



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 19.7.2012 г.
COM(2012) 408 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Защита на финансовите интереси на ЕС — Борба с измамите
Годишен доклад за 2011 г.

{SWD(2012) 227 final}

{SWD(2012) 228 final}

{SWD(2012) 229 final}

{SWD(2012) 230 final}

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Защита на финансовите интереси на ЕС — Борба с измамите Годишен доклад за 2011 г.

ОБОБЩЕНИЕ

Съгласно член 325 от Договора за функционирането на Европейския съюз Комисията, в сътрудничество с държавите членки, представя настоящия годишен доклад относно защитата на финансовите интереси на ЕС за 2011 г.

Целта на настоящия доклад е да направи оценка до каква степен средствата на ЕС или приходите в бюджета на ЕС са изложени на риск от злоупотреби поради нередности, свързани или несвързани с измами, и да разясни какво се прави, за да се противодейства на този проблем.

Скорошни мерки за защита на финансовите интереси на ЕС

През 2011 г. Комисията предприе редица инициативи за подобряване на правната и административната рамка за защита на финансовите интереси на ЕС:

- изменено предложение за реформа на Европейската служба за борба с измамите (OLAF);
- стратегията на Комисията за борба с измамите (CAFS), в която се съдържа и план за действие за борба с контрабандата по източната граница на ЕС;
- Съобщението относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз чрез наказателното право и чрез административни разследвания;
- Съобщението относно борбата с корупцията в ЕС;
- предложения за модернизиране на правилата за обществените поръчки; както и
- Съобщението относно бъдещето на ДДС.

Намаление на броя на измамите и на други нередности, засягащи бюджета на ЕС

През 2011 г. за всички сектори, взети заедно, 1 230 нередности бяха докладвани като измами, което е с около 35 % по-малко в сравнение с 2010 г. Очакваното финансово отражение на нередностите, докладвани като измами, също намаля с около 37 % в сравнение с 2010 г. до 404 млн. EUR. Освен това броят на другите нередности и очакваното финансово отражение също намаляха съответно с около 17 % и 6 %.

Намалението на докладваните случаи на измама и свързаните с тях суми бе очаквано след рязкото увеличение през 2010 г., което се дължеше на „цикличния“ ефект от приключването на програмния период 2000—2006 г. на политиката на сближаване и на ускоряването на докладването след въвеждането на системата за управление на нередностите (СУН). Въздействието на тези фактори е изчерпано.

Макар цялостната картина да е успокояваща и да показва, наред с другото, ефектите от процедурите, които Комисията е въвела за отстраняване на нередностите, както и общото подобрене в системите за управление и контрол от страна на държавите членки, все още съществуват значителни различия в подходите, прилагани от държавите членки, когато докладват за нередности, свързани или несвързани с измами. Някои държави членки продължават да докладват много нисък процент на измами. Това повдига въпроси за адекватността на техните национални системи за докладване. Поради това засегнатите държави членки следва да докладват за начина, по който адаптират своите системи за контрол към целевите области, в които съществува голям риск от измами и нередности.

От анализа на опасността от измами става ясно също така, че необходимостта от борба с престъпните измами все още е належаща, особено по време на рецесия, и продължава да бъде сред приоритетите на Комисията.

Подобряване на системите за борба с измамите в областта на политиката на сближаване

От анализа на конкретната тема за тази година — предприетите мерки и докладваните нередности в политиката на сближаване, която е с голям риск — личат подобрения в системите за финансов контрол и управление на риска. Става дума за правни разпоредби и насоки, национални или регионални стратегии, използване на показатели на риска, административни процедури и сътрудничество между националните органи.

В областта на политиката на сближаване обаче е необходим допълнителен напредък по проследяването на резултатите от извършваните от държавите членки административни и наказателни разследвания на измами, включително при възстановяването на суми от крайния бенефициер.

Освен това Комисията и държавите членки се нуждаят от статистика за измамите с високо качество, за да могат да съсредоточат своите усилията в по-рискови области.

Подобряване на процедурите за възстановяване на средства

Процесът на възстановяване на средства бе подобрен, по-специално за предприсъединителните фондове и преките разходи. Комисията приканва държавите членки и страните в процес на предприсъединяване с нисък процент на възстановените средства да ускорят своите процедури, да използват наличните правни инструменти и гаранции, когато се открият нередности, и да налагат заповед за спиране на неплащане на дълговете.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Съгласно член 325, параграф 5 от Договора за функционирането на Европейския съюз Комисията, в сътрудничество с държавите членки, представя всяка година пред Европейския парламент и Съвета доклад относно предприетите мерки за прилагането на този член, т.е. за борба с измамите и с всяка друга незаконна дейност, която накърнява финансовите интереси на Съюза.

Договорът гласи, че ЕС и държавите членки споделят отговорността за защита на финансовите интереси на ЕС и за борба с измамите. Националните органи управляват четири пети от разходите на ЕС и събират традиционните собствени ресурси¹. В тези две области Комисията упражнява цялостен надзор, определя стандарти и контролира спазването. Тясното сътрудничество между Комисията и държавите членки е от съществено значение за ефективната защита на финансовите интереси на Съюза. Ето защо една от основните цели на настоящия доклад е да се оцени според наличните данни до каква степен това сътрудничество е сработило и как да бъде подобро още повече.

В настоящия доклад се описват мерките, взети на равнище ЕС за борба с измамите. В него се съдържат също обобщение и оценка на действията, предприети от държавите членки в конкретна област, въз основа на отговорите на въпросника, в който тази година акцентът е поставен върху контрола в областта на политиката на сближаване. В доклада се представя актуална информация относно нередностите, свързани или несвързани с измами, за които държавите членки са докладвали, както и положението с възстановяването на средства.

Докладът се съпровожда от четири работни документа на службите на Комисията².

2. ДОКЛАДВАНИ НЕРЕДНОСТИ, СВЪРЗАНИ С ИЗМАМИ, И ДРУГИ НЕРЕДНОСТИ

В законодателството на ЕС от държавите членки се изисква да докладват всяко тримесечие на Комисията всички нередности, които са открили в областите със споделено управление и в областите на предприсъединителната помощ и на традиционните собствени ресурси.

Държавите членки трябва да информират Комисията дали докладваните нередности пораждаат съмнение за измама (дали водят до откриването на административно и/или съдебно производство на национално равнище с цел да се установи наличието на

¹ Предимно мита и селскостопански мита, а така също и антидъмпингови мита и налози върху захарта.

² i) Прилагането на член 325 от държавите членки през 2011 г., ii) Статистическа оценка на нередностите, докладвани през 2011 г. за собствените ресурсите, природните ресурси, политиката на сближаване и предприсъединителната помощ, iii) Препоръки по Доклада на Комисията относно защитата на финансовите интереси на ЕС — Борба с измамите, 2010 г., iv) Методика за статистическата оценка на докладваните за 2011 г. нередности.

умисъл в поведението, например измама³) и да актуализират съобщената информация до края на съответното производство за налагане на санкции.

В настоящия доклад нередностите са разделени на две големи категории:

„**нередности, докладвани като измами**“ са нередности, за които съществуват подозрения или е установено, че са измами, включително нередностите, за които държавите членки не са докладвали, че са измами, но за които от анализа на наличната информация е било възможно да бъдат извлечени елементи на потенциално измамно поведение⁴.

„**нередности, които не са докладвани като измами**“ са всички други видове докладвани нередности, за които не е установена измама.

Качеството (т.е. пълнотата и спазването на сроковете) на докладването на нередностите като цяло се е подобрило. Все още се забелязват някои недостатъци и несъответствия, но те се отнасят за ограничен брой случаи и поради това оказват незначително влияние върху точността на настоящия анализ. Разграничението между нередностите, докладвани като измами, и тези, които не са докладвани като измами, може да не е напълно съпоставимо между отделните държави членки, тъй като то може да зависи от националните практики и правила.

В отговор на исканията на Европейския парламент и на дискусиите с него, отсега нататък Комисията ще обръща по-голямо внимание на своя анализ на нередностите, докладвани като измами.

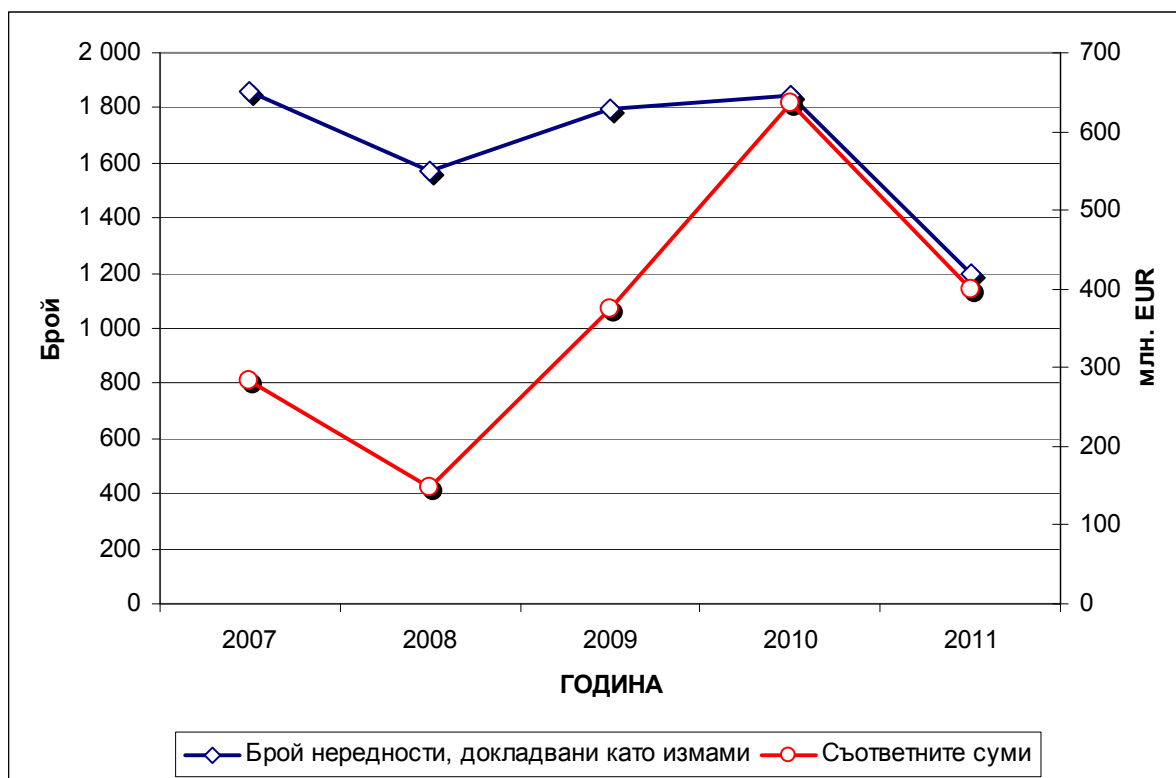
2.1. Анализ на нередностите, които държавите членки са докладвали като измами през 2011 г.

В периода 2007—2011 г. за всички сектори, взети заедно, броят на нередностите, докладвани като измами, остана относително стабилен до 2010 г. (вж. графика 1). През 2011 г. 1 230 нередности бяха докладвани като измами (подозрения за измама и установена измама), което представлява намаление с около 35 % в сравнение с 2010 г., както е показано в таблица 1. Очакваното финансово отражение на нередностите, докладвани като измами, също намаля с около 37 % в сравнение с 2010 г. до 404 млн. EUR.

Графика 1: ВСИЧКИ СЕКТОРИ: нередности, докладвани като измами, и свързаните с тях суми за периода 2007—2011 г.

³ Вж. например Регламент (ЕО) № 1848/2006 на Комисията от 14 декември 2006 г. относно нередностите и възстановяването на неправилно изплатени суми във връзка с финансирането на Общата селскостопанска политика, ОВ L 355, 15.12.2006 г., стр. 56—62.

⁴ Например при употреба на подправен или фалшифициран документ или когато са в ход наказателни разследвания или производства. Следователно сред тези нередности са откритите от Комисията, включително от Европейската служба за борба с измамите. Понятието „подозрение за измама“ не се използва при докладването относно традиционните собствени ресурси (ТСР).



Спадът в нередностите, докладвани като измами, и свързаните с тях суми бе отчасти очакван след увеличението през 2009 г. и 2010 г. Главните причини за този спад са: края на временното ускорение на потоците от съобщения за нередности след въвеждането на системата за управление на нередностите (СУН) през 2008 г., общото подобрене на системите за управление и контрол, а в частност за политиката на сближаване — цикличният характер на тези програми, поради който броят на докладваните нередности се увеличи към края на програмния период 2000—2006 г.⁵, т.е. през отчетните години 2009 и 2010, а след това логично намалая поради постепенното изпълнение на програмния цикъл за периода 2007—2013 г.⁶

Таблица 1: Нередности, докладвани като измами — 2011 г.

Област	Брой на нередностите, докладвани като измами		Очаквано финансово отражение на нередностите, докладвани като измами			
	2010	2011	2010		2011	
			(млн. EUR)	% от отпуснатите средства	(млн. EUR)	% от отпуснатите средства

⁵ Поради засилената контролна дейност през последните години от неговото прилагане.

⁶ Понастоящем цялостният процент на изпълнение е под 40 % от наличните средства. Това означава, че проектите, които трябва да бъдат контролирани, сега са по-малко на брой, отколкото през последните години на предходния програмнен период и следователно констатираните нередности са по принцип по-малко, а възпиращият ефект от контрола — по-силен.

Селско стопанство	414	139	69	приблизително 0,12 %	77	приблизително 0,14 %
Рибарство	0	2	0	0%	0,03	приблизително 0,005 %
Политика на сближаване	464	276	364	приблизително 0,74 %	204	приблизително 0,40 %
Предприсъединителни фондове	101	56	41	приблизително 2,53 %	12	приблизително 0,67 %
Преки разходи	21	34	3,6	приблизително 0,02 %	1,5	приблизително 0,002 %
Общо разходи	1 000	507	478	приблизително 0,34 %	295	приблизително 0,21 %
Общо приходи⁷ (традиционни собствени ресурси)	883	723	165	(приблизително 0,79 % от брутния размер на ТСП, събрани за 2010 г.)	109	(приблизително 0,49 % от брутния размер на ТСП, събрани за 2011 г.)

По отношение на разходите политиката на сближаване продължава да е секторът, в който броят нередности, докладвани като измами, е най-голям (54 % от целия брой) и в който финансовото отражение е най-силно (69 % от общото).

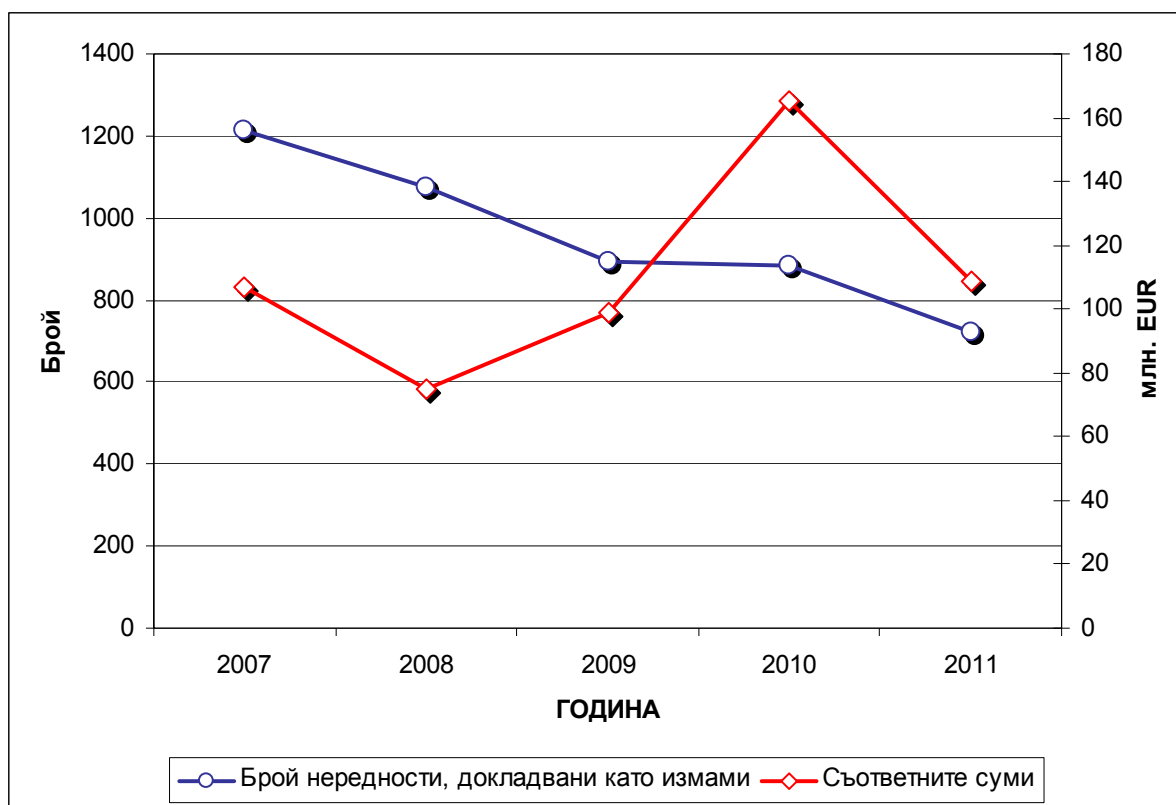
2.1.1. Приходи (традиционни собствени ресурси)

Що се отнася до традиционните собствени ресурси (ТСП), през 2011 г. както броят на регистрираните в OWNRES като измами случаи на нередности, така и съответните суми бяха по-ниски, отколкото през 2010 г.

⁷

По съображения за сравнимост цифрите от 2010 г. се основават на данните, използвани за доклада от същата година. В данните са включени установените и очакваните суми, свързани с нередностите, докладвани като измами.

Графика 2: ТСР: нередности, докладвани като измами, и свързаните с тях суми за периода 2007—2011 г.



Данните за измамите, докладвани във връзка с ТСР, се различават съществено в отделните държави членки. Както е посочено по-горе, това е в резултат на различните тълкувания и практики в държавите членки.

От финансова гледна точка разликите между отделните години се дължат на докладването на случаи на големи измами, които се отразяват значително на годишните данни, особено в държавите членки, в които се събират по-малки суми ТСР. Няколко фактора също могат да повлияят на данните за разкритите случаи, свързани или несвързани с измами, например видът на трафика и търговията, степента, до която икономическите оператори спазват законодателството, и местоположението на държавата членка. Тези данни се влияят и от начина, по който държавата членка определя стратегията си за митнически контрол, така че тя да бъде насочена към рисков внос и към откриването на измами и нередности, свързани с ТСР.

Комисията наблюдава отблизо действията, предприети от държавите членки в отговор на направените констатации по време на проверките на Комисията⁸.

⁸ На заседание на Консултативния комитет по собствените ресурси на 7 юли 2011 г. беше представен доклад относно стратегиите за митнически контрол на държавите членки, в който се обобщават резултатите от проверките, проведени през 2009 и 2010 г. във всички държави членки.

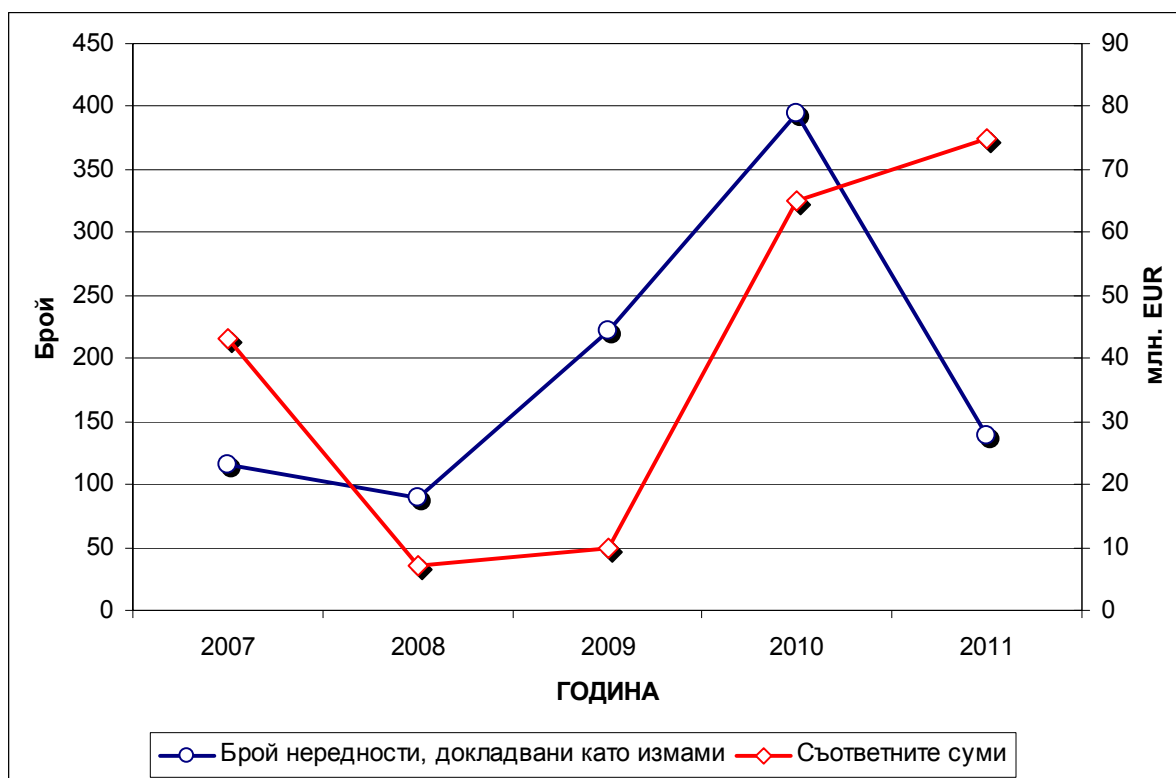
2.1.2. Разходи — споделено управление и предприсъединителна помощ

2.1.2.1. Природни ресурси (селско стопанство и Европейски фонд за рибарство)

В селското стопанство броят на докладваните като измами нередности и свързаните с тях суми, съотнесени към общия размер на разходваните средства, се различават значително както между държавите членки, така и в самите тях.

Държавите членки докладваха като измами 139 нередности от общо 2 395 през 2011 г. Броят на докладваните като измами нередности намаля в сравнение с 2010 отчетна година, докато финансовото отражение се увеличи от 69 млн. EUR през 2010 г. на 77 млн. EUR през 2011 г. (вж. графика 2). Това увеличение може да се обясни с докладването за два случая на големи измами, единият на стойност 39 млн. EUR, а другият на стойност 26 млн. EUR.

Графика 3: Селско стопанство: нередности, докладвани като измами, и свързаните с тях суми за периода 2007—2011 г.



През 2011 г. България докладва най-големия брой нередности, свързани с измама в тази област — 37 случая, следвана от Румъния с 25. Някои държави членки, които изразходват значителни средства, като Франция, Германия, Испания и Обединеното кралство, продължават да докладват много малък брой нередности като измами. Това повдига въпроса дали малкият брой случаи, обявени за измами, се дължи на несъответствие с принципите за докладване, включително тълкуването от държавите членки на термините „подозрения за измама“ и „установена измама“, или на способността на системите за контрол, въведени в тези държави членки, да разкриват измами.

В доклада за 2010 г. Комисията прикани Франция, Германия, Испания и Обединеното кралство да обяснят малкия брой нередности, които са докладвали като измами, и да докладват как техните системи за контрол се ориентират към областите с по-висок риск. Към днешна дата Комисията не е получила никакво обяснение.

Финландия, Нидерландия и Полша бяха приканени да докладват по-последователно, особено във връзка с личните данни на лицата, извършили нередности (свързани или несвързани с измами). Нидерландия и Полша подобриха степента, в която спазват критериите за докладване, на около 83 %, а Финландия — на почти 75 %. Това е голяма стъпка напред, но все още има възможности за подобрене. Цялостната степен, в която критериите за докладване се спазват в ЕС-27, е около 93 %, което представлява увеличение в сравнение с 2010 г. (90 %).

Комисията помага на държавите членки, провежда постоянни проверки на качеството в системата за докладване СУН и съобщава на държавите членки обратна информация относно качеството на докладването и относно липсващите данни.

В случая с Европейския фонд за рибарство две нередности бяха докладвани като измами на обща стойност от около 30 000 EUR.

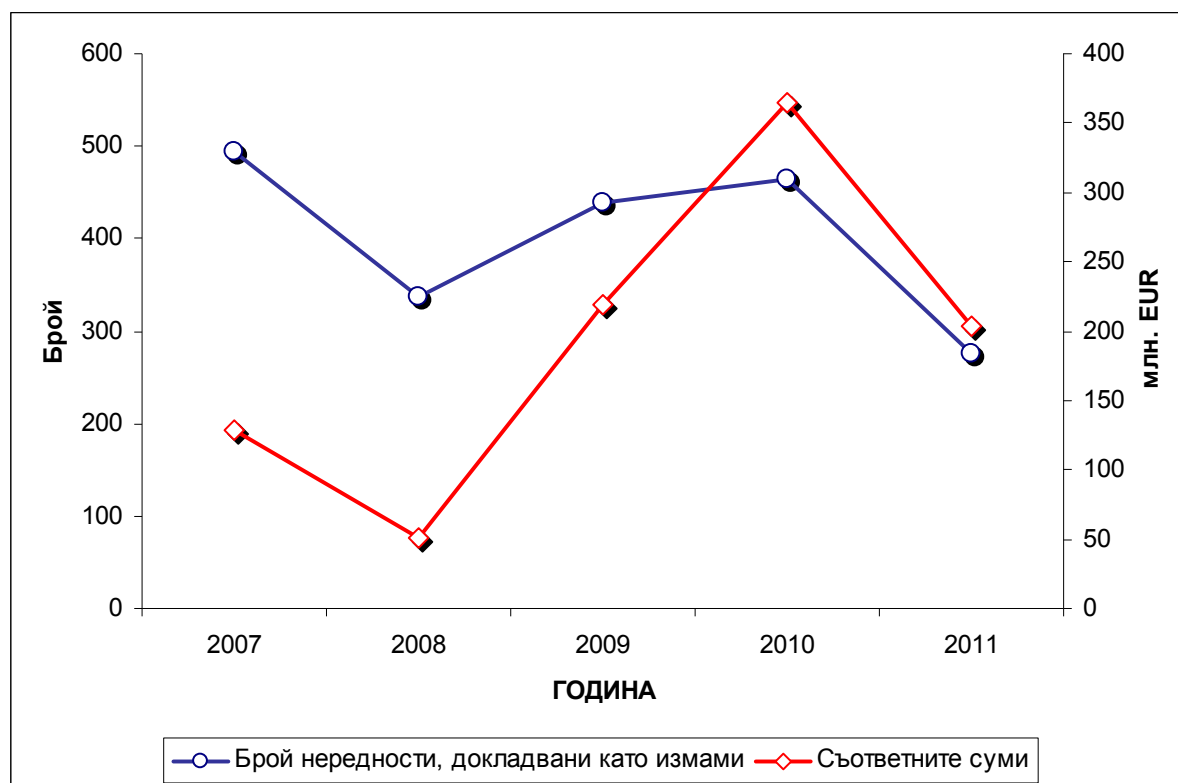
2.1.2.2. Политика на сближаване

През 2011 г. както броят на докладваните като измами нередности в областта на политиката на сближаване, така и свързаните с тях суми намаляха значително в сравнение с предходната година, съответно с 46 % и с 63 % (вж. графика 3).

Както при други нередности това значително намаляване беше очаквано в резултат на неутрализирането на причините за рязкото увеличение, наблюдавано през 2010 г.⁹

⁹ Т.е. приключването на програмния период 2000—2006 г. и ускоряването на потоците от докладвани нередности след въвеждането на СУН.

Графика 4: Политика на сближаване: нередности, докладвани като измами, и свързаните с тях суми за периода 2007—2011 г.



Потвърди се откритите през преходните години тенденции: повечето случаи бяха докладвани от Полша, Германия и Италия (149 от 276), като Германия продължава да бъде държавата членка с най-много приключени наказателни производства за установяване на измами и за налагане на санкции.

Шест държави членки не докладваха за свързани с измами нередности в областта на политиката на сближаване през 2011 г.: Белгия, Кипър, Дания, Франция, Малта и Нидерландия. Все още не е ясно защо това е така в по-големите държави членки, като например Франция.

Най-често докладваните като измами нередности са под формата на използване на неистински или фалшифицирани документи (доказателствени документи, декларации или сертификати), свързани главно с включването на недопустими разходи (което води до увеличение на разходите по проекта) или с факта, че бенефициерът няма право да получи финансова помощ. Три случая са свързани с корупция, като очакваното финансово отражение е в размер на 750 000 EUR.

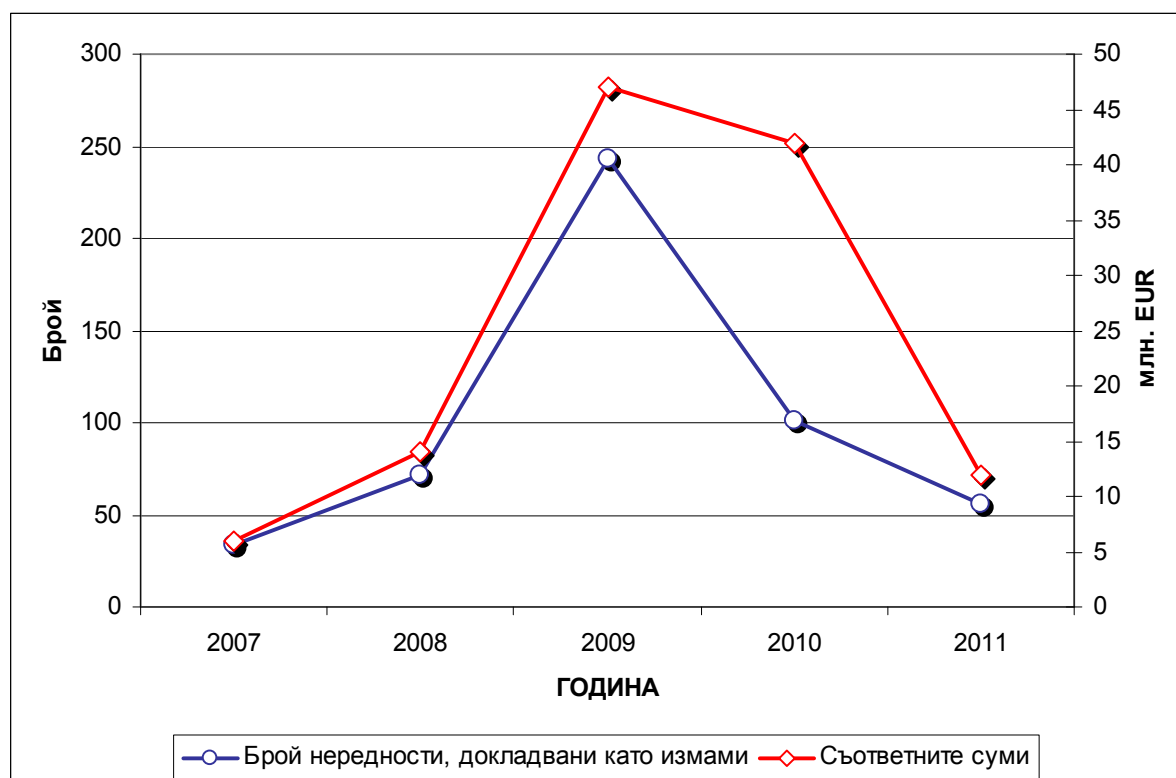
В областите на селското стопанство и на политиката на сближаване държавите членки се приканват да обяснят малкия брой случаи, докладвани като „подозрение за измама“, както и да докладват за начина, по който насочват своите системи за контрол към области с голям риск, така че да се подобрят предотвратяването и откриването на измами.

2.1.2.3. Предприсъединителна помощ

В областта на предприсъединителната помощ през 2011 г. броят на докладваните като измами нередности и свързаните с тях суми продължиха да намаляват значително, което потвърждава откритата се през 2010 г. тенденция.

Това явно е следствие от постепенното изключване на държавите от ЕС-10 и ЕС-2 от дейностите, финансирани от програмите за предприсъединителна помощ за периода 2000—2006 г.

Графика 5: Предприсъединителна помощ: нередности, докладвани като измами, и свързаните с тях суми за периода 2007—2011 г.



Както и през предходните години по-голямата част от случаите, свързани с предприсъединителната помощ (програмен период 2000—2006 г.), се отнасяха до САПАРД (Специална предприсъединителна програма за развитие на земеделието и селските райони). Полша докладва най-големия брой от случаите, следвана от Румъния.

Що се отнася до Инструмента за предприсъединителна помощ (програмен период 2007—2013 г.), деветте нередности, докладвани като измами, се отнасяха до пет различни раздела¹⁰. Нередности и в петте раздела бяха докладвани от Турция, докато един случай, отнасящ се до трансграничното сътрудничество, е открит в Италия, която участва в Адриатическата програма за трансгранично сътрудничество. В тази област само Турция използва СУН за докладване на нередностите, докато Хърватия все още не я използва, въпреки предоставеното обучение и оказаната подкрепа.

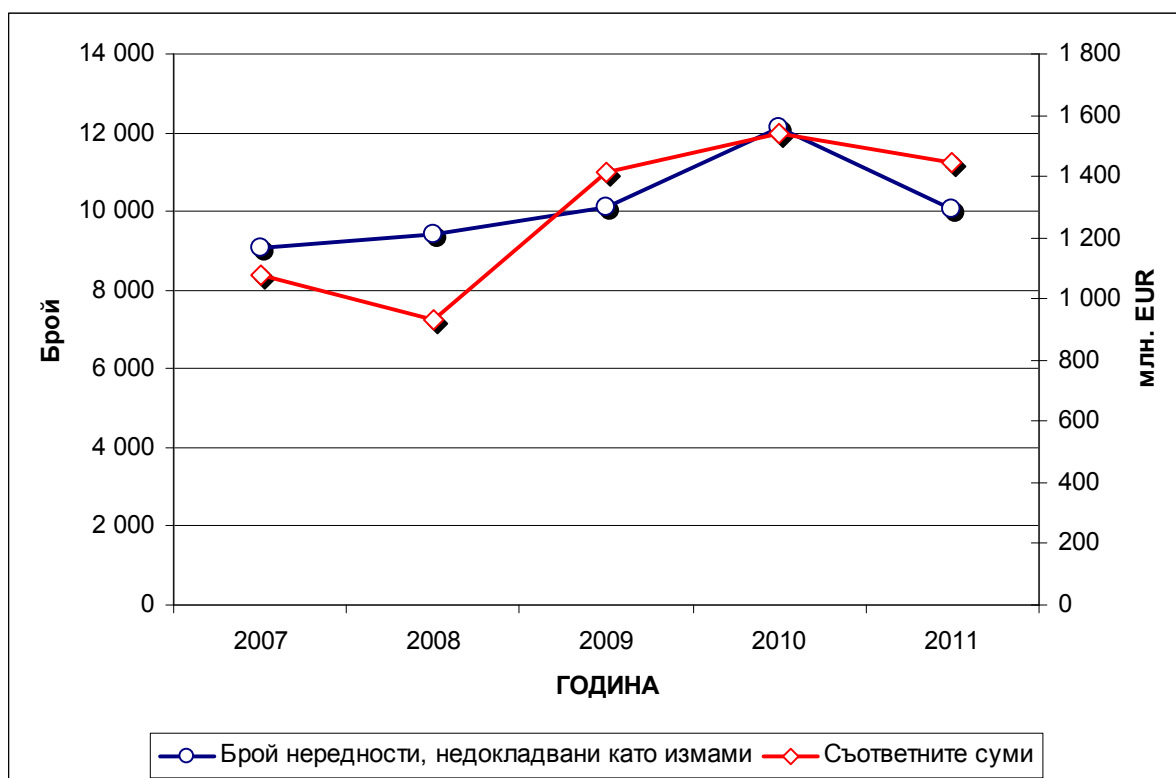
¹⁰ Трансгранично сътрудничество, човешки ресурси, развитие на селските райони, регионално развитие и техническа помощ.

Комисията приканва Хърватия да приключи въвеждането на СУН и да подобри качеството на докладването. Комисията приканва бившата югославска република Македония да въведе системата.

2.2. Анализ на нередностите, които държавите членки не са докладвали като измами през 2011 г.

През 2011 г. броят на нередностите, които не са докладвани като измами, като цяло намаля (вж. графика 6). Това намаление беше особено рязко в областта на политиката на сближаване и на предприсъединителната помощ.

Графика 6: Нередности, които не са докладвани като измами, и свързаните с тях суми във всички сектори за периода 2007—2011 г.



По отношение на приходите финансовото отражение на нередностите, които не са докладвани като измами, отбеляза слабо увеличение през 2010 г. (вж. таблица 2).

Таблица 2: Нередности, недокладвани като измами — 2011 г.

Област	Брой на нередностите, недокладвани като измами		Очаквано финансово отражение на нередностите, недокладвани като измами			
	2010	2011	2010		2011	
			(млн. EUR)	% от отпуснатите средства	(млн. EUR)	% от отпуснатите средства

Селско стопанство	1 427	2 256	62	приблизително 0,11 %	101	приблизително 0,18 %
Рибарство	1	46	0,01	0%	1,6	приблизително 0,24 %
Политика на сближаване	6 598	3 604	1 186	приблизително 2,41 %	1 015	приблизително 2,00 %
Предприсъединителни фондове	323	207	42	приблизително 2,59 %	48	приблизително 2,63 %
Преки разходи	1 000	888	39,5	приблизително 0,27 %	49,9	приблизително 0,78 %
Общо разходи	9 349	7 001	1 325,51	приблизително 0,94 %	1 215,5	приблизително 0,86 %
Общо приходи¹¹ (традиционни собствени ресурси)	3 861	3 973	253	(приблизително 1,21 % от брутния размер на ТСР, събрани за 2010 г.)	278	(приблизително 1,24 % от брутния размер на ТСР, събрани за 2011 г.)

През 2011 г. в областта на традиционните собствени ресурси недокладваните като измами нередности бяха 3 973, което е увеличение в сравнение с 2010 г. както по отношение на броя, така и по отношение на съответните суми.

Стратегиите за митнически контрол на държавите членки следва да засилят насочеността си към високорисковия внос, като по този начин допълнително се подобри процентът на разкриване на нередности и измама в областта на ТСР.

В областта на селското стопанство нередностите бяха 2 256 през 2011 г., което е повече от 2010 г. както по отношение на броя, така и по отношение на съответните суми. Увеличението на броя на случаите отразява увеличението на разходите и особено допълнителните усилия, положени от държавите членки и от Комисията за подобряване на докладването на нередности¹².

Финансовото отражение на недокладваните като измами нередности в селското стопанство също се увеличи от 62 млн. EUR през 2010 г. до 101 млн. EUR през 2011 г. Специално внимание е отделено на финансовите години 2004—2006, считани за „финализирани“, защото контролните и одитните планове са изпълнени, процедурите за възстановяване на средства са започнали и нередностите са докладвани.

В областта на политиката на сближаване и на предприсъединителната помощ същите заключения, изтъкнати във връзка с нередностите, докладвани като измами, важат и за

¹¹ Вж. бележка под линия 7.

¹² Обучения и документи като „информационни бюлетини“ и „въпроси и отговори“, предназначени за информация и инструкции на ползвателите на модул 1848 на СУН.

обяснението на намалелия брой нередности, недокладвани като измами (цикличният характер на програмите, краят на интензивното докладване след въвеждането на СУН, подобренията в системите за управление и контрол за политиката на сближаване и постепенното премахване на помощите за определен брой държави, получаващи предприсъединителна подкрепа).

Недокладваните като измами нередности в политиката на сближаване все още представляват най-големия дял от нередностите, които засягат различни области на разходите в бюджета на ЕС, макар че тежестта на този сектор намалява в сравнение с предходната година (около 50 % от всички докладвани случаи през 2011 г. в сравнение със 70 % през 2010 г.).

По-голямата част от тези нередности са нарушения на правилата, които се прилагат по отношение на обществените поръчки и допустимостта на разходите. Това показва, че системите за управление и контрол все още могат да се подобрят в тази област.

Държавите членки се насърчават да продължат усилията си за подобряване на резултатността и ефективността на своите системи за управление и контрол в областта на политиката на сближаване.

Цялостното качество на докладването се подобряваше непрекъснато благодарение на въвеждането и успешното внедряване на СУН във всяка държава членка. Франция бе последната държава, която започна да използва системата (през последното тримесечие на 2011 г.). Поради това там все още могат да бъдат направени допълнителни подобрения, особено когато през 2012 г. бъде изградена окончателно връзката между националната информационна система PRESAGE и СУН.

В областта на политиката на сближаване Комисията приканва Франция да приключи внедряването на системата СУН до края на 2012 г.

2.3. Анализ на нередностите, представляващи измами, и на другите нередности, свързани с разходите, управлявани пряко от Комисията, през 2011 г.

Тази точка се отнася до нарежданията за събиране на вземания¹³, издадени от службите на Комисията по отношение на разходите, подлежащи на централизирано пряко управление¹⁴.

Съгласно счетоводната система на Комисията, основаваща се на текущо начисляване (АВАС), през финансовата 2011 година са издадени общо 3 389 нареждания за

¹³ В съответствие с член 72 от Финансовия регламент (Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета) разпореждането за събиране представлява действие, с което оправомощеният или вторично оправомощеният разпоредител с бюджетни кредити дава указание на счетоводителя чрез издаване на нареждане за събиране да събере вземане, което е установил.

¹⁴ Централизираното пряко управление обхваща всички разходи на ЕС, финансирани със средства, управлявани от институциите на ЕС (напр. административните разходи на институциите и програми като „Леонардо да Винчи“, „Еразмус“, 7-та рамкова програма за изследвания и технологично развитие и др.). Съгласно член 53 от Финансовия регламент тази част от бюджета може да се изпълнява централизирано, пряко от службите на Комисията, или чрез делегиране на задачите по изпълнението на трети държави (децентрализирано управление) или на международни организации (съвместно управление).

събиране на вземания в размер на 225 млн. EUR. За тези нареждания за събиране 922 нередности бяха отбелязани като несвързани с измама, а 24 като измама. Анализът показва, че други 10 възстановявания на средства се отнасят до случаи, които могат да се считат за измама. Финансовото отражение на тези 34 нередности, свързани с измама, възлиза на 1,5 млн. EUR. В сравнение с целия бюджет под централизирано пряко управление през същата финансова година този процент на измами и нередности е много малък.

3. СЪБИРАНЕ НА ВЗЕМАНИЯ

Изложените в настоящия раздел данни за събирането на вземания, отнасящи се до секторите от разходната част на бюджета, се основават на данните, публикувани в годишните отчети на Европейския съюз¹⁵. Следователно техният обхват и тяхното съдържание се различават от тези на представените през предходни години¹⁶.

Таблица 3: Процент на събраните вземания по сектори 2010—2011 г.

БЮДЖЕТЕН СЕКТОР	КОНТЕКСТ	ПРОЦЕНТ НА СЪБРАНИТЕ ВЗЕМАНИЯ	
		2010	2011
ТСР	Цялостният процент на събраните вземания за всички години (1989—2010 г.) е 50 %.	46 %	52 %
Селско стопанство и развитие на селските райони ¹⁷	Посочените на този ред цифри се отнасят до степента на извършване на финансовите корекции, за които е взето решение от Комисията ¹⁸ .	85 %	77 %
Политика на сближаване	Посочените на този ред цифри се отнасят до изпълнението на финансовите корекции, извършени	69 %	93 %

¹⁵ По-конкретно използваните в обяснителна бележка № 6 относно финансовите корекции и събиранията на вземания. По-специално процентът на събраните вземания се изчислява като съотношението между финансовите корекции или нарежданията за събиране на вземания, за които е взето решение през дадена финансова година, и размера на действително събраните вземания през същата финансова година.

¹⁶ Представените през предишните години данни се основаваха предимно на нередностите, докладвани от държавите членки. Тези данни са представени в работния документ на службите на Комисията „Статистическа оценка на нередностите, докладвани през 2011 г.“. За да бъдат сравними с резултатите от предходната година във всяка от областите на политиката, процентът на събраните за 2010 г. вземания беше преизчислен в таблица 3 за всеки сектор.

¹⁷ В тази категория са включени някои инструменти за развитието на селските райони в рамките на предприєдинителната помощ.

¹⁸ При всички случаи сумите, които не са възстановени през същата година, са възстановени през следващата година.

	от Комисията с цел да бъдат изключени от финансирането от ЕС разходите, които не са в съответствие с действащите правила и разпоредби. Финансови корекции могат също да бъдат прилагани и след откриването на сериозни недостатъци в системите за управление и контрол на държавите членки. Издаването на нареждания за събиране на недължимо платените суми е само едно от средствата, с които разполага Комисията, за да приведе в действие финансовите корекции.		
Други видове управление ¹⁹	Цифрите на този ред се отнасят до възстановяването на недължимо платени суми поради грешки или нередности, открити от Комисията, OLAF, държавите членки и Европейската сметна палата за частта от бюджета, която не се изпълнява при споделено управление.	92 %	92 %

3.1. Приходи (традиционни собствени ресурси)

По отношение на традиционните собствени ресурси държавите членки са длъжни да събират неправомерно несъбраните суми и да ги регистрират в базата данни OWNRES. Сумите, които следва да се съберат поради разкрити нередности през 2011 г., възлизат на 321 млн. EUR (приблизително 1,43 % от общия размер на събраните ТСП за 2011 г.). Държавите членки вече са събрали 166 млн. EUR по случаи, разкрити през 2011 г., с което процентът на събраните за 2011 г. вземания става 52 %. Освен това държавите членки продължават своите дейности по събирането, отнасящи се до случаи от предходни години. През 2011 г. всички 27 държави членки са събрали общо около 305 млн. EUR, свързани с случаи, открити между 1989 г. и 2011 г.

Дейностите на държавите членки за събиране на ТСП се контролират посредством проверки на ТСП и чрез процедурата, по която от държавите членки се изисква да уведомят Комисията за всички суми, надвишаващи 50 000 EUR, които са обявени за несъбираеми. Държавите членки носят финансова отговорност за несъбирането на ТСП, когато са забелязани слабости в действията им за събиране.

Повече от 98 % от всички установени вземания по ТСП са събрани без особени проблеми.

¹⁹ В тази категория „Други видове управление“ е включена частта от бюджета на ЕС, която се управлява пряко. Към тази категория спадат предприєдинителната помощ (с изключение на развитието на селските райони), за която докладваните нередности са анализирани в точка 2.1.2.3, и нарежданията за събиране, издадени от Комисията, които са анализирани в точка 2.2.

3.2. Разходи, управлявани от държавите членки

3.2.1. Природни ресурси (селско стопанство и Европейски фонд за рибарство)

В областта на селското стопанство в рамките на процедурите за уравниване с оглед на съответствието бяха проведени одитни мисии, които доведоха до финансови корекции, извършени от Комисията, в общ размер на 822 млн. EUR от общо 1 068 млн. EUR корекции, за които е взето решение (77 %).

Освен това по отношение на Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) държавите членки възстановиха от бенефициерите 173 млн. EUR през финансовата 2011 година. Вследствие на това до края на финансовата 2011 година 44 %²⁰ от дължимите суми по ЕФГЗ от 2007 г. нататък вече бяха възстановени от държавите членки. Механизмът за финансово уравниване (правилото „50/50“), въведен с Регламент (ЕО) № 1290/2005²¹, представлява сериозен стимул за държавите членки да възстановят от бенефициерите в най-кратки срокове недължимо платените суми.

Въпреки това в края на финансовата 2011 година натрупаните във връзка с ЕФГЗ суми, които националните органи все още не бяха възстановили от бенефициерите, възлизаха на 1,2 млрд. EUR. Дължимото към бюджета на ЕС обаче е по-малко, тъй като от 2006 г. досега държавите членки вече са внесли в него големи несъбрани суми (0,45 млрд. EUR) поради прилагането на правилото „50/50“.

В периода 2008—2010 г. Комисията извърши одити на новия механизъм за уравниване посредством проверки на място на националните органи, които отговарят за 18 разплащателни агенции в 13 държави членки, като бяха обхванати 90 % от общия размер на дълга в края на финансовата 2011 година.

3.2.2. Политика на сближаване

През 2011 г. в областта на политиката на сближаване Комисията вече беше извършила финансови корекции на стойност 624 млн. EUR от 673 млн. EUR, за които е издадено решение (93 %).

Кумулативният процент на извършените финансови корекции (за всички години до 2011 г.) нарасна до 72 % и за възстановяване остават 2,5 млрд. EUR.

Държавите членки носят основната отговорност за възстановяването от бенефициерите на недължимо платените суми, към които се начисляват, ако е приложимо, лихви за забавено плащане. Сумите, събрани от държавите членки, не са включени в този доклад. В него са представени само финансовите корекции, извършени от Комисията.

За периода 2007—2013 г. държавите членки са длъжни да предоставят на Комисията данни за сумите, изтеглени от съфинансиране, преди да е приключила националната процедура по възстановяване, и за сумите, действително събрани на национално

²⁰ Този процент се отнася само до възстановяванията.

²¹ Когато държавата членка не събере от бенефициера недължимо платена сума в срок от четири години от първоначалното административно или съдебно заключение за наличие на нередност (или в срок от осем години в случаите, когато е образувано производство пред националните съдилища), 50 % от невъзстановената сума се начисляват за сметка на бюджета на въпросната държава членка в рамките на годишното финансово уравниване на сметките по ЕФГЗ и ЕЗФРСР.

равнище от бенефициерите. Тези данни (частични по отношение на общите суми, предмет на събирания и финансови корекции) са представени в работния документ на службите на Комисията, озаглавен „Статистическа оценка на нередностите, докладвани през 2011 г.“.

3.2.3. Други видове управление

Що се отнася до частта от бюджета на ЕС, управлявана пряко, разходите, които не са в съответствие с приложимите правила и разпоредби, са предмет на нареждане за събиране, издадено от Комисията, или се приспадат от следващата декларация за разходите²².

Потвърдените нареждания за събиране на вземания, свързани с частта от бюджета, която не се изпълнява в рамките на споделеното управление, са за 377 млн. EUR. От тях са възстановени 346 млн. EUR (92 %).

3.2.3.1. Предприсъединителна помощ

В случая на предприсъединителната помощ държавите бенефициери носят основната отговорност за възстановяването от бенефициерите на недължимо платените суми, към които се начисляват, ако е приложимо, лихви за забавено плащане. Информацията, предоставена в настоящия доклад, се основава на случаите на подозрение за измама и на нередности, докладвани от държавите бенефициери.

Що се отнася до случаите, докладвани през 2011 г., процентът на възстановените средства значително се е подобрил в сравнение с предходните години, като общо са възстановени почти 26 млн. EUR (46 %).

Цялото кумулативно възстановяване (на всички докладвани суми, включително от предишните години) също се е подобрило, като са били възстановени повече от 100 млн. EUR, а процентът на възстановяване е над 60 %.

Тези положителни резултати са пряко свързани с приключването на програмите за предприсъединителна помощ.

3.2.3.2. Разходи, управлявани от Комисията

За издадените през 2011 г. нареждания за събиране на вземания по нередности, отбелязани или неотбелязани като измами, бе извършено пълно или частично възстановяване на сумите в почти всички 922 случая на нередности. Процентът на възстановяване по отношение на нередностите, докладвани като измами, е 50 %, а за другите нередности е 64 %.

²² Ако приспадането е извършено пряко от бенефициера в декларацията за разходите, информацията не може да бъде регистрирана в счетоводната система на Комисията.

4. ПОЛИТИКИ ЗА БОРБА С ИЗМАМИТЕ НА РАВНИЩЕ ЕС

4.1. Мерки на политиката за борба с измамите, предприети от Комисията през 2011 г.

4.1.1. Предложение за реформа на OLAF

В процес на преразглеждане е основният регламент, с който се определят главната роля на OLAF и нейните правомощия за водене на административни разследвания²³. След провеждането на процес на размисъл през 2010 г. през март 2011 г. Комисията представи на съзаконодателите — Европейския парламент и Съвета на Европейския съюз, изменено предложение за усъвършенстване на законодателната рамка, уреждаща дейността на OLAF.

Измененото предложение цели да направи разследванията на OLAF по-резултатни, а едновременно с това да изясни процесуалните права на засегнатите от разследванията лица.

Предложението бе анализирано от Съвета на равнище работна група, а през юни 2012 г. бе обсъдено в рамките на неформална тристранна среща между Европейския парламент, Съвета и Комисията.

4.1.2. Стратегия на Комисията за борба с измамите

С цел да бъдат подобрени предотвратяването и откриването на измами на равнище ЕС, през юни 2011 г. Комисията прие Съобщение относно стратегията на Комисията за борба с измамите²⁴. Стратегията е насочена на първо място към отделите на Комисията, които управляват средства на ЕС, и в нея се определят следните приоритети:

- включване на подходящи разпоредби за борба с измамите в предложенията на Комисията за разходните програми по новата многогодишна финансова рамка;
- разработване и прилагане със съдействието на OLAF на стратегии за борба с измамите на равнището на службите на Комисията;
- преразглеждане на директивите относно възлагането на обществени поръчки с цел да бъдат опростени изискванията и намалени рисковете от измама при възлагане на обществени поръчки в държавите членки.

През 2011 г. и в началото на 2012 г. беше отбелязан напредък чрез въвеждането на разпоредби за борба с измамите в програмите за финансиране, изграждането на мрежа за предотвратяване на измамите и създаването на специален уебсайт, посветен на същата тема и достъпен за всички служби на Комисията. Въвеждането на стратегията следва да приключи до 2014 г.

²³ Регламент (ЕО) № 1073/1999.

²⁴ СОМ(2011) 376 окончателен.

4.1.3. План за действие на Комисията за борба с контрабандата на цигари и алкохол по източната граница на ЕС

Контрабандата на стоки, облагани с високи данъци, основно цигари и алкохол, причинява значителни загуби на приходи за бюджетите на ЕС и неговите държави членки. Преките загуби от митнически постъпления в резултат на контрабандата на цигари в ЕС се оценяват на над 10 млрд. EUR годишно. С цел да помогне в борбата с този проблем през юни 2011 г. Комисията започна да изпълнява план за действие за засилване на усилията за борба с контрабандата на цигари и алкохол по източната граница на ЕС²⁵.

В плана за действие се анализират съществуващите инициативи и проблеми и се предлагат целенасочени действия, които трябва да бъдат предприети през 2014 г. с помощта на държавите членки, Русия и страните от Източното партньорство (Армения, Азербайджан, Беларус, Грузия, Молдова и Украйна). Тези действия включват подкрепа за развитието на капацитета за правоприлагане и осигуряване на техническа помощ и техническо обучение, засилване на възпиращите мерки и повишаване на осведомеността, засилване на оперативното сътрудничество между компетентните служби в региона, включително обмен на информация и по-тясно международно сътрудничество.

Междувременно някои от тези мерки вече бяха предприети. Примери за това са проведената в края на юни 2011 г. в Румъния регионална оперативна конференция, посветена на контрабандата на цигари, командироването на служител за връзка на OLAF в делегацията на ЕС в Киев с цел по-тясно сътрудничество с компетентните украински правоприлагащи служби и организираната за пръв път съвместна операция на митниците, насочена към контрабандата на тютюневи изделия и на прекурсори на синтетични наркотични вещества, превозвани с железопътен транспорт по източната граница на ЕС (вж. точка 4.2.5.3 от настоящия доклад).

Постигането на целите от плана за действие бе един от основните приоритети през 2011 г. и остава основна цел през 2012 г.

4.1.4. Мерки на Комисията за защита на финансовите интереси на ЕС чрез наказателното право и чрез административни разследвания

В областта на защитата на европейските финанси държавите членки прилагат своите национални правила. В резултат на това процентът на произнесени осъдителни присъди по случаите на престъпления срещу бюджета на ЕС варира значително в различните държави членки — от 14 % до 80 %. Същевременно хармонизирането на наказателното право на държавите членки остава ограничено²⁶, съдебното сътрудничество не е достатъчно ефективно и се наблюдава тенденция наказателното преследване да се ограничава до вътрешни дела, без да се взема предвид европейското измерение.

²⁵ SEC(2011) 791.

²⁶ Втори доклад за прилагането на Конвенцията за защита на финансовите интереси на ЕС, COM(2008) 77.

Като цяло няма достатъчно възпиращи мерки срещу престъпните злоупотреби с бюджета на ЕС. Поради това Комисията обяви, че възнамерява да укрепи правната рамка за защита на финансовите интереси на ЕС в редица области²⁷, сред които:

- определението за главните престъпления, които засягат финансовите интереси на ЕС (като например измамата), и за други престъпления от значение за тях (като например незаконното присвояване);
- процедурната рамка, за която са необходими мерки с цел да бъдат подобрени сътрудничеството и обменът на информация между всички компетентни органи;
- институционалната рамка за разследване, наказателно преследване и предаване на съдебните органи на извършителите на престъпления срещу финансовите интереси на ЕС. Това включва засилване на съществуващите органи — Еврѳюст и OLAF — и създаване на специализирана европейска прокуратура.

По първата точка Комисията представи законодателно предложение на 11 юли 2012 г.²⁸. По отношение на другите области в момента Комисията обмисля различните варианти за предложения.

Освен това Комисията забелязва необходимост от засилване на защитата на евро банкнотите и евро монетите чрез налагането на наказателни санкции в съответствие с работната програма на Комисията. Това би могло да включва възможността всички държави членки да използват един и същи набор от техники за разследване и установяването на минимални санкции. Комисията подготвя законодателно предложение по този въпрос.

4.1.5. *Многогодишна финансова рамка (МФР) за периода 2014—2020 г. — Програми „Херкулес III“ и „Перикъл 2020“*

С цел да укрепи предотвратяването на измамите и борбата с тях, през декември 2011 г. Комисията прие предложения за финансиране на две програми — „Херкулес III“²⁹ и „Перикъл 2020“³⁰. Двете предложения бяха направени в контекста на новата многогодишна финансова рамка за 2014—2020 г. и са наследници на текущи програми, които изтичат в края на 2013 г.

Програмата „Херкулес III“ е единствената програма за финансиране, посветена специално на борбата с измамите, корупцията и всички други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на Съюза. В нея се предвижда да бъдат предоставени специализирано оборудване и бази данни, които да бъдат използвани от националните правоприлагащи агенции, както и обучение на специалисти в борбата с измамите. Общият бюджет, предложен за седемгодишния период, е 110 млн. EUR.

²⁷ Съобщение на Комисията относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз чрез наказателното право и чрез административни разследвания — Интегрирана политика за защита на парите на данъкоплатците, COM(2011) 293 от 26 май 2011 г. и работен документ на службите на Комисията, придружаващ съобщението, SEC (2011) 621.

²⁸ COM(2012) 363 окончателен.

²⁹ COM(2011) 914 окончателен.

³⁰ COM(2011) 913 окончателен.

В сравнение с действащата програма новото в „Херкулес III“ е въведената рационализация на целите и опростяване на изпълнението. По отношение на техническата помощ за държавите членки в предложението се предвижда, по искане на значителен брой заинтересовани страни, процентът на съфинансиране да бъде увеличен от 50 % на 80 %, така че държавите членки с по-ограничен капацитет за съфинансиране също да могат да се възползват от тези програми.

По програмата „Перикъл“ се предоставят обучение и помощ за защита на евро банкнотите и евро монетите от измами и фалшификации. По нея се получава помощ за мултидисциплинарни и транснационални работни форуми, срещи и семинари, тематични стажове и обмен на персонал от националните органи в ЕС и в световен мащаб, а също така и научна, техническа и оперативна подкрепа.

В предложението за програма „Перикъл 2020“ са включени и нови аспекти, като например възможността да бъде закупено съответното оборудване и увеличаването на процента на съфинансиране (до 90 % в изключителни случаи). Общият бюджет, предложен за седемгодишния период, е 7,7 млн. EUR.

Двете предложения ще бъдат обсъдени от Европейския парламент и от Съвета през 2012 г.

4.1.6. Нова организация на OLAF и нейните процедури за разследване

През март 2011 г. OLAF започна вътрешен анализ, насочен по-специално към подобряването на организационната структура на OLAF и на нейните процедури за разследване.

Въз основа на този анализ, на 1 февруари 2012 г. влезе в сила нова органиграма на OLAF. С новата структура бяха намалени общите разходи и административната тежест, броят на служителите, на които се възлагат разследвания, нарасна с 30 % и бе утвърдена ролята на OLAF като служба на Комисията, отговаряща за цялостната политика за борба с измамите. Процедурите за разследване бяха опростени, а за политиката в областта на разследванията бе набелязан нов набор от приоритети.

4.2. Други мерки на политиката, взети от Комисията през 2011 г., които са от значение за борбата с измамите

4.2.1. Съобщение на Комисията относно борбата с корупцията в ЕС

Прилагането на антикорупционната правна уредба остава неравномерно сред държавите — членки на ЕС, и незадоволително като цяло. Вследствие на това Комисията представи цялостна антикорупционна политика на ЕС за следващите няколко години³¹. Комисията призова да бъде отделено специално внимание на корупцията в редица области на политиката и очерта определен брой мерки, сред които по-тясното сътрудничество, модернизирването на правилата на ЕС относно конфискацията на имущество, придобито от престъпна дейност, изменението на законодателството за обществените поръчки, подобряването на статистиката за

³¹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет от 6 юни 2011 относно борбата с корупцията в ЕС, COM(2011) 308 окончателен.

престъпността и по-широкото използване на принципа за обвързване с условия в политиките за сътрудничество и развитие.

От 2013 г. нататък Комисията ще изготвя на всеки две години доклад за борбата с корупцията в ЕС. Целта на доклада е да бъдат усилены мерките за борба с корупцията и да бъде заздравено взаимното доверие между държавите членки, както и да бъдат установени тенденциите в ЕС, улеснен обменът на най-добри практики и поставени основите за бъдещите мерки на политиката на ЕС.

4.2.2. Модернизиране на правилата за обществените поръчки

Въз основа на резултатите от обществено допитване, на 20 декември 2011 г. Комисията прие предложения³² за модернизиране на директивите за възлагане на обществени поръчки. Те имат за цел да се гарантира, че държавите членки въвеждат ефективни механизми за предотвратяване на нездравите стопански практики и за подобряване на прозрачността. Комисията смята, че тези мерки са необходими не само за лоялната конкуренция между участниците в търговете, но също и за да се гарантира, че публичните органи използват ефективно парите на данъкоплатците.

Успоредно с това Комисията предложи основни мерки за прозрачност и процедурни изисквания, приложими за отдаването на концесии, разпоредби³³ за отстраняване от участие на кандидати, осъдени за корупция, изпиране на пари и измами, както и мерки за предотвратяване на конфликтите на интереси.

4.2.3. Политика на сближаване

По отношение на политиката на сближаване за периода след 2013 г. Комисията счита, че е необходимо аспектите на борбата с измамите да бъдат укрепени чрез въвеждане на система за национална акредитация, декларация за управлението и годишно уравняване на сметките за повече сигурност. По-специално, що се отнася до финансовото управление и контрола на програмите, Комисията предложи управляващият орган да въведе ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите, съобразени с установените рискове³⁴.

4.2.4. Преки разходи

По отношение на предотвратяването, разкриването и разследването на измами, свързани с преките разходи и външната помощ, Комисията предложи да бъде въведена стандартна клауза³⁵ за защита на финансовите интереси на Съюза във всички нови

³² Предложение за Директива относно обществените поръчки, COM (2011) 896 окончателен — 2011/438 (COD) и предложение за Директива относно възлагането на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги, COM (2011) 895 — окончателен 2011/439 (COD): http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/reform_proposals_en.htm.

³³ Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за възлагане на договори за концесия, COM(2011) 897 окончателен — 2011/0437 (COD).

³⁴ По-специално член 114, параграф в) от предложението, COM (2011) 615.

³⁵ Вж. например предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно програма „Потребители“ за периода 2014—2020 г., COM(2011) 707 окончателен, от 9.11.2011 г. и предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на „Хоризонт 2020“ — рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014—2020 г.), COM (2011) 809 окончателен от 30.11.2011 г.

предложения по МФР за периода 2014—2020 г. с цел повишаване на съгласуваността между разходните програми.

4.2.5. Митници

4.2.5.1. Информационна система за борба с измамите при транзит

С цел да бъде засилена борбата срещу митническите измами е важно компетентните органи да бъдат информирани за движенията на транзитни стоки на територията на ЕС. За тази цел Комисията (OLAF) разработи и въведе централен регистър за такъв вид информация, наречен Информационна система за борба с измамите при транзит — накратко ATIS. От 1 септември 2011 г. Комисията, държавите членки и страните от ЕАСТ³⁶ имат достъп в реално време до ATIS.

4.2.5.2. Административна взаимопомощ (АВП) и споразумения с трети държави за борба с измамите

С цел да се гарантира правилното прилагане на митническото законодателство в различни споразумения, като споразуменията за преференциална търговия и/или за сътрудничество, непреференциалните споразумения и митническите споразумения, се съдържат разпоредби за административна взаимопомощ (АВП) и за предотвратяване, разследване и борба с нарушенията на митническото законодателство.

В края на 2011 г. в сила бяха 43 споразумения, обхващащи общо 58 държави, а в ход бяха преговори за преференциална търговия с Индия, Канада, Сингапур, Малайзия, държавите от Меркосур, Грузия, Молдова и шест области, които са страни по споразумения за икономическо партньорство (СИП).

4.2.5.3. Съвместни митнически операции (СМО)

Митническите органи на държавите — членки на ЕС, а също и на някои страни извън ЕС, провеждат в сътрудничество с OLAF редовни съвместни операции с ограничена продължителност, предназначени за борба с контрабандата на чувствителни стоки и с измамите в някои рискови области и/или по определени търговски пътища. Комисията (OLAF) започва тези съвместни митнически операции и/или предоставя необходимата подкрепа.

През април 2011 г. Унгария и Комисията (OLAF) организираха в сътрудничество с Европол съвместна митническа операция с кодовото название Fireblade. Всички държави — членки на ЕС, плюс Хърватия, Украйна и Молдова бяха приканени да участват. В резултат на операцията бяха конфискувани повече от 28 000 единици/чифта фалшифицирани текстилни стоки и принадлежности при опит да бъдат внесени в ЕС с автомобилен превоз през неговата източна граница. Финансовото отражение на конфискациите възлиза на поне 1 млн. EUR по пазарна стойност на задържаните фалшифицирани стоки и най-малко 1,5 млн. EUR неплатени мита и такси за контрабандните цигари, открити по време на операцията.

През октомври 2011 г. полските митнически служби предприеха в тясно сътрудничество с OLAF съвместна митническа операция с кодовото название Barrel. В

³⁶ С изключение на Швейцария.

нея участваха двадесет и четири държави — членки на ЕС, както и Хърватия, Турция, Норвегия и Швейцария. Това беше първата съвместна митническа операция в железопътния транспорт, насочена срещу контрабандата на тютюневи изделия и на прекурсори на синтетични наркотични вещества по източната граница на ЕС. В резултат на това около 1,2 млн. цигари бяха открити и конфискувани в товарните влакове, превозващи дървен материал и желязо. Загубите, породени от неплатени мита и такси, щяха да бъдат най-малко 205 000 EUR.

4.2.6. ДДС

Въз основа на резултатите от публична консултация³⁷, на дискусиите с държавите членки и на становищата, изразени от европейските институции, през декември 2011 г. Комисията прие съобщение, озаглавено „Бъдещето на ДДС — за по-опростена, по-солидна и по-ефективна система на ДДС, адаптирана към единния пазар“³⁸.

Ще бъдат проучени нови начини за подобряване на борбата с измамите като подобряване на административното сътрудничество с трети държави, механизъм за бърза реакция, адаптиран към новите форми на измами, и изследвания на нови системи за събиране на данъци.

Комисията ще осигури на държавите членки техническа помощ и помощ за изграждане на капацитет, за да им помогне да направят своите данъчни администрации по-ефективни, по-резултатни и по-защитени срещу измами. Освен това Комисията създава постоянен форум на ЕС, в който данъчните органи, представителите на деловите среди и Комисията ще обсъждат въпроси, свързани с борбата с измамите в управлението на системата на ДДС.

4.2.7. *Международни конвенции, инструменти и административни договорености за сътрудничество*

В един глобализиран свят международното измерение на измамите става все по-важно. Поради това е важно да се засили сътрудничеството с държавите и международните организации по целия свят, които получават средства от фондовете на ЕС и/или които са донори заедно с Европейския съюз.

Необходима е стабилна правна уредба с ясни ангажименти от страна на държавите партньори, за да се гарантира доброто финансово управление на финансовите средства, които получават от ЕС, както и тяхното сътрудничество с ЕС в борбата с измамите и корупцията. С цел да бъде създадена тази уредба Европейската комисия предлага набор от разпоредби за контрол и за борба с измамите в нови или предоговорени двустранни споразумения.

През 2011 г. такива разпоредби³⁹ бяха предложени в проектите на споразумения с държави бенефициери като Афганистан и Казахстан и в проекта на споразумение за асоцииране с три държави от Източното партньорство: Армения, Азербайджан и Грузия. На водещите държави донори като Австралия бяха също предложени по-

³⁷ COM (2010) 695 окончателен. Публичната консултация приключи на 31 май 2011 г.

³⁸ COM (2011) 851 окончателен.

³⁹ Тези разпоредби се различават от посочените в точка 4.2.5.2, тъй като се отнасят до разходите на ЕС, а не до митниците (приходи).

рационализирани разпоредби за обмен на информация. При преговорите през 2012 г. Европейската служба за външна дейност и Европейската комисия ще настояват такива разпоредби да бъдат включени в новите споразумения с тези държави.

През 2011 г. Комисията (OLAF) започна мащабна кампания за засилване на сътрудничеството и особено на обмена на информация за борба с измамите с международни организации, като например с вицепрезидентството на World Bank Integrity.

4.2.8. Борба с незаконната търговия на тютюневи изделия на международно равнище

Комисията координира позицията на ЕС и заедно с председателството на Съвета представлява ЕС в преговорите по Протокола за премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия в Рамковата конвенция за контрол на тютюна (FCTC) на Световната здравна организация (СЗО).

Проведени бяха пет заседания на междуправителствения орган за преговори (МОП), като последното (INB5) бе в Женева от 28 март до 4 април 2012 г. След интензивни преговори на това пето заседание бе договорен проект на Протокол за премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия.

Проектът на Протокола ще бъде представен за разглеждане и за приемане на Конференцията на страните по Рамковата конвенция за контрол на тютюна, която ще се състои в Сеул, Южна Корея, през ноември 2012 г.

4.3. Изпълнение на програмите за борба с измамите

4.3.1. Програма „Херкулес II“

През 2011 г. програма „Херкулес II“ продължи да се съсредоточава върху подобряването на транснационалното и мултидисциплинарно сътрудничество между държавите членки и Комисията в борбата и предотвратяването на измамите, които нанасят вреди на финансовите интереси на ЕС.

Акцентът бе поставен върху откриването и предотвратяването на нелегалния внос на незаконни или подправени стоки, включително цигари и тютюн (5,1 млн. EUR), на организирането на конференции, семинари и обучения (4,8 млн. EUR), на плащанията за използване на външни бази данни за целите на разследването (около 2,9 млн. EUR) и на академичните изследвания (0,7 млн. EUR).

4.3.2. Програма „Перикъл“

По програмата „Перикъл“ се предоставят обучение и техническа помощ на националните органи, които отговарят за защитата на евро банкнотите и евро монетите от измами и фалшификации. През 2011 г. Комисията (OLAF) участва в 15 дейности по „Перикъл“, включително конференции, семинари и обмен на персонал, организирани от държавите членки и/или от Комисията (OLAF). Стратегията „Перикъл“ е предназначена за държавите — членки на ЕС, и има за цел да засили регионалното сътрудничество в ключови области. През 2011 г. по програма „Перикъл“ бе отпуснат бюджет от 1 млн. EUR и бяха поети задължения за цялата тази сума.

4.3.3. Информационна система за борба с измамите (AFIS)

Информационната система за борба с измамите (AFIS) е набор от приложения за борба с измамите, предназначени за своевременен и сигурен обмен на информация за измами между компетентните национални и европейски администрации. AFIS се управлява от Комисията (OLAF) и обхваща две основни области: взаимопомощ по митнически въпроси (съвместни митнически операции, защитена електронна поща, информационна система за борба с измамите при транзит и др.) и управление на нередностите, докладвани от държавите членки и държавите бенефициери.

Броят на потребителите на AFIS редовно се увеличаваше до почти 10 000 в повече от 1 200 компетентни органа на държави членки, трети държави партньори, международни организации, отдели на Комисията и други институции на ЕС.

През 2011 г. AFIS бе финансирана от оперативен бюджет на стойност 6 млн. EUR, използван главно за поддръжка и услуги по разработка и производство (4,8 млн. EUR), както и за техническа помощ, обучение и хардуер (1,2 млн. EUR). Бюджетът за 2011 г., предвиден за AFIS, бе напълно изпълнен с поети задължения за 99 % от него.

4.4. Резолюция на Европейския парламент от 6 април 2011 г. относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз — Борба с измамите — годишен доклад за 2009 г.

На 6 април 2011 г. Европейският парламент прие своя резолюция относно доклада на Комисията за 2009 г.⁴⁰. В резолюцията се съдържат конкретни искания, коментари и предложения, обхващащи всички сектори на бюджета. Тя е адресирана до Комисията и държавите членки и обхваща широк кръг от теми като публикуването на бенефициерите на средства на ЕС, националните декларации за управление и обществените поръчки. В нея са отправени критики относно възстановяването на средства на ЕС във всички области и относно малкия брой нередности, докладвани от някои държави членки в определени сектори.

Европейският парламент приветства въвеждането на системата за управление на нередностите и призна напредъка, постигнат в някои области, например като цяло подобрата дисциплина на държавите членки при докладването на нередностите в селското стопанство. Той отбеляза също и успешния резултат от съвместната митническа операция с кодовото название Diabolo II, координирана от Европейската комисия чрез OLAF.

Комисията представи на Парламента последващ доклад, като посочи практическите действия, които възнамерява да предприеме в отговор на резолюцията. По-конкретно Комисията изтъкна, че е приела редица опростявания във всички области, подлежащи на споделено управление, с цел да се облекчи натоварването на държавите членки. В замяна от тях се очаква да подобрят качеството, сроковете и пълнотата на своите доклади за нередности.

⁴⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0142+0+DOC+XML+V0//BG>.

4.5. Консултативен комитет за координиране на предотвратяването на измамите (COCOLAF)

Съгласно член 325 от Договора за функционирането на Европейския съюз държавите членки заедно с Комисията организират тясно и постоянно сътрудничество между своите компетентни органи. Сътрудничеството се осъществява в рамките на Консултативен комитет за координиране на предотвратяването на измамите⁴¹.

Комитетът заседава два пъти през 2011 г.⁴². Той бе осведомен за напредъка по изпълнението на програмата на Комисията за борба с измамите и изложи своите предложения. Сред обсъдените въпроси бяха ефективното изпълнение на законодателството на ЕС в областта на предотвратяването на измами и неговото прилагане на национално равнище, годишното докладване и обмен на информация между държавите членки и Комисията, по-специално по отношение на подозренията за измами и установените измами и нередностите, и анализът на риска.

По-специално Комитетът проучи начините за засилване на мерките за борба с измамите в държавите членки, а именно чрез създаването на специална подгрупа на COCOLAF за структурни действия. Държавите членки изтъкнаха добавената стойност на тези заседания, по-специално за обмена на най-добри практики.

5. МЕРКИ, ПРЕДПРИЕТИ ОТ ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА ИЗМАМИТЕ И ДРУГИТЕ НЕЗАКОННИ ДЕЙНОСТИ, ЗАСЯГАЩИ ФИНАНСОВИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕС

5.1. Резултати от въпросника за контрола, предназначен за борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС в областта на политиката на сближаване

Всяка година Комисията и държавите членки избират актуална тема от особен интерес (например в рисковите области), която след това се разглежда в доклада от следващата година за борба с измамите въз основа на отговорите на въпросник, който Комисията изпраща на държавите членки. Поставеният акцент улеснява обмена на информация и на най-добри практики между държавите членки, както и мониторинга на мерките за борба с измамите.

Конкретната за 2011 г. тема се отнасяше до контрола в борбата с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС в областта на политиката на сближаване⁴³. Тя обхваща информация за разследванията на измами, действащите законодателни и административни мерки и стратегии, използването на показатели за измама, сумите, събрани във връзка с разследвания на измами, и данните за служителите, на които са възложени разследвания на измами и които участват в такива разследвания.

⁴¹ COCOLAF бе създаден през 1994 г. с Решение 94/140 на Комисията от 23 февруари 1994 г., изменено по-късно с Решение на Комисията от 25 февруари 2005 г., ОВ L 71, 17.3.2005 г., стр. 67—68.

⁴² През годината се организираха още едно *ad hoc* заседание и едно заседание на работната подгрупа за анализ на риска.

⁴³ В съответния работен документ на службите на Комисията е направен по-задълбочен анализ на националните практики.

Всички държави членки докладваха за законодателните или административните мерки, които са взели в периода 2007—2011 г. По мнение на държавите членки мерките значително са допринесли за по-доброто предотвратяване на измамите в областта на политиката на сближаване и/или за подобрения в системата за управление на риска.

Наред с другото мерките се отнасят до правилата за допустимост, проверките и контрола на място, докладването и обработването на измами и нередности по принцип, процедурите за възстановяване на средства, кръстосаните проверки за откриване и отстраняване на двойното финансиране на проекти, процедурите за възлагане на обществени поръчки, въвеждането на санкции, действията за борба с измамите и корупцията, създаването на координационни органи за борба с измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС, участието на служителите в курсове за обучение и семинари и съдебното преследване на бенефициери и на лица, участващи в предполагаема измама и корупция.

По отношение на ефективността и резултатността почти всички държави членки⁴⁴ отчетоха силен и проактивен подход, като в резултат на взетите превантивни мерки са разкрити повече нередности преди плащанията и поради това в крайна сметка са докладвани по-малък брой нередности. Някои държави членки⁴⁵ посочиха намаления рязко брой на разкритите случаи на предполагаема измама, по-малкото грешки в търговете и по-голямата прозрачност по време на целия процес. По отношение на надеждността на финансовото отчитане повечето държави членки⁴⁶ отчетоха по-висок дял на сумите, одобрени като допустими.

По отношение на спазването на правилата някои държави членки⁴⁷ изтъкнаха превантивното въздействие на насоките на Комисията относно обществените поръчки⁴⁸, информационната бележка на Комисията относно показателите за измами⁴⁹, националните разпоредби за обществените поръчки, ръководството за уведомяване относно нередности и насоките и разпоредбите на членове 27—36 (нередности) от Регламент (ЕО) № 1828/2006.

Повечето държави членки⁵⁰ докладваха, че използват национални или регионални стратегии или „видове операции“⁵¹, като например мерки или планове, въведени с цел предотвратяване на измами и по-успешно откриване на измами, свързани с разходите, финансирани по политиката на сближаване. Останалата част⁵² са доволни от съществуващата ситуация и не са въвели или не планират никакви нови стратегии за намаляване на риска от измама през разглеждания период.

⁴⁴ С изключение на Гърция и Франция.

⁴⁵ BG, CZ, EL, EE и UK.

⁴⁶ DE, ES, IE, IT, CY, LV, LT, LU, HU, NL, PL, PT, RO, FI и UK.

⁴⁷ BG, DE, EE, EL, ES, LT, LU, HU, MT, NL, AT, RO, SI, SK, SE и UK.

⁴⁸ Насоки за определяне на финансовите корекции, които трябва да се направят за разходи, съфинансирани от структурните фондове и от Кохезионния фонд, поради неспазване на правилата за обществените поръчки: COCOF 07/0037/03-EN.

⁴⁹ Информационна бележка относно показателите за измами във връзка с ЕФРР, ЕСФ и КФ (COCOF 09/0003/00-EN).

⁵⁰ BG, CZ, EE, ES, FR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, RO, SI, SK и FI.

⁵¹ DE, EL и LV.

⁵² NL и UK.

Повечето държави членки⁵³ отговориха, че използват общи показатели, въз основа на които пренасочват своите проверки, и че те допринасят за разкриването на измами и за подобряването на резултатите от дейностите за контрол на измамите.

Всички държави членки докладваха за извършени разследвания срещу измами и за приключени наказателни производства във връзка с проекти по политиката на сближаване, финансирани през програмните периоди 2000—2006 г. и 2007—2013 г. Някои държави членки включиха в административните разследвания срещу измамите задължителните „проверки на място“, предвидени в законодателството на ЕС. Някои държави членки търсят евентуалните измами, като извършват проверки на място, контролират исканията за плащане, предварително проверяват възлагането на обществени поръчки и проверяват на извадков принцип одитите и опита. Ако остават подозрения, се извършват допълнителни проверки и, при необходимост, се подава сигнал до правоприлагащите органи.

Всички държави членки считат своя финансов контрол за достатъчно съобразен с откриването на измами.

Някои големи държави членки⁵⁴ отчетоха много ограничен брой текущи наказателни разследвания. Някои държави членки⁵⁵ предоставиха ценни данни за извършените разследвания срещу измами и за приключилите наказателни производства, но други⁵⁶ не предоставиха данни за приключилите наказателни производства и за постановените съдебни решения. Накрая, от предоставената от държавите членки информацията относно сумите, събрани във връзка с разследванията за борба с измамите за програмните периоди 2000—2006 г. и 2007—2013 г., става ясно, че като минимум отчитането на процеса на възстановяване на средства би могло да се приеме за заблуждаващо и трябва да бъде подобро. В действителност не бе възможно да се установи връзка между сумите, съобщени по системата за управление на нередностите, и докладваните през същия период суми. Две държави членки⁵⁷ отчетоха големи суми, а само една трета⁵⁸ докладваха, че са възстановени суми над 1 млн. EUR вследствие на разследване за борба с измамите. За друга трета от държавите членки⁵⁹ сумите, докладвани за същия период, са с ниска стойност, докато някои държави членки⁶⁰ изобщо не отчетоха възстановени суми или отбелязаха „не се прилага“ във въпросника.

От отговорите на държавите членки на въпросника личи, че подобренията на системата за финансов контрол и за управление на риска позволяват да бъдат предотвратени измами в областта на политиката на сближаване. Става дума за правни разпоредби и насоки, национални или регионални стратегии, използване на показатели на риска, административни процедури и сътрудничество между националните органи.

⁵³ BG, CZ, DE, EE, EL, ES, IE, HU, MT, PL, RO, SI, SK и UK.

⁵⁴ DE, FR и ES.

⁵⁵ BG, CZ, EE, HU, PL, PT, SK и SE.

⁵⁶ DE, EL, ES, FR, IT, LT, LU, HU, AT и RO.

⁵⁷ IT и PT.

⁵⁸ BG, EE, ES, IT, LV, LT, PT, SK, FI и UK.

⁵⁹ BE, CZ, IE и RO.

⁶⁰ DE, EL, FR, HU, MT, AT, SE и SI.

За разлика от това е необходим допълнителен напредък за проследяването на резултатите от административните и наказателните разследвания срещу измамите, включително възстановяването на съответните суми⁶¹.

Ясно е също така, че Комисията и държавите членки се нуждаят от по-добри статистически данни за измамите, за да могат да съсредоточат усилията си в области с по-голям риск. В това отношение Комисията възнамерява да наблегне повече на докладването на данни в тази област.

Държавите членки се приканват да следят резултатите от наказателните разследвания и да подобрят статистическите данни относно измамите.

5.2. Изпълнение на препоръките от 2010 г.

В Доклада относно защитата на финансовите интереси на Съюза за 2010 г. Комисията отправи редица препоръки към държавите членки, по-специално за докладваните случаи на измама и на други нередности, относно събирането на неправомерно платените суми и относно използването на централната база данни за отстраняванията (CED) съгласно член 95 от Финансовия регламент.

Комисията проследи изпълнението на тези препоръки от държавите членки, за да ги отчете в доклада за 2011 г. Наблюдавани бяха някои малки подобрения, особено с въвеждането на СУН. Само една държава членка⁶² все още не е приключила въвеждането на СУН. Що се отнася до задълженията за докладване⁶³ в областта на селското стопанство, макар да бе постигнат известен напредък от съответните държави членки, по-конкретно във връзка с личните данни на физическите лица, които са извършили измами или нередности (свързани или несвързани с измами), и във връзка със степента, в която държавите членки спазват законодателството, все още има възможности за подобрение, ако се съди по ниския процент на докладваните от големите държави членки подозрения за измама.

По отношение на приходите по-голямата част от държавите членки потвърдиха, че съществуващите национални стратегии им позволяват да оценяват по последователен начин рисковете за всички мита и че ще бъдат предприети необходимите проактивни и превантивни мерки за борба с евентуални измами.

Що се отнася до препоръката за създаване на централна база данни за отстраняванията (CED)⁶⁴, малко на брой държави членки⁶⁵ я използват и представиха доклади за напредъка. Други или са взели предварителни мерки, като са определи своето звено за

⁶¹ Вж. таблици 1 и 2 от съответния работен документ на службите на Комисията, придружаваш настоящия доклад, стр. 9—11, където са обобщени данните, докладвани от държавите членки.

⁶² FR.

⁶³ Пълните отговори, изпратени от държавите членки по препоръките, са включени в третия работен документ на службите на Комисията, придружаваш настоящия доклад.

⁶⁴ Съгласно член 95 от Финансовия регламент, отнасящ се до кандидатите и оферентите, които попадат в случаите на отстраняване от участие, посочени в същия регламент.

⁶⁵ BG, CZ, MT, AT и PL.

връзка, или обмислят да използват базата данни през следващия програмен цикъл⁶⁶. Към тази дата на Комисията не бяха докладвани случаи в тази връзка.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Този доклад показва, че през 2011 г. бе постигнат напредък с приемането от Комисията и от държавите членки на мерки на политиката, които ще осигурят по-добра защита на финансовите интереси на ЕС. За пълното изпълнение на тези мерки ще е необходимо тясно сътрудничество между институциите на ЕС и държавите членки, което Комисията ще продължи да наблюдава.

Анализът на нередностите през 2011 г. показва цялостно намаление на докладваните нередности и по-добри резултати при възстановяването на недължимо платени средства на ЕС. Това намаление бе очаквано след нарастването на докладваните случаи през предходните години, което се дължеше и на подобренията на контрола и на инструментите.

Анализът показва също, че във всички бюджетни сектори все още са необходими усилия за запазване на напредъка и за противодействие на евентуалните неблагоприятни последици от настоящата финансова криза, които могат да се проявят под формата на повече измамни действия срещу бюджета на ЕС. Поради това Комисията препоръчва на всички държави членки да въведат подходящи мерки за борба с измамите, насочени както към предотвратяването им, така и към тяхното разкриване, особено тези държави членки, за които резултатите по тези два показателя изглежда липсват или са недостатъчни.

От получените данни става ясно също, че все още може да бъде постигнат допълнителен напредък, особено в областта на възстановяването на средства, където процедурите продължават да бъдат сравнително дълги.

⁶⁶ Вж. в съответния работен документ на службите на Комисията, придружаващ настоящия доклад, таблицата на стр. 6, в която се обобщава ситуацията във всички държави членки.