



Съвет на  
Европейския съюз

Брюксел, 26 септември 2022 г.  
(OR. en)

12830/22

FIN 968  
GAF 18

### ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

---

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от  
г-жа MARTINE DEPREZ, директор

Дата на получаване: 25 септември 2022 г.

До: Генералния секретариат на Съвета

---

№ док. Ком.: COM(2022) 482 final

---

Относно: ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ  
ПАРЛАМЕНТ 33-ти годишен доклад относно защитата на  
финансовите интереси на Европейския съюз и борбата с измамите  
– 2021 г.

---

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2022) 482 final.

Приложение: COM(2022) 482 final



Брюксел, 23.9.2022 г.  
COM(2022) 482 final

## **ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ**

**33-ти годишен доклад относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз и борбата с измамите – 2021 г.**

{SWD(2022) 302 final} - {SWD(2022) 303 final} - {SWD(2022) 304 final} -  
{SWD(2022) 305 final} - {SWD(2022) 306 final} - {SWD(2022) 307 final}

# Съдържание

<b>1.</b>	<b>Въведение .....</b>	<b>6</b>
1.1.	Основни понятия.....	6
1.2.	Финансовите интереси на ЕС през 2021 г. ....	7
<b>2.</b>	<b>Акценти през 2021 г.....</b>	<b>9</b>
2.1.	Основни приети актове.....	9
2.2.	Съдебна практика по дела, свързани със защитата на финансовите интереси .....	10
<b>3.</b>	<b>Архитектурата на Съюза в областта на борбата с измамите.....</b>	<b>12</b>
3.1.	Европейско равнище.....	12
3.1.1.	Европейски парламент.....	12
3.1.2.	Съвет .....	13
3.1.3.	Европейска комисия .....	13
3.1.4.	Европейска служба за борба с измамите (OLAF) .....	14
3.1.5.	Европейска прокуратура .....	15
3.1.6.	Европейска сметна палата (ЕСП) .....	17
3.1.7.	Евроюст.....	17
3.1.8.	Европол.....	18
3.2.	На ниво държави членки .....	18
3.2.1.	Координационни служби за борба с измамите (AFCOS) .....	18
3.2.2.	Национални стратегии за борба с измамите (НСБИ).....	19
3.2.3.	Изпълнение на препоръките от 2020 г. от държавите членки.....	20
<b>4.</b>	<b>Сътрудничество в областта на борбата с измамите .....</b>	<b>22</b>
4.1.	Международно сътрудничество .....	22
4.1.1.	Сътрудничество с държави извън ЕС и разпоредби за взаимопомощ и борба с измамите в международните споразумения.....	22
4.1.2.	Конвенция на Организацията на обединените нации срещу корупцията (CoSP9) и подкрепени от ЕС резолюции .....	23
4.1.3.	Борба с незаконната търговия с тютюневи изделия .....	23
4.2.	Сътрудничество между ЕС и държавите членки .....	24
4.2.1.	Дейности на Експертния комитет за координиране на предотвратяването на измамите (COCOLAF) .....	24
4.2.2.	Програмата на ЕС за борба с измамите.....	24
4.2.3.	Сътрудничество в областта на приходите .....	26
4.2.3.1.	Програма „Митници“.....	26
4.2.3.2.	Програма „Фискалис“ .....	26
4.2.3.3.	Съвместни митнически операции (СМО).....	27
<b>5.</b>	<b>Ключови мерки за защита на финансовите интереси на ЕС и борба с измамите .....</b>	<b>29</b>
5.1.	Транспониране на Директивата за защита на финансовите интереси .....	29
5.2.	Борба срещу изпирането на пари.....	30
5.3.	Механизъм за възстановяване и устойчивост .....	30
5.4.	Защита на лицата, които подават сигнали за нередности .....	32
5.5.	Инструментарий за върховенството на закона .....	32
5.5.1.	Доклад относно върховенството на закона — основни констатации и акценти в областта на защитата на финансовите интереси на ЕС.....	33
5.5.2.	Напредък в прилагането на Регламента на ЕС относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза .....	33

5.6.	Политика на борба с корупцията .....	33
<b>6.</b>	<b>Резултати от контролните дейности.....</b>	<b>34</b>
6.1.	Източници на данни и методология .....	34
6.2.	Приходи .....	36
6.2.1.	Измами с ДДС .....	36
6.2.2.	Традиционни собствени ресурси .....	37
6.3.	Разходи.....	39
6.3.1.	Споделено управление.....	41
6.3.2.	Непряко управление .....	46
6.3.3.	Пряко управление .....	47
<b>7.</b>	<b>Перспективи за 2022 г., заключения и препоръки .....</b>	<b>47</b>
7.1.	Областта на борбата с измамите в ЕС.....	48
7.2.	Прозрачност, управление на риска от измами и цифровизация на борбата с измамите .....	49

## РЕЗЮМЕ

Пандемията от COVID-19 доведе до нови предизвикателства, на които ЕС реагира бързо, гъвкаво и като използва нови инструменти и ресурси. С въвеждането на Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) и изпълнението на националните планове за възстановяване и устойчивост ролята на националните органи за осигуряване на адекватно ниво на защита на финансовите интереси на ЕС нарасна значително. Комисията подкрепи националните органи при оценката на националните планове, като обърна специално внимание на разработването на мерки за защита на ресурсите на МВУ от измами, корупция, конфликт на интереси и двойно финансиране.

През 2021 г. ЕС и националните участници в борбата с измамите засилиха сътрудничеството си както във връзка със защитата на приходите, така и на разходите на ЕС. На 1 юни 2021 г. започна да функционира Европейската прокуратура. Оперативните резултати от дейността на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) и Европейската прокуратура показват добавената стойност, която органите на ЕС внасят в защитата на финансовите интереси на ЕС и борбата с измамите, като преодоляват ограниченията на националните системи, по-специално при справянето с трансграничната престъпност.

През 2021 г. ЕС завърши приемането на разходните програми за периода 2021—2027 г. Законодателството гарантира, че Комисията, OLAF, Европейската сметна палата и Европейската прокуратура могат да упражняват своя мандат и че националните органи въвеждат ефективни мерки за борба с измамите, като отчитат всички установени рискове. Сред тези програми Програмата на ЕС за борба с измамите подпомага борбата с измамите, като предоставя безвъзмездни средства за конкретни инициативи и дава възможност за финансиране на специализирана ИТ платформа и инструменти за улесняване на обмена на информация между държавите членки и ЕС.

През 2021 г. броят на измамите и нередностите, докладвани от компетентните органи на ЕС и националните органи, остана стабилен в сравнение с 2020 г., докато свързаните с тях неправомерни суми се увеличиха поради значителните разкрития в ограничен брой държави членки. В някои области на разходите броят на докладваните нередности, които не са свързани с измами, е нисък в сравнение с предходния програмен период. Този спад може да се обясни отчасти например със забавянето на изпълнението на оперативните програми, промените в практиките на докладване и използването на опростени варианти на разходите.

Освен повтарящите се рискове, изпълнението на МВУ ще увеличи натиска върху националните администрации през следващите години, тъй като те ще трябва да изпълняват плановете по МВУ и едновременно с това разходните програми за периода 2021—2027 г. В тази връзка те ще трябва да покажат експертни познания и да упражнят контрол върху различните начини на управление, свързани с изпълнението на различните фондове.

ЕС се стреми да постигне по-голяма съгласуваност и хармонизация, за да премахне потенциалните пропуски в цялостната архитектура на контрола, които биха могли да бъдат използвани от измамници. Ръководните принципи вече са заложили в законодателството на ЕС, но може да бъдат допълнително засилени. Държавите членки следва да отстранят установените проблеми, свързани с транспонирането на Директивата за защита на финансовите интереси, и да продължат да повишават прозрачността, да цифровизират борбата с измамите и непрекъснато да укрепват и развиват оценката и управлението на риска от измами. Комисията представи предложение за изменение на Финансовия регламент, което има за цел да засили действията на ЕС в тази насока.

## СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

AFIS	Информационна система за борба с измамите
AFCOS	Координационна служба за борба с измамите
СКБИ	Стратегия на Комисията за борба с измамите
CoSP	Конференция на държавите — страни
ГД	Генерална дирекция
ЕСП	Европейска сметна палата
EDES	Система за ранно откриване и отстраняване
ЕП	Европейски парламент
EPF	Европейски механизъм за подкрепа на мира
EPPO	Европейска прокуратура
ЕСИ	
фондове	Европейски структурни и инвестиционни фондове
ЕС	Европейски съюз
	Мисия за съдействие в областта на граничния контрол на Молдова и
EUBAM	Украйна
FCTC	Рамкова конвенция за контрол на тютюна
FDR	Коефициент на разкриване на измамите
HFC	Флуоровъглеродороди (хладилни газове)
IDR	Коефициент на разкриване на нередности
IMS	Система за управление на нередностите
CEP	Съвместен екип за разследване
МФР	Многогодишна финансова рамка
NGEU	Next Generation EU
OFIS	Информационна система за биологично земеделие
OLAF	Европейска служба за борба с измамите
ЗФИ (PIF)	Защита на финансовите интереси на Европейския съюз
МВУ	Механизъм за възстановяване и устойчивост
ОВР	Опростени варианти за разходите
ДФЕС	Договор за функционирането на Европейския съюз
ТСР	Традиционни собствени ресурси
UNCAC	Конвенция на Организацията на обединените нации срещу корупцията
ДДС	Данък върху добавената стойност
VOCU	Блок за виртуално съгласуване на операциите
СМО	Световна митническа организация

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

ЕС и неговите държави членки споделят отговорността за защитата на финансовите интереси на ЕС и борбата с измамите. Органите на държавите — членки на ЕС, управляват най-голям дял от разходите на ЕС и събират традиционните собствени ресурси (ТСР). Комисията наблюдава и двете области, определя стандарти и проверява съответствието. В съответствие с член 325, параграф 5 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) Комисията, в сътрудничество с държавите — членки на ЕС, е задължена да представи годишен доклад на Европейския парламент и на Съвета относно мерките, предприети за борба с измамите и други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на ЕС („доклада относно защитата на финансовите интереси“<sup>1</sup>). По отношение на 2021 г. това задължение се изпълнява с настоящия доклад и придружаващите го документи.

В доклада за 2021 г. относно защитата на финансовите интереси се представят:

- (1) преглед на финансовите интереси на Съюза, на основните правни актове, приети за тяхната защита, и на съответната съдебна практика на Съда на ЕС;
- (2) най-значимите промени в областта на борбата с измамите в ЕС като цяло и в държавите членки;
- (3) сътрудничеството в областта на борбата с измамите;
- (4) ключови области за последователна и хармонизирана защита на финансовите интереси на ЕС;
- (5) статистически данни и данни за измами и нередности, засягащи бюджета на ЕС, и техния анализ;
- (6) перспективи за 2022 г., заключения и препоръки.

### 1.1. Основни понятия

Най-важните термини, които се използват в доклада относно ЗФИ, са обобщени в *каре 1*.

#### **Каре 1: Приложими определения**

За пълно описание на **финансовите интереси на ЕС** вж. **раздел 1.2**.

**Нередност** означава всяко нарушение на правото на ЕС или на националното право, свързано с неговото прилагане, в резултат на действие или бездействие от икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нарушаването на бюджета на ЕС

<sup>1</sup> Известен също като доклад PIF, от френски език *Protection des Intérêts Financiers* (защита на финансовите интереси), настоящият доклад е придружен от шест работни документа на службите на Комисията относно:

- а) статистическата оценка на нередностите, докладвани във връзка със собствените ресурси, природните ресурси, политиката на сближаване и предприсъединителната помощ, и преките разходи през 2020 г.;
- б) мерките, приети от държавите членки за защита на финансовите интереси на ЕС през 2021 г.;
- в) последващите действия във връзка с препоръките към доклада на Комисията относно защитата на финансовите интереси на ЕС и борбата с измамите през 2020 г.;
- г) Програмата на ЕС за борба с измамите — изпълнение през 2021 г.;
- д) системата за ранно откриване и отстраняване (EDES) — експертната комисия, посочена в член 143 от Финансовия регламент;
- е) плана за действие относно СКБИ — актуално състояние през юни 2022 г.

посредством намаляването или загубата на приходи, произтичащи от собствени ресурси, които се събират направо от името на ЕС или посредством извършването на неоправдан разход в бюджета на ЕС<sup>2</sup>.

След приемането на Директива (ЕС) 2017/1371 („Директивата за защита на финансовите интереси“) всяко преднамерено действие или бездействие, което засяга финансовите интереси на ЕС, включително използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, или неоповестяването на информация в нарушение на конкретно задължение, или неправилното използване на средства или ползи, се счита за **измама**. В Директивата за защита на финансовите интереси се прави разграничение между измама при:

- (1) разходите, несвързани с възлагането на обществени поръчки;
- (2) разходите, свързани с възлагането на обществени поръчки;
- (3) приходите, различни от приходите, произтичащи от собствените ресурси от ДДС;
- (4) приходите, произтичащи от собствени ресурси от ДДС.

Секторните регламенти за докладване на нередности при споделеното управление въвеждат понятието **съмнение за измама**, което се определя като „нередност, която води до започване на административно или съдебно производство на национално ниво, с цел да се установи дали става въпрос за умишлено поведение, по-специално измама“<sup>3</sup>.

Измата се счита за **установена измама**, когато компетентният орган е взел окончателно решение (съдебно или административно), с което се установява наличието на умишлено поведение.

В **каре 2** е обяснено как понятията за **съмнение за измама** и **установена измама** се използват във връзка със статистическите данни, публикувани в настоящия доклад.

Под **корупция** се разбира всяка злоупотреба с власт от страна на публичен служител с цел лична изгода, която води до нарушаване на финансовите интереси на ЕС.

## 1.2. Финансовите интереси на ЕС през 2021 г.

Финансовите интереси на ЕС обхващат приходите, разходите и активите, включени в бюджета на ЕС, и приходите, разходите и активите, включени в бюджетите на институциите, органите, службите и агенциите на ЕС, както и в бюджетите, управлявани и контролирани от тях<sup>4</sup>.

Приходната част на бюджета се състои от традиционни собствени ресурси (ТСР)<sup>5</sup>, данък върху добавената стойност, собствен ресурс от пластмаси и дял от брутният национален доход на държавите — членки на ЕС.

В **графика 1** са показани ресурсите, с които ЕС разполага през 2021 г.

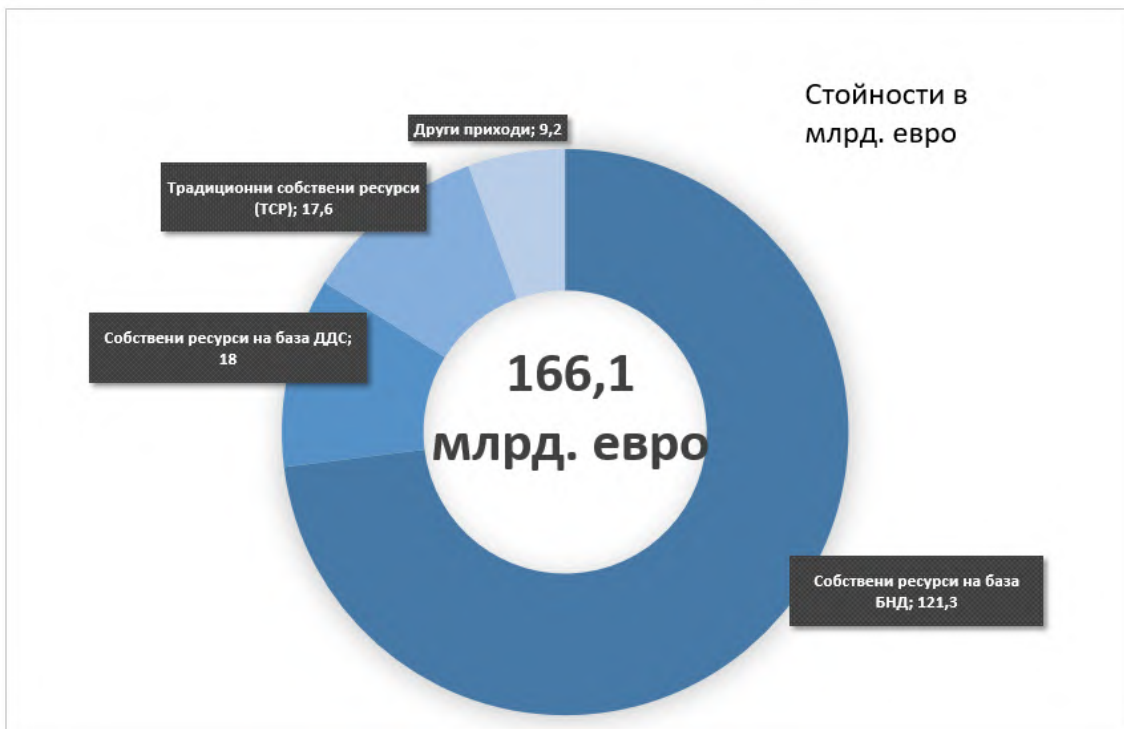
<sup>2</sup> Член 1, параграф 2 от Регламент (ЕО, ЕВРАТОМ) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 г., ОВ L 312, 23.12.1995 г., и член 2, параграф 35 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г., ОВ L 347, 20.12.2013 г.

<sup>3</sup> Вж. например член 2, буква а) от Делегиран регламент (ЕС) 2015/1970 на Комисията от 8 юли 2015 г., ОВ L 293, 10.11.2015 г.

<sup>4</sup> Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 г., член 2, параграф 1, буква а) (ОВ L 198, 28.7.2017 г., стр. 29).

<sup>5</sup> ТСР се състоят предимно от мита след приспадане на процента на задържане в размер на 25 %.

Графика 1 — Приходи на ЕС през 2021 г.



ЕС финансира своите политики с помощта на тези ресурси (вж. **графика 2**).

Графика 2 — Разходи на ЕС през 2021 г.



Въпреки че се изпълнява на годишна база<sup>6</sup>, бюджетът е част от дългосрочния бюджет на ЕС — многогодишната финансова рамка (МФР), в която се предвиждат ограничения на разходите за седем години.

## 2. АКЦЕНТИ ПРЕЗ 2021 Г.

В този раздел се обобщават основните приети актове и съдебната практика на Съда на Европейския съюз в областта на защитата на финансовите интереси през 2021 г.

### 2.1. Основни приети актове

В **таблица 1** са показани основните законодателни актове, приети през 2021 г. През тази година бяха приети широк набор от регламенти относно разходните програми за периода 2021—2027 г. В тях се съдържат специални разпоредби, с които се потвърждават правомощията на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) и Европейската прокуратура за защита на финансовите интереси на ЕС и се изисква от третите държави, участващи в програмите, да предоставят на Комисията, OLAF и Европейската сметна палата (ЕСП) необходимите права и достъп, изисквани за цялостното упражняване на съответните им правомощия.

В таблицата не е включено позоваване на тези регламенти.

**Таблица 1 — Основни приети актове**

Наименование	Описание на начина, по който актът защитава финансовите интереси на ЕС
Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост <sup>7</sup>	„Регламентът за МВУ“. В член 22 се съдържат разпоредби относно защитата на финансовите интереси на ЕС <sup>8</sup> .
Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика <sup>9</sup>	В съображение 71 се потвърждава компетентността на OLAF и на Европейската прокуратура да защитават финансовите интереси на ЕС за съответните програми.  Съгласно член 69 от държавите членки се изисква да гарантират законосъобразността и правилността на разходите и да предприемат действия, за да предотвратяват, откриват, коригират и докладват нередности, включително измами. Въз основа на него също така се гарантира, че Комисията, OLAF и ЕСП имат необходимия достъп до информация относно действителните собственици на получателите на

<sup>6</sup> За годишната процедура по приемане вж. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/budgetary-procedure.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/budgetary-procedure.pdf)

<sup>7</sup> ОВ L 57, 18.2.2021 г., стр. 17.

<sup>8</sup> В раздел 5.2 е предоставена повече информация относно прилагането му.

<sup>9</sup> ОВ L 231, 30.6.2021 г., стр. 159.

	<p>финансиране от ЕС.</p> <p>Съгласно член 74 от управляващите органи се изисква да въведат ефективни и пропорционални мерки и процедури за борба с измамите, като вземат предвид установените рискове.</p> <p>В приложение XII са посочени подробни правила и образец за докладване на нередности.</p>
<p><b>Регламент (ЕС) 2021/785 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2021 г. за създаване на програма на Съюза за борба с измамите и за изменение на Регламент (ЕС) № 250/2014<sup>10</sup></b></p>	<p>В рамките на Програмата на ЕС за борба с измамите, наследник на „ХЕРКУЛЕС III“, се финансират дейности за борба с измамите и всякакви други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на ЕС<sup>11</sup>.</p>

## 2.2. Съдебна практика по дела, свързани със защитата на финансовите интереси

Съдът на Европейския съюз гарантира еднаквото прилагане и тълкуване на правото на Съюза. През 2021 г. Съдът постанови три решения в областта на защитата на финансовите интереси на ЕС.

Номер на делото и описание
<p><b>Дело C-130/19<sup>12</sup>, Европейска сметна палата/Pinxten.</b></p> <p>По това дело Съдът обявява, че бивш член на ЕСП е нарушил задълженията, произтичащи от длъжността му на член на ЕСП, като е предприел редица деяния, включително злоупотреба със средства на ЕСП, за да финансира дейности, които не са свързани с неговите задължения, и злоупотреба с карта за гориво, предоставена от ЕСП, за закупуване на гориво за превозни средства, принадлежащи на трети лица. Съдът лишава бившия член на ЕСП от две трети от пенсионните му права. В решението си Съдът подчертава, че е важно членовете на ЕСП да спазват най-високите стандарти за поведение и винаги да отдават предимство на общия интерес на ЕС не само пред националните, но и пред личните си интереси. В тази връзка Съдът заключава, че въпреки че лицата, заемащи важни длъжности в институциите и органите на ЕС, трябва да спазват най-високите стандарти за поведение, специфичната функция на Сметната палата — да проверява редовността на разходите на ЕС и доброто финансово управление — увеличава тежестта на нередностите, извършени от бившия член.</p>
<p><b>Дело C-360/20<sup>13</sup>, Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației.</b></p> <p>В това решение Съдът счита, че понятието „измама, засягаща финансовите интереси на Съюза“ по смисъла на член 1, параграф 1, буква а) от Конвенцията за защита на финансовите интереси<sup>14</sup> на ЕС включва не само незаконното получаване на средства от бюджета на ЕС, но и тяхното незаконно задържане. Ето защо измамата може да се изразява в неспазване на задълженията за деклариране след получаването на тези средства. Следователно измамата по смисъла на член 1, параграф 1, буква а) от Конвенцията за ЗФИ обхваща умишленото използване на неверни или неточни изявления, представени след приключване на фазата по изпълнение на финансиран от ЕС проект, за</p>

<sup>10</sup> ОВ L 172, 17.5.2021 г., стр. 110—122.

<sup>11</sup> За повече информация вж. раздел 4.2.2.

<sup>12</sup> Решение от 30 септември 2021 г., EU:C:2021:782.

<sup>13</sup> Решение от 14 октомври 2021 г., EU:C:2021:856.

<sup>14</sup> Конвенция, съставена въз основа член К.3 от Договора за Европейския съюз, за защита на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ С 316, 27.11.1995 г., стр. 49—57).

да се създаде впечатление, че задълженията по договора за финансиране на фазата на устойчивост на проекта са изпълнени, с цел да се задържат неправомерно средствата от бюджета на ЕС.

Съдът допълва, че националното право, според което лице не може да бъде преследвано за такива изявления, освен ако те не са направени по време на изпълнението на проекта, е несъвместимо с член 325 от ДФЕС. Въпреки това, за да се спазят основните права на засегнатите лица, националните съдилища не са длъжни да тълкуват такова национално право като приложимо към изявления, направени след изпълнението на проекта, когато това би довело до нарушение на принципа на законоустановеност на престъпленията и наказанията. В случай на потенциално нарушение националният законодател ще трябва да предприеме съответните мерки.

#### **Дела C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 и C-840/19<sup>15</sup>, Euro Vox Promotion и други.**

Съдът беше сезиран с искане да се произнесе относно съвместимостта с правото на Съюза на съдебната практика на румънския Конституционен съд относно наказателния процес, приложим към производствата за измама и корупция. През 2018 г. румънският Конституционен съд отмени решенията на румънския Върховен касационен съд, с които няколко души бяха осъдени за измама с ДДС, корупция и оказване на влияние във връзка с управлението на средства на ЕС, като по същество посочи, че съставите на съдиите, които са разглеждали делата, са били неправилно сформирани. Към Съда на ЕС беше отправено преюдициално запитване от по-нисша румънска инстанция, което се отнася, наред с другото, до въпроса дали съдебната практика на Конституционния съд не поражда системен риск от безнаказаност в борбата с измамите и корупцията, по-специално поради това, че престъпленията остават ненаказани поради изтичане на давностния срок.

В решението си Съдът посочва, че въпреки че правилата, които уреждат организацията на съдебната система в държавите членки, по принцип са от компетентността на държавите членки, тези правила все пак трябва да бъдат съобразени със задълженията им по правото на Съюза. Сред тези задължения е борбата с незаконните дейности, включително корупционните престъпления, които засягат финансовите интереси на ЕС, посредством ефективни възпиращи мерки. Изискването за ефективност се отнася както за производствата и наказанията за тези престъпления, така и за изпълнението на наложените наказания. Преди всичко националният законодателен орган трябва да гарантира, че процесуалните правила, приложими към тези престъпления, не създават системен риск от безнаказаност. Националните съдилища, от своя страна, не трябва да прилагат национални разпоредби, които възпрепятстват прилагането на ефективни възпиращи наказания. В конкретния случай последицата от прилагането на съдебната практика на румънския Конституционен съд е, че съответните дела за измама и корупция трябва да бъдат преразгледани, ако е необходимо, няколко пъти, на първа и/или на въззивна инстанция. Това може да доведе до тяхното погасяване по давност, в резултат на което лицата, заемащи най-високи постове в румънската държава, които са били осъдени за измама или корупция, не се наказват по ефективен и възпиращ начин. Рискът от безнаказаност би станал системен за тази категория лица и би поставил под въпрос целта за борба с корупцията по високите етажи на властта. Вследствие на това Съдът постановява, че член 325 от ДФЕС и член 2 от Конвенцията за ЗФИ не допускат национални правила или практики, съгласно които съдебните решения по дела за корупция и измами с ДДС не са постановени поради нередовно сформирани съдебни състави, когато това води до системен риск деянията, представляващи тежка измама, засягаща финансовите интереси на ЕС, или корупцията като цяло, да останат ненаказани. Съдът допълва, че запитващата юрисдикция трябва да провери съвместимостта на подобен подход с правото на обвиняемия на справедлив съдебен процес съгласно член 47 от Хартата на основните права.

<sup>15</sup> Решение от 21 октомври 2021 г., EU:C:2021:1034.

### 3. АРХИТЕКТУРАТА НА СЪЮЗА В ОБЛАСТТА НА БОРБАТА С ИЗМАМИТЕ

Сложната законодателна и организационна архитектура за защита на финансовите интереси на ЕС е резултат от непрекъснат процес, продължил повече от три десетилетия<sup>16</sup>. В настоящия раздел са представени най-значимите промени в тази област през 2021 г.<sup>17</sup>

#### 3.1. Европейско равнище

##### 3.1.1. Европейски парламент

Освен законодателната си дейност **Европейският парламент** (ЕП) проверява изпълнението на бюджета на ЕС от Комисията (и други институции и органи) чрез процедура, известна като „освобождение от отговорност“. През 2021 г. ЕП разреши освобождаването от отговорност за изпълнението на бюджета за финансовата 2019 г.<sup>18</sup> и започна процедурата за финансовата 2020 г.<sup>19</sup> **Комисията по бюджетен контрол** (CONT) заема централно място в процедурата по освобождение от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета и също изготвя годишен доклад относно защитата на финансовите интереси на ЕС. В доклада се предоставят политически насоки за Комисията и държавите членки, след като бъде приет като резолюция на пленарната сесия на ЕП. През 2021 г. няколко заседания на Комисията по бюджетен контрол (CONT) бяха посветени на дейностите на OLAF, като Службата беше поканена да представи своите резултати.

##### *Моментна снимка 1 — Резолюция на ЕП относно защитата на финансовите интереси на ЕС за 2019 г.*

Резолюцията на ЕП за 2019 г. беше приета на пленарното му заседание на 7 юли 2021 г., след като на 21 юни 2021 г. получи одобрението на Комисията по бюджетен контрол (CONT)<sup>20</sup>.

В резолюцията е застъпен предимно положителен тон, като същевременно се препоръчват по-нататъшни действия на Комисията в различни области, свързани с борбата с измамите. В нея се отбелязва намаляването на броя на докладваните през 2019 г. нередности,

<sup>16</sup> За развитието на законодателството за защита на финансовите интереси на ЕС през първите три десетилетия (1989—2018 г.) във връзка с аспекта на ЗФИ в работата на Съюза вж. *Годишен доклад относно защитата на финансовите интереси на ЕС и борбата с измамите — 2018 г.* на Европейската комисия, COM(2019) 444 final, 11.10.2019 г. За последните две години (2019—2020 г.) вж. съответно *Годишен доклад относно защитата на финансовите интереси на ЕС и борбата с измамите — 2019 г.*, COM(2020) 363 final, 3.9.2020 г., и *Годишен доклад относно защитата на финансовите интереси на ЕС и борбата с измамите — 2020 г.*, COM(2021) 578 final, на Европейската комисия, 20.9.2021 г.

<sup>17</sup> Архитектурата на Съюза в областта на борбата с измамите и основните участници в нея бяха представени в COM(2021) 444 final, вж. раздел 3, стр. 11—19.

<sup>18</sup> 2020/2140(DEC), 28.4.2021 г.

<sup>19</sup> 2021/2106(DEC). ЕП прие резолюцията за освобождение от отговорност през май 2021 г. Той одобри резолюцията за освобождение от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета на Комисията, придружаваща решението за освобождение от отговорност, с 451 гласа „за“, 175 гласа „против“ и 17 гласа „въздържал се“.

<sup>20</sup> Преписка по процедурата 2020/2246(INI), Защита на финансовите интереси на ЕС — борба с измамите — годишен доклад за 2019 г.

свързани и несвързани с измами, и се изисква засилено сътрудничество от страна на държавите членки в областта на обмена на информация. В резолюцията се признават усилията на Комисията за реформиране на системата за борба с измамите и се отправя искане на OLAF и на Европейската прокуратура да бъдат предоставени подходящи ресурси. В резолюцията се подчертава решаващата роля на капацитета за разкриване и се призовава Комисията да продължи да подкрепя държавите членки, за да гарантира, че се подобрява както качеството на проверките, така и се увеличава техният брой. ЕП призовава Комисията по-специално:

- да създаде оперативно съвместима цифрова система за докладване и наблюдение за своевременно, единно и стандартизирано докладване от страна на държавите членки в рамките на споделеното управление;
- да приеме стратегия за борба с измамите, която да включва държавите членки;
- да представи законодателно предложение за административна взаимопомощ в областта на разходите на ЕС;
- да включи в предложението си за преразглеждане на Финансовия регламент предложения за горна граница за физическо лице за бенефициерите на селскостопанската политика (ОСП) на Комисията и кохезионните фондове;
- да разшири обхвата на системата за ранно откриване и отстраняване (EDES), като бъде включено споделеното управление; и
- да подкрепя и защитава разследващата журналистика.

### 3.1.2. Съвет

Работната група „Борба с измамите“ на Съвета се занимава с въпроси, свързани със защитата на финансовите интереси на ЕС и борбата с измамите, както и други незаконни дейности, засягащи тези интереси. Тя работи и по въпроси, свързани с OLAF и Надзорния съвет на OLAF.

Работната група отговаря за разглеждането на:

- законодателни предложения относно борбата с измамите и дейността на OLAF;
- годишните доклади относно защитата на финансовите интереси на ЕС.

OLAF представляваше Комисията в няколко работни групи на Съвета, по-специално в работна група „Борба с измамите“.

### 3.1.3. Европейска комисия

Европейската комисия определя стратегиите и превръща в политики и инициативи общите политически цели, разработени съвместно от институциите на ЕС. Генералните дирекции (ГД) на Комисията управляват специфичните политики и свързаните с тях разходни програми, които ги подпомагат. С цел да осигури по-добра защита на бюджета на ЕС, през 2019 г. Комисията прие своя стратегия за борба с измамите (Стратегия на Комисията за борба с измамите — СКБИ), придружена от план за действие.

#### ***Моментна снимка 2 — Актуално състояние на изпълнението на плана за действие, придружаващ СКБИ***

Стратегията на Комисията за борба с измамите (СКБИ) и свързаният с нея план за действие, който съдържа 63 действия, играят важна роля за предотвратяване на възможни злоупотреби със средства на ЕС. С помощта на координацията на OLAF отговорните служби на Комисията постигнаха много добър напредък в изпълнението на действията, с

което почти спазиха крайния срок за завършване през декември 2021 г. До юни 2022 г. бяха изпълнени 59 от 63-те действия — приблизително 94 %<sup>21</sup>.

В стратегията са заложили две основни цели за подобряване на: i) събирането и анализирането на данни; и ii) координацията, сътрудничеството и процесите.

В съответствие с първата цел OLAF засили аналитичната си работа, по-специално чрез разработване на рамка за риска за Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ), обхващаща потенциални сериозни нередности — измами, корупция и конфликти на интереси, възникващи при изпълнението на МВУ. Освен това започна проучване на бъдещото развитие на системата за управление на нередностите (IMS), за да се решат въпросите за оперативната съвместимост и да се подобри докладването от страна на държавите членки.

В съответствие с втората цел на СКБИ продължи напредъкът по редица действия, насочени към насърчване на координацията и сътрудничеството между службите на Комисията и към предоставяне на Комисията на по-ефективна система за надзор на борбата с измамите. Засилени бяха връзките и сътрудничеството между службите на Комисията, по-специално например чрез редовни срещи на групи, съставени от представители на Комисията — създадени в зависимост от начина на управление или темата — под егидата на Мрежата за предотвратяване и разкриване на измами (FPDNet), ръководена от OLAF.

Комисията се ангажира също така да подобри мониторинга на последващите действия по препоръките на OLAF, което е съществена част от усилията за връщането на неправилно изразходваните средства в бюджета на ЕС. Комисията и OLAF положиха съгласувани усилия за повишаване на ефикасността на този мониторинг и направиха преглед на приблизително 1700 финансови препоръки, отправени към службите на Комисията и изпълнителните агенции в периода 2012—2020 г. Общият размер на препоръчаните за възстановяване суми за периода 2012—2020 г. възлиза на над 7 милиарда евро, като почти 40 % от тях са свързани с пет големи случая на занижени митнически оценки<sup>22</sup>.

За да се осигурят устойчиви усилия за борба с измамите в Комисията и да се обърне внимание както на оставащите действия от плана за действие, придружаващ СКБИ за 2019 г., така и на новите приоритети на Комисията, OLAF обмисля целенасочено преразглеждане на плана. Главните цели и основополагащите принципи на СКБИ остават валидни, а предвиденият фокус на преразглеждания план за действие ще бъде върху приоритетите на Комисията, като новата МФР, МВУ, сътрудничеството с Европейската прокуратура и ролята на цифровизацията в областта на борбата с измамите.

### 3.1.4. Европейска служба за борба с измамите (OLAF)

Европейската служба за борба с измамите (OLAF) провежда независими разследвания на измами и корупция със средствата на ЕС и разработва политика на ЕС за борба с измамите, корупцията и всяка друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на ЕС.

<sup>21</sup> За актуалното състояние на изпълнението на плана за действие към СКБИ вж. „План за действие към Стратегията на Комисията за борба с измамите (СКБИ) — актуално състояние към юни 2022 г.“, придружаващ настоящия доклад.

<sup>22</sup> Занижените оценки, установени в Обединеното кралство, вече са отчетени в доклада относно ЗФИ за 2020 г., вж. моментна снимка 1, стр. 13.

### **Моментна снимка 3 — Дейности на OLAF през 2021 г.**

През годината са подбрани 1100 случая, от които по 234 са образувани нови разследвания. Общо 212 разследвания са приключени успешно през годината, в резултат на което OLAF е издала 294 финансови, съдебни, дисциплинарни и административни препоръки към компетентните органи на Съюза и към националните органи. По-голямата част от тези препоръки се отнася до възстановяването на средства на ЕС от съответните органи на ЕС и националните органи — в размер на 527,4 млн. евро през 2021 г. Благодарение на работата на OLAF беше предотвратено неправомерното изразходване на над 340 млн. евро.

Разследванията на OLAF показаха редица нови тенденции в областта на измамите, като например измами, свързани с COVID-19, екологичния преход и управлението на отпадъците.

На 5 юли 2021 г. беше подписана работна договореност между OLAF и Европейската прокуратура с цел оптимизиране на оперативното сътрудничество. Това сътрудничество вече дава осезаеми резултати. През 2021 г. OLAF беше важен източник на входяща информация за Европейската прокуратура<sup>23</sup>: 85 от нейните наказателни разследвания се основаваха на докладите от разследвания на OLAF. Общата възможна вреда за бюджета на ЕС от разследваните случаи, докладвани от OLAF през 2021 г., се оценява на 2,2 млрд. евро<sup>24</sup>. Следователите и криминалистите на OLAF също така оказаха значителна подкрепа на разследванията на Европейската прокуратура, като участваха в разпити на свидетели в качеството на експерти и предоставиха подробен анализ на митнически въпроси. OLAF започна няколко допълнителни разследвания. Те доведоха до някои значителни резултати по отношение на финансовото и наказателното правосъдие.

### **3.1.5. Европейска прокуратура**

В качеството си на първия наднационален орган за наказателно преследване **Европейската прокуратура** има правомощия за разследване и наказателно преследване на престъпления, засягащи финансовите интереси на ЕС, в 22-те участващи държави членки<sup>25</sup>.

### **Моментна снимка 4 — Първите седем месеца от оперативната дейност на Европейската прокуратура в цифри**

Европейската прокуратура започна дейността си на 1 юни 2021 г. Общо до края на 2021 г. Европейската прокуратура е получила 2832 доклада и е образувала 576 разследвания (515 неприключени разследвания към 31 декември 2021 г.)<sup>26</sup>.

Докладите постъпваха основно от национални органи или от частни лица.

Европейската прокуратура сключи работна договореност с главния прокурор на Унгария, а с Полша, Ирландия и Дания се водят преговори за сключването на такава.

<sup>23</sup> В правната уредба за уреждане на отношенията между Европейската прокуратура и OLAF се предвиждат работни договорености между двата органа за определяне на практическите аспекти на техните отношения. Работните договорености бяха подписани на 5 юли 2021 г.

<sup>24</sup> Европейска служба за борба с измамите (OLAF), [Доклад на OLAF за 2021 г.](#), стр. 38.

<sup>25</sup> Дания, Ирландия, Унгария, Полша и Швеция не участват в Европейската прокуратура. Очаква се Швеция да се присъедини към Европейската прокуратура през 2023 г.

<sup>26</sup> По-подробна статистика, по-специално по участващи държави членки, е представена в [Годишен доклад за 2021 г.](#) на Европейската прокуратура.

По отношение на възстановяването на приходи от престъпна дейност, в 12 от участващите държави членки (Италия, Белгия, Германия, Румъния, Чехия, Хърватия, Финландия, Латвия, Люксембург, Испания, Литва и Португалия) бяха извършени 81 дейности по възстановяване. Общо Европейската прокуратура поиска да бъдат иззети над 152 млн. евро, като беше разрешено изземването на над 147 млн. евро.

В съответствие с принципа на законност Европейската прокуратура е длъжна да започне разследване винаги, когато има основателни причини да се смята, че се извършва или е извършено престъпление от нейната компетентност. Националните органи са законово задължени да докладват на Европейската прокуратура за всяко престъпно поведение, по отношение на което тя би могла да упражни своята компетентност. Ако националните органи са започнали да разследват престъпление от компетентността на Европейската прокуратура и тя реши да упражни правото си на изземване, те са длъжни да ѝ предадат делата си. Разследванията се образуват от европейските делегирани прокурори в участващите държави членки и се наблюдават от 22 европейски прокурори и европейския главен прокурор в Люксембург. Европейските делегирани прокурори са част от националните прокуратури или съдебни органи. Въпреки това те могат да получават насоки по отношение на оперативната си работа единствено от централата на Европейската прокуратура, както чрез 15-те постоянни камари, така и чрез 22-та европейски прокурори. През 2021 г. работиха 95 европейски делегирани прокурори, като намерението е да бъдат назначени 140. Колегията на Европейската прокуратура е заседавала 34 пъти и е приела 125 решения. Тя е изменила и допълнила някои решения въз основа на първите извлечени поуки, например относно разпределянето на делата на постоянните камари или проверката на информацията, подадена за оценка на компетентността на Европейската прокуратура.

***Моментна снимка 5 — Споразумението за определяне на условията за сътрудничество между Комисията и Европейската прокуратура***

В правната рамка, която урежда дейността на Европейската прокуратура, е предвидено, че тя установява и поддържа отношения на сътрудничество с Комисията с цел защита на финансовите интереси на ЕС. С оглед на това те сключват споразумение, в което се уреждат редът и условията за сътрудничеството им.

В споразумението, подписано на 18 юни 2021 г., подробно са описани административните договорености за изпълнение на задълженията за взаимно информиране и консултиране, определени в Регламента за Европейската прокуратура. Тяхната цел, от една страна, е да се даде възможност на Европейската прокуратура ефективно да разследва и преследва престъпления, засягащи бюджета на ЕС, и от друга страна, да се даде възможност на службите на Комисията да осигурят подходящи административни, финансови и дисциплинарни последващи действия във връзка с разследванията на Европейската прокуратура, включително обезпечителни мерки за защита на бюджета на ЕС.

В споразумението се посочват по-специално: а) конкретните видове информация или консултации, които трябва да се предават във всеки отделен случай; б) съответните звена за контакт; в) приложимите процедури, средства за комуникация, образци и срокове; както и г) условията, при които Европейската прокуратура получава достъп до конкретни или съответни бази данни, управлявани от Комисията. В споразумението също така се предвижда тясно и своевременно сътрудничество между Комисията и Европейската прокуратура по отношение на прилагането на Регламент (ЕС) № 2020/2092 относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза.

### 3.1.6. Европейска сметна палата (ЕСП)

Европейската сметна палата (ЕСП) оценява икономичността, ефективността, ефикасността, законосъобразността и редовността на действията на ЕС за подобряване на отчетността, прозрачността и финансовото управление.

#### *Моментна снимка 6 — Годишен доклад на Европейската сметна палата*

Всяка година ЕСП извършва одит на приходите и разходите на бюджета на ЕС и изразява своето становище относно надеждността на годишните отчети и доколко приходите и разходите са в съответствие с действащите правила и разпоредби. Годишният доклад за финансовата 2020 г. беше публикуван на 26 октомври 2021 г.<sup>27</sup>

ЕСП заключи, че отчетите не са засегнати съществено от неточности. По отношение на редовността на операциите, тя стигна до заключението, че приходите не са засегнати от съществени грешки. По отношение на разходите резултатите от одита показват, че очакваното ниво на грешки остава същото като миналата година — 2,7%. Високорисковите разходи (предимно свързани с възстановяване) са засегнати от съществено ниво на грешки. През 2021 г. на OLAF са докладвани шест случая на съмнения за измама.

### 3.1.7. Евроюст

Евроюст, Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на наказателното правосъдие, координира работата на националните органи — както от държавите членки, така и от държави извън ЕС — при разследването и наказателното преследване на трансграничната престъпност. По отношение на защитата на финансовите интереси на ЕС тя играе своята роля най-вече по отношение на държавите членки, които не участват в Европейската прокуратура.

#### *Моментна снимка 7 — Акценти в работата на Евроюст през 2021 г.*

През 2021 г. Евроюст продължи оперативната си работа за борба с измамите, засягащи бюджета на ЕС, и с други престъпления, свързани със защитата на финансовите интереси, заедно с Европейската прокуратура, OLAF и Европол. Сътрудничеството в областта на борбата с измамите включваше участието на Евроюст в операция „SENTINEL“, насочена към защита на средствата във връзка с инициативата Next Generation EU срещу измами, корупция и всякакви други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на ЕС (вж. **момента снимка 11**).

Сътрудничеството на Евроюст с Европейската прокуратура започна през 2021 г. След като подписаха работната си договореност през февруари 2021 г., Евроюст започна да си сътрудничи с Европейската прокуратура в разследванията скоро след като Европейската прокуратура започна оперативната си работа на 1 юни 2021 г.

През 2021 г. OLAF остана важен оперативен партньор на Евроюст, като участва в няколко координационни срещи по случаи, засягащи бюджета на ЕС. Двата органа установиха и нов работен процес за засилено сътрудничество и продължиха да работят по оценяването на съвместните екипи за разследване (СЕР), в които участваше OLAF. Както и през предходните години, Евроюст и OLAF продължиха да обменят помежду си експертен опит в областта на борбата с измамите. След семинара на Евроюст за разследващите служители

<sup>27</sup> Европейска сметна палата, [Годишен доклад относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2020 година](#), 26.10.2021 г.

на OLAF през 2020 г., през 2021 г. експертите на Евроюст присъстваха на презентации на OLAF във връзка с казуси, методи за анализ на данни и преразгледаната правна рамка, приложима към разследванията на OLAF.

### 3.1.8. Европол

**Европол**, Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането, служи като център за подкрепа на операциите в областта на правоприлагането, център за информация относно престъпни дейности и център за експертен опит в областта на правоприлагането.

#### *Моментна снимка 8 — Европол през 2021 г.*

През септември 2021 г. Европейският център за борба с финансовата и икономическата престъпност (EFCC) на Европол, в сътрудничество с италианските органи, проведе среща на високо равнище по въпросите на правоприлагането в Рим и прие следния принцип: всяка заплаха за МВУ засяга финансовото благополучие на ЕС.

Също така през септември 2021 г. Европол, OLAF, Европейската прокуратура, Евроюст и 21 държави членки обединиха усилията си в операция „SENTINEL“ (вж. **моментна снимка 11**).

## 3.2. На ниво държави членки

### 3.2.1. Координационни служби за борба с измамите (AFCOS)

От 2013 г.<sup>28</sup> насам държавите членки са длъжни да определят **координационна служба за борба с измамите** (AFCOS), която да подпомага ефективното сътрудничество и обмена на информация, включително на оперативна информация, с OLAF. Държавите членки могат сами да определят кое е най-доброто място за AFCOS в националната им административна структура и какви правомощия да има тази служба.

Мандатът на AFCOS може да варира в зависимост от специфичните за държавата обстоятелства. Във всички случаи обаче правомощията ѝ следва да включват осигуряване на сътрудничество с OLAF и координиране в съответната държава членка на законодателните, административните и разследващите задължения и дейности, свързани със защитата на финансовите интереси на ЕС.

#### *Моментна снимка 9 — Мерки, приети от държавите членки през 2021 г.<sup>29</sup>*

<sup>28</sup> В съответствие с член 12а от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 г. относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (Евратом) № 1074/1999 на Съвета, изменен с Регламент (ЕС, Евратом) 2016/2030 на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2016 г. и Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2223 на Европейския парламент и на Съвета от 23 декември 2020 г.

<sup>29</sup> За повече информация относно националните инициативи за засилване на защитата на финансовите интереси на ЕС вж. документа „Мерки, приети от държавите членки за защита на финансовите интереси на ЕС през 2021 г. — Прилагане на член 325 от ДФЕС“, придружаващ настоящия доклад.

Люксембург и Латвия укрепиха своите AFCOS. В **Люксембург** екипът на AFCOS беше подсилен, за да се осигури адекватна координация в борбата с измамите и защитата на финансовите интереси на ЕС. **Латвия** съобщи за приемането на нов закон и съответно процедурно ръководство, за да се гарантира, че нейната AFCOS има законни права *a)* да участва и да оказва съдействие при проверки на място, извършвани от OLAF, *б)* да изисква информация или документи от частни лица и *в)* да получава информация за банкови сметки в рамките на административни разследвания.

**Гърция, Испания и Швеция** съобщиха за мерки, предприети от техните AFCOS, за да подпомогнат управляващите органи за по-ефективно докладване на правоприлагащите органи за възможни измами.

### 3.2.2. Национални стратегии за борба с измамите (НСБИ)

Постоянното насърчаване от страна на Комисията на държавите членки да приемат **национални стратегии за борба с измамите (НСБИ)** доведе до постоянно увеличаване на броя на приетите НСБИ. До края на 2021 г. 17<sup>30</sup> държави членки бяха приели или актуализирали НСБИ, а от 11-те<sup>31</sup> държави членки, които предстои да приемат такава, 4<sup>32</sup> съобщиха, че са в процес на изготвяне или на крачка от приемане на НСБИ.

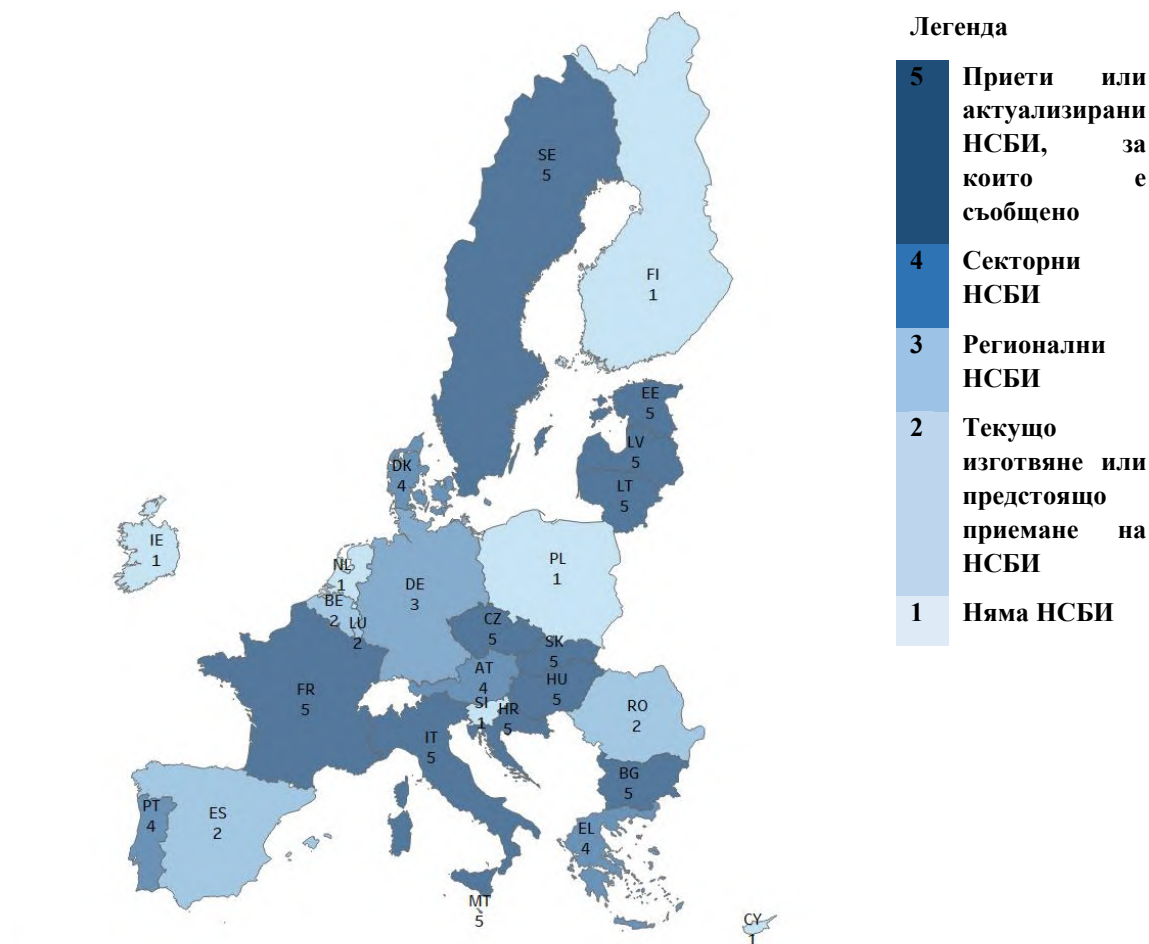
---

<sup>30</sup> България, Чехия, Дания, Германия, Естония, Гърция, Франция, Хърватия, Италия, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Австрия, Португалия, Словакия, Швеция. От тях Германия и Португалия все още не са предали необходимите документи на OLAF. През 2020 г. Австрия съобщи, че разполага със стратегия за периода до края на годината, но не представи допълнителни актуализации за 2021 г.

<sup>31</sup> Белгия, Ирландия, Испания, Кипър, Люксембург, Нидерландия, Полша, Румъния, Словения, Финландия.

<sup>32</sup> Белгия, Испания, Люксембург, Румъния.

Графика 3 — Приемане на НСБИ: актуално състояние



Въпреки че обхватът и съдържанието на стратегиите продължават да се различават в отделните държави членки<sup>33</sup> и някои стратегии трябва да бъдат актуализирани, като цяло ситуацията се е подобрила в сравнение с 2020 г. Вследствие на препоръките на Комисията няколко<sup>34</sup> от настоящите стратегии бяха актуализирани, за да бъдат отразени новите съществени рискове, като например тези, свързани с прилагането на Механизма за възстановяване устойчивост (МВУ) и последиците от пандемията от COVID-19.

### 3.2.3. Изпълнение на препоръките от 2020 г. от държавите членки<sup>35</sup>

В доклада за 2020 г. относно защитата на финансовите интереси на Съюза Комисията отправя три набора от препоръки към държавите членки, които обхващат: а) хоризонталните аспекти на борбата с измамите; б) приходите; и в) разходите. Тези препоръки имат за цел: да се подобри сътрудничеството между ЕС и националните органи; да се повиши съгласуваността и последователността на националните мерки за борба с измамите; да се оптимизира функционирането на митническия съюз и митническите

<sup>33</sup> Вж. също така раздел 5.6.

<sup>34</sup> България, Гърция, Франция, Италия, Унгария.

<sup>35</sup> Пълен преглед на последващите действия, предприети от държавите членки, се съдържа в документа „Изпълнение на препоръките от 2020 г. от държавите членки“, който придружава настоящия доклад.

органи на държавите членки; да се укрепят рамките за вътрешен контрол; и да се повиши гъвкавостта и устойчивостта по време на криза.

По отношение на хоризонталните аспекти на борбата с измамите Комисията препоръчва на държавите членки, които не участват в Европейската прокуратура, да обмислят възможността да го направят.

От петте държави членки, които все още не са част от Европейската прокуратура, **Швеция** заяви намерението си да се присъедини през 2023 г.; **Дания, Ирландия, Унгария и Полша** заявиха, че нямат такова намерение<sup>36</sup>.

По отношение на приходите 16<sup>37</sup> държави членки отговориха, че са изпълнили изцяло препоръката на Комисията за оценка на **рисковете и недостатъците на техните национални стратегии за митнически контрол**, изведени на преден план от пандемията от COVID-19, 4<sup>38</sup> са я изпълнили частично, а 6<sup>39</sup> не са я изпълнили. Отговорите показват поредица от успешни мерки, като например гъвкавост на контрола и профилиране на риска, като по този начин се гарантира, че контролът е продължил да се извършва ефективно през периода на COVID-19.

В отговор на препоръката за **оценка на рисковете, които може да не са били разгледани през 2020 г., и прилагане на коригиращи мерки за тяхното преодоляване**, 16<sup>40</sup> държави членки са изпълнили изцяло препоръката, 3<sup>41</sup> са я изпълнили частично, а 7<sup>42</sup> не са я изпълнили.

Относно препоръките за разходите, 11<sup>43</sup> държави членки съобщават, че са започнали **целенасочени дейности по управление на риска, свързани с въздействието на COVID-19 и предстоящото въвеждане на МВУ** и са изпълнили изцяло препоръката; 11<sup>44</sup> са направили това само частично, а 4<sup>45</sup> не са изпълнили препоръката.

По отношение на това дали са **усъвършенствали начина, по който се събират и използват основните данни и данните за открити нередности и измами**, 14<sup>46</sup> държави членки съобщават, че са изпълнили изцяло препоръката, 7<sup>47</sup> — че са я изпълнили частично, а 5<sup>48</sup> — че не са я изпълнили. Повечето държави членки съобщават, че са приспособили използването на

---

<sup>36</sup> Дания и Ирландия имат клауза за неучастие в пространството на свобода, сигурност и правосъдие.

<sup>37</sup> България, Чехия, Естония, Ирландия, Гърция, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Унгария, Полша, Португалия, Румъния, Словения, Швеция.

<sup>38</sup> Белгия, Германия, Испания, Франция.

<sup>39</sup> Дания, Хърватия, Малта, Нидерландия, Словакия, Финландия.

<sup>40</sup> Чехия, Естония, Ирландия, Гърция, Испания, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Унгария, Полша, Португалия, Румъния, Словения, Швеция.

<sup>41</sup> Белгия, България, Франция.

<sup>42</sup> Дания, Германия, Хърватия, Малта, Нидерландия, Словакия, Финландия.

<sup>43</sup> Дания, Естония, Гърция, Италия, Кипър, Латвия, Люксембург, Малта, Полша, Португалия, Швеция.

<sup>44</sup> Белгия, България, Чехия, Испания, Франция, Хърватия, Унгария, Нидерландия, Румъния, Словакия, Финландия.

<sup>45</sup> Германия, Ирландия, Литва, Словения.

<sup>46</sup> България, Гърция, Хърватия, Италия, Кипър, Латвия, Люксембург, Унгария, Малта, Нидерландия, Полша, Португалия, Словакия, Швеция.

<sup>47</sup> Белгия, Чехия, Дания, Испания, Франция, Румъния, Финландия.

<sup>48</sup> Германия, Естония, Ирландия, Литва, Словения.

ИТ системите като системата за управление на нередностите (IMS), Arachne<sup>49</sup>, системата за ранно откриване и отстраняване (EDES)<sup>50</sup>, както и различни национални ИТ инструменти, за подобряване на качеството на данните, с които работят.

В последната препоръка за разходите държавите членки се насърчават да използват **интегрираната и оперативна съвместима система за информация и наблюдение, която Комисията ще предостави в рамките на МВУ и бюджета на ЕС**. 19<sup>51</sup> държави членки съобщават, че са я изпълнили изцяло, 4<sup>52</sup> — частично, а 3<sup>53</sup> не са изпълнили препоръката.

## 4. СЪТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТТА НА БОРБАТА С ИЗМАМИТЕ

Борбата с измамите е от решаващо значение за ЕС, не на последно място предвид ролята, която той играе на световната сцена. Сътрудничеството е от ключово значение, за да се гарантира ефективността на тази борба. В настоящия раздел са описани най-значимите промени в тази област.

### 4.1. Международно сътрудничество

#### 4.1.1. Сътрудничество с държави извън ЕС и разпоредби за взаимопомощ и борба с измамите в международните споразумения

Сътрудничеството с международни партньори е от решаващо значение за защитата на средствата на ЕС, изразходвани извън Европа, и на приходната част на бюджета на ЕС. За тази цел през 2021 г. OLAF — заедно със съответния отдел на Комисията — продължи да **гарантира, че споразуменията за финансиране и другите договори съдържат солидни разпоредби за борба с измамите**, включително възможността за извършване на проверки и разследвания, свързани със средства, изразходвани извън ЕС. Освен това OLAF сключи споразумения за административно сътрудничество с два международни партньорски органа — главната прокуратура на Украйна и Световната митническа организация (СМО). Подобни договорености спомагат за укрепване на близките отношения с партньорите, ангажирани в борбата с измамите, като осигуряват ръководна рамка за практическо сътрудничество, например обмен на информация или най-добри практики. През 2021 г. OLAF организира и онлайн информационни събития за установяване на нови оперативни контакти с разследващите органи в държави извън ЕС и за насърчаване на докладването на измами и нередности чрез делегациите на Съюза по света.

Сътрудничеството с трети държави за предотвратяване, разкриване и борба с нарушенията на митническото законодателство се основава на споразумения за **административна взаимопомощ** в митническата област. Тези споразумения имат ключов принос за защитата на финансовите интереси на ЕС. Понастоящем са сключени споразумения с

---

<sup>49</sup> Arachne е единна интегрирана информационна система за извличане на данни и оценка на риска, която Комисията разработи и предостави на разположение на държавите членки в областта на сближаването, селското стопанство и МВУ.

<sup>50</sup> Описание на системата е представено в раздел 7.2.

<sup>51</sup> България, Белгия, Чехия, Дания, Ирландия, Гърция, Испания, Франция, Италия, Кипър, Латвия, Люксембург, Унгария, Малта, Нидерландия, Полша, Португалия, Словения, Словакия.

<sup>52</sup> Хърватия, Литва, Румъния, Финландия.

<sup>53</sup> Германия, Естония, Швеция.

87 държави, включително основни търговски партньори на ЕС като Съединените американски щати, Китай и Япония. През 2021 г. приключиха преговорите с държавите от Източна и Южна Африка (ESA5)<sup>54</sup>, а преговорите с Австралия, Индонезия и Обединеното кралство по отношение на Гибралтар продължиха.

Споразуменията за свободна търговия обикновено съдържат клауза за борба с измамите, която включва временно оттегляне на тарифните преференции за даден продукт в случай на тежки митнически измами или трайна липса на адекватно сътрудничество за борба с тях. Такава клауза всъщност е *задължително* условие за предоставяне на тарифни преференции на трети държави.

#### **4.1.2. Конвенция на Организацията на обединените нации срещу корупцията (CoSP9) и подкрепени от ЕС резолюции**

ЕС е страна по Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу корупцията — единственият универсален правно обвързващ инструмент за борба с корупцията. Комисията представлява ЕС във всички процеси, свързани с Конвенцията на ООН срещу корупцията, включително в заседанията на групата за преглед на изпълнението и в отворените работни групи за предотвратяване на корупцията и за възстановяване на активи.

Механизмът за преглед на изпълнението на Конвенцията е задължителен за всички страни по Конвенцията, включително за ЕС. През юни 2021 г. Комисията обяви пред Службата на ООН по наркотиците и престъпността (СНПООН) готовността си да премине през процеса на преглед, предвиден в Конвенцията на ООН срещу корупцията<sup>55</sup>. През юли 2021 г. официално беше поставено началото на прегледа на изпълнението.

На деветата конференция на държавите — страни по Конвенцията (CoSP), в Шарм ел-Шейх, Египет, през декември 2021 г. ЕС изтъкна, че продължава да полага сериозни усилия в подкрепа на възможно най-широкото **участие на съответните граждански и неправителствени организации** в борбата с корупцията.

По време на общите разисквания ЕС отбеляза ролята на Европейската прокуратура и Европейската служба за борба с измамите (OLAF) в борбата с корупцията и наблегна на важната роля на средствата за масова комуникация и разследващите журналисти. Четири от осемте приети резолюции бяха подкрепени от ЕС, по-специално относно предотвратяването на корупцията, укрепването на международното сътрудничество по време на извънредни ситуации, реакцията при кризи и възстановяването, както и борбата с корупцията на регионално равнище<sup>56</sup>.

#### **4.1.3. Борба с незаконната търговия с тютюневи изделия**

**Вторият план за действие за борба с незаконната търговия с тютюневи изделия** (2018—2022 г.), представен от Комисията през декември 2018 г. и съдържащ както политически, така и оперативни мерки в областта на правоприлагането, продължи да се изпълнява през цялата 2021 г., като голям брой ключови действия бяха в ход или завършени до края на 2021 г.

В тази област Комисията играе водеща роля на многостранно равнище и се ангажира на двустранно равнище с държави на произход и транзитно преминаване. На многостранно

---

<sup>54</sup> Коморски острови, Мадагаскар, Мавриций, Сейшелските острови и Зимбабве.

<sup>55</sup> С писмо на комисар Йохансон, изпратено до Изпълнителния директор на СНПООН.

<sup>56</sup> Окончателен доклад от деветата Конференция на държавите — страни по Конвенцията.

равнище **Протоколът за премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия към Рамковата конвенция за контрол на тютюна** (Протоколът към Рамковата конвенция за контрол на тютюна) е международно споразумение, насочено към значително намаляване на незаконната търговия с тютюневи изделия в световен мащаб. OLAF, в тясно сътрудничество със съответните служби на Комисията и държавите членки, участва активно в работата, свързана с Протокола към Рамковата конвенция за контрол на тютюна. OLAF представляваше ЕС и участващите държави членки на втората среща на страните по конвенцията, която се проведе през ноември 2021 г. По време на тази среща бяха одобрени заключенията на две работни групи („Следене и проследяване“ и „Помощ и сътрудничество“) и беше предложена нова стратегия за подпомагане на изпълнението на Протокола. Всички участващи страни се споразумяха също така да продължат да работят по създаването на глобален център за обмен на информация, който да даде възможност на системите за следене и проследяване да обменят информация и да подкрепят глобалната борба с незаконната търговия с тютюн.

## **4.2. Сътрудничество между ЕС и държавите членки**

### **4.2.1. Дейности на Експертния комитет за координиране на предотвратяването на измамите (COCOLAF)**

Експертният комитет за координиране на предотвратяването на измамите (COCOLAF) обединява Комисията (представявана от OLAF) и експерти от държавите членки. Той предоставя форум за обсъждане на основните развития в борбата с измамите и изготвянето на настоящия доклад. Дейността му се осъществява в рамките на четири работни групи и пленарни сесии.

През юни и декември 2021 г. бяха организирани две пленарни сесии, проведени бяха две срещи на подгрупата за докладване и анализ на измами и други нередности и една на подгрупата за предотвратяване на измами. Тези срещи бяха добра възможност за обсъждане на най-новите тенденции по отношение на нередностите и измамите и на ИТ инструментите, използвани за управлението на средствата на ЕС. Те също така послужиха като важна връзка между OLAF и нейните партньори по време на пандемията, като линиите за комуникация останаха отворени и участниците можеха да обменят информация и най-добри практики.

Годишната среща на координационните служби за борба с измамите (AFCOS) на държавите членки се проведе през септември във виртуална среда. Обсъжданията бяха съсредоточени върху МВУ. През декември подгрупата за предотвратяване на измамите прие да бъде създадена експертна група, която да се занимава с използването на ИТ инструменти за защита на ресурсите на МВУ.

### **4.2.2. Програмата на ЕС за борба с измамите**

Програмата „Херкулес III“, чрез която се предоставяше помощ по проекти, подкрепящи борбата с измамите и защитата на финансовите интереси на ЕС в рамките на многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2014—2020 г., беше заменена от новата **Програма на ЕС за борба с измамите (ПБИ)** с приемането на Регламент (ЕС) 2021/785.

ПБИ обединява три различни, досега отделни дейности, но се основава на успеха на програмата „Херкулес III“. ПБИ обединява в **единна рамка частта за финансиране по**

програмата „Херкулес“, финансирането на **информационната система за борба с измамите** (платформата AFIS) за подпомагането на държавите членки при взаимопомощта по митнически и селскостопански въпроси и **системата за управление на нередностите** (IMS) при докладването на нередности, включително измами, в случаи, свързани със споделеното управление и фондовете за предприєдинителна помощ.

По този начин **се засилват полезните взаимодействия** между различните направления и се създават икономии на ресурси, включително финансова гъвкавост за преразпределяне на финансирането в рамките на програмата към една или друга част от дейността, когато това е необходимо.

ПБИ има две основни цели<sup>57</sup>. Първо, да защитава финансовите интереси на ЕС. Второ, да подкрепя взаимопомощта между административните органи на държавите членки и сътрудничеството между тях и Комисията, така че законодателството в областта на митническите и земеделските въпроси да бъде правилно прилагано.

В програмата са заложили три специфични цели:

- (1) предотвратяване и борба с измамите, корупцията и всякакви други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на ЕС;
- (2) оказване на подкрепа за докладването на нередности, включително на измами, във връзка със средствата при споделеното управление и средствата за предприєдинителната помощ от бюджета на ЕС;
- (3) предоставяне на инструменти за обмен на информация и подкрепа за оперативните дейности в областта на административната взаимопомощ по митнически и земеделски въпроси.

#### **Моментна снимка 10 — Поглед към AFIS и IMS**

AFIS е общо понятие за набор от ИТ приложения за борба с измамите, управлявани от OLAF с помощта на обща техническа инфраструктура, чиято цел е навременният и сигурен **обмен на информация за измами** между компетентните национални администрации и администрациите на ЕС, както и съхранението и анализът на съответните данни. В портала AFIS са регистрирани над 8500 крайни ползватели в почти 1400 компетентни служби от държавите членки, трети държави партньори, международни организации, Комисията и други институции на ЕС. Той дава възможност за значителни икономии от мащаба и полезни взаимодействия при разработването, поддръжката и експлоатацията на много широк и разнообразен набор от ИТ услуги и инструменти.

AFIS подпомага **взаимопомощта в митниците** с инструменти за сътрудничество като **VOCU** (Блок за виртуално съгласуване на операциите) за **съвместни митнически операции**, защитена електронна поща (AFIS Mail) и специфични модули за обмен на информация. Освен това порталът оказва подкрепа чрез бази данни като МИС (митническа информационна система) и FIDE (идентификационна база данни за митнически досиета, регистъра на ССК (съобщения за статуса на контейнерите) и регистъра за ИЕТ (внос, износ и транзит на стоки). Също така AFIS предоставя помощ чрез инструменти за анализ на данни като АМТ (инструмент за автоматичен мониторинг) и електронни приложения за работен процес като ToSMA (приложение за управление на изземвания на тютюн). В момента се извършват допълнителни разработки за създаване на аналитична платформа в AFIS, която да подпомага стратегическия и оперативния анализ.

<sup>57</sup> За повече информация вж. „Годишен преглед с информация за резултатите от Програмата на ЕС за борба с измамите през 2021 г.“, придружаващ настоящия доклад.

Основното правно основание за функционирането на платформата AFIS е Регламент (ЕО) № 515/97 на Съвета относно взаимопомощта между административните органи на държавите членки и сътрудничеството между тях и Комисията по гарантиране на правилното прилагане на законодателството в областта на митническите и земеделските въпроси<sup>58</sup>.

**IMS** е приложение в платформата AFIS, което улеснява **докладването на нередности и измами**, открити от националните органи в областта на споделеното управление и предприєдиняването в съответствие със секторните разпоредби и споразуменията за финансиране. През 2021 г. беше възложено проучване за определяне на възможни подобрения на системата въз основа на нуждите на ползвателите и заинтересованите страни, както и за проучване на възможността за подобряване на оперативната съвместимост с други информационни системи на Комисията за борба с измамите, като Arachne и EDES<sup>59</sup>.

### 4.2.3. Сътрудничество в областта на приходите

#### 4.2.3.1. Програма „Митници“

Програма „Митници“ (Регламент (ЕС) 2021/444), макар и да не е пряко насочена към борбата с измамите, е важен партньор в защитата на финансовите и икономическите интереси на ЕС и на държавите членки. Като стълб на програмата, нейните **ИТ системи** играят съществена роля за улесняване на обмена на информация и данни, включително информация за риска, между държавите членки, като по този начин подпомагат събирането на различните задължения (например мита, ДДС и акцизи върху вноса). Програмата подкрепя и **дейности за сътрудничество**, включително проектни групи, мрежи от експерти, семинари и дейности за обучение, както и друга подкрепа за повишаване на компетентността на хората, които дават възможност на органите на държавите членки да обменят добри практики и да подобрят митническия контрол и събирането на митата. Освен това новосъздаденият инструмент за финансово подпомагане за оборудване за митнически контрол (Регламент (ЕС) 2021/1077), предназначен за използване на всички видове граници, следва да подпомага митническия съюз и работата на митническите органи, по-специално като им помага да защитават финансовите и икономическите интереси на ЕС, да гарантират сигурността и безопасността в ЕС и да го защитават от нелоялна и незаконна търговия, като например фалшифицирането на стоки, като същевременно улесняват законната стопанска дейност.

#### 4.2.3.2. Програма „Фискалис“

Програмата „Фискалис“ (Регламент (ЕС) 2021/847) обхваща широк набор от действия в подкрепа на сътрудничеството между данъчните органи на държавите членки за защита на финансовите и икономическите интереси на ЕС и неговите държави членки, включително защитата им от данъчни измами, отклонение от данъчно облагане и избягване на данъци. Програма „Фискалис“ също така предоставя на националните органи възможности за

<sup>58</sup> Регламент (ЕО) № 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).

<sup>59</sup> За описание на системата вж. раздел 7.2.

сътрудничество чрез използване на **ИТ системи, съвместни дейности и действия за повишаване на човешката компетентност.**

#### 4.2.3.3. Съвместни митнически операции (СМО)

Съвместните митнически операции (СМО) представляват **целенасочени действия за ограничен период от време**, които имат за цел борба с измамите и контрабандата на чувствителни стоки в конкретни области, изложени на риск, и/или по установени търговски маршрути.

В допълнение към своите разследвания на случаи на измами с приходи и фалшифициране OLAF координира мащабни съвместни митнически операции с участието на европейски и международни оперативни партньори. Подкрепата, която оказва OLAF, е съобразена с всяка съвместна митническа операция и може да включва използването на нейната постоянна техническа инфраструктура, ИТ и комуникационни инструменти, по-специално VOCU за сигурен обмен на информация, както и стратегически анализ, административна и финансова подкрепа. През 2021 г. OLAF организира или беше съорганизатор на две операции, свързани с маски за лице и тютюневи изделия, и участва в няколко операции, започнати от държавите членки, Европол, Европейската агенция за гранична и брегова охрана (FRONTEX) или СМО.

**Таблица 2 — СМО през 2021 г.**

Операция	Описание
„S'CARE FACE“	Организирана от OLAF в тясна координация с други генерални дирекции („Данъчно облагане и митнически съюз“, „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“, „Здравеопазване и безопасност на храните“ и „Правосъдие“) за подобряване на знанията в ЕС относно процеса на разрешаване на вноса на маски за лице в ЕС. Операцията „S'CARE FACE“ продължи от януари до март 2021 г. По време на провеждането ѝ участващите държави членки предотвратиха навлизането на 49 милиона фалшиви или неотговарящи на стандартите маски за лице на пазара на ЕС.
„SCORPION II“	Тази СМО, организирана съвместно от мисията за съдействие в областта на граничния контрол в Молдова и Украйна (EUBAM) и OLAF, беше насочена срещу контрабандата на тютюневи изделия по източната граница на ЕС и доведе до конфискуването на 8,5 милиона цигари.
„POSTBOX III“	Съвместно организирана от италианските митници и Guardia di Finanza с подкрепата на OLAF, в сътрудничество с Европол и с участието на 20 държави членки. Операцията беше съсредоточена върху незаконната търговия с фалшиви продукти, фармацевтични продукти и свързани с COVID-19 стоки, наркотици, застрашени животински и растителни видове и занижени оценки на стоки, като се използваха както интернет, така и тъмната мрежа. В резултат на операцията бяха задържани над 1400 пратки с незаконни стоки, включително над 35 000 броя фалшиви стоки, фалшиви банкноти на приблизителна стойност от 240 000 евро, над 1500 броя материали, свързани с COVID-19, 240 кг контрабандни цигари и тютюн, както и над 20 кг канабис и марихуана.
„ATHENA V“	Цел на тази операция беше контрабандата на пари в брой в ЕС чрез използване на куриерски, пощенски и колетни услуги. Тя беше координирана от испанската митническа администрация с подкрепата на OLAF и с участието на 13 държави членки и Европол. По време на операцията бяха проверени над 14 000 пакета. Оценката на резултатите е в ход.
„ARKTOS 3“	Съвместна акция, организирана от FRONTEX, Европейската агенция за гранична и брегова охрана, и съвместно проведена от Литва и Полша, подкрепена от Интерпол, OLAF, Евроюст и Европол, както и от гранични служители, полицаи и митничари от Естония, Финландия, Латвия, Словакия и Швеция. Тя беше насочена

Операция	Описание
	към измами с акцизи, по-специално контрабанда на тютюневи изделия, документни измами и контрабанда на мигранти на избрани гранични контролно-пропускателни пунктове на източните сухопътни граници на ЕС. В резултат на акцията правоприлагащите органи откриха повече от 400 иновативни тютюневи изделия, като електронни цигари и електронни течности. Сред конфискуваните незаконни стоки бяха 6,7 милиона незаконни цигари и 2,6 тона суров тютюн, както и половин тон незаконни наркотици. Арестувани бяха петнадесет контрабандисти и бяха открити над 200 подправени документа.
<b>Съвместна дейност на CELBET 8</b>	Организирана от митническия експертен екип за източната и югоизточната сухопътна граница (CELBET) с подкрепата на OLAF. Тя беше насочена към проверки на пари в брой и откриването на незаконни цигари и други тютюневи изделия, както и на фалшиви части за превозни средства, дрехи, обувки и козметика, влизащи в ЕС през източната му граница.
„STOP II“	Организирана от СМО, това беше най-мощната досега глобална операция, проведена от митниците, в която участваха 146 митнически администрации на държавите членки, с подкрепата на Европол, Интерпол, Службата на ООН по наркотиците и престъпността (СНПООН) и Световната здравна организация (СЗО), както и фармацевтични дружества и други участници от частния сектор. Целта на операцията беше незаконната търговия с лекарства, ваксини и медицински изделия, свързани с COVID-19. В резултат на операцията бяха конфискувани 365,7 млн. единици, от които 195,5 млн. лекарства, свързани с COVID-19, 156,7 млн. медицински изделия (като тестови комплекти за коронавирус, маски за лице, използвани ръкавици, дезинфекциращ гел и кислородни бутилки) и около 13,5 млн. дози ваксини срещу COVID-19.
„LUDUS II“	Организирана от Европол с участието на OLAF, Службата на Европейския съюз за интелектуална собственост (EUIPO), СМО и 21 държави. В резултат на провеждането ѝ бяха конфискувани над 5 милиона фалшиви и незаконни играчки на стойност 18 милиона евро. Конфискуваните стоки криеха рискове като излагане на въздействието на химикали, задушаване, задавяне, поражение от електрически ток, увреждане на слуха и опасност от пожар.
„OPSON X“	Съвместна операция на Европол и Интерпол, насочена срещу фалшиви и неотговарящи на стандартите храни и напитки. OLAF проведе целева акция, свързана с виното и алкохолните напитки и координираше работата на 19 държави членки и 3 държави извън ЕС. В резултат на тази акция европейските митнически и полицейски органи конфискуваха близо 1,8 млн. литра вино и алкохолни напитки: 215 000 литра фалшиви алкохолни напитки, предимно вино и водка, както и 1 550 000 литра различни алкохолни напитки, вино и бира, които нарушават фискалните правила или стандартите за безопасност на храните.
„SHIELD II“	Организирана от Европол. OLAF проведе целева акция със 17 държави членки срещу фалшиви и хормонални вещества, хранителни добавки и лекарства за еректилна дисфункция, като спря от влизане в ЕС общо 254 731 таблетки и 131 027 флакона с различни лекарства и 278 кг хранителни добавки.
„DEMETER VII“	Координирана от СМО за борба с незаконния трафик на отпадъци, озоноразрушаващи вещества (ОРВ) и флуоровъглеродороди (HFC). В операцията участваха общо 102 правоприлагащи агенции. Ролята на OLAF беше да поддържа връзка между държавите от ЕС и извън него за получаване на информация и разузнавателни данни, което доведе до откриването и конфискуването на над 4000 тона отпадъци (например използвани електронни изделия, отпадъчни батерии, използвани превозни средства, печатарски машини) и 493 единици ОРВ и HFC.
„SILVER AXE VI“	Годишна операция под ръководството на Европол. OLAF участва, като предостави експертни познания за откриване и проследяване на подозрителни пратки. При операцията, в която участваха 35 различни държави, бяха конфискувани над 1200 тона незаконни пестициди. В резултат на

Операция	Описание
	<p>провеждането ѝ бяха иззети незаконни и фалшифицирани продукти на приблизителна стойност 80 млн. евро. OLAF сподели оперативна информация с митническите органи на държавите членки и на Китай, Украйна, Русия и Колумбия. Службата проследи подозрителни пратки с незаконни пестициди, което доведе до конфискуването на общо около 39 тона от тях.</p>

## 5. КЛЮЧОВИ МЕРКИ ЗА ЗАЩИТА НА ФИНАНСОВИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕС И БОРБА С ИЗМАМИТЕ

### 5.1. Транспониране на Директивата за защита на финансовите интереси

Директива (ЕС) 2017/1371 относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (Директива за защита на финансовите интереси) влезе в сила на 5 юли 2017 г. Крайният срок за транспониране на директивата в националното законодателство изтече на 6 юли 2019 г.

На 6 септември 2021 г. Комисията публикува първия от трите **доклада относно транспонирането на директивата**, както се изисква съгласно член 18 от нея. В доклада се стига до заключението, че въпреки че всички държави членки са транспонирали директивата, са необходими **допълнителни действия за справяне с нерешените въпроси, свързани със съответствието**. В него се подчертава, че е необходимо правилно транспониране на определенията, санкциите, правилата за компетентност и давностните срокове на Директивата за защита на финансовите интереси за измами и други престъпления, засягащи финансовите интереси на ЕС, за да може Европейската прокуратура да провежда ефективни разследвания и наказателни преследвания. В доклада също така се подчертава, че сътрудничеството между Европейската прокуратура и държавите членки е от решаващо значение.

През декември 2021 г. Комисията реши да образува **производства за установяване на нарушение** срещу осем държави членки<sup>60</sup> поради неправилно транспониране на Директивата за ЗФИ. През февруари 2022 г. Комисията започна производства за установяване на нарушение срещу още пет държави членки<sup>61</sup>. През май 2022 г. Комисията образува производства за установяване на нарушение срещу още четири държави членки<sup>62</sup>.

Комисията ще продължи да предприема всички необходими стъпки, за да гарантира правилното и цялостно транспониране на Директивата за ЗФИ, като при необходимост ще продължи да води допълнителни производства за установяване на нарушение.

Комисията подготвя втори доклад за транспонирането на Директивата за ЗФИ, който трябва да бъде представен през третото тримесечие на 2022 г. Този доклад ще бъде съсредоточен върху целесъобразността на прага от 10 млн. евро за ДДС и ефективността на разпоредбите на директивата в областта на измамите при възлагането на обществени поръчки и давностните срокове.

<sup>60</sup> Хърватия, Финландия, Гърция, Латвия, Люксембург, Португалия, Румъния и Испания.

<sup>61</sup> Белгия, Кипър, Словакия, Словения и Швеция.

<sup>62</sup> Естония, Унгария, Малта и Нидерландия.

## 5.2. Борба срещу изпирането на пари

Измама, свързана с бюджета на ЕС, може да бъде **предшественик и на други престъпления** (т.е. може да бъде предикатно престъпление). Поради това, макар и да не е пряко свързана със защитата на бюджета на ЕС, правната уредба на ЕС в областта на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма играе ключова роля.

Всички държави членки са докладвали за пълно транспониране на Петата директива за борба с изпирането на пари<sup>63</sup> относно предотвратяване на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари или финансирането на тероризма<sup>64</sup>.

## 5.3. Механизъм за възстановяване и устойчивост

**Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ)** влезе в сила на 19 февруари 2021 г. С него се финансират реформите и инвестициите в държавите членки от началото на пандемията през февруари 2020 г. до 31 декември 2026 г. За да се възползват от МВУ, държавите членки трябва да представят на Европейската комисия своите **национални планове за възстановяване и устойчивост**. Във всеки план се посочват реформите и инвестициите, които трябва да бъдат осъществени до края на 2026 г., като се дава възможност на държавите членки да получат финансиране до размера на предварително договореното разпределение.

Всеки план следва да е насочен към предизвикателствата, набелязани в европейския семестър<sup>65</sup>, по-специално към специфичните за всяка държава препоръки<sup>66</sup> за 2019 г. и 2020 г., приети от Съвета. Той следва също така да ускори екологичния и цифровия преход и да направи икономиките и обществата на държавите членки по-устойчиви. Инвестициите трябва да бъдат съобразени с принципа „за ненасяне на значителни вреди“<sup>67</sup>.

МВУ е **инструмент, основан на резултатите**. Изпълнението на договорените ключови етапи и цели за провеждане на реформите и постигане на инвестициите в плановете дава възможност за отпускане на безвъзмездни средства и заеми на държавата членка.

Регламентът за МВУ<sup>68</sup> изисква от държавите членки да предприемат всички подходящи мерки за защита на финансовите интереси на ЕС и да гарантират, че **използването на средствата е в съответствие с приложимото законодателство на ЕС и националното право**. За тази цел

---

<sup>63</sup> Директива (ЕС) 2018/843 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 г. за изменение на Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма и за изменение на директиви 2009/138/ЕО и 2013/36/ЕС (текст от значение за ЕИП), ОВ L 156, 19.6.2018 г., стр. 43—74.

<sup>64</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing\\_en#eu](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_en#eu)

<sup>65</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester\\_bg](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_bg)

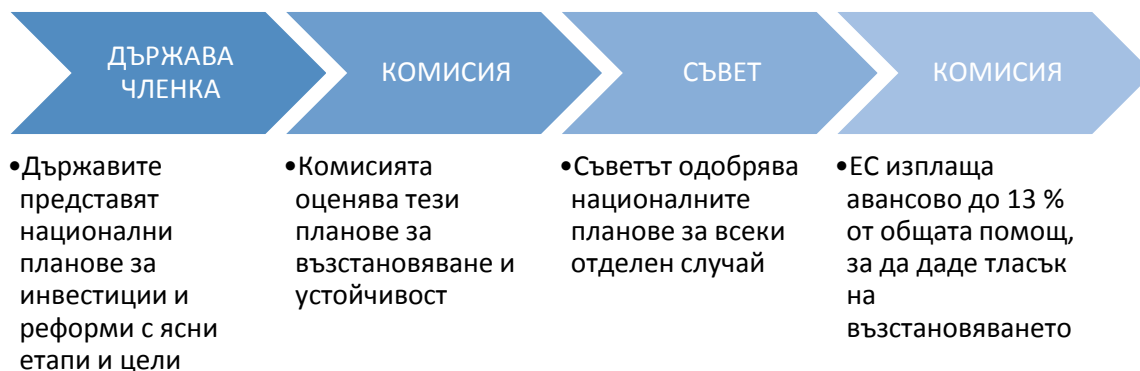
<sup>66</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/spring-package\\_bg](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/spring-package_bg)

<sup>67</sup> Нито една от мерките, включени в МВУ, не следва да води до цели, свързани със значителни вреди, както е определено в член 17 от Регламент (ЕС) 2020/852 относно таксономията.

<sup>68</sup> Член 22 от 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).

държавите членки трябва да предвиждат ефективна и ефикасна система за вътрешен контрол и възстановяването на неправомерно изплатени или неправилно използвани суми. С този **нов модел на предоставяне на средства** на държавите членки се възлага важна отговорност да гарантират, че тези средства са защитени от измами, корупция, конфликт на интереси (определени като „сериозни нередности“) и двойно финансиране.

**Графика 4 – Процес на оценяване на националните планове**



Следователно всеки план съдържа **раздел за контрол и одит**, в който държавите членки описват мерките (включително мерките за борба с измамите), които ще прилагат, и определят **конкретни ключови етапи и цели** за защита на финансовите интереси на ЕС от сериозни нередности и двойно финансиране. Комисията може да даде положителна оценка на даден план само ако в него системите за контрол са оценени положително. В качеството си на служба на Комисията OLAF допринесе при оценяването от страна на Комисията на плановете за възстановяване и устойчивост на държавите членки, като предостави **целеви съвети за борба с измамите**. Сътрудничеството с националните органи продължава с цел обмен на мнения и улесняване на разпространението на добри практики и опит (като например използването на ИТ инструменти — вж. също **раздел 4.2.1**).

**Моментна снимка 11 — Операция „SENTINEL“**

През септември 2021 г. Европол, OLAF, Европейската прокуратура, Евроюст и 21 държави членки обединиха усилията си в **операция „SENTINEL“**, за да изпреварят очакваната вълна от измами, засягащи фондовете за възстановяване. За тази цел Европол създаде специален вътрешен механизъм за обработка на оперативни данни, подпомагане на обмена на информация и подкрепа на текущи случаи. Съвместните дейности бяха насочени към измами, както и към данъчни измами, измами с акцизи, корупция, длъжностно присвояване, присвояване на публични средства и изпиране на пари. През февруари 2022 г. Европол и OLAF публикуваха съвместен доклад — „Оценка на заплахите за Европейския инструмент за възстановяване (Next Generation EU)“.

Сред задълженията на държавите членки във връзка с мерките за защита на финансовите интереси на ЕС се откроява събирането на данни за бенефициери, изпълнители, подизпълнители и действителни собственици. Комисията предостави Arachne на държавите членки за използване във връзка с МВУ.

До края на 2021 г. бяха приети 22 национални плана. До 31 юли 2022 г. те наброяваха 25<sup>69</sup>.

#### 5.4. Защита на лицата, които подават сигнали за нередности

Противозаконни дейности и злоупотреба със закона може да се извършват във всяка организация, независимо дали е частна или публична, голяма или малка. Възможно е те да бъдат под различни форми, като корупция, измама, професионална грешка или небрежност. Ако не се вземат мерки, тези дейности могат да доведат до сериозни вреди за общественения интерес. Хората, които работят за дадена организация или са в контакт с нея в рамките на служебните си дейности, често са първите, които научават за подобни прояви, и следователно са в привилегировано положение да уведомят онези, които могат да се справят с проблема.

**Лицата, сигнализиращи за нередности**, т.е. хората, които съобщават (в съответната организация или на външен орган) или разкриват (пред обществеността) информация за нередности, получена в контекста на работата, помагат да се **предотвратят вреди и да се открият заплахи или вредни последици** за обществения интерес, които иначе могат да останат незабелязани.

Въпреки това на европейско и национално равнище защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, е неравномерна и разпокъсана. Вследствие на това лицата, сигнализиращи за нередности, често са обезкуражени да съобщават за своите опасения поради страх от ответни действия с цел отмъщение.

Директивата относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на ЕС, приета на 23 октомври 2019 г., предостави на държавите членки срок до 17 декември 2021 г. да я транспонират в националното си право. Тя обхваща много ключови области на правото на Съюза, като борбата срещу изпирането на пари, защитата на личните данни, защитата на финансовите интереси на ЕС, безопасността на храните и продуктите, общественото здраве, опазването на околната среда и ядрената безопасност.

До края на 2021 г. само пет държави членки<sup>70</sup> бяха приели специално законодателство. До юни 2022 г. това са направили още четири държави членки<sup>71</sup>. Само една държава членка<sup>72</sup> все още не е започнала никаква процедура. Три държави членки<sup>73</sup> дори са разширили обхвата на директивата.

До 17 декември 2023 г. Комисията трябва да представи на Европейския парламент и на Съвета доклад относно изпълнението и прилагането на директивата.

#### 5.5. Инструментариум за върховенството на закона

Като част от т.нар. **инструментариум за върховенството на закона**, Комисията разработи редица инструменти, за да отговори на различни предизвикателства пред върховенството на закона.

Сред тях е **европейският механизъм за върховенството на закона**, в чийто център е **годишният доклад за върховенството на закона**. Неговата цел е да се развие **по-голяма**

---

<sup>69</sup> Унгария и Нидерландия все още не са приели своите планове.

<sup>70</sup> Дания, Литва, Малта, Португалия и Швеция.

<sup>71</sup> Хърватия, Кипър, Франция и Латвия.

<sup>72</sup> Унгария.

<sup>73</sup> Дания, Франция и Латвия.

**осведоменост и разбиране на промените** в държавите членки, за да може да се установят предизвикателствата пред върховенството на закона, да се разработят възможни решения и да се насочи подкрепа на ранен етап. Механизмът също така осигурява процес на **годишен диалог** между Комисията, Съвета и Европейския парламент заедно с държавите членки, както и с националните парламенти, гражданското общество и други заинтересовани страни в областта на върховенството на закона.

### **5.5.1. Доклад относно върховенството на закона — основни констатации и акценти в областта на защитата на финансовите интереси на ЕС**

Докладът относно върховенството на закона за 2021 г.<sup>74</sup>, включващ 27 глави за отделните държави, представя положителните и отрицателните промени за периода от юли 2020 г. до юни 2021 г. в държавите членки в четири ключови за върховенството на закона области: **правосъдната система, уредбата за борба с корупцията, медийния плурализъм и свободата на медиите**, както и **други институционални въпроси**, свързани с принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване. Въпросите, свързани с правосъдната система или рамката за борба с корупцията, могат да окажат значително въздействие върху начина, по който финансовите интереси на ЕС са защитени в дадена държава членка.

Третият доклад относно върховенството на закона, приет през юли 2022 г.<sup>75</sup>, обхваща периода от юли 2021 г. до юни 2022 г. и за първи път включва конкретни препоръки към всички държави членки, както беше обявено от председателя Фон дер Лайен в речта ѝ за състоянието на Съюза през 2021 г. В съответствие с превантивния характер на доклада, целта на препоръките е да подкрепят държавите членки в усилията им да постигнат напредък по текущите или планираните реформи, да насърчат положителното развитие и да им помогнат да определят къде може да са необходими подобрения или последващи действия във връзка с неотдавнашни промени или реформи, също и с оглед на преодоляването на системни предизвикателства в определени случаи.

### **5.5.2. Напредък в прилагането на Регламента на ЕС относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза**

Регламент (ЕС, ЕВРАТОМ) 2020/2092 относно **общ режим на обвързаност с условия** има за цел да се защити бюджета на ЕС от нарушения на принципите на правата държава, които засягат или сериозно рискуват да засегнат доброто му финансово управление или защитата на финансовите интереси на ЕС по достатъчно пряк начин.

На 2 март 2022 г. **Комисията прие насоки**<sup>76</sup>, в които обяснява как ще прилага регламента, включително как ще бъдат защитени правата на крайните получатели и бенефициерите на финансиране от Съюза (вж. **раздел 7**).

Комисията е започнала една процедура съгласно Регламента относно обвързаността с условия.

## **5.6. Политика на борба с корупцията**

През 2021 г. Комисията продължи да предоставя **техническа подкрепа** на държавите членки в областта на борбата с корупцията и професионалната почтеност чрез своите програми, а

---

<sup>74</sup> COM(2021) 700 final, 20.7.2021 г.

<sup>75</sup> COM(2022) 500 final, 13.7.2022 г.

<sup>76</sup> COM(2022) 1382 final, 2.3.2022 г.

именно **Програмата за подкрепа на структурните реформи** и новосъздадения **Инструмент за техническа подкрепа**. Техническата подкрепа улесни прегледа на процедурите за подбор и атестиране на съдии и прокурори, както и прилагането на антикорупционни мерки в областта на образованието, околната среда и спорта. Някои национални органи получиха подкрепа за създаване на механизми за мониторинг на националния си план за борба с корупцията, за преразглеждане на правилата си за управление на конфликти на интереси, за осигуряване на надзор на публичните разходи или за демонстриране на готовност за присъединяване към Конвенцията за борба с подкупването на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР).

Комисията организира **семинари за обмяна на опит в областта на борбата с корупцията** в целия ЕС. На 13 декември 2021 г. на 14-ия семинар за обмяна на опит се събраха представители на държавите — членки на ЕС, Европейската комисия, Европол и академичните среди, за да обсъдят темата за антикорупционната устойчивост по време на криза. Комисията подкрепя също така, наред с другото, **проекти, насочени към подобряване на професионалната почтеност и справянето с корупцията** в държавите — членки на ЕС. През 2021 г. проектите за борба с корупцията бяха финансирани по линия на инструмента за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи (ISFP) за периода 2014—2020 г. и включват, наред с другото, проекта С.О.Р.Е, който има за цел да се разработи и валидира възпроизводима процедура за изчисляване на корупционния риск при възлагането на обществени поръчки по време на пандемия въз основа на събиране и кръстосана обработка на данни за обществените поръчки. Процедурата има за цел да подобри ранното откриване на корупционния риск и да насърчи създаването на по-стабилна база данни за реформиране на политиката, като служи предимно на антикорупционните и правоприлагащите органи, но също така и на журналистите и обществеността за целите на управленската отговорност.

Комисията също така насърчава държавите членки да приемат **национални стратегии за борба с корупцията**, тъй като те гарантират, че:

- политическите ангажименти се превръщат в конкретни действия;
- законодателните или институционалните пропуски се преодоляват по последователен, всеобхватен и координиран начин; и
- усилията за борба с корупцията са адаптирани към променящата се среда.

## **6. РЕЗУЛТАТИ ОТ КОНТРОЛНИТЕ ДЕЙНОСТИ**

### **6.1. Източници на данни и методология**

Този раздел се основава главно на данни, докладвани от държавите членки в областта на традиционните собствени ресурси (ТСР) и споделеното управление, както и от страните кандидатки в областта на предприсъединителната помощ. Данните относно преките разходи (**раздел 6.1.2**) са извлечени от вътрешната счетоводна система на Комисията. В **каре 2** се уточнява при какви условия се извършва отчитането от държавите членки и как те се използват в този раздел.

#### ***Каре 2: Докладване за нередности от държавите членки***

В секторните регламенти относно ТСР и фондовете за споделено управление са посочени редица условия, при които държавите членки трябва да докладват за нередности, открити в тези области.

Те използват две ИТ системи за докладване на нередности: OWNRES в областта на ТСП и системата за управление на нередностите (IMS) в областта на споделеното управление и предприежителната помощ.

Във връзка с ТСП държавите членки трябва да докладват за открити нередности и измами на стойност над 10 000 евро и да уточнят в доклада си дали откритият случай е свързан с измамническо поведение или не.

По отношение на споделеното управление се прилага същият финансов праг и държавите членки трябва да предоставят класификация на докладваната нередност, като посочат дали случаят е съмнение за измама, установена измама или обикновена (административна) нередност. Държавите членки могат да актуализират докладваните нередности по всяко време, като променят и тяхната класификация. В случай на обикновена нередност се прилагат допълнителни дерогации и не е необходимо държавите членки да докладват случаи:

- (1) когато нередността се изразява единствено в цялостно или частично неизпълнение на операция, която е част от съфинансираната оперативна програма, поради несъстоятелност на бенефициера;
- (2) когато случаите са докладвани доброволно от бенефициера на управляващия или сертифициращия орган, преди един от тези органи да е разкрил нередността, независимо дали преди или след изплащане на публичния принос;
- (3) когато случаите са разкрити и коригирани от управляващия или сертифициращия орган преди включването на въпросния разход в отчет за разходите, представен на Комисията.

В настоящия доклад се използват две широки категории по отношение на случаите, докладвани от държавите членки: **свързани с измами нередности** и **несвързани с измами нередности**.

**Свързаните с измами нередности** са тези, които държавите членки са класифицирали като **измама** по отношение на ТСП или **сомнение за измама** или **установена измама** във връзка със споделеното управление и предприежителната помощ.

Останалите случаи се наричат **несвързани с измами нередности**.

През 2021 г. бяха докладвани общо 11 218 нередности на стойност около 3,24 млрд. евро. По отношение на броя на докладваните нередности ситуацията остава стабилна спрямо 2020 г., с незначително намаление от около 5 %. Свързаните с тях суми обаче представляват значително увеличение в сравнение с предходната година, като са се увеличили повече от два пъти (+121 %).

В **каре 3** е представена кратка методологическа бележка за това как да се тълкуват тези данни, както и публикуваните в следващите раздели данни.

### **Карта 3: Методологическа бележка**

Докладването на нередности подлежи на някои ограничения.

По отношение на ТСП времето между момента на извършване на нередностите и момента на тяхното откриване зависи от вида на контрола: контролът за целите на вдигането на стоките позволява незабавно откриване, докато последващият контрол се извършва в рамките на тригодишния срок за уведомяване за митническо задължение. Следователно откриването на нередности може да отнеме до три години от вдигането на стоките. Докладването след откриването обикновено е кратко, като се имат предвид конкретните законови срокове.

По отношение на разходите, с изключение на измамите, открити преди плащането, *т.е.* предотвратени, по-голямата част от докладваните нередности (свързани или несвързани с

измами) се откриват по време на последващите проверки. Това означава, че съществува разлика във времето между момента на извършване на нередностите и момента, в който те се докладват на Комисията. Този период е средно между две и половина и три години<sup>77</sup>.

Голяма част от разходите на ЕС също така следват многогодишни цикли с постепенно нарастващо изпълнение до приключването на програмата (обикновено n+2 или n+3 по отношение на последната година от цикъла, т.е. периода 2022—2023 г. по отношение на настоящия програмен период), което също представлява години с пик в докладването на нередности.

Поради тези причини сравнението между отделните години по отношение на докладването на нередности не дава надеждна представа за ситуацията, по-специално по отношение на промените, свързани с финансовото въздействие, тъй като то може да бъде повлияно от много малък брой случаи с висока стойност.

Следователно, наред с промените по години, настоящият доклад (и придружаващият го документ „Статистическа оценка на нередностите“) представя и многогодишна перспектива (по програмни периоди за политиката на сближаване и предприєдинителната политика и по петгодишни периоди за другите сектори), за да се смекчи евентуалното изкривяване на анализа от горепосочените фактори.

## 6.2. Приходи

През 2021 г. Комисията прие предложение за изменение на Регламента относно предоставянето<sup>78</sup> с цел допълнително укрепване на системата за предоставяне на собствени ресурси, за да се осигурят редовни и навременни плащания към бюджета на ЕС. Освен това беше въведена нова стратегия за правоприлагане, чиято цел е да се реагира по-бързо на предстоящи рискове и да се осигури по-добра защита на ТСР.

### 6.2.1. Измами с ДДС

Европейската прокуратура е компетентна да разследва сериозни престъпления срещу общата система на ДДС. Такива престъпления следва да са свързани с територията на две или повече държави членки и да водят до обща вреда от поне 10 млн. евро.

През 2021 г. Европейската прокуратура е разследвала 91 такива случая с приблизителна стойност на вредите от 2,5 млрд. евро<sup>79</sup>.

### 6.2.2. Традиционни собствени ресурси

През 2021 г. пандемията от COVID-19 продължи да засяга живота на всички физически лица и предприятия в ЕС. Докато през 2020 г. пандемията се преживяваше като извънредна ситуация, през 2021 г. тя се превърна в даденост, за което свидетелстват данните за обема на вноса: след шокиращото намаление на вноса в ЕС-27 с 11,6 % през 2020 г., през 2021 г. вносът се увеличи с 23 %.

<sup>77</sup> Това е разликата във времето, измерена за нередности, докладвани в рамките на политиката на сближаване. Вж. документа „Статистическа оценка на нередностите, докладвани за 2021 г.“, придружаващ настоящия доклад, раздел 4.5.1.

<sup>78</sup> Регламент (ЕС, Евратом) 2022/615 на Съвета за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 609/2014 беше приет на 5 април 2022 г.

<sup>79</sup> Европейска прокуратура, Годишен доклад за 2021 г., стр. 10.

Таблица 3 — Приходи: нередности, открити и докладвани от държавите членки — ТСП — през 2021 г.

Бюджетен сектор	Свързани с измами нередности		Несвързани с измами нередности		Коефициент на разкриване на измамите (FDR) <sup>80</sup>	IDR <sup>81</sup>
	N	EUR (млн.)	N	EUR (млн.)	%	%
Традиционни собствени ресурси ЕС-27	482	157,1	3506	366,8	0,63 %	1,48 %

През 2021 г. броят на свързаните и несвързаните с измами нередности, засягащи ТСП

ТСП: промяна в данните за 2021 г. спрямо средните стойности за петгодишния период 2017—2021 г.
<b>-3 %</b> брой на свързаните и несвързаните с измами нередности
<b>+32 %</b> финансови суми, засегнати от свързани с измами нередности
<b>+13 %</b> финансови суми, засегнати от несвързани с измами нередности

(вж. таблица 3), остава доста стабилен, като намалява само с 3 % в сравнение със средната стойност за петте години. Броят на свързаните с измами нередности се е увеличил с 1 %, а несвързаните с измами нередности са намалели с 4 %. От всички открити през 2021 г. случаи, свързани и несвързани с измами, 12 % са класифицирани като свързани с измами. Размерът на засегнатите от това ТСП се увеличил и е бил най-високият размер на ТСП,

установен през последните пет години. Както при свързаните с измами, така и при несвързаните с измами нередности, размерът на засегнатите ТСП се е увеличил в сравнение със средната стойност за петте години, съответно с 32 % и 13 %. Като цяло размерът на ТСП се е увеличил с 18 % през 2021 г. в сравнение със средната стойност за периода 2017—2021 г.<sup>82</sup>

Националните служби за борба с измамите, заедно с митническите служби, изиграха ключова роля в разкриването на измами през 2021 г. Проверките на службите за борба с измамите са били най-успешният начин за откриване на случаи на измама и са надминали последващия контрол и контрола за целите на вдигането на стоките в откриването на случаи на измама с цел избягване на мита. Несвързаните с измами нередности са разкривани основно чрез последващ контрол.

<sup>80</sup> FDR — коефициент на разкриване на измамите: съотношение на финансовите суми, засегнати от свързани с измами нередности, спрямо общите собствени ресурси и очаквани суми.

<sup>81</sup> IDR — коефициент на разкриване на нередности: съотношение на финансовите суми, засегнати от несвързани с измами нередности, спрямо общите собствени ресурси и очаквани суми.

<sup>82</sup> За пълен анализ на нередностите, докладвани във връзка с ТСП, вж. документа „Статистическа оценка на нередностите, докладвани за 2021 г.“, придружаващ настоящия доклад, раздел 2.

**Моментна снимка 12 — ТСП: най-често възникващи нередности и видове засегнати стоки**

Повечето случаи, докладвани през 2021 г. като свързани или несвързани с измами, се отнасят до **занижени оценки, неправилен произход или неправилно класифициране/описание на стоките**. **Контрабандата** остава един от основните видове измами. **Текстилните изделия, електрическите машини и оборудване** са видовете стоки, които са най-силно засегнати от измами и нередности по брой случаи и в парично изражение, следвани от **различни химически продукти, обувки и тютюн** по отношение на сумите и от **превозни средства и пластмаси** по отношение на броя случаи. През 2021 г. Китай остана основната държава на произход на стоки, засегната от нередности, които се докладват като свързани или несвързани с измами.

По отношение на свързаните с COVID-19 стоки през 2021 г. се наблюдава значително увеличение на количествата, докладвани като нередовни, за стоки като **дезинфектанти и продукти за стерилизация, защитни облекла и медицински консумативи**. Анализът обаче показва, че въздействието на нередностите, засягащи свързани с COVID-19 стоки, е останало относително ниско през 2021 г. (54 % от общия брой докладвани нередности и 6 % от свързаните с тях суми).

През 2021 г. Комисията продължи да извършва посещения с цел мониторинг и контрол на място или дистанционно, за да гарантира правилното прилагане на митническото законодателство на ЕС и законодателството в областта на ТСП. Когато сътрудничеството и постигнатият напредък за решаването на неразрешените въпроси се считат за недостатъчни, се прилагат корективни мерки.

Както е посочено в доклада за 2020 г. относно защитата на финансовите интереси, такива корективни мерки вече бяха приложени от Комисията срещу Обединеното кралство по отношение на текстилни изделия и обувки със занижена стойност от Китай<sup>83</sup>. На 8 март 2022 г. Съдът постанови решението си по дело С-213/19<sup>84</sup> срещу Обединеното кралство. Комисията е в процес на анализ на последиците от това решение на Съда както за Обединеното кралство (напр. преизчисляване на загубите от ТСП), така и за другите държави членки.

**Моментна снимка 13 — Заобикаляне и неутрализиране на мерките за търговска защита**

Мониторингът на съществуващите мерки за търговска защита остана приоритет и през 2021 г. Особено внимание беше обърнато на онези мерки за търговска защита, при които беше установен повишен риск от избягване на мита — чрез практики на заобикаляне<sup>85</sup>,

<sup>83</sup> Европейска комисия, *32-ри годишен доклад относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз и борбата с измамите — 2020 г.*, моментна снимка 1, стр. 13.

<sup>84</sup> Решение от 8 март 2022 г. EU:C:2022:167.

<sup>85</sup> Въз основа на член 13 от основния антидъмпингов регламент заобикалянето е налице, когато производителите износители в трети държави прилагат практики като изпращане на продукта през държава, която не е засегната от мита (претоварване), леко видоизменение на продукта, така че да не подлежи на облагане с мита, или изнасяне чрез производител износител с по-ниски индивидуални ставки на антидъмпингови или изравнителни мита (пренасочване към други дружества).

намаляване на експортната цена или неутрализиране<sup>86</sup> на цената за препродажба — след налагането на антидъмпингови или изравнителни мерки.

През 2021 г. Комисията започна четири разследвания във връзка с възможното заобикаляне на вноса на **тъкани от стъклени влакна**<sup>87</sup> от Турция и Мароко след налагане на антидъмпингови и изравнителни мита върху тези продукти с произход от Китай и Египет през 2020 г. Проведено беше и разследване относно неутрализирането на наложените мерки на същия продукт с произход от Египет. С това общият брой на подобни разследвания, започнати през последните три години, е съответно единадесет и две. Също така през 2021 г. Комисията установи, че антидъмпинговите мита, които са в сила за два различни вида **алуминиево домакинско фолио** от Китай, се заобикалят през Тайланд, където продуктът е бил обект само на незначителни операции по комплектоване.

Редица от разследваните случаи, свързани с претоварване, след като разглежданият продукт е бил изпратен от Китай, за да премине през незначителни операции по комплектоване в Турция и Мароко, са емблематични за предизвикателствата, породени от китайската политика „Един пояс, един път“ Belt and Road и решимостта на Комисията да предприеме солидни действия срещу нелоялната търговия, произтичаща от това.

### 6.3. Разходи

Въпреки че бяха въведени гъвкавост и инструменти за справяне с кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19, бюджетът на ЕС също бе изправен пред нови предизвикателства и рискове<sup>88</sup>. Като цяло Комисията успя да поддържа високо ниво на обхвата на одитите и увереност. Така беше и в държавите членки, които извършват по-голямата част от одитите и всички проверки в рамките на споделеното управление.

Това гарантира, че предоставената гъвкавост не води до отслабване на контрола. Изменените правила, въведени в процедурите за контрол на държавите членки, бяха ограничени по време и обхват. Това помогна на бенефициерите и държавите членки при тези трудни обстоятелства<sup>89</sup>.

Въвеждат се, или вече са въведени, и надеждни мерки за намаляване на рисковете, свързани с невъзможността за извършване на одити и проверки на място. Те включват замяна на одитите на място с документални прегледи и дистанционни одити, както и възможността за замяна на проверките на място с ИТ решения (снимки с географски маркери, сателитни изображения, видео срещи и др.)<sup>90</sup>.

<sup>86</sup> Друга практика е неутрализиране на митата, когато износителите, въпреки наложените мерки, намаляват цените си, за да преодолеят митата, или вносителите не отразяват митата при препродажбата на продукта в Съюза.

<sup>87</sup> Тъкани от стъклени влакна се използват например за производството на лопатки за вятърни турбини, при производството на лодки, камиони и спортно оборудване, както и в системи за саниране на тръбопроводи.

<sup>88</sup> Вж. 32-ри доклад относно ЗФИ, , раздел 6.2, стр. 37—40.

<sup>89</sup> Европейска комисия, *Доклад на Европейската комисия до Европейския парламент и до Съвета относно последващите действия по отношение на освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2020 финансова година*, COM(2022) 331 final, 30.6.2022 г., стр. 2.

<sup>90</sup> *Пак там*.

В този контекст и в съответствие с очакваната тенденция през последните пет години намаля броят на докладваните нередности (свързани и несвързани с измами), отнасящи се до разходите на ЕС за програмния период 2007—2013 г., докато нередностите, свързани с финансовата рамка за периода 2014—2020 г.<sup>91</sup> се увеличават в съответствие с циклите на изпълнение, така че сега те представляват по-голямата част от докладваните нередности (около 90 %). Докладваните нередности, свързани с годишните разходи (преки помощи за земеделските стопани и мерки за подпомагане на пазара), остават стабилни.

---

<sup>91</sup> Областите на разходи, свързани с програмни периоди, се отнасят до развитието на селските райони, сближаването, политиките в областта на рибарството и вътрешните политики.

Таблица 4 — Разходи: нередности, разкрити и докладвани от бюджетния сектор през 2021 г.

Бюджетен сектор	Свързани с измами нередности		Несвързани с измами нередности		Коефициент на разкриване на измамите (FDR) <sup>92</sup>	IDR <sup>93</sup>
	N	EUR (млн.)	N	EUR (млн.)		
<b>Селско стопанство</b>	<b>250</b>	<b>30</b>	<b>3455</b>	<b>204</b>	<b>0,06 %</b>	<b>0,38 %</b>
<i>Развитие на селските райони</i>	144	16,5	2400	94,7	0,12 %	0,68 %
<i>Подкрепа за селското стопанство</i>	98	13	1015	107,5	0,03 %	0,27 %
<i>И двете/Неясно</i>	8	0,5	40	1,8	—	—
<b>Европейски структурни и инвестиционни фондове</b>	<b>215</b>	<b>1624</b>	<b>2271</b>	<b>812,9</b>	<b>2,57 %</b>	<b>1,29 %</b>
<i>Сближаване и регионална политика</i>	155	1605,5	1627	588,5	3,42 %	1,25 %
<i>Социална политика</i>	50	16,7	614	217,6	0,11 %	1,39 %
<i>Рибарство</i>	10	1,8	70	6,8	0,35 %	1,32 %
<b>Други фондове за споделено управление</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>45</b>	<b>4,3</b>	<b>0 %</b>	<b>0,22 %</b>
<b>Предприсъединител на помощ</b>	<b>29</b>	<b>1,9</b>	<b>86</b>	<b>4,2</b>	<b>0,10 %</b>	<b>0,22 %</b>
<i>Предприсъединителна помощ</i>			1	0,4	—	—
<i>Инструмент за предприсъединителна помощ I</i>	4	0,4	29	2,3	—	—
<i>Инструмент за предприсъединителна помощ II</i>	25	1,5	56	1,5	—	—
<b>Преки разходи</b>	<b>54</b>	<b>7</b>	<b>825</b>	<b>35,9</b>	<b>0,03 %</b>	<b>0,16 %</b>
<b>ОБЩО</b>	<b>548</b>	<b>1 662,9</b> (в работно време)	<b>6682</b>	<b>1061,3</b>	<b>1 %</b>	<b>0,63 %</b>

### 6.3.1. Споделено управление

<sup>92</sup> FDR — коефициент на разкриване на измамите: съотношение на финансовите суми, засегнати от свързани с измами нередности, спрямо общия размер на извършените плащания.

<sup>93</sup> IDR — коефициент на разкриване на нередности: съотношение на финансовите суми, засегнати от несвързани с измами нередности, спрямо общия размер на извършените плащания.

Селско стопанство: промяна в данните за 2021 г. спрямо средните стойности за петгодишния период 2017—2021 г.

**+1 %** брой на свързаните и несвързаните с измами нередности

**-28 %** финансови суми, засегнати от свързани с измами нередности

**+18 %** финансови суми, засегнати от несвързани с измами нередности

**Селско стопанство**<sup>94</sup> — Анализът на петгодишния период (2017—2021 г.) потвърждава основните модели, изтъкнати в предишните доклади относно ЗФИ<sup>95</sup>. Макар и постепенно да се увеличават, свързаните с измами нередности в областта на развитието на селските райони в рамките на програмния период 2014—2020 г. все още са по-малко от тези, отчетени за периода 2007—

2013 г. след сравним период на изпълнение. Докладването на измами в областта на подкрепата за селското стопанство (включително директни помощи и пазарни мерки) остава доста стабилно във времето, въпреки че през 2021 г. е налице спад от 17 % спрямо предходната година. Честотата на докладваните измами в съотношение с плащанията остава много ниска за директните плащания. Тя е най-висока за пазарните мерки, по-специално в **сектора на плодовете и зеленчуците** и във връзка с **националните програми за подпомагане на винарския сектор**. Засегнатите финансови суми също са относително високи за пазарната мярка, свързана конкретно с **популяризирането на селскостопанските продукти**.

По отношение на развитието на селските райони и директните плащания за земеделските стопани, **анализът на риска и спонтанно получаваната от гражданското общество информация**, включително от медиите, имат **незначителен принос** за разкриването на свързани и несвързани с измами нередности. Във връзка с пазарните мерки анализът на риска играе по-силна роля при разкриването, тъй като се провежда основана на риска проверка на търговските документи на субектите, които получават плащания.

**Моментна снимка 14 — Борба с измамите в областта на биологичното производство**

Въз основа на плана за действие за развитие на биологичното производство<sup>96</sup>, Комисията допълнително засили борбата с измамите в областта на биологичното производство. По отношение на защитата на финансовите интереси на ЕС тя систематизира кръстосаната проверка на информацията в Информационната система за биологично земеделие (OFIS) относно евентуални несъответствия в биологичното производство с информацията, с която разполага относно предоставянето на финансова подкрепа от ЕС за биологичното производство. В този контекст на OLAF беше предоставен пряк достъп до данните в OFIS.

Бяха проведени проучвателни обсъждания с Европейската прокуратура за предоставяне на достъп до данни в OFIS, като такъв вече е предоставен за TRACES<sup>97</sup>.

<sup>94</sup> За пълен анализ на нередностите, докладвани във връзка с TCP, вж. документа „Статистическа оценка на нередностите, докладвани за 2021 г.“, придружаващ настоящия доклад, раздел 3.

<sup>95</sup> Вж. 32-ри доклад относно ЗФИ за 2020 г., стр. 35.

<sup>96</sup> COM(2021) 141.

<sup>97</sup> TRACES е онлайн платформата на Европейската комисия за санитарно и фитосанитарно сертифициране, необходимо за вноса на животни, животински продукти, храни и фуражи от неживотински произход и растения в Европейския съюз, както и за търговията в рамките на ЕС и износа на животни и някои животински продукти от ЕС.

Около десет години след първоначалното докладване **делът на случаите на съмнение за измама, които не са довели до осъдителна присъда, остава много висок**, докато делът на случаите, в които е установена измама, е нисък. Това може да е знак, че е необходимо да се инвестира повече в разследването и наказателното преследване.

#### **Моментна снимка 15 — Селско стопанство: най-често откривани нередности**

За периода 2017—2021 г. при **директните плащания на земеделски стопани** най-често откриваните измами са **фалшифицирането на документални доказателства или искането за помощ**. Може да бъдат фалшифицирани голям набор от документи и информация, като например договори за наем или документи за собственост, както и документи, свързани със спазването на изискванията за кръстосано съответствие.

Във връзка с **пазарните мерки** измамните се отнасяха главно до **изпълнението на действието**, често в комбинация с други нарушения. Значителни финансови суми бяха регистрирани в няколко случая, разследвани от OLAF, при които **конфликтът на интереси** беше съчетан с други нарушения, във връзка с **пазарната мярка „Популяризиране“**. **Създаването на изкуствени условия** за получаване на финансова помощ е потенциален риск.

По отношение на **развитието на селските райони** измамниците са използвали основно практиката на **фалшифициране на документи**. Това може да включва фалшифициране на фактури, деклариране на оборудване втора употреба като ново, подправяне на оферти в процедури за възлагане на обществени поръчки или предоставяне на невярна информация относно спазването на условията за получаване на помощ. Значителен брой нередности, свързани с измами, се отнасят до **непълно изпълнение на действието**. **Създаването на изкуствени условия** също е потенциален риск при финансирането на развитието на селските райони. Бенефициерите могат например изкуствено да разделят земеделски стопанства и да поискат помощ чрез няколко свързани дружества, за да избегнат таваните на помощта.

**Политика на сближаване: промяна в данните за 2021 г. спрямо средните стойности за петгодишния период 2017—2021 г.**

**-11 %** брой на свързаните и несвързаните с измами нередности

**+186 %** финансови суми, засегнати от свързани с измами нередности

**+14 %** финансови суми, засегнати от несвързани с измами нередности

**Европейски структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове)<sup>98</sup>** — Между 2017 г. и 2021 г. броят на свързаните и несвързаните с измами нередности, отнасящи се за **програмен период 2007—2013 г.**, намалява по отношение на ЕСИ фондове. Броят на докладваните нередности за **програмния период 2014—2020 г.** се е увеличил. Тази динамика съответства на известните тенденции и модели при откриването и докладването на нередности и е свързана с цикъла на изпълнение на многогодишните програми.

Броят на нередностите, докладвани като свързани с измами, за програмния период 2014—2020 г., съответства на тези, установени за програмния период 2007—2013 г. след същия

<sup>98</sup> За пълен анализ на нередностите, докладвани във връзка с ЕСИ фондове, вж. документа „Статистическа оценка на нередностите, докладвани за 2021 г.“, придружаващ настоящия доклад, раздел 4.

брой години от началото на периода; на стойност около 1 % FDR е по-висок от този за периода 2007—2013 г.<sup>99</sup> Това не се отнася за несвързаните с измами нередности. При тях **спадът в броя и финансовите суми, докладвани след осем години** от началото на програмния период, е поразителен (вж. **моментна снимка 17** за анализ на причините за намаляването).

**Моментна снимка 16 — Причини за намаляване на броя на несвързаните с измами нередности в областта на сближаването**

По отношение на политиките на сближаване и рибарство **OLAF извърши специфичен анализ** въз основа на докладваните от държавите членки нередности, които не са свързани с измами, до 2020 г. включително. При този анализ бяха изведени редица потенциални обяснения, които могат до голяма степен да се окажат в основата на този голям спад.

**Закъсненията в изпълнението** на съответните оперативни програми може да обяснят част от текущото изоставане. Друга част от намаляването на броя на несвързаните с измами нередности може да се обясни с възможна **промяна в практиките на някои органи за докладване на нередности**, свързани със суми, по-малки от 10 000 евро.

За програмния период 2014—2020 г. беше разширена **възможността за използване на опростени варианти на разходите**. По отношение на Европейския социален фонд увеличаването на процента на разходите, покрити от опростените варианти на разходите (от 7 % на 33 %), може да бъде значителен фактор, допринасящ за намаляването на броя на несвързаните с измами нередности.

Друга част от причината може да е **забавеното адаптиране към промяната в дерогация** при докладването на несвързани с измами нередности, която настъпи през 2009 г. и засегна докладването през периода 2007—2013 г.

**Въвеждането на годишните отчети и изключването на текущите оценки** също може да са допринесли за това намаление. От програмния период 2014—2020 г. нататък държавите членки могат да изключват от годишните отчети разходите, за които има текуща оценка на законосъобразността и редовността. Чрез това изключване държавите членки избягват намаляване на приноса от даден фонд, дори при наличие на нередности. Държавите членки използват тази възможност.

При определени условия след седем години от прилагането (края на 2020 г.) комбинираният ефект от тези причини съставлява приблизително около две трети от намалението на докладваните нередности, които не са свързани с измами, в целия ЕС.

**Ефектът от нарасналия административен капацитет е нещо друго, което трябва да се вземе предвид.** Не съществуват показатели, чрез които да се оцени нарастването на капацитета на изпълнителните органи и на бенефициерите, нито въздействието, което това би могло да окаже по отношение на намаляването на броя на непреднамерените нередности. Все пак някои фактори, които допринасят за това, предполагат такова положително развитие, като например: а) **ефективните и пропорционални мерки за борба с измамите**, приети на ниво оперативна програма, които може да са довели до по-ранно откриване и предотвратяване на нередности (свързани и несвързани с измами); б) **подобреното качество и опит на съответните органи** (по-специално в някои

<sup>99</sup> По отношение на програмния период 2014—2020 г. FDR е силно повлиян от значителните разкрития на Румъния и Словакия, но на единични нередности, при които са засегнати огромни финансови суми. Тези нередности оказаха значително въздействие и върху FDR на ЕС-27. Сравнението между двата програмни периода е важно, тъй като позволява да се разбере, че увеличението със 186 % през 2021 г. в сравнение със средната стойност за петте години е свързано с извънредни ситуации.

държави членки), **включително на бенефициерите**; и в) **по-голямото участие на гражданското общество чрез пактовете за почтеност** (вж. моментна снимка 18).

От друга страна, **пандемията от COVID-19 може да е довела до допълнително натоварване на административния капацитет на участниците в системите за управление и контрол**. Това би могло да допринесе за разкриването на повече нередности през следващите години.

**Рискът от нередности изглежда е по-висок в областите на политиката на сближаване във връзка с транспорта, опазването на околната среда, научните изследвания, технологичното развитие и иновациите, социалното приобщаване и насърчаването на заетостта и трудовата мобилност.**

Анализът извежда на преден план рискове, свързани с **екологичния преход**, включително за инвестициите в енергийна ефективност, осигуряването на питейна вода, управлението на отпадъците, възобновяемата енергия (слънчева) и предотвратяването на рискове. Рисковете, свързани с **цифровата трансформация**, изглежда са по-значими при услугите и приложенията за малки и средни предприятия (МСП) по отношение на броя на нередностите, както и при услугите и приложенията за електронно управление що се отнася до засегнатите финансови суми. Нередности бяха докладвани и във връзка с инвестициите в инфраструктура за цифровата трансформация.

По отношение на **научните изследвания, технологичното развитие и иновациите** анализът показва по-високи рискове за инвестициите за предоставяне на помощ за тези дейности в предприятията. Особено засегнати бяха мерките за стимулиране на научните изследвания, иновациите и предприемачеството в МСП.

Рисковете са високи по отношение на **инвестициите в транспортна инфраструктура** поради честотата на нередностите в проектите за общи пътища, които засягат регионалното и местното равнище, както и поради големите финансови суми, свързани с нередностите, отнасящи се до железниците и пътищата от трансевропейската мрежа (TEN). Инвестициите в мултимодалната инфраструктура на TEN и в електрическите мрежи също изглеждат рискови.

Рисковете, свързани със **социалното приобщаване**, бедността и дискриминацията, изглеждат по-високи за инвестициите в i) активно приобщаване; ii) здравна инфраструктура; iii) подобрен достъп до здравни и социални услуги; iv) социална инфраструктура и възстановяване на селските и градските райони; v) инвестиции в полза на маргинализирани общности и vi) инфраструктура за грижи за деца.

По отношение на насърчаването на **заетостта** и мобилността на работната сила рисковете изглеждат по-високи за инвестициите в i) адаптирането на работниците и предприятията към промените, по-специално операциите за разработване и разпространение на иновативни и по-продуктивни начини на работа; ii) достъпа до заетост, по-специално операциите за търсещите работа и неактивните лица, включително дългосрочно безработните и хората, които са далеч от пазара на труда; и iii) подкрепата за самостоятелна заетост и новосъздадени предприятия.

#### **Моментна снимка 17 — ЕСИ фондове: видове установени нередности**

Най-често срещаните свързани с измами нередности се отнасят до използването на **фалшиви или подправени документи**. В случаи на нарушения, свързани с измама с договорни разпоредби/правила, са били засегнати големи финансови суми. Този вид измама често се е състояла в **непълно изпълнение или изобщо неизпълнение на финансираното действие**. Най-често измамите, свързани с етиката и почтеността, са били свързани с **конфликти на интереси**. Нарушенията на правилата за **възлагане на**

**обществените поръчки** са най-често докладваните несвързани с измами нередности, като само в 4 % от тези случаи е установена измама.

**Анализът на риска** все още има незначителен принос за разкриването на измами, докато **информацията от гражданското общество** (включително информацията, публикувана в медиите) има значителна и нарастваща роля. Това не се отнася за несвързаните с измами нередности. Откриването на измами и нередности би могло да се подобри чрез проекти за последващ тематичен анализ на риска, насочени към групи минали трансакции.

#### **Моментна снимка 18 — Пактове за почтеност и сътрудничество с гражданското общество**

Пактовете за почтеност, подкрепян от гражданското общество инструмент за мониторинг, насочен към повишаване на прозрачността, отчетността и доброто управление при възлагането на обществени поръчки, се насърчават в програмите за периода 2021—2027 г., които са в процес на разработване и оценка. С приключването на 18-те пилотни проекта (в 11 държави членки от 2016 г. до 2021 г.) Комисията насърчава държавите членки да продължат да прилагат пактовете за почтеност в целеви проекти, финансирани със средства на ЕС, като постепенно включат пактовете за почтеност в своите програми, и предоставя подкрепа на държавите членки в това отношение, т.е. с наскоро публикувания инструментариум<sup>100</sup>.

Около десет години след първоначалното докладване делът на случаите на съмнение за измама, които не са довели до осъдителна присъда, остава много висок, докато делът на случаите, в които е установена измама, е нисък. Това може да е знак, че е необходимо да се инвестира повече в разследването и наказателното преследване.

**Други фондове за споделено управление**<sup>101</sup> — По отношение на фондовете за споделено управление на други вътрешни политики Фондът за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD) беше най-силно засегнатият от измами фонд. Повече от 90 % от разкритите нередности, които не са свързани с измами, се отнасят до следните фондове: фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ), фонд за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD) и инициативата за младежка заетост.

### **6.3.2. Непряко управление**

**Предприсъединителна помощ**<sup>102</sup> — Нередностите, докладвани в тази област през 2021 г., намаляват в сравнение със средната стойност за петте години (–23 % по отношение на броя и –48 % по отношение на неправомерните финансови суми). През същия период най-големият брой открити нередности се отнася до предприсъединителната помощ за развитие на селските райони (IPARD) и трансграничното сътрудничество.

<sup>100</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/)

<sup>101</sup> За анализ на нередностите, докладвани във връзка с тези фондове, вж. документа „Статистическа оценка на нередностите, докладвани за 2021 г.“, придружаващ настоящия доклад, раздел 4.6.

<sup>102</sup> За анализ на нередностите, докладвани в областта на предприсъединяването, вж. документа „Статистическа оценка на нередностите, докладвани за 2021 г.“, придружаващ настоящия доклад, раздел 5.

### 6.3.3. Пряко управление

Разкритите нередности, свързани с измами, засягащи преки разходи на Комисията, намаляват от 2016 г. насам и останаха на стабилно ниво през последните четири години, въпреки незначителното увеличение през 2021 г. Несвързаните с измами нередности продължиха да намаляват и 2021 г. беше годината с най-ниската стойност както за броя на случаите, така и за засегнатите суми<sup>103</sup>.

#### *Моментна снимка 19 — Преки разходи: най-често откривани нередности и засегнати области на политиката*

Най-често срещаните видове нередности се отнасят до допустимостта на разходите и незадоволителните резултати/неизпълнението.

През 2021 г. областите на политиката, които бяха най-силно засегнати от нередности, бяха научните изследвания и иновациите, единният пазар, сигурността, отбраната и управлението на границите, европейските стратегически инвестиции и външните дейности.

## 7. ПЕРСПЕКТИВИ ЗА 2022 Г., ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Пандемията от COVID-19 доведе до нови предизвикателства, на които ЕС реагира бързо, гъвкаво и като използва нови инструменти и ресурси. Предизвикателствата и последиците от тази криза все още не са отминали, но нахлуването на Русия в Украйна отприщи нова голяма криза с дълбоки последици за ЕС, неговата икономика и общество.

На 18 май 2022 г. Комисията представи пакет от мерки за справяне с въпросите, които излязоха на преден план след нахлуването в Украйна — от сигурността на енергийните доставки до недостига на инвестиции в отбраната на ЕС и дългосрочното възстановяване на Украйна. Всички тези теми имат отражение върху бюджета на ЕС.

Бюджетът на ЕС вече е подложен на натиск, тъй като се въвеждат нови мерки за справяне с последиците от последните събития (напр. **плана REPowerEU**), приоритетите се променят (миграция) и трябва да бъде приложен най-широкият пакет от санкции, които някога са били договорени срещу една държава (като цяло, но също и по отношение на определени лица), което ще има отражение върху приходите (внос и износ на стоки) и разходите на ЕС (изключване от процедури за възлагане на обществени поръчки и безвъзмездни средства).

Още с въвеждането на МВУ и изпълнението на националните планове за възстановяване и устойчивост **ролята на националните органи** за осигуряване на адекватно ниво на защита на финансовите интереси на ЕС **значително нарасна**. Натискът върху държавните администрации ще остане силен през 2022 г. и след това, тъй като те ще трябва да изпълняват разходните планове за програмния период 2021—2027 г. и да демонстрират експертни познания и контрол върху различните начини на управление, свързани с изпълнението на различните фондове.

<sup>103</sup> За анализ на нередностите, открити в областта на прякото управление, вж. документа „Статистическа оценка на нередностите, докладвани за 2021 г.“, придружаващ настоящия доклад, раздел 6.

## 7.1. Областта на борбата с измамите в ЕС

Резултатите от дейността на OLAF и на Европейската прокуратура през 2021 г.<sup>104</sup> показват **добавената стойност, с която действията на равнище ЕС могат да допринесат за защитата на финансовите интереси на ЕС** и за борбата с измамите, като се преодолеят присъщите на националните системи ограничения при справянето по-специално с трансграничната престъпност.

Още по-същественото е, че те показват и необходимостта от продължаване на работата към все по-хармонизирано пространство на ЕС **в областта за борбата с измамите**, което изисква по-специално националното законодателство да бъде в съответствие с правото на ЕС и неговите принципи.

Регламент 2020/2092 относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза (**Регламент относно обвързаността с условия**) се прилага и изпълнява от 1 януари 2021 г. Обхванати са всички нарушения на принципите на правовата държава в дадена държава членка, които засягат или има сериозен риск да засегнат доброто финансово управление на бюджета на ЕС и финансовите интереси на ЕС по достатъчно пряк начин след тази дата.

Регламентът относно обвързаността с условия позволява на ЕС да предприема мерки — например спиране на плащанията или финансови корекции — за да защити бюджета, като същевременно гарантира, че крайните бенефициери на средства на ЕС продължават да получават плащанията си директно от съответните държави членки. Поведението на публичните органи по отношение на измамите е сред ситуацияите, които, ако са свързани с нарушения на принципите на правовата държава, може да подлежат на процедурата, определена в Регламента относно обвързаността с условия.

На 16 февруари 2022 г. Съдът отхвърли жалбите, подадени от две държави членки (С-156/21<sup>105</sup> и С-157/21<sup>106</sup>), като постанови, че регламентът попада в обхвата на предоставените от Договорите правомощия за установяване на финансови правила за изпълнението на бюджета на ЕС. На 2 март 2022 г. Комисията издаде насоки за прилагането на регламента, като взе предвид решението на Съда на Европейския съюз.

### ***Препоръка 1 — Правилно транспониране на Директивата за защита на финансовите интереси***

Държавите членки, срещу които Комисията е образувала производства за установяване на нарушение, следва бързо да предприемат коригиращи действия и да променят националното си законодателство, за да транспонират правилно Директивата за ЗФИ.

Съгласуваното и все по-хармонизирано пространство на ЕС за борба с измамите допринася и за премахването на възможните пропуски в цялостната архитектура за контрол, която може да се използва от измамниците.

### ***Препоръка 2 — Участие в Европейската прокуратура***

Комисията отново призовава държавите членки, които все още не са се присъединили към Европейската прокуратура, да го направят. Държавите членки, които участват в Европейската прокуратура, следва да гарантират, че тя е в състояние да упражнява всички правомощия, предоставени ѝ от регламента за нейното създаване.

<sup>104</sup> Вж. моментни снимки 3 и 4.

<sup>105</sup> Решение от 16 февруари 2022 г. EU:C:2022:97.

<sup>106</sup> Решение от 16 февруари 2022 г. EU:C:2022:98.

## 7.2. Прозрачност, управление на риска от измами и цифровизация на борбата с измамите

По отношение на МФР и инструмента Next Generation EU за периода 2021—2027 г. Комисията представи предложения за **подобряване на качеството на данните и оперативната съвместимост на ИТ системите** за получателите на финансиране от Съюза, когато бюджетът се изпълнява в режим на споделено управление и в рамките на МВУ.

Едно от предложенията на Комисията, прието от съзаконодателите за МВУ и политиката на сближаване, изисква от държавите членки да записват и съхраняват **данни за получателите на финансиране от Съюза и действителните собственици**. Във връзка с ОСП държавите членки ще събират данни за групите, в които участват бенефициерите, когато е приложимо.

С целенасоченото изменение на Финансовия регламент<sup>107</sup> Комисията възнамерява допълнително да подобри начина, по който се предоставя информация на обществеността за използването на бюджета на ЕС и за получателите на финансиране от Съюза. Тя предложи да се изисква от държавите членки и другите органи, които изпълняват бюджета на ЕС при всякакви режими на управление, да предоставят на Комисията веднъж годишно информация за получателите на финансиране от Съюза, включително уникални идентификатори, ако получателите са юридически лица. Правата на бенефициерите за зачитане на личния им живот и личните им данни следва да бъдат защитени<sup>108</sup>. Комисията ще добави към тази информация данните относно прякото управление, с които разполага, и ще отговаря за консолидирането, централизирането и публикуването на информацията в база данни на единен уебсайт, който ще обхваща всички начини на управление. Така полученият единен уебсайт ще представлява подобрена версия на **Системата за финансова прозрачност**, която понастоящем се използва при прякото управление.

Целенасоченото изменение на Финансовия регламент предоставя още една възможност за допълнително подобряване на защитата на бюджета на ЕС срещу нередности, измами, корупция и конфликти на интереси.

На първо място, Комисията предложи да се направи **задължително използването на единна интегрирана информационна система** за извличане на данни и оценка на риска. Използването на съществуващата система Agachne е доброволно и въпреки че тя вече се използва до голяма степен в политиката на сближаване и е в процес на въвеждане в областта на селскостопанските разходи, превръщането ѝ в задължителна система би било голяма стъпка напред.

На второ място, Комисията предлага също така **да се разширят обхватът и ефективността на системата за ранно откриване и отстраняване (EDES)**. Тази система се състои от набор от мерки срещу ненадеждни икономически оператори. По-специално тя позволява ранното откриване на измамни или ненадеждни икономически оператори и евентуалното им изключване от финансиране от Съюза. Забранените практики включват широк спектър от поведения, които засягат професионалната почтеност (като например измами, корупция и тежки професионални нарушения) и некачествено изпълнение по договори (например значителни недостатъци при изпълнението на договорите)<sup>109</sup>. В тази

<sup>107</sup> COM(2022) 184 final, 22.4.2022 г.

<sup>108</sup> В съответствие с Регламент (ЕС) 2016/679 (ОПЗД) и Регламент (ЕС) 2018/1725.

<sup>109</sup> За подробен преглед на решенията, взети от експертната комисия през 2021 г., вж. документа „Система за ранно откриване и отстраняване (EDES) — Експертна комисия, посочена в член 143 от Финансовия регламент“, придружаващ настоящия доклад.

вързка Комисията предложи също така да се разшири обхватът на системата, така че тя да обхване бенефициерите, които прилагат споделено управление, с пропорционален и целенасочен подход. Целта е да се гарантира, че решенията за отстраняване, взети на равнище ЕС, се изпълняват от органите на държавите членки в рамките на споделеното управление. Комисията предложи също така да се предвиди възможност за отстраняване на свързаните субекти и/или действителните собственици на основния отстранен субект от участие в търгове за обществени поръчки и в крайна сметка от получаване на средства от ЕС.

На трето място, с предложените изменения на Финансовия регламент, ако бъдат одобрени от съзакондателите, **ще се повишат ефикасността и качеството на контрола и одитите с помощта на цифровизацията и нововъзникващите технологии**, като например машинното самообучение, автоматизацията на роботизираните процеси и изкуствения интелект. На тези аспекти се дава по-голяма видимост във Финансовия регламент за по-широко и по-последователно използване на цифровите одити и проверки, като същевременно се намаляват разходите за контрол и одити. Цифровизацията в областта на борбата с измамите ще бъде тема и при преразглеждането на плана за действие, придружаващ Стратегията на Комисията за борба с измамите, предвидено за 2023 г.

### ***Препоръка 3 — Цифровизиране на борбата с измамите***

Докато тече преразглеждането на Финансовия регламент, Комисията приканва държавите членки да използват пълноценно инструментите, с които разполагат (Araghne, EDES, IMS), и насърчава разработването на оперативно съвместими решения с националните системи, за да се реализира напълно техният потенциал.

Навременният и проактивен подход към оценката и мониторинга на рисковете е необходим за ефективната защита на финансовите интереси на ЕС. Това включва използване на всички налични източници на информация, обмен на информация между участващите служби и предоставяне на бърза обратна връзка за предприетите действия. Подобно постоянно оценяване, обмен на информация и наблюдение на рисковете, тенденциите в областта на измамите и обратната връзка са необходими за прецизиране на мерките, които трябва да се предприемат за по-добра защита на финансовите интереси на ЕС.

### ***Препоръка 4 — Засилване на анализа на риска от измами***

Държавите членки следва да предприемат проактивен подход за защита на финансовите интереси на ЕС. Това означава да се използват данни от всички налични източници, да се извършва анализ и обмен на информация, включително с правоприлагащите органи и Комисията, за да се установяват и преодоляват своевременно възникващите рискове и тенденции, свързани с измамите.

Държавите членки следва също така да предприемат действия въз основа на информацията, предоставена от Комисията в този и други стратегически анализи и целеви доклади, и да предоставят бърза обратна връзка относно предприеманите от тях действия, за да подпомогнат наблюдението на рисковете и тенденциите по отношение на измамите.