



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 18 юли 2025 г.
(OR. en)

11812/25

GAF 18
FIN 907
COPEN 228
EUROJUST 28
JAI 1110
COSI 142
ENFOPOL 282
EF 248
ECOFIN 1043
UD 171
FISC 206

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	17 юли 2025 г.
До:	Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	COM(2025) 546 final
Относно:	БЯЛА КНИГА за прегледа на архитектурата за борба с измамите

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2025) 546 final.

Приложение: COM(2025) 546 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 16.7.2025 г.
COM(2025) 546 final

БЯЛА КНИГА

за прегледа на архитектурата за борба с измамите

1. Въведение

В договорите на Европейския съюз (ЕС) се предвижда, че борбата с измамите и с всяка друга незаконна дейност, която засяга финансовите интереси на ЕС, е споделена отговорност на ЕС и неговите държави членки¹. Европейската комисия има основна отговорност за защитата на финансовите интереси на ЕС² чрез своите оправомощени разпоредители с бюджетни кредити (ОРБК), като работи по изпълнението на тази задача заедно с няколко специализирани органа, служби и агенции, създадени през годините. Тя взема предвид и препоръките на Европейската сметна палата (ЕСП). Заедно с компетентните органи на държавите членки и ОРБК на всички институции, органи, служби и агенции те формират архитектурата на ЕС за борба с измамите.

Архитектурата на ЕС за борба с измамите претърпя промени в течение на времето в отговор на постоянно променящите се заплахи за финансовите интереси на ЕС. Увеличиха се случаите на транснационални измами, включително измами с ДДС, както и дейността на мрежите на организираната престъпност, чиято мишена са средствата на ЕС. Налице са и все повече доказателства за основната роля на организираната престъпност в схемите за измама и обратно — за важната роля на измамите за финансиране на други форми на тежка и организирана престъпност, включително тероризъм. Измамниците вече използват модерни технологии като изкуствен интелект (ИИ), криптирана комуникация и криптовалuti за извършването и прикриването на престъпната си дейност, което представлява допълнително предизвикателство. Освен това режимите на управление се променят и самото нарастване на размера на бюджета на ЕС, обусловено от NextGenerationEU, доведе до увеличаване на сумите, изложени на риск от измами и нередности. Прегледът на рамката на архитектурата за борба с измамите представлява възможност за по-добро справяне с всички предизвикателства и преодоляване на съществуващите пропуски в защитата на финансовите интереси на ЕС. Процесът на преглед на архитектурата за борба с измамите ще бъде също така възможност за подобряване и рационализиране на сътрудничеството между различните участници в архитектурата за борба с измамите. Целта на тази бяла книга е да се подготви процесът, като се предложат за широко обсъждане няколко основни въпроса, които биха могли да бъдат разгледани в рамките на предстоящия преглед.

Прегледът на архитектурата за борба с измамите допълва подготвителната работа по следващата многогодишна финансова рамка (МФР). Целта е да се гарантира, че за следващата МФР ще бъде от полза наличието на подобрена и по-ефективна архитектура за борба с измамите, за да се защитят финансовите интереси на ЕС, като се използват по възможно най-добрия начин ресурсите (особено по отношение на взаимното допълване и координацията на функциите и дейностите на всички съответни участници). Той ще допринесе за постигането на целите, изложени от Комисията в нейните предложения за следващия дългосрочен бюджет на ЕС. По-специално, ще се разгледа проблемът за сложността, недостатъците и ограниченията на сегашната система, като максимално се увеличи въздействието на всяко изразходвано евро за съсредоточаване върху приоритетите и целите на ЕС, за които действията на ЕС носят най-голяма добавена стойност, и се гарантират отчетността и проследимостта на средствата на ЕС.

¹ Член 310, параграф 6 и член 325 от ДФЕС.

² Член 317 от ДФЕС.

Прегледът на архитектурата за борба с измамите допълва и редица други неотдавнашни или текущи инициативи на политиката в области, които са тясно свързани с борбата с измамите, като например предложението за директива относно борбата с корупцията по наказателноправен ред³, Регламента относно обвързаността с условия⁴ и мониторинга в рамките на годишния доклад относно върховенството на закона.

Европейският парламент отдава голямо значение на прегледа на архитектурата за борба с измамите. В своя „Доклад относно защитата на финансовите интереси на ЕС — борба с измамите — годишен доклад за 2023 г.“ (доклад на Комисията по бюджетен контрол)⁵ Комисията по бюджетен контрол на Европейския парламент подчерта спешната необходимост от подобряване и осъвременяване на архитектурата за борба с измамите в отговор на възникващите предизвикателства и възможности⁶. По-специално в доклада на Комисията по бюджетен контрол се подчертава необходимостта от оценяване и свеждане до минимум на дублиранятия и припокриванията между участниците в архитектурата за борба с измамите, насърчаване на стратегиите за борба с измамите на национално равнище, насърчаване на използването на цифрови инструменти и бази данни, обмисляне на създаването на централизирана структура за управление, осигуряване на стратегически надзор и преодоляване на структурните пропуски, и усъвършенстване на рамката за докладване чрез включване на резултатите от всички компоненти в годишния доклад относно защитата на финансовите интереси на ЕС (доклад относно ЗФИ) с цел повишаване на прозрачността и отчетността.

ЕСП също така прие няколко специални доклада относно борбата с измамите⁷ и извършва други одити, свързани с измами⁸. По-специално тя оценява работните договорености и координацията между Европейската прокуратура, Европейската служба за борба с измамите (OLAF), Агенцията на ЕС за сътрудничество в областта на наказателното правосъдие (Евроюст) и Агенцията на ЕС за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол)⁹, както и ефективността на националните системи за контрол при управлението на средствата от Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ)¹⁰ при предотвратяването, разкриването и, когато е целесъобразно, коригирането

³ COM/2023/234 final

⁴ Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2020 г. относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза (ОВ L 433I, 22.12.2020 г., стр. 1—10).

⁵ Доклад относно защитата на финансовите интереси на ЕС — борба с измамите — годишен доклад за 2023 г., 1 април 2025 г., Европейски парламент, Комисия по бюджетен контрол, докладчик: Gilles Boyer.

⁶ Вж. също *EU anti-fraud architecture — the role of EU-level players, how they cooperate and the challenges they face* (Архитектура на ЕС за борба с измамите — ролята на участниците на равнище ЕС, начинът, по който си сътрудничат, и предизвикателствата, пред които са изправени), проучване по искане на комисията на Европейския парламент по бюджетен контрол, Тематичен отдел по бюджетни въпроси, Генерална дирекция за вътрешни политики на ЕС, PE 763.761, от Центъра за стратегии и оценки (CSSES), август 2024 г.

⁷ Например Специален доклад № 7/2024 на Европейската сметна палата относно системите на Комисията за събиране на неправомерно разходвани средства на ЕС.

⁸ Например на Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) и системите за контрол на държавите членки, както и на стратегията на Комисията за борба с измамите (СКБИ).

⁹ Публикуването е планирано за септември 2025 г. Докладчик е J. Gregor.

¹⁰ Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (ОВ L 57, 18.2.2021 г., стр. 17—75).

на измами¹¹. Трети текущ одит¹² ще оцени ефективността на плана за действие на стратегията на Комисията за борба с измамите (СКБИ) от 2019 г.¹³

Прегледът на архитектурата за борба с измамите ще бъде извършен въз основа на цялостен подход. В рамките на прегледа ще се набележат основните участници в архитектурата за борба с измамите, ще се установят и отстранят пропуските, които могат да навредят на финансовите интереси на ЕС, и ще се насърчи ефективността на всеки етап от цикъла за борба с измамите (предотвратяване, разкриване, разследване, наказателно преследване и корекции/събиране). Както е посочено в ProtectEU — европейската стратегия за вътрешна сигурност¹⁴, резултатите от прегледа на архитектурата за борба с измамите ще допринесат за по-доброто взаимно допълване между ОРБК, Европейската прокуратура, OLAF, Европол, Евроюст, Органа за борба с изпирането на пари (ОБИП) и предложения Митнически орган на ЕС. За борбата с измамите може да е от полза вниманието да се насочи върху по-добро събиране на информация, по-добро използване на информацията и споделянето на данни, засилен достъп до данни, използването на съвременни технологии, включително изкуствен интелект, за по-добро разкриване и разследване на измами, по-добри синергии при прилагането на методите за разследване, както наказателноправни, така и административноправни, и по-добро сътрудничество. В основата на прегледа ще бъдат ефективното възпиране и реакция. Въпреки че прегледът ще бъде насочен конкретно към подобряване на архитектурата за борба с измамите, за да се гарантира, че средствата на ЕС са по-добре защитени срещу измами, той може да подпомогне и борбата с други тежки престъпления.

В настоящата Бяла книга се излагат някои направления, които да бъдат разгледани при предстоящия преглед на архитектурата за борба с измамите. Резултатите от прегледа на архитектурата за борба с измамите ще бъдат представени в съобщение на Комисията през 2026 г., което ще бъде придружено от евентуални законодателни предложения, когато е целесъобразно. Това ще стане след резултатите от текущите оценки на правните рамки, приложими за някои участници, имащи отношение към архитектурата за борба с измамите, и на Регламента относно защитата на финансовите интереси на ЕС¹⁵, както и на Директивата относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС (Директивата за защита на финансовите интереси на ЕС)¹⁶.

¹¹ Публикуването е планирано за декември 2025 г. Докладчик е I. Maletić.

¹² Публикуването е планирано за септември 2026 г. Предстои да бъде определен докладчикът.

¹³ План за действие във връзка със Стратегията на Комисията за борба с измамите — преразглеждане от 2023 г. (COM(2023) 405 final).

¹⁴ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите от 1 април 2025 г., *ProtectEU: европейска стратегия за вътрешна сигурност*, COM (2025)148.

¹⁵ Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 г. относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ L 312, 23.12.1995 г., стр. 1—4).

¹⁶ Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 г. относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (ОВ L 198, 28.7.2017 г., стр. 29).

2. Архитектурата на ЕС за борба с измамите и участниците в нея

Капацитетът на ЕС за борба с измамите и нередностите претърпя промени през годините и беше укрепен с нови участници, всеки от които допринася за съгласувани усилия. На равнище ЕС отговорността за защита на финансовите интереси на ЕС първо беше поверена на отдела за координиране на борбата с измамите (UCLAF) през 1988 г.¹⁷, а след това на OLAF. Оттогава насам поетапно бяха създадени няколко други структури, участващи в борбата с измамите, за да се повиши ефективността на системата за защита на финансовите интереси на ЕС.

Това са основните участници на равнище ЕС, чиито отговорности имат отношение към борбата с измамите и които заедно формират архитектурата на ЕС за борба с измамите:

- Оправомощените разпоредители с бюджетни кредити (ОРБК) в институциите, органите, службите и агенциите отговарят за редовното разходване и правилното използване на бюджета на ЕС в съответствие с приоритетите на политиката и условията, определени от съзаконодателите в многогодишните програми, като вземат предвид и препоръките на Службата за вътрешен одит. При тази дейност те трябва също така да разкриват и предотвратяват измами и нередности и да предприемат административни мерки за защита на бюджета на ЕС и за събиране на неправомерно разходваните средства на ЕС съгласно съответните разпоредби на Финансовия регламент (наричан също „ФР“)¹⁸. Съгласно Регламента за Механизма за възстановяване и устойчивост, когато основната отговорност за предотвратяване, разкриване и коригиране на измами, корупция и конфликт на интереси се носи от държавите членки, ОРБК трябва да предоставят уверение, че държавите членки изпълняват това задължение¹⁹. В областта на приходите ОРБК гарантират, че държавите членки изпълняват отговорността си да предоставят своевременно и правилно собствените ресурси на бюджета на ЕС.
- OLAF отговаря за провеждането на административни разследвания за защита на финансовите интереси на ЕС срещу измами, корупция и всякакви други незаконни дейности. OLAF упражнява своите разследващи правомощия (включително проверки на място) напълно независимо както в областта на разходите, така и в областта на приходите. Разследванията на службата, както и сътрудничеството ѝ с компетентните органи на държавите членки и с други участници в архитектурата за борба с измамите, се уреждат с няколко регламента²⁰. Освен това OLAF е водещата

¹⁷ UCLAF е работна група, създадена в рамките на Генералния секретариат на Европейската комисия. Тя доведе до създаването на OLAF през 1999 г. Вж. Решение 1999/352/ЕО от 28 април 1999 г. за създаване на Европейска служба за борба с измамите (OLAF)(ОВ L 136, 31.5.1999 г., стр. 20).

¹⁸ Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509 на Европейския парламент и на Съвета от 23 септември 2024 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (преработен текст) (ОВ L, 2024/2509, 26.9.2024 г.).

¹⁹ Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (ОВ L 57, 18.2.2021 г., стр. 17—75).

²⁰ Тези регламенти са:

1. Регламент № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 г. относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF) (Регламентът относно OLAF);

служба на Комисията при създаването и разработването на европейска политика за борба с измамите²¹.

- От 2021 г. насам Европейската прокуратура²² функционира като единна служба във всички участващи държави — членки на ЕС²³, които са прехвърлили на Европейската прокуратура правомощието да разследва, да води наказателно преследване и да изпраща пред съда извършителите на престъпления, засягащи финансовите интереси на ЕС, определени в Директивата за защита на финансовите интереси на ЕС (престъпления, засягащи финансовите интереси), включително измами, корупция и изпиране на пари, както и организирана престъпност, когато фокусът е върху престъпления, засягащи финансовите интереси, в съответствие с Регламента за Европейската прокуратура. Европейската прокуратура обединява усилията на прокуратурата на равнище ЕС и на национално равнище в единен подход към борбата с престъпленията, засягащи финансовите интереси.
- Службата Евроюст²⁴ е създадена през 2002 г. Тя е агенция на ЕС, която действа като център, позволяващ на националните съдебни органи да работят заедно в борбата с тежката трансгранична престъпност, включително корупцията. Тя подкрепя и координира усилията на националните органи (в държави извън ЕС, както и в държавите — членки на ЕС) при разследването и наказателното преследване на транснационалната престъпност (напр. измами, организирана престъпност и тероризъм).
- Европол²⁵ започва своята дейност през 1999 г. Нейната мисия е да подкрепя правоприлагащите органи на държавите — членки на ЕС, в предотвратяването и борбата с всички форми на тежка международна и организирана престъпност,

2. Регламент 2016/2030 на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2016 г. за изменение на Регламент № 883/2013 по отношение на секретариата на Надзорния съвет на Европейската служба за борба с измамите (OLAF).

3. Регламент 2020/2223 на Европейския парламент и на Съвета от 23 декември 2020 г. за изменение на Регламент № 883/2013 по отношение на сътрудничеството с Европейската прокуратура и ефективността на разследванията на Европейската служба за борба с измамите;

4. Регламент № 2185/96 на Съвета от 11 ноември 1996 г. относно контрола и проверките на място, извършвани от Комисията за защита на финансовите интереси на Европейските общности срещу измами и други нередности;

5. Регламент № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 г. относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности; и

6. Регламент № 515/97 на Съвета от 13 март 1997 г. относно взаимопомощта между административните органи на държавите членки и сътрудничеството между последните и Комисията по гарантиране на правилното прилагане на законодателството в областта на митническите и земеделските въпроси.

²¹ „Управлението в Европейската комисия“, Съобщение до Комисията от 24.6.2020 г., C(2020) 4240 final, стр. 16.

²² Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура (Регламентът за Европейската прокуратура) (ОВ L 283, 31.10.2017 г., стр. 1).

²³ Понастоящем в Европейската прокуратура участват всички държави членки с изключение на Дания, Ирландия и Унгария.

²⁴ Регламент (ЕС) 2018/1727 на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 г. относно Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на наказателното правосъдие (Евроюст) и за замяна и отмяна на Решение 2002/187/ПВР на Съвета (РЕ/37/2018/REV/1, ОВ L 295, 21.11.2018 г., стр. 138).

²⁵ Решение 2009/371/ПВР на Съвета от 6 април 2009 г. за създаване на Европейска полицейска служба (Европол) (ОВ L 121, 15.5.2009 г., стр. 37).

киберпрестъпност и тероризъм. Службата предоставя аналитична и оперативна помощ на тези органи и си сътрудничи с държави партньори извън ЕС и с международни организации с цел засилване на сътрудничеството.

- В качеството си на външен одитор на ЕС ЕСПП проверява всички отчети за приходите и разходите на ЕС с цел да предостави на Европейския парламент и на Съвета годишна декларация за достоверност относно надеждността на отчетите и законосъобразността на свързаните с тях операции. В тази връзка тя докладва и за нередности. Освен това ЕСПП приема специални доклади и прегледи в широк кръг области на разходи и политики на ЕС.
- Органът за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма (ОБИП) беше създаден през 2024 г., за да предотвратява изпирането на пари и финансирането на тероризма. Той ще започне да функционира пълноценно от 1 януари 2028 г. Неговите правомощия ще му позволят да подпомага оперативната координация на националните органи, натоварени с надзора или със събирането на финансова разузнавателна информация. Освен това на ОБИП са предоставени правомощия за пряк надзор, включително възможността да налага имуществени санкции и административни мерки на операторите и финансовите институции (включително банките), които са под негов пряк надзор, за да се гарантира, че те прилагат правилно и последователно правилата на ЕС за борба с изпирането на пари и с финансирането на тероризма. Тези правила бяха преработени и ще се прилагат в целия ЕС от средата на 2027 г.
- На 17 май 2023 г. Комисията предложи създаването на Митнически орган на ЕС като част от пакета за реформа на митниците²⁶. Целта е посредством този нов орган да се възприеме по-централизиран цифров подход, особено по отношение на управлението на риска и контрола в областта на митниците, за да се осигури по-ефективен, укрепен и защитен от измами митнически съюз и той да изиграе ключова роля в борбата с измамите по външните граници на ЕС.

Сътрудничеството между институциите на ЕС и държавите членки, както и между самите държави членки, е от ключово значение, тъй като ЕС и националните органи носят съвместна отговорност за защитата на финансовите интереси на ЕС. Държавите членки отговарят за приемането, прилагането и спазването на правилата и процедурите, които защитават ефективно финансовите интереси на ЕС. Те също така имат водеща роля и конкретни задължения при разкриването, докладването и справянето с дейностите, целящи извършването на измама и засягащи бюджета на ЕС. Например в областта на данъчното облагане през 2010 г. беше създадена мрежата на държавите членки Еврофиск²⁷ за борба с трансграничните измами с ДДС. Нейният мандат обхваща съвместното обработване и анализиране на данни, координирането на последващи действия и достъпа до митнически данни за освободен от ДДС внос²⁸.

²⁶ Вж. по-специално Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Митнически кодекс на Съюза и на Митнически орган на Европейския съюз и за отмяна на Регламент (ЕС) № 952/2013 (СОМ(2023/258) 258 final). Предложението е представено на законодателите.

²⁷ Регламент (ЕС) № 904/2010 на Съвета от 7 октомври 2010 г. относно административното сътрудничество и борбата с измамите в областта на данъка върху добавената стойност (преработен текст) (ОВ L 268, 12.10.2010 г., стр. 1).

²⁸ Европол, Евроюст и Еврофиск все още се характеризират с „междуправителствения дух на третия стълб“, тъй като зависят от окончателното решение на националните органи, които не са предназначени да заменят.

Чрез правото на ЕС се осигурява искрено и ефективно сътрудничество между Комисията чрез OLAF и компетентните органи на държавите членки, както и подпомагане от страна на OLAF на наказателните дела на Европейската прокуратура или допълването им с административни разследвания. Вече е налице добро равнище на сътрудничество между участниците в борбата с измамите. Това включва подкрепа от страна на OLAF за наказателните дела на Европейската прокуратура или допълването им с административни разследвания, координиране на разследващите дейности на органите на държавите членки, предоставяне на помощ на тези органи, провеждане на съвместни разследвания с подкрепата и участието на Европейската прокуратура, Европол, Евроюст, OLAF и органите на държавите членки, оперативни срещи и ежегоден обмен на мнения между OLAF²⁹, Европейската прокуратура, Европол, Евроюст и ЕСП с Европейския парламент, Съвета и Комисията.

Стратегическият акцент върху полезните взаимодействия и оптимизирането на ресурсите е от съществено значение както с оглед на разнообразните правомощия и възможности на различните участници в борбата с измамите, така и с оглед на присъединяването на нови участници към архитектурата. От съществено значение е всяка структура да може да играе своята роля в добре функционираща и ефикасна система за предотвратяване и борба с измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС.

3. Приоритетни области на прегледа на архитектурата за борба с измамите

3.1 Засилени превантивни мерки

По отношение на средствата на ЕС вече са въведени ефективни системи за борба с измамите и Комисията е предприела стъпки за непрекъснатото им усъвършенстване като част от своята стратегия за вътрешен контрол. Освен това с Финансовия регламент от 2024 г. (ФР)³⁰ бяха въведени няколко нововъведения, които ще спомогнат за допълнително засилване на предотвратяването и разкриването, коригирането и последващите действия във връзка с нередности, включително измами и корупция, считано от следващата МФР. Те включват:

- няколко подобрения³¹ в **системата за ранно откриване и изключване (EDES)**³² и разширяване на нейния обхват със споделено управление (и с пряко управление с държавите членки) от 1 януари 2028 г. С помощта на EDES могат да се разкриват вършещи измами или ненадеждни икономически оператори на ранен етап и въз основа на предполагаеми факти. При установяване на неправомерно поведение

²⁹ Член 16 от Регламент № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 г. относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (Евратом) № 1074/1999 на Съвета (ОВ L 248, стр. 1).

³⁰ Регламент 2024/2509 на Европейския парламент и на Съвета от 23 септември 2024 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (преработен текст) (ОВ L, 2024/2509, 26.9.2024 г., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>).

³¹ Тези подобрения включват ускорена процедура, правна презумпция за уведомяване, възможност за изключване на действителни собственици и няколко нови случая на тежко професионално нарушение, които могат да доведат до изключване.

³² EDES е създадена през 2016 г. като един от инструментите за защита на финансовите интереси на ЕС.

икономическият оператор може да бъде временно лишен от правото да получава средства от ЕС за срок до пет години. При определени условия случаите на EDES могат да доведат и до налагане на имуществени санкции. Решенията се вписват в централна база данни, до която имат достъп всички институции, органи, служби и агенции, както и органите на държавите членки.

- задължителното предоставяне на **единния инструмент за извличане на данни и измерване на риска (Arachne+)** за целите на одита и контрола, считано от 1 януари 2028 г. Данните, събирани от всички органи на държавите членки във връзка с всички средства, ще бъдат включвани в единен за целия ЕС инструмент. Това ще подобри контролните и одиторските функции в целия ЕС и ще подпомогне националните органи и участниците в архитектурата за борба с измамите при предотвратяването, разкриването, коригирането и последващите действия във връзка с измами, корупция и нередности, включително конфликт на интереси и двойно финансиране. Използването на Arachne+ от управляващите органи ще остане доброволно, но Европейският парламент, Съветът и Комисията се споразумяха да преразгледат задължителното използване на Arachne+ въз основа на оценка на готовността на инструмента, която ще бъде извършена от Комисията през 2027 г.

Усилията за предотвратяване на измамите трябва да продължат и може да бъдат допълнително увеличени. OLAF изгради широка мрежа от звена за контакт с държавите членки и трети държави и натрупа значителен опит в разработването на стратегии за борба с измамите в държавите членки и в държавите извън ЕС. Безценният експертен опит на OLAF в областта на предотвратяването на измами и корупция следва да се използва в максимална степен от всички участници в архитектурата за борба с измамите. Участниците в архитектурата за борба с измамите следва също да бъдат насърчавани да използват услугите на координационните служби за борба с измамите (AFCOS), които се координират от OLAF, за да се засили сътрудничеството между националните органи и органите на равнище ЕС в областта на предотвратяването на измами и корупция. Обменът на информация съгласно Регламент (ЕО) № 515/97 на Съвета също следва да се използва по-пълноценно за подобряване на взаимопомощта между националните административни органи в контекста на предотвратяването на измами³³.

Предотвратяването на измамите е особено важно в **областта на приходите, тъй като е малко вероятно органите да успеят да съберат от извършителите укритите от тях суми.** Държавите членки отговарят за събирането на изгубените суми (особено ДДС и мита). Националните органи обаче не могат да съберат повечето загуби (дори когато измамниците са установени, подвеждани под отговорност и осъдени), тъй като те обикновено организират своята неплатежоспособност или несъстоятелност или се намират извън юрисдикцията на ЕС. Поради това понастоящем фокусът на административните разследвания е върху разкриването на измамите на ранен етап и координирането на контрола от страна на националните органи с цел предотвратяване

³³ Регламент № 515/97 на Съвета от 13 март 1997 г. относно взаимопомощта между административните органи на държавите членки и сътрудничеството между последните и Комисията по гарантиране на правилното прилагане на законодателството в областта на митническите и земеделските въпроси (ОВ L 82, 22.3.1997 г., стр. 1).

на по-нататъшни измами при внос и предприемане на обезпечителни мерки за защита на бюджета на ЕС. Фокусът на наказателните разследвания в тази област е предимно върху установяването на престъпните мрежи, които стоят зад измамите, прекратяването на тяхната дейност, разбиването на престъпните мрежи и предотвратяването на бъдещи измами и свързаните с тях загуби.

Стратегиите за борба с измамите са от съществено значение за справяне с измамите и корупцията по всеобхватен начин, който включва мерки за целия цикъл на борба с измамите, включително превенция. Стратегията на Комисията за борба с измамите и нейният план за действие бяха преразгледани през 2023 г. Новият план за действие включва 44 действия по 7 теми, които обхващат приоритетите на Комисията в областта на борбата с измамите. Първата тема на плана е цифровизацията, а една четвърт от действията са насочени към подобряване на използването от страна на Комисията и държавите членки на ИТ инструменти за целите на борбата с измамите (напр. Arachne, EDES и IMS³⁴). Планът за действие предвижда също така засилено сътрудничество в рамките на Комисията, както и с ключови външни партньори и гражданското общество с цел защита на финансирането от ЕС. Сред другите теми са МВУ, митническите измами и по-нататъшното укрепване на етиката и културата за борба с измамите в Комисията. В момента планът за действие е в процес на изпълнение. Освен това службите на Комисията и изпълнителните агенции са разработили секторни стратегии за борба с измамите, които допълнително укрепват съществуващата рамка за борба с измамите.

За да се засили допълнително превенцията, на национално равнище могат да се въведат стратегии за борба с измамите със съответни планове за действие. Понастоящем не всички държави членки разполагат с национални стратегии за борба с измамите, а съществуващите стратегии не винаги следват последователен подход. Това може да доведе до слабости и пропуски в глобалния подход за борба с измамите.

3.2 Подобряване на разкриването

Разкриването на нередности, измами и други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на Съюза, на възможно най-ранен етап е необходима предпоставка за ефективното прилагане на цикъла за борба с измамите както на национално равнище, така и на равнище ЕС.

а) Докладване

На национално равнище държавите членки носят основната отговорност за разкриването и своевременното докладване на измамите и корупцията на Европейската прокуратура за разследване и наказателно преследване, както и за бързото докладване на други нередности на OLAF, като ѝ предоставят надеждни данни за измамите. Това е основно значение за предоставянето на Комисията на необходимата информация за установените или предполагаемите нередности и измами, регистрирани в държавите

³⁴ Системата за управление на нередностите (IMS) е специална електронна система за докладване на нередности. Тя е разработена и предоставена на разположение на държавите членки и държавите бенефициери. IMS функционира в рамките на информационната система за борба с измамите (AFIS) и се използва от 35 държави.

членки. В тази връзка следващата МФР представлява възможност да се преразгледа целесъобразността на националните процедури за докладване.

Използването на съществуващите инструменти, като например IMS, OWNRES³⁵ и EDES (в частта ѝ за ранно откриване), може да допринесе съществено за по-нататъшното разпространение на информация, което може да доведе до предприемането на необходимите превантивни мерки и ранното откриване на случаи на измами.

Освен това мощен инструмент в борбата срещу измамите и корупцията е защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности. Тя може да изиграе ключова роля в подкрепа на прозрачността и отчетността както на управленско, така и на корпоративно равнище, и да хвърли светлина върху измами, които иначе са трудни за разкриване. Ефективното прилагане на Директивата на ЕС за лицата, подаващи сигнали за нередности³⁶, може да допринесе за по-ефективно и ранно разкриване на измами, засягащи финансовите интереси на ЕС.

б) Обмен на информация между участниците в архитектурата за борба с измамите

Евроюст и Европол повишават капацитета на ЕС за борба с измамите, като осигуряват ефективна координация между съответните съдебни и правоприлагащи органи и улесняват обмена на информация. Те спомагат за преодоляване на ограниченията, породени от националните граници и различните правни рамки, като по този начин укрепват колективния отговор на ЕС срещу измамите и корупцията и възпрепятстват извършителите да се възползват от различията между националните системи. От решаващо значение е Европол и Евроюст да засилят сътрудничеството си, за да осигурят цялостно покритие на целия наказателен процес, като по този начин улеснят преминаването на разследванията в успешно подвеждане под отговорност и осъждане на престъпници.

Сътрудничеството и обменът на данни и информация между участниците в архитектурата за борба с измамите са от решаващо значение за разкриването. Като се има предвид нарастващият обем на данните, всеки механизъм, който би улеснил обмена на информация въз основа на последователни и хармонизирани данни, би могъл да бъде полезен. Ако е осъществимо, този обмен би могъл да се извършва в реално време и въз основа на оперативна съвместимост в съответствие с правилата за защита на данните, за да се подобри ефективността на обмена на информация и да се улеснят своевременните и координирани действия на всички съответни участници. Например незабавният обмен на практическа информация е от ключово значение за улесняване на докладването на подозрения за престъпления на Европейската прокуратура без ненужно забавяне³⁷. Друг

³⁵ Комисията е създавала базата данни за собствените ресурси (OWNRES) под формата на електронна система за улесняване на докладването и наблюдението на случаи на измами и нередности, засягащи вземанията по традиционните собствени ресурси.

³⁶ Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 г. относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза (ОВ L 305, 26.11.2019 г., стр. 17—56).

³⁷ Вж. член 24 от Регламента за Европейската прокуратура.

пример е, че данните, събрани от OLAF по време на разследвания на митнически измами, могат да бъдат полезни на Европол в работата ѝ по борбата със заобикалянето на ограничителните мерки (санкциите) на ЕС.

в) Използване на нови технологии и изкуствен интелект, анализ на данни и споделяне на разузнавателна информация

Измамниците използват нови технологии, за да открият нови начини за извършване на измами. Изкуственият интелект и новите ИТ инструменти обаче могат да помогнат и на участниците в архитектурата за борба с измамите да засилят борбата с измамите. Способността на тези инструменти да анализират големи количества данни може да бъде особено полезна за разкриване на измами на ранен етап.

Основните въпроси по отношение на **предотвратяването и разкриването**, които може да бъдат разгледани в рамките на прегледа на архитектурата за борба с измамите, са:

- Как може да се гарантира, че всички участници предприемат подходящи действия (включително обмен на необходимата информация) на възможно най-ранен етап както на национално равнище, така и на равнище ЕС, за да се повиши капацитетът за предотвратяване и разкриване на измами в целия ЕС?
- Как може да се гарантира ранният достъп до практическа информация за докладвани нередности и измами, включително сред независимите разследващи органи на ЕС?
- Какви законодателни изменения са необходими, за да се улесни достъпът на всички участници в архитектурата за борба с измамите до съответните данни, обменът на информация и обединяването на техническата подкрепа, като се използват силните страни на всеки конкретен участник в архитектурата за борба с измамите и при спазване на подходящи процесуални гаранции и гаранции за защита на данните?
- Как националните стратегии за борба с измамите могат да засилят борбата с тях?
- Как може да се гарантира ефективното докладване от страна на държавите членки на предполагаеми случаи на нередности и измами (IMS, OWNRES) и използването му за предотвратяване и разкриване?
- По какъв начин държавите членки и участниците в архитектурата за борба с измамите могат да използват новите инструменти с изкуствен интелект, както и съществуващите инструменти като EDES и Arachne+, за да повишат степента на предотвратяване/разкриване?

3.3 Подобряване на капацитета за разследване и наказателно преследване

а) Капацитет за обмен на данни, оперативен анализ и криминалистична експертиза във фазата на разследване

Налице е значителен потенциал за събиране, споделяне и анализ на данните от съответните цифрови инструменти на участниците в архитектурата за борба с измамите, включително с помощта на изкуствен интелект. Този потенциал обаче е ограничен от различията в начина, по който държавите членки използват и обменят информация. Такива несъответствия могат да възникнат на различни етапи от веригата за борба с измамите, но все пак имат важни последици във фазата на разследване.

Участниците в архитектурата за борба с измамите вече имат достъп до базите данни на другите участници, но условията, при които се осъществяват този достъп и обмен на данни, могат да се подобрят още повече. Например може да е от полза да се създадат, при определени условия и при спазване на подходящи процесуални гаранции и гаранции за защита на данните, конкретни правила, които да позволяват на OLAF и на Европейската прокуратура да обменят информация с Еврофиск и да им се предостави централизиран достъп на равнище ЕС до определена информация за ДДС, за да могат да разследват потенциални измами или нередности, свързани с ДДС.

Друга област, в която могат да се постигнат по-добри полезни взаимодействия, е свързана с използването на експертен опит. Всички участници в архитектурата за борба с измамите използват вътрешен аналитичен капацитет и/или криминалистична експертиза, за да извършват своята работа. В контекста на ограничените ресурси на администрацията на ЕС биха могли да се въведат подходящи административни мерки, които да позволят обединяването на съществуващия експертен опит и изграждането на съвместен капацитет за съвременни разследвания за борба с измамите, включващи различни участници в архитектурата за борба с измамите.

Сред участниците в архитектурата на ЕС за борба с измамите OLAF и Европол имат уникален дългогодишен опит в областта на криминалистиката и оперативния анализ. Европол вече улеснява обмена на информация между правоприлагащите органи, включително полицията и митницата. Без да се предопределят резултатите от текущата оценка, в рамките на прегледа на архитектурата за борба с измамите и в контекста на актуализирането на правомощията на Европол, обявено в ProtectEU — европейската стратегия за вътрешна сигурност³⁸, би могъл да се разгледа въпросът за засилване на ролята на Европол като потенциално ключовия участник в ЕС в областта на анализа на данни и изземването за целите на криминалистиката. Освен това тясното сътрудничество и обменът на информация между участниците в архитектурата за борба с измамите могат да дадат възможност за предприемане на последващи действия свързани с други тежки престъпления, по улики, които могат да бъдат открити при разследването на измами.

³⁸ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите от 1 април 2025 г., *ProtectEU: европейска стратегия за вътрешна сигурност* (COM (2025)148).

И на последно място, центърът за митнически данни на ЕС, управляван от новия Митнически орган на ЕС³⁹, ще предостави набор от данни в реално време за митническите потоци и подобрен капацитет за анализ на данни, което ще даде възможност за по-добро управление на риска и митнически контрол по външните граници.

б) Засилено взаимно допълване и координация между Европейската прокуратура и OLAF

С оглед на общата цел на Европейската прокуратура и OLAF да защитават бюджета на ЕС, Регламентът за Европейската прокуратура изрично забранява провеждането на паралелни административни разследвания от страна на OLAF на същите факти, по които Европейската прокуратура провежда наказателно разследване, като същевременно с това законодателят на ЕС изрично посочва, че Европейската прокуратура и OLAF следва да установят и поддържат тясно сътрудничество, насочено към осигуряване на взаимното допълване на съответните им правомощия и избягване на дублирането. В Регламента за Европейската прокуратура се посочва, че тя може да поиска от OLAF „да подпомогне или допълни“ дейностите на Европейската прокуратура, включително чрез провеждане на административни разследвания⁴⁰. Впоследствие в измененния Регламент относно OLAF тези административни разследвания се наричат „допълващи разследвания“, въпреки че те не винаги включват разследвания, като така бе осигурена специфична правна рамка за OLAF да ги провежда и да си сътрудничи с Европейската прокуратура.

Подкрепата на OLAF за Европейската прокуратура и допълващите разследвания са отразени и в работната договореност между OLAF и Европейската прокуратура⁴¹, в която се посочва, че „целта им следва да бъде улесняване на събирането на необходимата информация за приемането на предпазни мерки или на финансови, дисциплинарни или административни действия“. Допълващи разследвания и дейности от страна на OLAF може да са необходими по-специално в следните случаи: i) приложимият давностен срок за престъплението, разследвано от Европейската прокуратура, представлява конкретна

³⁹ Вж. Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Митнически кодекс на Съюза и на Митнически орган на Европейския съюз и за отмяна на Регламент (ЕС) № 952/2013 (COM(2023/258) 258 final).

⁴⁰ Вж. член 101, параграф 3 от Регламента за Европейската прокуратура: „В хода на разследване, извършвано от Европейската прокуратура, последната може да поиска от OLAF, съгласно правомощията на OLAF, да подпомогне или допълни дейностите на Европейската прокуратура, по-специално чрез: а) предоставяне на информация, анализи (включително съдебно-медицински анализи), експертни познания и опит и оперативна подкрепа; б) улесняване на координацията на конкретни действия на компетентните национални административни органи и органи на Съюза; в) провеждане на административни разследвания.“ Вж. също член 12д от Регламента относно OLAF („Подкрепа на Службата за Европейската прокуратура“), който гласи: „1. В хода на разследване, извършвано от Европейската прокуратура, и по искане на Европейската прокуратура в съответствие с член 101, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2017/1939 Службата, в съответствие със своя мандат, подпомага или допълва дейността на Европейската прокуратура, по-специално чрез: а) предоставяне на информация, анализи (включително съдебно-медицински анализи), експертни познания и опит и оперативна подкрепа; б) улесняване на координацията на конкретни действия на компетентните национални административни органи и органи на Съюза; в) провеждане на административни разследвания.“

⁴¹ Точка 6.2 от работната договореност между Европейската служба за борба с измамите и Европейската прокуратура, 5 юли 2021 г.:

https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-07/Working_arrangement_EPPU_OLAF.pdf.

пречка за ефективното събиране на вземанията; ii) необходимо е да се предприемат административни предпазни мерки и когато е възможно, да се стартират действия за събиране на вземанията на ранен етап, докато трае наказателното разследване на Европейската прокуратура; iii) вследствие на вредите, произтичащи от предполагаемото престъпление, е налице заплахата за бюджета на ЕС; iv) налице са разумни основания да се смята, че може да са необходими или оправдани препоръки за приемане на дисциплинарни или административни действия (включително препоръки за отнасяне на случая до експертната комисия на EDESe); и v) налице са доказателства за нередност, която не е свързана с измама.

Въпреки това използването на допълнителните административни разследвания досега остава доста ограничено⁴², макар че и двата вида разследвания (наказателни и административни) са от съществено значение и допринасят за пълната защита на бюджета на ЕС и за предотвратяване или ограничаване на вредите. Например, за да се осигури ефективна защита на бюджета на ЕС, е необходимо възможно най-рано да се предприемат адекватни административни мерки за опазване на вече изплатените средства и за предотвратяване на неправомерното разходване на допълнителни средства, включително мерки във връзка с EDES. Като използва пълноценно всички налични инструменти и същевременно гарантира, че наказателните и административните разследвания не се дублират, ЕС може да защити по-добре финансовите си интереси и да насърчи създаването на среда на прозрачност, отчетност и устойчивост.

Поради това следва да се обмислят конкретни начини да се засили сътрудничеството и взаимното допълване между Европейската прокуратура и OLAF (както и с други участници в архитектурата за борба с измамите), за да се избегне рискът от некоординирани действия; да се направи възможно най-ясното разграничаване на съответните им роли; да се регламентират условията, при които се извършват различните дейности.

в) По-добра подкрепа за наказателното преследване

Европейската прокуратура е компетентна да провежда разследвания, да осъществява наказателно преследване и да предава на съд извършителите на престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза, определени в Директивата за защита на финансовите интереси на ЕС, в съответствие с Регламента за Европейската прокуратура.

С оглед на натрупания опит може да са необходими някои подобрения както на национално, така и на европейско равнище, за да се повиши ефективността на дейностите на Европейската прокуратура. На национално равнище специалните и специализираните правоприлагащи органи биха могли да подкрепят по-ефективно Европейската прокуратура, по-специално в области като митници, данъчни измами и финансови престъпления. На равнище ЕС засиленото сътрудничество с Европол по отношение на анализа на риска и оперативната подкрепа, както и с Евроюст по

⁴² Вж. сравнение между допълващите разследвания и цялостната разследваща дейност на двете служби: след три години и половина оперативното сътрудничество OLAF и Европейската прокуратура са работили заедно по около 136 разследвания (към 31 декември 2023 г. Европейската прокуратура е провела 1927 активни разследвания).

отношение на функционирането на съвместните екипи за разследване (СЕР), би дало възможност за по-голяма подкрепа на Европейската прокуратура, особено при трансгранични случаи. Освен това една полуавтоматична система за наличие/липса на съвпадение, предназначена за Европейската прокуратура, Евроюст, Европол и OLAF, която, при спазване на процесуалните гаранции и правомощията на всички органи и агенции, би могла да подобри ранното разкриване на трансгранични престъпни схеми и да улесни сътрудничеството.

Основните въпроси по отношение на споделянето на данни и аналитичния/криминалистичния капацитет, разследването и наказателното преследване, които биха могли да бъдат разгледани в рамките на прегледа на архитектурата за борба с измамите, са:

- Как наказателните разследвания, провеждани от Европейската прокуратура, могат да бъдат допълнени по по-ефективен начин, когато е целесъобразно, от административните разследвания, провеждани от OLAF, за да се изгради стабилна основа за ранното приемане от Комисията на административни мерки, включително предпазни мерки и/или мерки за събиране на вземанията?
- Как може да се подобри достъпът до съответните данни, свързани с подозрения за измами или финансови престъпления, засягащи интересите на ЕС?
- Как може да се подобри своевременният достъп и предаването на съответната информация между участниците в архитектурата за борба с измамите?
- Как могат да се използват новите технологии и изкуственият интелект за повишаване на ефективността на участниците в архитектурата за борба с измамите?
- Как може да се повиши ефективността на национално равнище и на равнище ЕС на разследването и наказателното преследване на престъпленията, засягащи финансовите интереси?

3.4 Към по-ефективен процес на събиране на вземанията за бюджета на ЕС

Процесът на събиране на вземанията зависи от държавите членки (по-специално по отношение на приходите) и от институциите, органите, службите и агенциите (по отношение на разходите). Това е сложен процес, за който се изисква сътрудничество не само в рамките на Комисията, но и с редица други участници (включително независими разследващи органи, като например OLAF и Европейската прокуратура и съответните

национални органи)⁴³. Със създаването на Европейската прокуратура значително се укрепи цялостната архитектурата за борба с измамите, а дейностите по наказателно преследване донесоха резултати по отношение на обвинителните актове, присъдите и конфискацията на активи, въпреки че в настоящата правна рамка Европейската прокуратура има само ограничена роля в процеса на събиране на вземанията. Текущата съдебна практика на Съда на Европейския съюз⁴⁴, свързана с Регламента относно защитата на финансовите интереси⁴⁵ и Финансовия регламент, предоставя правното основание за разработването на допълнителни инструменти за събиране на вземанията, включително от физическите лица, които са отговорни за измамата, посредством административни решения. Като цяло, както отбеляза и ЕСП⁴⁶, са необходими допълнителни подобрения, за да се повиши ефективността на процеса на събиране на вземанията за бюджета на ЕС.

а) Приходи

По отношение на приходите държавите членки носят основната отговорност за установяването и събирането на митата, които се наричат традиционни собствени ресурси (ТСР) и които финансират пряко бюджета на ЕС. Поради това държавите членки са длъжни да въведат подходящи системи за контрол, за да гарантират, че техните национални митнически органи извършват своя митнически контрол по подходящ начин. Националните митнически органи играят ключова роля в архитектурата на борбата с измамите, като се явяват първата линия на защита срещу незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на ЕС. По настоящата МФР за периода 2021—2027 г. държавите членки запазват 25 % от общия размер на събраните мита. Финансовите вреди, оценени от Европейската прокуратура и OLAF в тази област, са свързани предимно с митнически измами, които водят до по-ниска събираемост на митата и съответно до по-ниски от дължимите ТСР, предоставени на бюджета на Съюза. Тъй като събирането на вземания от недобросъвестни вносители обикновено е ограничено, фокусът на административните разследвания е да се разкрият измамите на ранен етап в координация с държавите членки, за да се улесни приемането на предпазни мерки за защита на бюджета на ЕС.

Освен това новият Митнически орган на ЕС ще даде възможност за допълнителна координация на управлението на риска на равнище ЕС, като същевременно с това се

⁴³ Това не винаги е така. По време на преговорите за преработването на ФР от 2024 г. Съветът отказа да предостави на Комисията правото да използва механизма за взаимна помощ, който държавите членки прилагат помежду си от много години насам за събиране на национални дългове. Това води до забавяне на процеса на събиране на вземания, тъй като задължава Комисията да намира сама основната информация, от която се нуждае (напр. относно самоличността, платежоспособността, адреса или активите на длъжника), за да събере средствата.

⁴⁴ Решения от 26 септември 2024 г. по съединени дела C-160 и 161/22P, Европейска комисия/НВ; от 4 октомври 2024 г. по дело C-721/22P, Европейска комисия/РВ, и от 29 февруари 2024 г. по дело C-437/22, Eesti Vabariik.

⁴⁵ Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 г. относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности, (ОВ L 312, 23.12.1995 г., стр. 1—4).

⁴⁶ Специален доклад № 7/2024 на Европейската сметна палата относно системите на Комисията за събиране на неправомерно разходвани средства на ЕС.

интегрират резултатите от установените измами в бъдещи действия, например чрез бъдещия център за митнически данни на ЕС.

По отношение на ДДС собственият ресурс на база ДДС, който се полага на ЕС, се изчислява въз основа на действително събрания от държавите членки ДДС. Съответно всеки спад в събираемостта на ДДС не само намалява приходите на държавите членки, но и на собствените ресурси от ДДС за общия бюджет на ЕС, което се отразява на равнището на ресурса от БНД за всички държави членки⁴⁷. Освен това значителна част от вредите, свързани с ДДС, произтичат от трансгранични измами с ДДС, често извършвани в рамките на престъпни организации. Този проблем може да бъде решен по-ефективно и ефикасно чрез по-тясно сътрудничество между държавите членки и институциите и органите на ЕС (Европейската прокуратура, OLAF, Комисията и др.), както и чрез по-тясно сътрудничество в съдебната област, включително с държави извън ЕС и международни организации, въз основа на многобройните административни договорености, сключени от OLAF, които значително подобряват транснационалното административно сътрудничество и улесняват достъпа до информация и подкрепата, която може да бъде предоставена от Евроюст. Освен това Еврофиск ще продължи да играе ключова роля в борбата с измамите с ДДС.

б) Разходи

Финансовите препоръки, издадени от OLAF в периода 2012—2023 г., показват, че процентът на събираемост зависи от различни променливи (напр. начинът на управление на бюджета и правната сложност на отделните случаи).

Разходната част обхваща начините на пряко, непряко и споделено управление. При прякото управление поуките, извлечени от препоръките на OLAF, вече доведоха до приемането от страна на Комисията на 6 февруари 2024 г. на подобрена корпоративна стратегия за управление на длъжниците на Комисията. Тази стратегия е насочена към по-бързо събиране на повече вземания и има двойна цел:

- да се намали разликата между сумите, които OLAF препоръчва да бъдат събрани, и сумите, които е установено, че трябва да бъдат събрани⁴⁸, чрез по-добро взаимодействие между OLAF и ОРБК; и
- да се намали разликата между установените и събраните суми чрез подобряване на вътрешния механизъм на Комисията за мониторинг на изпълнението на препоръките на OLAF.

Събираемостта на вземанията за бюджета на ЕС все още се нуждае от подобрение. Поради това трябва да продължат размислите за това как ефективно да се гарантира на практика, че бюджетът на Съюза ще получи обезщетение за претърпените вреди.

⁴⁷ Вж. в този смисъл решението по дело *Åkerberg Fransson*, С-617/10, EU:C:2013:105, параграф 34 и цитираната съдебна практика.

⁴⁸ Разпоредителят с бюджетни кредити от службата, към която е адресирана препоръката на OLAF (по отношение на митническите въпроси — органите на съответната държава членка), може да отхвърли изцяло или отчасти препоръката на OLAF. Следователно сумата, която е установено, че трябва да бъде събрана, е окончателната сума, която адресатът на препоръката ще поиска да бъде събрана или в случай на споделено управление — да бъде изключена от финансиране от ЕС.

По искане на Комисията Европейската прокуратура се съгласи да преработи своите образци на уведомления, за да предостави на ОРБК необходимата своевременна, подробна и практическа информация за предприемане на подходящи мерки за защита на финансовите интереси на ЕС⁴⁹.

Без да се засягат евентуални законодателни промени, Комисията също така обмисля краткосрочни действия за подобряване на вътрешния мониторинг на препоръките на OLAF и последващите действия в отговор на уведомленията на Европейската прокуратура⁵⁰ с оглед на постигане на подобрения на практика.

Защитата на финансовите интереси на ЕС не би била пълна без необходимото взаимно допълване между i) ефективното разследване и наказателно преследване на престъпления срещу финансовите интереси на ЕС; и ii) събирането на вземанията и административните/предпазните мерки, предприети както на равнище ЕС, така и на национално равнище (например изключване от бъдещо финансиране от ЕС и обезщетение за вредите, нанесени на бюджета на ЕС чрез граждански иск). Това взаимно допълване е изискване на Договорите и на Финансовия регламент⁵¹.

Ефективното възпиране не е възможно без комбинация от бързи наказателни разследвания, окончателни присъди, административни мерки, приети от ОРБК, включително предпазни мерки, санкции, наложени от съдилища или административни органи, и ефективно събиране на вземанията

С оглед на повишаването на ефикасността на процеса на събиране на вземанията основните въпроси, които биха могли да бъдат разгледани в рамките на прегледа на архитектурата за борба с измамите, са:

- Как може да се защити бюджетът на ЕС, като се гарантира, че ОРБК могат да приемат предпазни мерки и мерки за събиране на вземанията и да получат ефективно и своевременно обезщетение за вредите, нанесени на финансовите интереси на ЕС?
- Как може да се улесни събирането на вземания за бюджета на ЕС, по-специално чрез прехвърляне на постъпления от процедури по несъстоятелност и от иззети и конфискувани активи в резултат на разследвания на Европейската прокуратура, включително чрез използване на ролята на Европейската прокуратура в наказателните производства за подпомагане на събирането на такива активи в полза на бюджета на Съюза?
- Как може да се засилят допълнително действията за възпиране от страна на участниците в архитектурата за борба с измамите?

⁴⁹ Преработените образци са приложени към Споразумението за определяне на условията за сътрудничество между Комисията и Европейската прокуратура от 2 юни 2021 г. Те се прилагат от ноември 2024 г.

⁵⁰ Такива действия може да включват определяне на служба на Комисията, която да отговаря за подпомагането на ОРБК при вземането на ранни предпазни мерки и стъпки за своевременно събиране на вземанията, и подобряване на сътрудничеството между съответните служби и инструменти за докладване.

⁵¹ Вж. член 325 от ДФЕС, както и членове 129 и 138 от ФР.

3.5 Подобряване на управлението на архитектурата за борба с измамите

В своя доклад Комисията по бюджетен контрол на Европейския парламент призова за по-измеримо и ориентирано към резултатите управление на архитектурата за борба с измамите, по-ефективно разпределение на адекватни ресурси и по-ефикасното им използване, по-цялостен подход при докладването чрез доклада относно защитата на финансовите интереси; и по-добра координация и сътрудничество между участниците в архитектурата за борба с измамите⁵².

При прегледа на архитектурата за борба с измамите ще се вземат предвид резултатите от съответните текущи оценки и ще се използва за основа работата на всички участници в архитектурата за борба с измамите. Въз основа на това при прегледа ще се разгледат правомощията, взаимното допълване и координацията на тези органи и ще се осигури по-добре интегрирана архитектура за борба с измамите.

При настоящата правна рамка участниците в архитектурата за борба с измамите имат свои собствени задължения за докладване на дейностите си в областта на борбата с измамите. Това доведе до различия в индивидуалните подходи към сътрудничеството и докладването. Липсата на последователен подход възпрепятства получаването на ясна обща представа за това как се осигурява защитата на финансовите интереси на ЕС посредством различните действия в рамките на архитектурата за борба с измамите.

Основните въпроси по отношение на **управлението на архитектурата за борба с измамите**, които биха могли да бъдат разгледани в рамките на прегледа на архитектурата за борба с измамите, са:

- Как може да се подобри координацията на всички съответни участници, включително по отношение на докладването на предприетите действия за защита на финансовите интереси на ЕС?
- Необходимо ли е да се определи общ набор от показатели, за да се гарантира последователност в докладването и да се получи по-ясна представа за това как участниците в архитектурата за борба с измамите защитават съвместно финансовите интереси на ЕС в рамките на съответните си правомощия?
- Как може да се подобри редовният стратегически и оперативен диалог и обменът на най-добри практики, както и мониторингът на изпълнението на действията, които ще бъдат определени в контекста на прегледа на архитектурата за борба с измамите?

4. Заключение: следващи стъпки

В настоящата Бяла книга се излагат някои направления, които да бъдат разгледани при прегледа на архитектурата за борба с измамите, и областите, върху които да се съсредоточи. Комисията приканва традиционните заинтересовани страни (Европейския парламент, Съвета и ЕСП), както и всички участници в архитектурата за борба с измамите, да допринесат за обсъждането въз основа на горепосочените насоки и

⁵² Доклад относно защитата на финансовите интереси на ЕС — борба с измамите — годишен доклад за 2023 г., 1 април 2025 г., Европейски парламент, Комисия по бюджетен контрол, докладчик: Gilles Boyer, параграфи 3, 4, 6 и 7.

въпроси. По този начин ще бъде възможно да се вземат предвид тези становища, заедно с резултатите от текущите оценки на правните рамки, приложими за някои участници, имащи отношение към архитектурата за борба с измамите (например Евроюст, Европол, Европейската прокуратура и OLAF) и докладите по Директивата за защита на финансовите интереси на ЕС.

Резултатите от прегледа на архитектурата за борба с измамите ще бъдат представени в съобщение на Комисията през 2026 г. Те може да бъдат придружени, когато е целесъобразно, от евентуални законодателни предложения, свързани с регламентите за OLAF, Европейската прокуратура, Евроюст, Европол или Еврофиск и Директивата за защита на финансовите интереси на ЕС. Това може да се окаже уникална възможност за осигуряване на по-съгласувана архитектура за борба с измамите с опростени и конкретни отговори на въпросите, поставени в настоящата бяла книга, и съобразени с новата МФР. Някои от тези въпроси изискват по-задълбочен анализ в контекста на текущите оценки. Поради това Комисията предлага обсъждането относно бъдещето на архитектурата на ЕС за борба с измамите да се проведе в този контекст.