

**ПРОЕКТ!**



**НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ**

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

**ЗА ПЕРИОДА 2014 – 2020 г.**



## СЪДЪРЖАНИЕ

1. Въведение.....	3
1.1. Определения .....	3
2. Визия за защита на финансовите интереси на Европейския съюз в България към 2020 г.....	5
3. Защита на финансовите интереси на Европейския съюз.....	7
3.1. Механизъм и институционална рамка на ниво Европейски съюз.....	7
3.1.1. Споделена отговорност.....	7
3.1.2. Европейска служба за борба с измамите.....	7
3.2. Механизъм и институционална рамка в Република България.....	8
4. Констатирани проблемни области и предизвикателства.....	11
4.1. Инициативи на европейско ниво и препоръки на Европейската комисия ..	11
4.2. Анализ на нередностите, докладвани от българските власти за периода 2007 – 2013 г. ....	14
4.3. Проблеми и предизвикателства в областта на превенцията.....	17
4.4. Проблеми и предизвикателства при разкриването и противодействието на нередностите и измамите .....	19
4.5. Проблеми и предизвикателства в областта на сътрудничеството на европейско ниво .....	21
4.6. Проблеми и предизвикателства в областта на разследването, възстановяването и санкциите.....	22
5. Стратегически цели.....	25
5.1. Стратегическа цел 1: Подобряване на превенцията.....	25
5.2. Стратегическа цел 2: Повишаване на ефективността при разкриване и противодействие на нередностите и измамите.....	30
5.3. Стратегическа цел 3: Укрепване на сътрудничеството с ОЛАФ и с компетентните институции на ЕС, държавите-членки и други държави ....	34
5.4. Стратегическа цел 4: Повишаване ефективността на дейностите по разследване, възстановяване и санкции .....	37
6. Координация, наблюдение и отчитане на стратегията .....	41



## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият документ очертава стратегията за действията 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 2014 – 2020 г.

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 предходните национални стратегически документи и е в съответствие с ангажиментите на Република България, съгласно чл. 325 от Договора за функциониране на Европейския съюз и Споразумението за партньорство на Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014 – 2020 г.

Основната цел на Националната стратегия е през програмен период 2014 – 2020 да се подобри превенцията, разкриването и противодействието на нередностите и измамите, като се акцентира върху повишаване ефективността на разследването, постигане на по-висока степен на възстановяване на неправомерно усвоени средства от бюджета на Европейския съюз и налагане на пропорционални и възпиращи санкции при спазване на законодателството и определяне отговорностите на институциите.

Националната стратегия е изготвена в съответствие с предприетите нови инициативи за защита финансовите интереси на ЕС на европейско ниво и отразява Препоръките<sup>1</sup> на Европейската комисия. На база извършения анализ на механизма по защитата на финансовите интереси на Европейския съюз за периода до 2013 г. и констатираните проблемни области са набелязани стратегическите цели и действията както на органите, участващи в процесите на управление и контрол на средствата от ЕС, така и на приходните, правоохранителните и правоприлагащите органи, в борбата с нередностите и измамите, засягащи приходната и разходната част на бюджета на ЕС.

### 1.1. 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. 2, пар. 3б от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския Парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и

<sup>1</sup> Виж т. 4.1 от Националната стратегия, както и [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/reports-commission/2013/3\\_follow-up\\_of\\_recommendations\\_to\\_the\\_commission\\_report\\_part1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-commission/2013/3_follow-up_of_recommendations_to_the_commission_report_part1_en.pdf)



рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета, означава всяко нарушение на правото на Съюза или на националното право, свързано с прилагането на тази разпоредба, произтичащо от действие или бездействие на икономически оператор, участващ в прилагането на европейските структурни и инвестиционни фондове, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на бюджета на Съюза чрез начисляване на неправомерен разход в бюджета на Съюза,.

**Измама**, по смисъла на чл. 1 от Конвенцията от 1995 година, изготвена въз основа на чл. К.3 от Договора за Европейския съюз, за защита финансовите интереси на Европейските общности, означава:

- по отношение на разходите, всяко умишлено действие или бездействие, свързано с:

- използване или представяне на фалшиви, грешни или непълни изявления или документи, което води до злоупотреба или неправомерно теглене на средства от общия бюджет на Европейските общности или от бюджети, управлявани от или от името на Европейските общности,

- укриване на информация в нарушение на конкретно задължение, със същия резултат,

- използване на такива средства за различни цели от тези, за които те първоначално са били отпуснати.

- по отношение на приходите, всяко умишлено действие или бездействие, свързано с:

- използване или предоставянето на фалшиви, грешни, или непълни изявления или документи, което води до неправомерно намаляване на средствата от общия бюджет на Европейските общности или бюджетите, управлявани от ли от името на Европейските общности,

- укриване на информация в нарушение на конкретно задължение, със същия ефект,

- злоупотреба с правомерно получена облага със същия ефект.

**Съмнение за измама**, според чл. 27 на Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията от 8 декември 2006 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, така както е посочено в член 1, от Конвенцията относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности, изготвена на основание на член К.3 от Договора за Европейския съюз.



## **2. Визия за защита на финансовите интереси на Европейския съюз в България към 2020 г.**

За Република България е необходимо да има силна позиция за договаряне на допълнителни финансови средства от бюджета на ЕС в бъдеще. 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 2014 – 2020 година.

През 2020 година България трябва да бъде страна с висока степен на защита на финансовите интереси на ЕС, при изпълнение на следните ръководни принципи и стандарти на политиката в тази област:

**Етика.** Всички национални институции, отговарящи за управлението и защитата на средствата на ЕС, трябва да спазват най-високи стандарти за етично поведение и интегритет. Всички служители трябва да се придържат към тези стандарти, както и да получат подходящо обучение относно рисковете от нередностите и измамите и необходимостта от борбата с тях.

**Прозрачност.** Информация относно използването на средства на ЕС следва да бъде представена във формат, който позволява одит, сравнение и анализ за целите на борбата с измамите, като се спазват съответните правила за защита на данните.

**Предотвратяване на нередности и измами.** С оглед ефективното предотвратяване на нередности и измами трябва да се обърне специално внимание на потенциалните заплахи в процеса на планиране и подготовка на програмите. На етапа на изпълнение на програмите икономически ефективни и основани на анализ на риска механизми за наблюдение и контрол трябва да осигуряват намаляване на риска от нередности и измами.

**Ефективно разследване.** При съмнение за измама, компетентните правоприлагащи органи в Република България трябва да имат, при спазване на националното законодателство, лесен достъп до необходимата информация и документи, и да получават необходимото съдействие от съответните институции и органи. Наред с това свързаните със случая институции и органи трябва да имат подходяща и навременна информация от разследващите органи, за да могат да предприемат предпазни мерки и да предотвратят бъдещи нередности и измами, засягащи бюджета на ЕС.

**Санкции.** Справедливостта трябва да се постига след провеждането на надлежен процес и в разумен срок от време. Процедурите трябва да осигуряват доброто качество на надлежния процес посредством използването на механизми, които позволяват бързи и независими действия. Освен налагането на адекватни санкции, осъдените лица и лицата с наложени административни наказания трябва да бъдат на практика лишени от ползите от извършването от тях нарушение и ресурсите, обект на измамата, трябва да бъдат възстановени.

**Ефективно сътрудничество.** Доброто сътрудничество между всички компетентни органи на национално ниво, както и доброто сътрудничество с институциите, органите и



*Национална стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите,  
засягащи финансовите интереси на Европейския съюз за периода 2014 – 2020 г.*

службите на Европейския съюз и в държавите-членки и други държави са предпоставки за ефикасната борба с нередностите и измамите.



### **3. ЗАЩИТА НА ФИНАНСОВИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

#### **3.1. Механизъм и институционална рамка на ниво Европейски съюз**

##### **3.1.1. Споделена отговорност**

Член 325 (1) от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) изисква Европейският съюз и държавите-членки да се борят с измамите и всяка незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на Съюза. Европейската комисия всяка година представя на Европейския парламент и Съвета доклад, изготвен със съдействието на държавите-членки, относно предприетите мерки за борба с измамите, в изпълнение на член 325 (5) от ДФЕС.

Европейската комисия изпълнява бюджета на ЕС в съответствие с принципите за добро финансово управление (член 317 от ДФЕС). Комисията предприема действия за това рамката, политиките, правилата и действащите процедури да спомогнат за ефективното предотвратяване и разкриване на измами. Службите на Комисията са отговорни за предприемането на необходимите мерки, за да гарантират в разумна степен предотвратяването и разкриването на измами и нередности.

Държавите-членки управляват почти всички приходи на бюджета на ЕС. Те участват също и в споделеното с Комисията управление на около 80% от бюджетните разходи. Останалите 20% са управлявани пряко от службите на Комисията, отчасти съвместно с администрациите на страни извън ЕС и международни организации. Държавите-членки при изпълнение на бюджета в режим на споделено управление с Комисията вземат всички необходими мерки, в това число законодателни, регулаторни и административни мерки, за да защитят финансовите интереси на Съюза<sup>2</sup>.

##### **3.1.2. Европейска служба за борба с измамите**

Предотвратяването и разкриването на измами представлява първостепенна отговорност за всеки ръководител на служба на Комисията. 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) и е приет Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския Парламент и на Съвета от 25 май 1999 година относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF). 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. ОЛАФ упражнява правомощията за разследване на Комисията в съответствие със законодателството на ЕС и влезлите в сила споразумения с трети страни.

ОЛАФ допринася за координирането на сътрудничеството между държавите-членки в борбата срещу измамите в съответствие с член 325 (3) от ДФЕС и приложимата регулаторна

<sup>2</sup> Виж чл. 59 от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета



рамка<sup>3</sup>. Действията на Комисията и държавите-членки се подкрепят посредством редовни консултации, по-специално в рамките на Комитета за координиране на предотвратяването на измамите (COCOLAF)<sup>4</sup>. Службата допринася за създаването и разработването на методи за предотвратяване и борба с измамите, корупцията и всяка друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на Съюза. Службата насърчава и координира заедно с държавите-членки и между тях споделянето на оперативен опит и на 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 – АФКОС на държавите-членки (Anti-Fraud Co-ordination Service – AFCOS), с които осъществява ефективно сътрудничество и обмен на информация, включително информация от оперативен характер, като по този начин осигурява в рамките на Съюза единодействие и координация на борбата с измамите и нередностите<sup>5</sup>.

### 3.2. Механизъм и институционална рамка в Република България

Наред с посочените задължения в чл. 325 (1) от ДФЕС, в чл. 325 (2) се предвижда, че държавите-членки трябва 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.

Стратегията на Европейската комисия за борба с измамите, приета през 2000 г. и последвалите я планове за действие за периодите 2001 – 2003 г. и 2004 – 2005 г., създават основата за цялостната политика на ЕС за борба с измамите. Във връзка с приетата стратегия, Комисията насърчи всяка държава, кандидатка за присъединяване към Европейския съюз, да създаде своя оперативно независима координационна служба за борба с измамите (АФКОС), която да има водеща роля в координацията и изпълнението на национална стратегия за борба с измамите, с цел по-добра защита на финансовите интереси на ЕС. Създаването на АФКОС и приемането на национална стратегия за борба с измамите са сред важните условия в преговорния процес, поставени пред държавите, приети в ЕС през 2004, 2007 и 2013 г. Тези условия се поставят и сега на държавите, които са кандидатки за членство.

В изпълнение на препоръките на Европейската комисия, в България през 2003 г. е създаден Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности, който изготви и внесе предложение до Министерския съвет за приемане на Стратегия за борба с измамите, засягащи финансовите интереси на Европейските общности. Стратегията е приета от Министерския съвет с решение, отразено в Протокол № 41 от 13.10.2005 г. и е актуализирана през 2006 г. и 2009 г. За периода 2011 – 2013 г. на база

<sup>3</sup> Регламент (ЕО) № 515/97 на Съвета от 13 март 1997 г. относно взаимопомощта между административните органи на държавите-членки и Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета от 25 май 1999 г. относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF)

<sup>4</sup> Решение 94/140/ЕО на Комисията, ОВ L 61, 4.3.1994 г., стр. 27.

<sup>5</sup> Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 г. относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), чл. 3, параграф 4.



предложения от членовете на Съвета е изготвена и приета от Министерския съвет Национална стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС.

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 да не се дублират, а да се координират и обединят усилията на компетентните институции, включително органите на независимата съдебна власт.

### **3.2.1. 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, одитиращи и правоприлагащи органи.

С Инstrukция I-103/22.04.2003 г. за взаимодействие и сътрудничество между Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности и Прокуратурата на Република България 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, като имат правата на член 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.

Съветът, при осъществяване на дейността си, се подпомага от дирекция АФКОС – Министерство на вътрешните работи.

### **3.2.2. Дирекция АФКОС – Министерство 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. Дирекция АФКОС: е национална контактна точка с Европейската служба за борба с измамите и с компетентните органи в областта на защитата на финансовите интереси на ЕС в държавите-членки и в други държави; осигурява и координира 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 координация на оперативното сътрудничество между ОЛАФ и членовете на Съвета 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.



#### 4. КОНСТАТИРАНИ ПРОБЛЕМНИ ОБЛАСТИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

##### 4.1. Инициативи на европейско ниво и препоръки на Европейската комисия

**Инициативи.** През последните пет години Комисията изведе борбата с измамите на ново равнище. Представените от Комисията строги и амбициозни нови правила, инициативи и рамки ясно показват решимостта да се защитят парите на данъкоплатците. Европейската комисия продължи да разработва мерки за борба с измамите и въведе в изпълнение Обща стратегия за предотвратяването на измами в областта на структурните мерки за 2008 - 2009 г. и за 2010 – 2011 г., която има за цел да увеличи капацитета за противодействие на измамите и да повиши осведомеността в държавите-членки и в службите на Комисията, относно значението на предотвратяването на измами и да задълбочи сътрудничеството с ОЛАФ. Във връзка с констатирани проблемни области Комисията предприети няколко инициативи за засилване на борбата с измамите и корупцията, засягащи публичните средства на ЕС и прикани държавите-членки да задълбочат своя принос и усилията си за предотвратяване, разкриване и преследване на тези, които се опитват да ошетят бюджета на ЕС.

- На 24.06.2011 г. Комисията представи новата Стратегия за борба с измамите<sup>6</sup>, с която внесе подобрения и актуализира стратегията от 2000 г., и показа решимост за още по-строги стъпки в тази област. Стратегията предлага набор от мерки, гарантиращи, че Комисията ще управлява или наблюдава европейските фондове на всички нива и във всички сектори, като използва най-добрите възможни инструменти за предотвратяване и разкриване на измамите с бюджета на ЕС. Тази нова стратегия обхваща целия цикъл на борбата с измамите - предотвратяване и разкриване на ранен етап, разследване, налагане на наказания и възстановяване на неправомерно използваните средства. Стратегията се отнася както за приходната, така и за разходната част на бюджета на ЕС, включително бюджета, частично управляван от държавите-членки. Новата стратегия на Комисията е придружена от план за действие на равнище на ЕС, насочен към борба с контрабандата на цигари и алкохол през източната граница на Съюза, допълнен и доразвит в Съобщението на Комисията за засилване борбата с контрабандата и незаконната търговия на цигари през 2013 г.

При представянето на Стратегията за борба с измамите на Комисията през 2012 и 2013 г. на заседанията на СОСОЛАФ, както и на конференцията на Координационните служби за борба с измамите – АФКОС през 2013 г., Европейската комисия препоръча държавите-членки да приемат национални стратегии за превенция и борба с нередностите за новия програмен период 2014 - 2020 г., следвайки стратегията на Комисията.

- През 2011 г. е публикувано Съобщение на Комисията относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз чрез наказателно право и чрез административни разследвания<sup>7</sup>, с което се посочват възможностите за усъвършенстване на наказателноправната

<sup>6</sup> Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Сметната палата относно стратегията на Комисията за борба с измамите, СОМ(2011) 376, 24 юни 2011 г.

<sup>7</sup> Съобщение относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз чрез наказателното право и чрез административни разследвания: „Интегрирана политика за защита на парите на данъкоплатците“, СОМ(2011)293, 26 май 2011 г.



рамка, на процесуалните инструменти за разследващите служители и прокурорите, както и възможни институционални промени, като например създаването на Европейска прокуратура. През 2012 г. Комисията представи предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред<sup>8</sup>. Проектът на директива изисква държавите членки да предвидят ефективни, пропорционални и възпиращи санкции и в зависимост от тежестта на деянието да определят минимален набор от наказателноправни санкции за физическите лица. Урежда се отговорността на юридическите лица и се посочват минимални наказания за юридически лица. През 2013 г. Европейската комисия предприе действия за усъвършенстване на наказателното преследване на европейско равнище на извършителите на измами, засягащи данъкоплатците в ЕС, като предложи създаване на Европейска прокуратура.

- Комисията въведе електронното докладване на нередности от държавите-членки чрез Системата за управление на нередностите (IMS-Irregularity Management System).
- Приет е Регламент на ЕП и на Съвета № 883/2013 от 11 септември 2013 г. относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF) и за отмяна на Регламент 1073/1999, с който са засилени разследващите функции на ОЛАФ и е препоръчано подобряване на сътрудничеството с компетентните органи на държавите-членки.

**Препоръки.** 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 29.09.2011 г. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета „Защита на финансовите интереси на ЕС – Борба с измамите – Годишен доклад за 2010 г.” е отбелязана възходящата тенденция на докладваните нередности и неправомерно изплатени суми през 2009 и 2010 г. Анализът на категориите с най-много докладвани нередности показва, че нередности най-често се констатират при етапа на изпълнение на проектите, а най-голямо финансово отражение се появява на етапа на подбора или възлагането на обществените поръчки. В този доклад специално за България е отбелязан увеличеният брой докладвани нередности през 2009 и 2010 г., свързани с програма САПАРД, но същевременно е подчертано, че е налице важна промяна в България, където случаите на нередности и подозрения за измама вече са разкривани главно от националните власти.

Във връзка с констатираните проблемни области в доклада на Европейската комисия до Европейския парламент и Съвета относно защитата на финансовите интереси на ЕС – Борба

---

<sup>8</sup> Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета, относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз по наказателноправен ред, COM(2012)363, 11 юли 2012 г.



с измамите за 2012 г., в края на 2013 г. Комисията отправи препоръки към държавите-членки с цел постигане на максимална ефективност в борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС в периода 2014 - 2020 г., както следва:

- всички държави-членки да определят координационна служба за борба с измамите (Anti-Fraud Co-ordination Service – AFCOS), която да подпомага ефективното сътрудничество и обмен на информация с ОЛАФ, включително информация от оперативен характер, в изпълнение на приетия Регламент № 883/2013 г.;
- държавите-членки да гарантират, че санкциите в случай на измама имат възпиращ ефект и че разследването и наказателното преследване могат да бъдат проведени в задоволителен период от време. Държавите-членки трябва бързо да приемат и приложат мерките по Директивата на ЕП и Съвета относно защитата на финансовите интереси на ЕС по наказателноправен ред;
- във връзка с основния проблем, установен в предишните години – нарушения на правилата за обществени поръчки, Комисията препоръчва пакетът относно реформата на директивите за обществените поръчки да бъде одобрен от законодателя и без забавяне да бъде приложен от държавите-членки, с цел да се реагира на увеличения риск, установен в тази област;
- вниманието на властите трябва да бъде насочено към Европейския фонд за гарантиране на земеделието във връзка с по-ниския процент разкрити измами в сравнение с предприемаческите и структурните фондове. Държавите членки трябва да засилят своите усилия при инвестиционните проекти в областта на развитието на селските райони по отношение на елементите на риска, очертани при подобни разкрития в предишния програмен период;
- при разработване на стратегиите за митнически контрол, паралелно със своите дейности, свързани с проверки след митническото освобождаване, държавите-членки трябва да гарантират, че разполагат с ефективни системи за оценка на риска, които им позволяват да провеждат проверки, насочени към високорисков внос към момента на митническото освобождаване;
- Комисията препоръчва всички държави-членки да приемат и развият проверки и контрол, структуриращи и подобряващи сътрудничеството между Управляващите органи и органите за борба с измамите, както и да подобрят анализа на риска и използването на инструментите в областта на ИТ за разкриването на измами;
- Комисията препоръчва на законодателните органи да приемат разпоредбите на Многогодишната финансова рамка относно предотвратяването на измамите така, както са формулирани понастоящем, и да осигурят бързото им и правилно прилагане на национално равнище.



#### 4.2. Анализ на нередностите, докладвани от българските власти за периода 2007 – 2013 г.

С оглед определяне на проблемните области и във връзка с изготвянето на проекта на Национална стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС за периода 2014 – 2020 г., е извършен анализ и оценка на нередностите при усвояването на средства от ЕС, докладвани от българските власти за изминалия програмен период 2007 – 2013 г., който показва следното състояние за България в тази област:

- Нередности по Структурните фондове и Кохезионния фонд (СКФ)

В периода 2007 – 2013 г. по СКФ са докладвани 1190 нередности общо до ОЛАФ и на национално ниво. От тях до ОЛАФ са изпратени 257 нередности, което представлява 22% от общия брой. До 2012 г. се наблюдава покачване на броя на установените нередности, а през 2013 г. лек спад.



От общия брой на докладваните нередности 46 нередности са квалифицирани като съмнение за измама, което е близо 4% от всички нередности. По три от нередностите са установени измами, което е по-малко от 1% от общия брой на нередностите. Към момента 376 от докладваните нередности (32%) са активни, като по тях се извършват административни или съдебни действия. Останалите 814 нередности (68%) са с приключени административни или съдебни действия. Има 71 случая, които са прекратени поради установена липса на нередност.

От докладваните нередности се обособяват следните типове нередности според практиките при извършване на нередността:

- 62% от докладваните нередности са свързани с нарушения на проведена процедура за извършване на обществени поръчки (прилагане дискриминационни критерии при избор на изпълнител; необосновано отстраняване на участник; ограничителни условия по отношение на икономическите и финансовите възможности на кандидатите; спечелилият кандидат не отговаря на предварително обявените условия на възложителя; недостатъчни мерки за публичност и прозрачност; разделяне на дейности, които имат идентичен предмет);

- 21% от докладваните нередности са свързани с недопустими, незаконосъобразни, неоправдани разходи (изплатен разход, който не е включен в обхвата на проектното предложение; невъзстановяване на неправомерно изплатени средства; авансово изплатените средства не се изразходват за извършване на плащания по договора за безвъзмездна финансова



помощ; недопустими разходи извън бюджета на дейността; неспазване на одобрен план за разсрочено плащане);

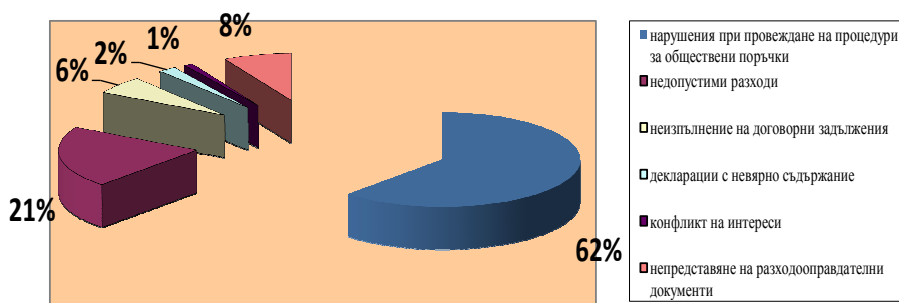
- 6% от докладваните нередности са свързани с неизпълнение на договорни задължения (системно неизпълнение на дейности; некачествено или непълно изпълнение; неотстраняване на дефекти при изпълнението; разлика между проекта и изпълнението на дейностите);

- 2% от докладваните нередности са свързани с подадени декларации с невярно съдържание, неистински разходооправдателни документи, представени различни оригинали и заверени копия на документи;

- 1% от докладваните нередности са свързани с конфликт на интереси, като броят на случаите с това нарушение е по-голям, тъй като съмнение за конфликт на интереси съществува при голям брой нередности с други нарушения;

- 8% от докладваните нередности са свързани с непредставяне на разходооправдателни документи, липса на изискуеми документи, липса на одитна следа, двойно финансиране на едни и същи разходи.

### Типове нередности



- Нередности по Земеделските фондове (ЕФГЗ и ЕЗФРСР)

В периода 2007 – 2013 г. по ЕФГЗ и ЕЗФРСР са докладвани 7414 нередности общо до ОЛАФ и на национално ниво. От тях до ОЛАФ са изпратени 314 нередности, което представлява 4% от общия брой. През 2011 г. се наблюдава рязко покачване на броя на нередностите, във връзка с установена от одитори административна грешка, свързана с промяна в националната система за регистрация на площите.

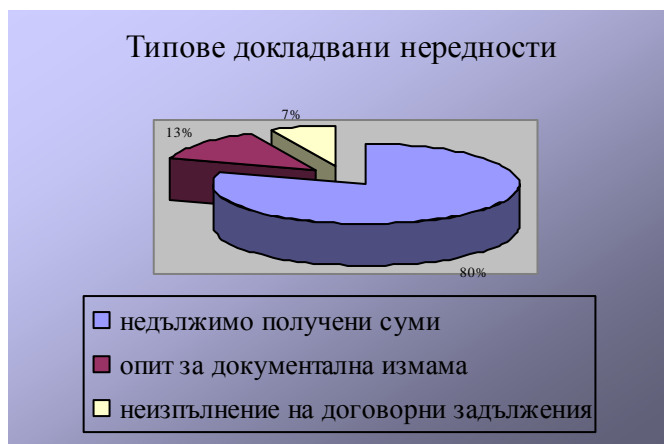


От докладваните нередности се открояват най-често срещаните нарушения:

- 80% от докладваните нередности се дължат на недължимо получени суми или невъзстановяване на недължимо получени суми поради административна грешка;

- 13% от нередностите са свързани с опит за документна измама, като за тях е информирана Прокуратурата за установяване наличието на престъпление;

- 7% от нередностите са свързани с неизпълнение на договорни задължения (неизпълнени задължения, неподаване на заявка за второ плащане, неотговаряне на всички задължителни стандарти, изкуствено създадени условия, неспазване на изискването ползвателят да няма трудови или служебни правоотношения за определения срок след сключване на договора, неспазване на задължението за постоянен и настоящ адрес в общината, където се извършва подпомаганата дейност).





### **4.3. Проблеми и предизвикателства в областта на превенцията**

#### **4.3.1. Честа промяна на нормативната уредба**

В предприєдинителния процес почти всички закони в България са хармонизирани с правото на ЕС. Динамиката в изменението на нормативната уредба на европейско ниво в последните години обаче налага и чести изменения на законите в България. Това е свързано и с приемането на редица нови подзаконовни актове – правилници, наредби, инструкции.

Значителният брой нормативни актове, честите промени и различното им тълкуване, създава нестабилна нормативна среда, което затруднява действията на компетентните институции от изпълнителната власт в областта на превенцията. Промените имат негативно влияние и върху утвърждаването на стабилна съдебна практика, което създава сериозни затруднения и в съдебната система.

Тази динамика се отразява неблагоприятно и върху контрола за спазване на нормативните актове. Типичен пример е Законът за обществените поръчки, който въпреки честите му изменения не отговаря на ключови потребности. Видно от представения по-горе анализ близо две трети от докладваните нередности за периода 2007 – 2013 г. са за нарушаване правилата при провеждане на обществени поръчки. Нарушенията са свързани с корупция, конфликт на интереси, фалшифициране на документи, тайното наддаване, изтичане на информация за офертите, манипулиране на офертите, разделяне на поръчки, неправилно ценообразуване, неспазване на договорни и специфични изисквания, фиктивни доставчици, заместване на продукти и др.

Необходимо е да бъдат предприети мерки за преодоляване на основните проблеми, свързани с: честите изменения на нормативната база; различното тълкуване на актовете; повишаване контрола по изпълнение на проектите със средства на ЕС; налагане на санкции на отговорните лица при извършване на нередности.

#### **4.3.2. Недостатъчен административен капацитет**

За изграждане на ефективна система за борба с нередностите и измамите на първо място е необходимо кадрово обезпечаване и изграждане на административен капацитет, способен 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 административния капацитет чрез теоретически и практически обучения, обмяна на опит, учебни посещения в институциите на ЕС и в държави-членки.

Въпреки натрупания положителен опит съществуват сериозни проблеми и предизвикателства в тази област. В редица институции за определените служители, отговорността за борбата с нередностите и измамите е допълнителна дейност, а не основна, като много от тях са новопостъпили и без необходимия опит. Поради това административният



капацитет е недостатъчен и не се осигурява необходимата ефективност при изпълнение на заложените мерки по превенция. Взаимодействието между администрацията и политическото ръководство не е на нужното равнище. Голямото текучество, недостатъчното стимулиране в някои институции, честата смяна на отговорни ръководители в тези институции са предизвикателства към всяко поредно правителство. Установена е необходимост от подобряване капацитета и уменията в следните направления: професионална компетентност, чужди езици, обмяна на добри практики, познаване на функционирането на ЕС и на правото на ЕС и по-специално повишаване капацитета при усвояване на фондовете на ЕС.

#### **4.3.3. Необходимост от повишаване прозрачността и достъпа до информация**

През последните години са инвестирани значителни средства за представяне на стартиралите инициативи и провеждани политики в областта на усвояването на средствата от ЕС и в приходната сфера. Създадени са интернет страници на представените в Съвета компетентни институции, организирани са информационни кампании, пресконференции, представени са дейностите и постигнатите резултати. Изразходени са значителни средства от държавния бюджет и оперативните програми, но ефектът все още не е задоволителен. Въпреки значителния напредък и усилията в областта на прозрачността и публичността в дейността на институциите, все още не е достигнато необходимото ниво на публичност. Необходимо е да се подобри работата със сигналите и жалбите, тъй като много често подателите, нямайки доверие в действията на българските власти, се обръщат към европейските институции. Трябва да се намери път за по-добро взаимодействие с медиите и структурите на гражданското общество.

#### **4.3.4. Необходимост от усъвършенстване на системата за обмен на информация за нередности и измами**

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 разработването на политиките за превенция и борба с измамите. Статистическата информация за докладваните нередности в областта на Традиционните собствени ресурси, Структурните и Кохезионния фонд, Земеделските фондове и Предприсъединителните фондове, е важна част от годишния доклад на Комисията относно защитата на финансовите интереси на ЕС.

Предизвикателствата в тази връзка са свързани с: изграждане на система за докладване на национално ниво; определяне на национални институции за докладване до Европейската комисия; създаване на регистри за нередности и измами, засягащи финансовите интереси на ЕС, установени при действията на съответната администрация. В България с Наредба за определяне на процедурите за администриране на нередности по фондове, инструменти и програми, съфинансирани от ЕС<sup>9</sup> е уредено докладването на нередности в разходната част на бюджета на ЕС.

<sup>9</sup> Наредба за определяне на процедурите за администриране на нередности по фондове, инструменти и програми, съфинансирани от Европейския съюз, приета с ПМС от 30.11.2009 г.



Във връзка с инициативата на Комисията за въвеждане на електронното докладване на нередности, голямо предизвикателство пред националните власти е въвеждането на Системата за управление на нередности (IMS) при докладване на нередности в разходната част от бюджета на ЕС до ОЛАФ. За електронното докладване в приходната част е въведена системата OWNRES (own resources), чрез която митническите власти докладват нередности и измами до ГД „Бюджет“ на ЕК. Наложително е съвместяване на националните информационни системи с тези на Комисията. В Република България ползването на IMS се координира на национално ниво от дирекция АФКОС в съответствие с указанията на ОЛАФ.

Когато от ОЛАФ са осигурени модули за електронно докладване, структурите, администриращи европейски фондове, инструменти и програми, докладват по електронен път до дирекция АФКОС всички нови случаи на нередности, последващите действия и промените по вече докладвани случаи на нередности, съгласно приложимото законодателство на ЕС. Когато не са осигурени такива модули, докладването се извършва все още на хартиен носител. Дирекция АФКОС изпраща на ОЛАФ всички проверени и коригирани уведомления за нередности, а за Предприсъединителните програми и за Преходния финансов инструмент информацията се изпраща и на съответните генерални дирекции на Европейската комисия.

Сериозно предизвикателство през периода 2007 - 2013 г. за Република България беше изграждането на Информационната система за управление и наблюдение (ИСУН), по Структурните и Кохезионния фонд, Интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК) за изпълнение на функциите на Разплащателната агенция по Земеделските фондове и Системата за наблюдение на проекти по Оперативната програма за развитие на сектор „Рибарство“ (Акстър-Попай), както и електронния обмен на данни между тези системи. В периода 2014 – 2020 г. информационните системи трябва да се доразвият и да се съвместят по между си.

#### **4.4. Проблеми и предизвикателства при разкриването и противодействието на нередностите и измамите**

##### **4.4.1. Необходимост от актуализация на споразуменията за сътрудничество**

Дейностите в областта на превенцията и 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 взаимодействие в конкретна сфера на две и повече институции. Това се отнася до голяма степен 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, инструкции за взаимодействие, работни програми. Поради честата смяна на институционалните структури и компетенциите им, за да бъдат реално действащи, тези споразумения трябва да се прегледат и актуализират. Необходимо е също така да се анализира необходимостта от подписване на нови двустранни и многостранни споразумения за постигане на целите, заложиени в тази стратегия.



#### **4.4.2. Предизвикателства пред приходните администрации**

Защитата на финансовите интереси на ЕС е сериозно предизвикателство пред приходните агенции. В условията на икономическа криза нарастват опитите за ощетяване бюджета на ЕС, като всяка година се отчитат огромни загуби в приходната част. В България въпреки предприетите сериозни мерки за подобряване събираемостта на данъците и за увеличение на приходите от дейността на митническата администрация, делът на сивата икономика в страната е значителен<sup>10</sup>. Предизвикателството в тази област остава недостатъчно тясното 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 рискова информация, както и подобряване координацията между правоприлагащите и правоохранителните органи в България.

#### **4.4.3. 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 на държавните институции, частния сектор и НПО. Поради допускани слабости във вътрешно-контролните системи на Управляващите органи, системни грешки и двойно финансиране, е необходимо да бъдат засилени предварителния и последващ контрол, да се прави годишен анализ на често срещани нередности, да се обменя опит и добри практики при разкриването между представителите на посочените среди. 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.

#### **4.4.4. Развитие на ИТ и електронно управление при администрирането на нередностите**

Въпросът за въвеждане и развитие на електронното управление при администрирането на нередности е свързан с предизвикателство при използване на съвременните информационни технологии. Проблемите от предишните години при докладването на нередности на хартиен носител, характерни с реална тежест при попълване, пренасяне, обработка и анализ, могат да бъдат решени с въвеждането и използването на ИТ при администрирането на нередности, което намира отражение при анализа, а оттам при разкриването и противодействието.

#### **4.4.5. Целеви обучения за специализираните органи**

През изминалите години са положени изключителни усилия от страна на Комисията за провеждането на целеви обучения за борба с измамите за специализираните органи в България. Преди присъединяването на България към ЕС са изпълнени три проекта за обучения, финансирани по програма ФАР, компонент „Борба с измамите” с повече от 800 участника. В

<sup>10</sup> Съгласно Доклад на Европейската комисия за сивата икономика, 2012 г. средното ниво на сивата икономика като процент от БВП на страните в ЕС достига 14.9 %, докато за България то е 31.9 % и нарежда страната на първо място по този показател.



следващите години 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, Институт по публична администрация, Националният институт по правосъдието, учебните центрове на Агенция „Митници“ и НАП, са заложили и се изпълняват специални програми за полицаи, прокурори, митнически и данъчни инспектори.

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 изисква да се отвърне на тези предизвикателства, като се предприемат мерки на всички нива и на всеки етап от цикъла на приходите и разходите.

#### **4.5. Проблеми и предизвикателства в областта на сътрудничеството на европейско ниво**

##### **4.5.1. Законодателство и политики**

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, заложило е и в Стратегията на Комисията за борба с измамите от 2011 г. Във връзка с това е необходимо да се предприемат действия в тази посока 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 по-активно участие в процесите на вземане на решения в ЕС, с отстояване на българската позиция. 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.

##### **4.5.2. Оперативно сътрудничество**

Наред с необходимостта от задълбочаване на сътрудничеството в законодателната и политическата област на европейско ниво, в борбата с измамите е много важно засилването на оперативното сътрудничество и взаимодействие. Придобитият опит в борбата с измамите трябва да се прилага и доразвива при участие в съвместни операции с ОЛАФ и с компетентните власти на държавите-членки. Необходимо е задълбочаване на оперативно ниво на контактите и взаимодействието при проверки на място и обмяна на информация, по-голяма активност при искания за съдействие от страна на националните компетентни власти към ОЛАФ и властите на другите държави-членки на ЕС.



### **4.5.3. Обучения и обмяна на опит**

Предизвикателствата и проблемите в тази област са свързани с необходимостта от обучения, организирани от ОЛАФ. Това се налага поради измененията в нормативната уредба на европейско ниво и преминаването към електронно докладване, както и заради развитието на методите и инструментариума за борба с измамите. Възможностите за подобряване в тази област са участия в обучения на място в ОЛАФ по въпроси, свързани с докладването на нередности и водене на административни разследвания, а така също обмяна на опит и добри практики с държавите-членки в тази област.

## **4.6. Проблеми и предизвикателства в областта на разследването, възстановяването и санкциите**

### **4.6.1. Разследвания**

В предприєдинителния процес България изпълни поетия ангажимент по хармонизиране на законодателството си с Конвенцията за защита финансовите интереси на Европейските общности от 1995 г. С измененията в Наказателния кодекс онези елементи на понятието за измама по чл. 1, ал. 1 от Конвенцията, които до момента не са обхванати от действащата наказателно-правна уредба, са въведени в Особената част на Наказателния кодекс. В годините след присъединяването са изменени и допълнени НК и НПК, включително с приемане докладите на Европейската служба за борба с измамите и приложените към тях документи като писмени доказателствени средства. Изменени и допълнени са Закона Митниците и Данъчно-осигурителния процесуален кодекс с цел ефективно разследване и борба с измамите в приходната част. 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, ДАНС и ПРБ.

При попълването на Въпросника по чл. 325 от ДФЕС за 2011 и 2012 г. МВР и Прокуратурата на Република България са представили данни за образувани 2420 полицейски проверки и 1709 наказателни производства по всички инструменти и фондове на ЕС за периода 2007 - 2010 г. От образуваните наказателни производства общо 213 са приключени със съдебно решение. Само по линия на борба с измамите по Земеделските фондове за периода 2011 - 2012 г. са водени 565 полицейски проверки и са образувани 1033 наказателни производства, от които 355 са приключени със съдебно решение. Независимо от тези данни у обществото остава убеждението за ненаказаност на деянията, свързани с измамите със средства на ЕС и неудовлетвореност от действията на българските компетентни органи.

Основните проблеми при разследването произтичат от фактическата 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 изготвяне и приемане на нормативна уредба на национално ниво за програмен период 2014 - 2020 г., която да е в съответствие с правото на ЕС.

#### **4.6.2. Санкции**

В Стратегията за борба с измамите от 2011 г. се посочва, че Комисията ще оптимизира и засили използването на финансови и/или административни санкции, включително отнемането на възможността за финансиране от ЕС в случай на сериозни нередности, измами и корупция. С цел уеднаквяването на ситуацията в отделните страни на ЕС<sup>11</sup>. Комисията ще направи оценка дали санкциите, прилагани от държавите-членки по силата на националните правила са достатъчно ефективни, пропорционални и възпиращи по своя характер.

Основният проблем в периода 2007 – 2013 г. за България в тази област е свързан с недостатъчното налагане на санкции, които да имат възпиращ ефект. В периода 2014 – 2020 г. националните институции трябва да оптимизират и засилят използването на финансови и/или административни санкции. В тази връзка следва да се направи оценка на цялостното приложение на съществуващите национални правила за налагане на санкции. Трябва да се извърши анализ на установените нарушения и съответно на наказанията, наложени за тези нарушения, както и да се проследи ефекта от санкционната дейност.

Сериозно предизвикателство в тази област е заложено в препоръката на Комисията държавите-членки да гарантират, че санкциите при наказателните производства в случай на измама са в съответствие с Директивата на ЕП и Съвета относно защитата на финансовите интереси на ЕС по наказателноправен ред.

#### **4.6.3. Възстановяване**

В случаите на споделено управление държавите-членки на първо място са отговорни да разследват нередностите и измамите и да изискат 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.

В Република България в резултат на анализ е установено, че финансовите корекции, наложени през първите седем години на управление на средствата от Европейския съюз от българските власти, представляват 1,9% от изплатената безвъзмездна финансова помощ по седемте оперативни програми. Преобладаващата част или 74 на сто от наложените финансови корекции са свързани с възлагането на обществени поръчки. Причините за налагане на

---

<sup>11</sup> Вж. съответните инициативи, разгледани в Съобщението относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз чрез наказателното право и чрез административни разследвания, COM(2011)293.



системни финансови корекции са нарушения, свързани с обществените поръчки, недостатъчна одитна пътека, слабости в контрола и недопустими разходи по проектите.

С цел възпрепятстване налагането на системни 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 бенефициерите.



## **5. СТРАТЕГИЧЕСКИ 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 данъкоплатците, които трябва да се използват за изпълнението 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 стратегията Европа 2020. В тази връзка Националната стратегия трябва да създава условия за усвояване 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 2014 – 2020 година е да се осигури ефективна и ефикасна защита на финансовите интереси на ЕС в Република България в изпълнение на чл. 325 от ДФЕС.

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 определянето на конкретни цели, като за всяка се дефинират оперативните цели и се набележат съответните мерки и действия.

### **5.1. Стратегическа цел 1: Подобряване на превенцията**

#### **5.1.1. Изготвяне и приемане на нормативна уредба за периода 2014 – 2020 г.**

Нормативната уредба е в основата на уреждане на обществените отношения свързани с превенцията в борбата с измамите и нередностите, засягащи финансовите интереси на ЕС. Представените инициативи и препоръки на Комисията 2011 - 2013 г. налагат държавите-членки да предприемат мерки по приемането и прилагането на новоприетите на европейско ниво документи. Сериозно предизвикателство в областта на превенцията е приемането на новия пакет от регламенти, уреждащ материята, свързана с Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014 - 2020 г., както и приетите директиви по обществени поръчки. Натрупаните познания и опит в прилагането на достиженията на европейското право (*acquis communautaire*) следва да се използват по най-добрия начин, като се избегнат недостатъците на действащата правна уредба и се развият съответните национални правила. Подобряването на качеството на нормативната уредба е реално изпълнимо в голяма част от случаите само при изготвяне на изцяло нови закони и съответните подзаконови нормативни актове.

С изготвяне на изцяло нов Закон за обществените поръчки, в изпълнение на Националната стратегия за развитие на сектора обществени поръчки за периода 2014 - 2020 г.,



ще се постигне опростено и устойчиво законодателство, превенция и противодействие на лошите практики, повишаване публичността и прозрачността чрез електронизация на процедурите, ще се повиши ефективността на предварителния, текущия и последващия контрол.

За програмен период 2014 – 2020 г. ще се обърне специално внимание на нормативната уредба при земеделските фондове, вземайки предвид препоръките на Комисията и установените проблеми при анализа на докладваните в периода 2007 - 2013 г. нередности в тази област.

За постигането на тази цел ще бъдат изпълнени следните дейности:

- Разработване и съгласуване на проекти на нормативни актове, свързани с изпълнението на програмите, съфинансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове през периода 2014 – 2020 г.
- Разработване на системите за управление и контрол, вътрешни правила, процедури, инструкции, указания в съответствие с нормативната рамка на ЕС за програмен период 2014 – 2020 г. и с цел предотвратяване на правонарушенията и ефективна защита на финансовите интереси на ЕС.
- Изготвяне на становища по проекта за нов Наказателен кодекс, включително и в контекста на противодействието на престъпленията против финансовите интереси на ЕС.
- Създаване на експертни работни групи за разработване на нови или изменение и актуализация на действащи нормативни актове на национално ниво в сферата на борбата с нередностите и измамите със средства от ЕС.
- Актуализация на ПМС № 18/2003 г. за създаване на Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз.
- Актуализация на Наредбата за определяне на процедурите за администриране на нередности по фондове, инструменти и програми, съфинансирани от ЕС, с цел хармонизиране с европейското законодателство за програмен период 2014 – 2020 г.

### **5.1.2. 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 2014 - 2020 г. ще бъдат осъществени редица мерки за подобряване на капацитета на органите, имащи компетенции в превенцията и повишаване ефективността им като цяло. Ще бъдат предприети редица мерки за надграждане на капацитета изграден през периода 2007 - 2013 г., за укрепване на съществуващите звена в институциите, представени в Съвета и изграждането на нови. В съответствие със Стратегията за развитие на държавната администрация за периода 2014 - 2020 г. ще бъдат продължени целенасочените усилия за повишаване на експертния капацитет на служителите чрез обучения, насочени към развитието на ключови компетентности. Във връзка с установените проблеми с текучеството ще бъдат предприети мерки за обучения на новопостъпилите служители и осигуряване на мотивацията



на служителите, работещи в тази област. Ще бъдат проведени обучения за повишаване осведомеността, формиране на експертиза и непрекъснатото усъвършенстване на знанията и уменията на служителите, в съответствие със заложените основни мерки в тази област в Споразумението за партньорство на Република България с Комисията за периода 2014 - 2020 г.

За постигането на тази цел ще бъдат изпълнени следните дейности:

- 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.
- Осигуряване на поне двама взаимозаменяеми „служители по нередностите” в компетентните институции.
- Обучение на служителите в страната и чужбина във връзка с приетите нормативните актове на ЕС за програмен период 2014 – 2020 г. и националната нормативна уредба, приета в изпълнение на горепосочената цел 5.1.1., включително подобряване на езиковите умения.
- Създаване на платформи и механизми за представяне и обсъждане на най-често допусканите грешки и за утвърждаване на добри практики при администрирането на нередности.
- Разработване на модели за превенция срещу нередности и измами, засягащи финансовите интереси на ЕС.
- Подобряване организационната структура на съществуващите и оптимизиране дейностите в тях, с цел изпълнение на мерките по превенция.
- Изграждане на капацитет за анализ и оценка на риска от злоупотреби с фондове и средства на ЕС и националния бюджет.

### **5.1.3. 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 постигането на прозрачност в действията им, както и въвеждането 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 ще бъде засилването на прозрачността в дейността на администрацията чрез публикуване в интернет на регистрите, които тя поддържа задължително в отворен формат. По този начин ще се създаде възможност за различни типове граждански контрол. Прозрачността ще позволи лесно да бъдат проверени отделни факти, конкретни актове, извършени проверки и други дейности в тази област. Ще бъдат подобряни възможностите за подаване на сигнали от гражданското общество и проследяване 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 постигането на тази цел ще бъдат изпълнени следните дейности:

- 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.
- Своевременно актуализиране на публикувана на интернет страниците информация, свързана с изпълнението на програмите, финансирани със средства на ЕС.
- Публикуване на информация за сключени договори, платени средства и установени нередности със средства на ЕС.
- Разработване и внедряване на обществено достъпен модул „Нередности” в Информационната система за управление и наблюдение (ИСУН).
- Укрепване капацитета на бенефициерите при подготовката и изпълнение на проекти с цел превенция на грешки и нередности.
- Поддържане на електронни адреси, горещи телефони и други форми за подаване на сигнали за нередности и измами, засягащи финансовите интереси на ЕС.

#### **5.1.4. Поддържане на интегрирани бази данни и системи за обмен на информация и отчетност**

За целите на превенцията много важно условие е постигането 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.

България ще продължи да използва настоящото приложение на ИСУН и през периода 2014 - 2020 г., като в него ще бъдат извършени промени, за да отговаря на новите нормативни изисквания. По този начин ще се минимизират разходите за развитие на приложението, ще се избегне забавяне в стартирането на оперативните програми, свързано с разработването на нова информационна система, ще се минимизира нуждата от провеждане на обучения за потребителите от администрацията и по-голямо внимание ще може да бъде обърнато на обучения за кандидати и бенефициери. Създаденият интерфейс за осъществяване на електронен обмен на данни между ИСУН, ИСАК и Акстър-Попай ще се поддържа и развива и през програмния период 2014 - 2020 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 дейности:



- Поддържане на унифицирани регистри на получените сигнали за нередности и установените случаи на нередности, засягащи финансовите интереси на ЕС, установени 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 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 изпълнението на задълженията на съответните отговорни лица
- Поддържане и актуализиране от дирекция АФКОС на база данни за образувани и прекратени прокурорски преписки и досъдебни производства.
- Създаване в дирекция АФКОС на база данни за извършени финансови инспекции.
- Обмен на информация относно констатирани случаи на нередности и измами.

#### Очаквани резултати по стратегическа цел 1:

- ❖ Приети изменени и допълнени/нови закони и подзаконови актове уреждащи управлението и контрола по фондове, инструменти и програми, съфинансирани от ЕС, със специално внимание в частта превенция за защита финансовите интереси на ЕС.
- ❖ Актуализирани процедури по администрирането на нередности, в съответствие с новата нормативна уредба на европейско ниво.
- ❖ Подобрен административен капацитет чрез повишаване осведомеността на служителите и оптимизиране на функционалните структури в институциите, членове на Съвета.
- ❖ Проведени инициативи за повишаване информираността на широката общественост.
- ❖ Развитие на формите за подаване на сигнали и контрол, с изградена система за анализ на постъпилите сигнали.
- ❖ Качествено изпълнение на задълженията по докладването на нередности до ЕК в съответствие с приложимото законодателство.
- ❖ Намаление нивото на нередностите и измамите в резултат изпълнението на дейностите по превенция (за 2013 г. са докладвани 416 нередности по Структурните и Кохезионния фондове и 427 нередности по Земеделските фондове).



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

### **5.2.1. Преглед и актуализация на споразуменията за сътрудничество**

За повишаване ефективността при разкриването и противодействието на нередностите и измамите важно значение има подобряване на координацията и укрепване на сътрудничеството между институциите. За тази цел ще бъде направен преглед и актуализация на съществуващите споразумения за сътрудничество между институциите, представени в Съвета, както и на инструкцията за взаимодействие и сътрудничество между Съвета и Прокуратурата на Република България. Във връзка с изменението на нормативната уредба и институционална среда при необходимост ще бъдат 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.

### **5.2.2. Укрепване на сътрудничеството и взаимодействието между приходните органи**

Във връзка с препоръките на Комисията, в периода 2014 - 2020 г., специално внимание ще бъде отделено на подобряването на дейността на приходните органи и по-точно за засилване на контрола при високорисковите стоки. В тези структури ще се подкрепи повишаването на 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 изпълнението на тази цел ще бъдат изпълнени следните дейности:

- Провеждане на съвместни контролни действия от НАП и Агенция „Митници“ спрямо рискови за двете институции браншове и лица, регистрирани по ЗАДС и 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”.



- Внедряване на Система за обмен на рискова информация (СОРИ) с цел улесняване обмена на данни и повишаване ефективността на проверките, извършвани от митническите органи.
- Инициране на наказателни производства по отношение лицата, участвали в укриването или неправомерното възстановяване на косвени данъци.

### **5.2.3. Засилване на вътрешния контрол и взаимодействието между държавните органи, частния сектор, неправителствените организации и гражданското общество**

Повишаването на ефективността при разкриване и противодействие на нередностите и измамите ще се постигне чрез засилване на вътрешния контрол, приложим на всички нива на управление и създаване на условия за установяването на подозрителни операции или оператори чрез въвеждането на специфични показатели („червени флагчета“). Ще се подобри оценката на риска и ще се използват по възможно най-ефикасния начин наличните ресурси, като се въведат и нови ИТ инструменти. Настоящата стратегия за борба с измамите не следва да доведе до създаването на допълнително ниво 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.

Ще се установи ефективно 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.

За постигането на тази цел ще се изпълнят следните дейности:

- Изготвяне на ежегоден обобщен анализ на често срещаните нередности, свързани с възлагането на обществени поръчки при одитите на операциите по оперативните програми, съфинансирани от Европейския съюз.
- Изпращане на информация за изпълнените одитни ангажименти на Националния ръководител - по предприсъединителните инструменти и на Сертифициращия орган по отношение на структурните фондове, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство.
- Уведомяване на дирекция АФКОС относно резултатите от осъществени проверки от ОЛАФ в съответната администрация и образуванията във връзка с това наказателни производства.
- Обмен на информация, опит и добри практики между държавните органи, частния сектор и неправителствени организации по въпроси, свързани с 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 нередностите в държавите-членки на ЕС. Обсъждания в рамките на групата по поставени конкретни въпроси и казуси.



- Осъществяване на предварителен контрол върху процедури за обществени поръчки, финансирани напълно или частично със средства от европейските фондове.
- Съвместно с Управляващите органи одитори от Одитиращите органи ще участват като лектори в обучения за бенефициери по оперативните програми относно прилагането на нормативните актове в областта на обществените поръчки.
- Повишаване информираността на гражданите по отношение начините за сигнализиране за нередност; изясняване и популяризиране на понятията „нередност” и „съмнение за измама”; подобряване на средата за гражданска активност с цел разкриване и ефективно противодействие на нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС.

#### **5.2.4. Преминаване към изцяло електронно докладване**

За периода 2014 - 2020 г. предстои въвеждането на европейско ниво на нова Система за управление и наблюдение (nIMS-new Irregularity Management System), разработена от ОЛАФ, в съответствие с приетите политики и нормативна рамка, което ще наложи действия на съответните компетентни национални институции по прилагането ѝ. Предизвикателство ще бъде преминаването на национално ниво изцяло към електронно докладване, което ще облекчи работата, ще съкрати времето за подготовка, проверка и изпращане на докладите до Комисията.

В България ще бъде продължено развитието на информационните системи ИСУН, ИСАК и Акстър-Попай. За намаляване на административната тежест за кандидати и бенефициери по Европейските структурни и инвестиционни фондове се предвижда въвеждането на цялостна електронна комуникация чрез системата ИСУН 2020. Системата ще бъде надградена с приложения, които ще позволят използването ѝ от широк кръг потребители. Използване на информационна система, която обхваща всички процеси на проектния цикъл, ще позволява всички бенефициери да получат достъп и да бъдат обхванати от предоставяните електронни услуги. В същото време ще бъде подобрена възможността за извличане на информация за проверка и анализ, за разкриване и противодействие на нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС.

#### **5.2.5. Провеждане на целеви обучения за специализираните органи**

За повишаване на ефективността при разкриване и противодействие на нередностите и измамите изключително значение има високият професионализъм и експертиза на специализираните органи. Необходимо е да бъдат продължени усилията за подобряване на професионалното развитие и квалификацията на служителите от контролните, одитиращите и сертифициращите органи. Необходимо е да се усъвършенства капацитета 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 програмите на Института по публична администрация и Националния институт по правосъдието (НИП). Специален фокус ще бъде насочен върху укрепване капацитета на НИП, 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 дейности:

- Провеждане на целеви обучения, информационно-образователни кампании за специализираните органи, отговорни за разкриване и противодействие на нередностите и измамите, включително прокурори и разследващи полицаи.
- Обмяна на опит и добри практики за разкриване и противодействие на нередности и измами.
- Участие в обучения и семинари, провеждани от национални и чуждестранни експерти, относно превенцията и борбата с нередности и измами, засягащи финансовите интереси на ЕС, със специално внимание върху разкриването и установяването на нередности.
- Значително увеличение на броя обучени прокурори, разследващи полицаи, разследващи агенти на ДАНС и разследващи митнически инспектори, специализирани за работа по дела за престъпления против финансовите интереси на ЕС.
- Обособяване на специализирани звена, включително и на регионално ниво, способни да разследват мащабни случаи на измами, засягащи сериозно бюджета на ЕС.
- Създаване на работни групи за анализ на постъпилите в Управляващите органи уведомителни писма от Прокуратурата, постановления на прокурори и искания на ОЛАФ, МВР и ДАНС на месечна база с оглед проверка на правилността на предприетите действия и при необходимост предприемане на адекватни коригиращи такива.

Очаквани резултати по стратегическа цел 2:

- ❖ 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 (31.9 % към БВП 2012 г.).
- ❖ 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.
- ❖ Намалена административна тежест и подобрен анализ в резултат на въведено изцяло електронно докладване.
- ❖ Повишен професионализъм и експертиза на специализираните органи.



### **5.3. Стратегическа цел 3: Укрепване на сътрудничеството с ОЛАФ и с компетентните институции на ЕС, държавите-членки и други държави**

#### **5.3.1. По-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 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 разработването на стратегически документи и обсъждане на политики в тази област. Българските институции трябва да бъдат активен участник в дискусиите на европейско ниво, успешно защитаващи националните интереси 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 дейности:

- Засилване ролята на България 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 (COCOLAF) и неговите подгрупи.
- 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:
  - попълване на Въпросника по чл. 325 от ДФЕС;
  - предоставяне на информация по изпълнението на Препоръките на ЕК по докладите.
- Представяне на българския опит при участие в годишните семинари на звената АФКОС, подобряване на взаимодействието и заимстване на добри практики.
- Оказване на съдействие при подготовката и провеждането на организираното от ОЛАФ събитие „АФКОС Семинар 2014“, в гр. София, за представяне опита на звената АФКОС от държави-членки пред държавите кандидатки за членство със специално внимание към българския модел.
- 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.

#### **5.3.2. 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 дейности:

- Участие на компетентните национални институции в съвместни операции за борба с измамите, организирани от ОЛАФ на европейско и регионално ниво.
- Участие в съвместни двустранни и многостранни разследващи екипи при работа по случаи, засягащи финансовите интереси на ЕС.
- 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.

### **5.3.3. Участие в обучения и обмяна на опит**

ОЛАФ 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. Трябва да се засили обучението на обучители, 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 дейности:

- Участие в обученията по докладването на нередности, 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.
- 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.
- Участие в обученията по въведените нови системи при докладването на нередности за периода 2014 – 2020 г., организирани от ОЛАФ, предаване и въвеждане в практиката на наученото на национално ниво.
- 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 на дирекция АФКОС като партньор на АФКОС Хърватия, за които това е първи програмен период, при организиране и провеждане на работни посещения за обмяна на опит и обученията на компетентните власти в Хърватия.

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 разработването 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 проведените обученията по докладването на нередности и разследване на измамни практики за обмяна на опит с ОЛАФ и компетентните национални институции в държавите-членки.



#### **5.4. Стратегическа цел 4: Повишаване ефективността на дейностите по разследване, възстановяване и санкции**

##### **5.4.1. Ефективна координация на законодателните, административните и оперативните действия на институциите**

За постигане на по-висока ефективност и ефикасност при дейностите по разследването, възстановяването на средства и налагането 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 другите правоприлагащите органи, както и между съдебната и 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. Във връзка с инициативите на европейско ниво и препоръките на Комисията в тази област, със специален фокус върху проекта за Директивата относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза по наказателноправен ред, е наложително изготвянето на подходяща национална законодателна рамка, чрез изменение и допълнение на съществуващите закони и подзаконови нормативни актове или приемане на нови актове за водене на административни и наказателни производства при защита на финансовите интереси на ЕС.

За постигането на тази цел ще бъдат изпълнени следните основни дейности:

- Обсъждане на констатирани проблеми при прилагането на Наказателния кодекс, Наказателно-процесуалния кодекс, Данъчно-осигурителния процесуален кодекс и други нормативни актове и изготвяне на предложения за преодоляването им чрез законодателни промени.
- Разработване и приемане на текстове от Наказателния кодекс в контекста на противодействието на престъпленията против финансовите интереси на ЕС.
- Изготвяне на предложения за изменение и допълнение на закони и подзаконови нормативни актове или за приемането на нови актове за водене на административни и наказателни производства при защитата на финансовите интереси на ЕС.

##### **5.4.2. Оптимизиране на националните правила за налагане на санкции**

Измененията на законодателството в Република България трябва да въведат при случаи на измама наказателноправна защита на финансовите интереси на Съюза с ефективни, пропорционални и възпиращи санкции. Наред с това е необходимо 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 увеличаването на възпиращия ефект на дисциплинарните санкции резултатите от дисциплинарните производства следва да бъдат обявявани по-ефективно, като се спазват основните права на съответните лица и правилата за защита на данните.

Взимайки предвид установените проблемни области и за изпълнение на Националната стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България за периода 2014 - 2020 г. са предвидени мерки за повишаване ефективността на санкциите, свързани с нередностите в сектора на обществените поръчки.

За постигането на заложената цел ще бъдат изпълнени следните дейности:

- 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 отнемането 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.
- Повишаване осведомеността сред компетентните институции на национално ниво относно използването на Централната база данни за отстраняванията на Комисията за ранно откриване и предотвратяване на рискове, както и за публикуване на информация, свързана с отстранените икономически оператори.

#### **5.4.3. Установяване на съкратени и ясни процедури по възстановяване**

Държавите-членки в случай на опасност или 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 или наказателно производство.

В съответствие със Стратегията на Комисията за борба с измамите от 2011 г. и в изпълнение на Националната стратегия за периода 2014 - 2020 г. в Република България ще бъдат предприети мерки за оптимизиране 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 постигането на поставената цел ще бъдат изпълнени следните дейности:

- Привеждане в съответствие на националните правила за определяне и налагане на финансови корекции с Насоките за определяне на финансови корекции спрямо разходите, финансирани от Съюза при споделено управление, при неспазване на



правилата на обществените поръчки, приети с Решение на Комисията № С 9527 от 19.12.2013 г.

- Актуализиране на процедурните правила за налагане на финансови корекции.
- Създаване на организация за приоритетно събиране на дължимите средства по програми, съфинансирани от фондове на Европейския съюз или свързани с „Традиционните собствени ресурси“, като част от вноската на Република България в общия бюджет на Европейския съюз.
- Предоставяне на обратна информация по събиране на вземанията до съответния договарящ орган с оглед съдействие и актуализиране на докладите по нередности.
- Ежемесечно докладване за предприетите 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.
- 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 средства при неспазен срок за доброволно възстановяване.

#### **5.4.4. Повишаване ефективността на административните и наказателните производства**

При изпълнение на заложените по-горе оперативни цели в рамките на стратегическата цел, трябва да се постигне като краен резултат повишаване на ефективността и подобряване на ефикасността на водените административни и наказателни производства. Това е свързано с повишаване броя на приключили със съдебно решение или присъда водени съдебни производства и сумата на възстановените средства.

В доклада за дейността на ОЛАФ през 2013 г. е представена обобщена информация относно приключени разследвания на Службата, 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. От информацията е видно, че за периода от 1 януари 2006 г. до 31 декември 2013 г. от ОЛАФ са отправени 27 препоръки към българските компетентни власти за проверка на установени факти при разследвания на Службата, относно съмнения за извършено престъпление на територията на страната и за вземане на решение за повдигане на обвинение. По 18 от тези препоръки има взето прокурорско решение, като 10 са приключили с обвинителен акт, а при 8 има отказ от образуване на досъдебно производство. Според методиката на ОЛАФ за изчисление ефективността от приключени разследвания със съмнение за измама, изпратени до компетентните власти в Република България за посочения период, при съпоставяне броя на внесените в съда прокурорски актове, спрямо тези с постановен отказ за образуване на досъдебно производство се получава показател 56%, което е с 2% над средния процент за Европейския съюз. Този резултат от действията на компетентните национални власти според



ОЛАФ е индикатор както за ефективността и ефикасността на разследванията на Службата, така и за нивото на защита на финансовите интереси на ЕС в държавите-членки.

Според представените данни в годишния доклад за дейността на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕС, през 2013 г. в Прокуратурата са постъпили общо 479 материала, касаещи престъпления свързани със злоупотреби със средства на ЕС. От тях 325 броя са приключили като преписки, а по 172 броя са образувани досъдебни производства, като в съдилищата в страната за този период са внесени 98 обвинителни акта, което е с 1 % над посочения по-горе показател.

Необходимо е през програмния период 2014 – 2020 действията на компетентните институции да са насочени към повишаване процента на внесените в съд обвинителни актове, спрямо общия брой образувани досъдебни производства, както и към повишаване процента на приключените от съда наказателни дела с присъди, спрямо общия брой внесени актове.

За постигането на тази цел ще бъдат изпълнени следните дейности:

- Осъществяване на контролни действия от страна на компетентните институции, представени в Съвета, върху процеса за възстановяване на неправомерно усвоени от бенефициерите средства след установени нередности.
- Изготвяне на вътрешни правила за програмен период 2014 - 2020 г. на всички Управляващи органи във връзка с възстановяване на неправомерно изплатени средства на бенефициерите 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.
- Образоване, водене и приключване с акт, съдебно решение или присъда на производства, водени от компетентните правоприлагащи органи.

Очаквани резултати по стратегическа цел 4:

- ❖ Приети изменени и допълнени/нови нормативни актове уреждащи воденето на административни/наказателни производства при защита финансовите интереси на ЕС.
- ❖ Изготвен нов Наказателен кодекс в частта противодействие на престъпленията против финансовите интереси на ЕС.
- ❖ Установени съкратени процедури по възстановяване.
- ❖ Актуализирани процедурните правила за налагане на финансови корекции в съответствие с европейското право.
- ❖ Повишена ефективност на административните и наказателните производства.



## **6. КООРДИНАЦИЯ, НАБЛЮДЕНИЕ И ОТЧИТАНЕ НА СТРАТЕГИЯТА**

Изпълнението на настоящата Национална стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите за периода 2014 - 2020 г. следва да намери място в сегашния цикъл на стратегическо планиране и програмиране в България, който предвижда пълен набор от механизми за планиране, наблюдение и докладване.

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 ще организират в ръководените от тях институции изпълнението на конкретните дейности за защита на финансовите интереси на ЕС. Индикаторите за следене на целите и дейностите ще бъдат доразвити с посочване на конкретни срокове и отговорни институции в плана за действие.

Проектът на Националната стратегия и плана за действие се изготвят от дирекция АФКОС на базата на дадените от членовете на Съвета и Прокуратурата на Република България предложения, които след обобщение и съгласуване, се приемат на заседание от Съвета. Дирекция АФКОС координира, следи и отчита изпълнението на одобрените от Министерския съвет стратегии 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 дейности за постигане на заложените стратегически цели в Националната стратегия за борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС.

Постигането на заложените цели и дейности за изпълнение на Националната стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите за периода 2014 - 2020 г. ще се финансира със средства на участващите в националния координационен механизъм за защита на финансовите интереси на ЕС, осигурени от държавния бюджет и оперативните програми на Европейския съюз.