



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ
ЕВРОПЕЙСКА СЛУЖБА ЗА БОРБА С ИЗМАМИТЕ (OLAF)

Дирекция D „Политика“
Отдел D.2 „Предотвратяване, докладване и анализ на измамите“

Референтен номер Ares(2016)6943965 — 13/12/2016

Насоки относно националните стратегии за борба с измамите

Съставени от работна група от експерти от държавите членки, ръководена и координирана от отдел „Предотвратяване, докладване и анализ на измамите“ на Европейската служба за борба с измамите (OLAF)

ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ОТКАЗ ОТ ОТГОВОРНОСТ:

*Настоящият текст представлява работен документ, съставен от експертна група от държавите членки с подкрепата на Европейската служба за борба с измамите (OLAF). Целта му е да улеснява изпълнението на оперативни програми и да насърчава добрите практики. **Той не е правно обвързващ за държавите членки**, а предоставя общи насоки и препоръки, отразяващи най-добрите практики.*

Тези общи насоки не засягат националното законодателство, следва да бъдат разглеждани в контекста на националното законодателство и могат да бъдат адаптирани, за да бъде взета предвид националната правна уредба.

Настоящото ръководство не засяга тълкуването на Съда на ЕС и Общия съд, нито решенията на Комисията.

БЕЛЕЖКА

Настоящият документ не е обвързващ за държавите членки, нито създава нови правила и задължения за националните органи. Той отразява добрите практики, служи единствено като указание и не трябва да бъде използван като правно или нормативно основание за одит или за провеждане на разследване.

Въведение

През 2012 г. Европейската служба за борба с измамите (OLAF) създаде процедура за сътрудничество с държавите членки, целяща развитието на обмен на опит и добри практики както между държавите членки, така и с Комисията. Тази процедура е организирана в рамките на групата на COCOLAF¹ за предотвратяване на измамите и се извършва от работна група от експерти от държавите членки и представители на OLAF и други служби на Комисията. Работната група акцентира всяка година върху конкретна тема, избрана от държавите членки и основана на проекти на практически документи, които могат да се използват като насоки за засилване на мерките/стратегии за борба с измамите на държавите членки.

Новата многогодишна финансова рамка, приложима за програмен период 2014—2020 г., беше засилена по отношение на оценката на риска от измами и предотвратяването и разкриването на измами. За споделеното управление секторните регламенти² изискват от държавите членки да въведат ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите при отчитане на установените рискове, да предприемат необходимите мерки за предотвратяване, откриване и санкциониране на измамите и нередностите и да възстановят неправомерно изплатените суми в бюджета на ЕС. Насърчава се обаче излизането извън рамките на преките регулаторни изисквания и включването на тези мерки за борба с измамите в национална стратегия за борба с измамите (наричана по-долу „НСБИ“ или „стратегията“), за да се осигури по-добро наблюдение на борбата с измамите, накърняващи финансовите интереси на ЕС и на държавите членки, както и за да се осигурят еднородни и ефективни практики, особено в случаите, при които организационните им структури са децентрализирани.

През последните две години групата на COCOLAF за предотвратяване на измамите съсредоточи усилията си върху различни аспекти на темата относно НСБИ. Първо, като пилотен проект, през 2014 г. работната група изготви „Насоки за националните стратегии за борба с измамите във връзка с европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ)“³. Тези насоки поставиха основата за изготвяне на национална стратегия за борба с измамите, но с ограничен обхват по отношение на разходите в областта на ЕСИ фондовете. През следващата година беше създадена друга работна група с насоченост към практическата страна на НСБИ. В резултат на това през 2015 г. документ, озаглавен „Практически стъпки за изготвяне на национална стратегия за борба с измамите“⁴, беше публикуван заедно с практически инструмент под формата на файл в Excel, който може да се използва за извършване на оценка на актуалното състояние с оглед на съществуващите в момента мерки, като се вземат под внимание всичките четири етапа на цикъла за борба с измамите⁵.

¹ Експертен комитет за координиране на предотвратяването на измамите

² Напр. Регламент (ЕС) № 1303/2013, по-специално член 125, параграф 4, буква в).

³ Референтен номер Ares(2015)130814 — 08/05/2015

⁴ Референтен номер Ares(2015)5642419 — 07/12/2015

⁵ Етапите на цикъла за борба с измамите са: 1 — предотвратяване на измамите, 2 — откриване на измамите, 3 — разследване и наказателно преследване и 4 — събиране и санкции.

Настоящите насоки представляват актуализиране на насоките за НСБИ, публикувани през 2014 г. През 2016 г. работната група имаше за цел да преразгледа и разшири предишните насоки за НСБИ, така че те да станат хоризонтален документ, обхващащ всички разходи в рамките на споделеното управление: Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондовете), фондовете за селско стопанство и за вътрешни работи (фонд „Убежище, миграция и интеграция“ — ФУМИ)/фонд „Вътрешна сигурност“ — ФВС) и Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD). Освен това насоките бяха обогатени с редица конкретни примери от практиката на държавите членки, които са се доказали като успешни.

Независимо от това дали държавите членки изберат да създадат секторни стратегии за борба с измамите или да установят една обща национална стратегия, обхващаща целия бюджет, тези насоки могат конкретно да помогнат на националните органи и на вземащите решения лица в процеса на изготвяне на НСБИ.

Документът предоставя на държавите членки:

- ✓ поетапен метод за изготвяне на национална стратегия за борба с измамите;
- ✓ компонентите на националната стратегия за борба с измамите и образец на нейната структура;
- ✓ конкретни примери от практиката на държавите членки.

При все това тези насоки отново нямат задължителна сила. Освен това за изготвянето на националната стратегия за борба с измамите не съществува универсално решение от типа „един подход е подходящ за всички“; държавите членки са тези, които трябва да оценят актуалното си положение в областта на борбата с измамите, да определят свои собствени цели и да подготвят свой собствен специално разработен план за действие.

OLAF би желала да благодари на всички експерти, взели участие в изготвянето на настоящите насоки, за техните усилия и принос към работните групи, както и за споделянето на техните знания и опит, за да се изготви настоящото практическо ръководство и по този начин да се помогне на държавите членки да започнат процеса на изготвяне на НСБИ.

Съдържание

Въведение	3
I. Ефективна защита на финансовите интереси на ЕС	7
1. Правна рамка	7
1.1. Право на ЕС.....	7
1.2. Национално право	9
2. Ползи от национална стратегия за борба с измамите	9
3. Стъпки към създаването на национална стратегия за борба с измамите	11
II. Създаване на националната стратегия за борба с измамите	13
1. Предварителни стъпки	13
1.1. Определяне на службата за НСБИ.....	13
1.1.1. АФКОС в качеството на службата за НСБИ	13
1.2. Органи, които трябва да участват в процеса на изготвяне на НСБИ	15
1.2.1. Национално сътрудничество.....	15
1.2.2. Международно сътрудничество.....	16
1.3. Период от време, обхванат от стратегията.....	17
1.4. Политическа подкрепа за НСБИ	17
1.5. Комуникация и повишаване на обществената осведоменост	21
2. Подготвителен етап	23
2.1. Актуално положение в областта на борбата с измамите.....	23
2.1.1. Предотвратяване на измами	25
2.1.1.1. Придаване на неподатливост към измами на законодателството.....	27
2.1.2. Откриване на измами	29
2.1.3. Разследване и наказателно преследване	30
2.1.4. Събиране и санкции	31
2.2. Оценка на риска от измами	31
2.2.1. Теоретични основи на оценката на риска от измами	34
2.2.2. Методология за оценка на риска от измами	35
2.2.2.1. Установяване и формулиране на рисковете от измами	36
2.2.2.2. Оценка и класиране на установените рискове от измама	38
2.2.3. Установяване и оценка на риска от измами на практика	40
2.2.3.1. Оценка на риска от измами в бюджета на ОСП	42

2.2.4. ИТ инструменти за установяване на рисковете	43
2.2.4.1. Система за управление на нередностите (СУН)	43
2.2.4.2. Инструмент за измерване на риска ARACHNE.....	45
2.2.4.3. Национални бази данни за борба с измамите	46
2.2.5. Източници на информация за установяване на рисковете	51
3. Етап на изготвяне	53
3.1. Определяне на целите	53
3.2. Определяне на мерките.....	54
3.3. Определяне на показателите за изпълнението	57
4. Създаване на плана за действие	60
4.1. Съдържание на плана за действие	60
4.2. Период, обхванат от плана за действие	61
4.3. Възможна роля на АФКОС при определянето на плана за действие	62
III. Оценка и актуализиране на НСБИ	63
1. Оценка на стратегията.....	63
2. Актуализиране на стратегията	65
Приложения	67
Приложение 1 — Диаграма на процеса на изготвяне на НСБИ	68
Приложение 2 — Образец на структурата на НСБИ	69
Приложение 3 — Възможна структура и съдържание на документа относно оценката на риска от измами	74
Приложение 4 — Рискове от измами	75
Приложение 5 — Рискове, свързани с функционирането на АФКОС	79
Приложение 6 — Основни аспекти на формуляра за предупреждение	82
Приложение 7 — Регистър на рисковете	83
Приложение 8 — Основни аспекти на първоначалното изявление за намерение.....	85
Приложение 9 — Образец за определяне на целите	86
Приложение 10 — Речник на термините	87

I. Ефективна защита на финансовите интереси на ЕС

1. Правна рамка

1.1. Право на ЕС

В членове 310 и 325 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се изисква Съюзът и държавите членки да се борят с измамата и с всяка друга незаконна дейност, която засяга финансовите интереси на Съюза. Държавите членки приемат същите мерки за борба с измамата, засягаща финансовите интереси на Съюза, каквито предприемат за борба с измамата, засягаща собствените им финансови интереси. Без да се накърняват други разпоредби на Договора, държавите членки координират действията си, насочени към защита на финансовите интереси на Съюза срещу измама. За тази цел те организират заедно с Комисията тясно и редовно сътрудничество между компетентните служби и техните администрации.

В член 317 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се посочва, че принципът на добро управление трябва да се прилага при използването на бюджета на ЕС от държавите членки в сътрудничество с Комисията.

В членове 30—33 от Финансовия регламент⁶, приложим за общия бюджет на Съюза, се пояснява принципът на добро финансово управление. Този принцип се отнася до придържането към принципите на икономичност, ефикасност и ефективност и до прилагането на ефективен и ефикасен вътрешен контрол.

Съгласно член 59, параграф 2, буква б) от Финансовия регламент на държавите членки се вменява основната отговорност, в рамките на споделено управление, да предотвратяват, откриват и коригират нередностите и измамите. В това отношение държавите членки трябва да изградят солидни системи за управление и контрол, които да осигурят добро финансово управление, прозрачност и недопускане на дискриминация. Те трябва също така да налагат на получателите ефективни, възпиращи и пропорционални санкции, когато това е предвидено в разпоредби на ЕС или национални разпоредби.

Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/1995 от 18 декември 1995 г. съдържа определение за нередност и общи разпоредби за административните мерки и санкции, които следва да се прилагат.

Регламент (ЕО, Евратом) № 2185/1996 от 11 ноември 1996 г. се отнася до контрола и проверките на място, извършвани от Комисията в държавите членки. Той предвижда елементи относно сътрудничеството и координацията между Комисията и държавите членки.

⁶ Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета.

Така наречената „Конвенция за ЗФИ“ за защита на финансовите интереси“ на Съюза от 26 юли 1995 г. съдържа определение за измама.

В Регламент (ЕС) № 1303/2013 от 17 декември 2013 г. се определят общоприложимите разпоредби за европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондовете) за програмния период 2014—2020 г. В член 125, параграф 4, буква в) се изяснява задължението на управляващите органи да създадат ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите при отчитане на установените рискове. По силата на член 21, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1309/2013 от 17 декември 2013 г. критериите и процедурите, определени в Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Комисията от 17 декември 2013 г., се прилагат също и за органите, определени от държавите членки да отговарят за управлението и контрола на действията, подкрепяни от Европейския фонд за приспособяване към глобализацията (ЕФПГ).

В рамките на общата селскостопанска политика (ОСП), Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) в член 58, параграф 1, букви б) и в) от Регламент (ЕС) № 1306/2013 от 17 декември 2013 г. относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика се изяснява задължението на държавите членки да „приемат всички необходими закони, подзаконови и административни разпоредби и вземат всички необходими мерки с оглед осигуряването на ефективна защита на финансовите интереси на Съюза, по-специално (...); б) [да] осигуряват ефективни превантивни мерки срещу измами, особено в областите с по-висок риск, които да имат възпиращ ефект, като вземат предвид разходите и ползите, както и пропорционалността на мерките; в) [да] предотвратяват, разкриват и отстраняват нередности и измами; (...).“

По отношение на Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD) в член 28, буква з) от Регламент (ЕС) № 223/2014 от 11 март 2014 г. се предвижда, че „[с]истемите за управление и контрол, съгласно“ принципа на добро финансово управление, посочен в член 30 от Финансовия регламент, „осигуряват (...) предотвратяване, откриване и поправяне на нередности, включително и на измами (...).“

За фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ) и за инструментите за финансово подпомагане, създадени като част от фонд „Вътрешна сигурност“ (ФВС)⁷, член 5 от Регламент (ЕС) № 514/2014 от 16 април 2014 г. предвижда, че „[д]ържавите

⁷ Регламент (ЕС) № 514/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. се прилага за Регламент (ЕС) № 513/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. за създаване на инструмента за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи като част от фонд „Вътрешна сигурност“ и за отмяна на Решение 2007/125/ПВР на Съвета, както и за Регламент (ЕС) № 515/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. за създаване на инструмента за финансово подпомагане за външните граници и визите като част от фонд „Вътрешна сигурност“ и за отмяна на Решение № 574/2007/ЕО, за първия съгласно член 1 и член 2, буква а), 2^{то} тире от Регламент (ЕС) № 514/2014, а за втория съгласно член 1, член 2, буква а), 3^{то} тире от Регламент (ЕС) № 514/2014 и член 19 от Регламент (ЕС) № 515/2014.

членки осигуряват, особено по отношение на областите с по-висока степен на риск, ефективна превенция срещу измама. Тази превенция трябва да действа възпиращо, като се вземат предвид ползите, както и пропорционалността на мерките.“

Възможно е националната стратегия за борба с измамите за защита на финансовите интереси на Европейския съюз да обхваща както разходната, така и приходната част на бюджета. В допълнение към разходите стратегията би могла да обхваща измами, свързани с традиционните собствени ресурси — мита и налози — и дори ДДС. Съдът на ЕС установи в своята съдебна практика с решенията по дела Европейска комисия/Федерална република Германия, C-539/09 (решение от 15 ноември 2011 г.), Hans Åkerberg Fransson, C-617/10 (решение от 26 февруари 2013 г.) и Ivo Taricco и др., C-105/14 (решение от 8 септември 2015 г.), че ДДС е част от финансовите интереси на Европейския съюз, както и че данъчните санкции и наказателното преследване за отклонение от данъчно облагане, като тези, които се прилагат поради предоставена невярна информация за целите на ДДС, представляват прилагане на член 2, член 250, параграф 1 и член 273 от Директива 2006/112 (предишни членове 2 и 22 от Шеста директива) и на член 325 от ДФЕС, и накрая, но не и на последно място, че обхватът на задълженията на държавите членки ефективно да санкционират измами в ущърб на финансовите интереси на Европейския съюз, се разширява до измамите с ДДС.

1.2. Национално право

Националното законодателство се прилага по отношение на административните санкции и наказателните производства и санкции. В някои държави националното законодателство предвижда създаването или оправомощаването на специализирани служби за разследване и/или наказателно преследване на потенциални случаи на измама в ущърб на финансовите интереси на ЕС (например DLAF в Румъния: Отдела за борба с измамите).

2. Ползи от национална стратегия за борба с измамите

Основната цел на дадена национална стратегия за борба с измамите е да се осигури ефективна и ефикасна защита на финансовите интереси на ЕС. Стратегията трябва да е подлежащ на развитие и гъвкав документ, така че когато има новости, те да могат да бъдат включени в плана за действие или в самата стратегия. В този процес възникват множество ползи за държавите членки.

Националната стратегия за борба с измамите:

- ✓ осигурява ефективна и ефикасна защита на финансовите интереси на ЕС;
- ✓ създава връзка на сътрудничество между разходната и приходната част на бюджета;
- ✓ създава по-силна позиция за договаряне на допълнително финансиране от бюджета на ЕС;

- ✓ подобрява предотвратяването, разкриването и борбата с нередностите и измамите;
- ✓ води до постигането на по-висока степен на събиране на неправомерно изразходвани средства от бюджета на Европейския съюз;
- ✓ установява по-добра работна рамка, в която институциите, участващи в процеса на усвояване и контрол на средствата от ЕС, биха могли да работят заедно; определя по-точно ролите и отговорностите на участващите институции;
- ✓ води до създаването и/или разработването на нови методи за предотвратяване и борба с измамите, корупцията и всякакви други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на Съюза;
- ✓ допринася за налагането на пропорционални и възпиращи санкции в съответствие с приложимото право;
- ✓ създава рамка с препоръки или действия за подобряване на административния капацитет;
- ✓ отговаря на необходимостта от прозрачност в процеса на защита на финансовите интереси на ЕС;
- ✓ подобрява достъпа до информация на широката общественост, тъй като НСБИ е публичен документ;
- ✓ създава възможност за правно развитие на националната рамка и за актуализиране и подновяване на споразуменията за сътрудничество и начина на действие;
- ✓ осигурява ефективната координация на законодателните, административните и оперативните дейности на институциите;
- ✓ засилва сътрудничеството с OLAF, както и с компетентните институции на ЕС, държавите — членки на ЕС, и други държави.

Националната стратегия за борба с измамите ще позволи структурирането на борбата срещу измамите, засягащи бюджета на ЕС и националните бюджети, на равнището на държавите членки. Тя ще помогне:

- ✓ да се идентифицират слабите места, податливи на измама, в системите;
- ✓ да се оценят основните рискове от измама;
- ✓ да се определят и приложат ответни мерки;
- ✓ да се оцени постигнатият напредък;
- ✓ да се адаптират ответните мерки към променящите се тенденции, свързани с измамите, и към наличните ресурси;
- ✓ да се осигури участието на всички съответни заинтересовани страни, по-специално чрез засилено сътрудничество и координирани действия.

Това ще осигури и хармонизация на реакцията на рисковете от измами в цялата държава, особено при децентрализирана управленска структура.

3. Стъпки към създаването на национална стратегия за борба с измамите

Общото правило е, че стратегията следва да бъде съобразена с всеки етап от цикъла за борба с измамите.

- ✓ **Предотвратяването** следва да се разглежда като приоритетна цел от управляващите, сертифициращите и одитните органи с цел да се намалят рисковете от измами. То трябва стане по-ефективно чрез по-тясно сътрудничество между всички заинтересовани страни и обща подобрена координация на действията.
- ✓ **Откриването** е ключов етап, който следва да се осъществява с надлежната грижа и с бързо реагиране от всички заинтересовани страни, управляващи органи и органи за контрол, включително от одитните органи, както и правоприлагащите служби.
- ✓ **Разследванията и наказателното преследване** са тясно свързани. За да бъдат те ефикасни, са необходими служители с определена специализация, пълноценно сътрудничество между управляващите органи и органите за контрол и добра съвместна работа на органите.
- ✓ **Събирането и санкциите** следва да бъдат ефективни и предмет на стриктно проследяване от съответните административни и правоприлагащи органи.

Ключовите стъпки към създаването на национална стратегия за борба с измамите, са следните:

1. Предварителни стъпки

Те включват определяне на правната рамка (т.е. позоваване както на националната правна рамка, така и на правната рамка на ЕС); обхвата на стратегията съгласно основните национални приоритети относно борбата с измамите, корупцията и всяка друга незаконна дейност; посочване на компетентната служба и на институциите, участващи в процеса на изготвяне, изпълнение и мониторинг на стратегията. Освен това в стратегията следва да се посочи връзката с други национални стратегии/политики.

2. Подготвителен етап

Това е изключително важен етап в този процес. Той обхваща два основни етапа: оценка на актуалното състояние (т.е. преглед с цел оценка на действащите мерки за борба с измамите и техния контекст, като по този начин се определят силните и слабите страни на системата) и оценка на риска от измами. Резултатът ще даде възможност да се определят нуждите и областите, нуждаещи се от подобрение, които трябва да бъдат превърнати в цели и мерки.

3. Етап на изготвяне

По време на етапа на изготвяне следва да се определят целите и свързаните с тях показатели за изпълнението. Целите представляват нуждите на държавата членка, както и допринасят за очертаване на пътната карта и визията на държавите членки в борбата

им срещу измамите. Целите следва да бъдат превърнати в конкретни мерки. Освен това, следва да се определят показатели за изпълнението, съответстващи на всяка мярка, тъй като те ще допринесат за оценката на постигнатия напредък. Целите и мерките трябва да бъдат включени в план за действие.

4. План за действие

В плана за действие се определят конкретните действия, които трябва да бъдат извършени по отношение на всяка цел, службата, отговаряща за тях, срокът/времето рамка за тяхното изпълнение и свързаните с тях показатели за изпълнението. Той представлява инструмент за мониторинг на изпълнението на самата стратегия.

5. Оценка и актуализиране на стратегията

Стратегията е един непрекъснато развиващ се документ; поради това е необходимо тя да бъде оценявана и съответно актуализирана. След извършването на междинна оценка или оценки ще бъде взето решение дали да се актуализират стратегията за борба с измамите и свързаният с нея план за действие. Стратегията ще бъде актуализирана в зависимост от промените, настъпили по време на изпълнението ѝ, за да се осигури отчетността на структурата, отговаряща за изпълнението, както и да ѝ се предостави възможност да приеме и измени структурата на стратегията.

Горепосочената структура е изцяло индикативна: задача на държавите членки е да доразвият документа, като вземат предвид обхвата на стратегията, основните цели, правната рамка, административната структура и др.

Като приложение е включена диаграма, на която е представен преглед на процеса на изготвяне на НСБИ в неговата цялост: **приложение 1 — Диаграма на процеса на изготвяне на НСБИ**. Освен това за подробен образец на структурата на самата стратегия, моля направете справка с **приложение 2 — Образец на структурата на НСБИ**.

II. Създаване на националната стратегия за борба с измамите

1. Предварителни стъпки

1.1. Определяне на службата за НСБИ

Правителството следва да определи конкретна служба (наричана по-долу „службата за НСБИ“) за изготвянето на НСБИ. Тази служба следва да разполага с:

- ✓ всеобхватен поглед върху цялата система на разходите и приходите, свързани с бюджета на ЕС, от една страна, и върху мерките за борба с измамите, от друга страна;
- ✓ правомощието да мобилизира съответните експертни знания от различните министерства/органи/служби, участващи в усвояването на средствата от ЕС, и от министерствата/органи/службите, отговарящи за финансовите разследвания и наказателното преследване.

Определянето на службата за НСБИ е от съществено значение, особено за държавите членки, в които административната система е децентрализирана.

Службата за НСБИ следва да създаде екип от експерти, способни да предоставят необходимия експертен опит. Този мултидисциплинарен екип следва да може да обхване различните етапи на цикъла за борба с измамите със своите знания и ноу-хау. Ключовите въпроси, които трябва да бъдат решени в цикъла за борба с измамите, следва да бъдат осведомеността относно измамите, предотвратяването и разкриването на измами, санкциите и накрая — съобщаването на информацията относно борбата с измамите.

Подготвителният етап ще се основава на непрекъснат диалог с партньорите/заинтересованите страни, по-специално чрез създаване на работни групи ad hoc в зависимост от установените потребности.

Координационната служба за борба с измамите (АФКОС) би могла да играе ключова роля в изготвянето и мониторинга на НСБИ.

1.1.1. АФКОС в качеството на службата за НСБИ

Има много предимства, свързани с това АФКОС да бъде определена като националната служба, отговаряща за изготвянето на НСБИ. Като се имат предвид основните функции на АФКОС, тя може да осъществява ефективно сътрудничество и обмен на информация по отношение на подготвянето, изготвянето и приемането на НСБИ и нейния план за действие. Тази функция ще улесни АФКОС в търсенето на подкрепа от органите и по двете части на бюджета — и приходната, и разходната част — включително и от лицата, отговарящи за управлението, изпълнението, сертифицирането, одита, разследването, наказателното преследване и санкциите,

налагани на национално равнище, а също и от OLAF, Европейската комисия и международните партньори на равнището на Съюза и на международно равнище. Във връзка с това АФКОС би могла:

- ✓ да организира и координира процеса на изготвяне на НСБИ и нейния план за действие;
- ✓ да извършва проверка на съществуващата организационна структура, участници, мерки и процедури;
- ✓ да извършва оценка на риска от измами и правилно да оценява актуалното положение в дадена държава по отношение на въведените мерки за борба с измамите, като взема под внимание всичките четири етапа на цикъла за борба с измамите;
- ✓ да извършва оценка на актуалното положение по отношение на нередностите и измамите;
- ✓ да определя обхвата и разширяването на НСБИ и да прави примерен график за подготвянето на НСБИ;
- ✓ да се грижи за цялостното планиране и за разпределението на задачите по изготвянето на НСБИ и плана за действие;
- ✓ да служи като секретариат или председател на политическия организационен орган, който ще предоставя политическа подкрепа за приемането на стратегията;
- ✓ да мобилизира експерти от различните органи и служби, представляващи и двете части на бюджета — и приходната, и разходната част — както и от съдебните органи, прокуратурата и правоприлагащите органи;
- ✓ да отговаря за актуализирането на стратегията и плана за действие;
- ✓ да разпространява информация и материали сред участниците/институциите;
- ✓ да търси помощ/подкрепа от международни партньори, като OLAF, Европейската комисия и др.;
- ✓ да приобщи органите на федерално/регионално равнище;
- ✓ да повишава осведомеността относно изготвянето на НСБИ (и да включи гражданското общество) и нейното приемане.

ПРИМЕР

Ролята на АФКОС България за НСБИ

АФКОС България служи като секретариат на политическия орган Съвет АФКОС; отговаря за изготвянето на НСБИ и нейния план за действие и за тяхното своевременно актуализиране и докладва на Съвета АФКОС информация относно изпълнението на Националната стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз за периода 2014—2020 г.

ПРИМЕР

Централната координираща роля на АФКОС Латвия

В случая с Латвия АФКОС е разположена в Министерството на финансите, служи като централен координатор и изготвя общата/единната стратегия въз основа на информацията, предоставена от нейната работна група, като нейните членове са представители на националния Съвет АФКОС. В Съвета АФКОС има 10 постоянни и 6 непостоянни членове, експерти от различни национални компетентни органи. Освен това службата на Transparency International участва в институционалната мрежа на АФКОС като външен партньор, който може да предостави препоръки относно изготвянето на НСБИ и също може да участва в заседанията на Съвета АФКОС. Следователно от съществено значение е да има общ координационен и изпълнителен орган за изготвяне и изпълнение на стратегията.

1.2. Органи, които трябва да участват в процеса на изготвяне на НСБИ

1.2.1. Национално сътрудничество

Следва да бъдат включени всички органи, отговарящи за управлението и изпълнението, сертифицирането, одита, разследването, наказателното преследване и налагането на санкции. Експертните знания на тези участници следва да обхващат управлението, контрола и съдебната система. Когато е възможно, тези знания следва да идват от:

- управляващите органи;
- междинните органи;
- сертифициращите органи;
- одитните органи;
- координационните служби за борба с измамите (АФКОС);
- органите за контрол на правителството или парламента;
- органите, инспектиращи публичните администрации;
- разследващите органи;
- прокуратурата;
- съдилищата.

Препоръчително е да се включат организации, които имат задължения за контрол, надзор или управление, пряко или непряко свързани с проекти, финансирани със средства на ЕС:

- органите за контрол на конкуренцията;
- арбитражните комисии за възлагане на обществени поръчки;

- данъчните органи;
- митническите органи.

Освен това е възможно да се установи сътрудничество и да се приобщат различни неправителствени организации като външни партньори, които играят ролята на пазител, за да се предотвратят рисковете от измами и корупция. Тези организации също предоставят подкрепа за повишаване на обществената осведоменост.

Компетентният екип следва да създаде работна програма за изготвянето на стратегията в рамките на определен срок. Той следва да цели получаването на пълна политическа подкрепа, както и ангажирането на съответните заинтересовани страни.

1.2.2. Международно сътрудничество

Създаването на ефективна система за изготвяне и впоследствие приемане на НСБИ изисква не само добра координация между всички структури, участващи в процеса на усвояване и контрол на средствата от ЕС, както на национално, така и на европейско равнище, но също така и силен административен капацитет с подходящ опит, включително и международен опит. За да се повишат компетентностите на всички участващи лица и институции, както и за да се създаде мрежа, където да се обсъждат въпросите, стоящи на дневен ред, и проблемите във връзка с процеса на изготвяне на НСБИ, няколко държави членки успешно организираха двустранни срещи за обмяна на опит с цел добиване на подходящ експертен опит.

ПРИМЕР

Международен двустранен опит на България

При изпълнението на проект, осъществен от АФКОС България по програмата „Техническа помощ“, съфинансирана от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), бяха организирани няколко международни проучвания относно борбата с измамите между службите АФКОС на държавите членки. Например, АФКОС България проведе срещи — на двустранна основа — с DLAF Румъния, АФКОС Португалия, АФКОС Словакия и АФКОС Гърция. Последните две проучвания бяха проведени съвместно с държавите членки, които вече са разработили национална стратегия за борба с измамите и официално са я предали на Комисията. Такива международни двустранни сътрудничества са доказали своята значимост на сравнителна база по отношение на изготвянето на НСБИ и създаването и актуализирането на плана за действие.

ПРИМЕР

Международен тристранен опит на Латвия

Латвия имаше успешен опит с международна помощ от други държави членки (с АФКОС България и АФКОС Малта) под формата на тристранна партньорска мисия и работна среща с експерти в рамките на Програмата за техническа помощ и обмен на информация (TAIEX) с цел да се разработи стратегията за борба с измамите на Латвия. В резултат на това международно сътрудничество беше извършен анализ на действителното актуално състояние на борба с измамите и бяха направени препоръки. Експертите споделиха своите най-добри практики и допринесоха за укрепване на капацитета на АФКОС Латвия и за подчертаване на значението и необходимостта от създаване на стратегия за борба с измамите на най-високо политическо равнище.

1.3. Период от време, обхванат от стратегията

Относно периода от време, обхванат от стратегията, съществуват два варианта.

Първият вариант се състои в пряко свързване на стратегията с оперативните програми. Следващата многогодишна финансова рамка обхваща периода 2014—2020 г. Би било разумно да се обвърже срокът на действие на стратегията с периода на оперативните програми. Това би означавало, че стратегията следва да бъде в сила до приключването на оперативните програми за периода 2014—2020 г. При този вариант оперативните програми, отнасящи се за периода 2007—2013 г., не следва да се забравят и целите следва да се прилагат и за тези програми.

Вторият вариант е да се определи периода на НСБИ независимо от периода на оперативната програма/многогодишната финансова рамка, като се отразят специфичните особености на разходната и приходната част на бюджета. Във всички случаи една стратегия, насочена към определяне на дългосрочна визия в дадена област, в идеалния случай следва да обхваща поне от четири до пет години. При все това всяка държава има своя собствена рамка и национално планиране: периодът, обхванат от стратегията, се адаптира съответно.

1.4. Политическа подкрепа за НСБИ

Предвид широкия обхват и броя на участващите органи, службата за НСБИ може да се нуждае от пълната политическа подкрепа на правителството.

Политическата подкрепа за този вид документ е изключително важна, за да се гарантира успешното му изпълнение. Необходимо е той не само да добие легитимност, но също така и да получи задължителна сила по отношение на участващите органи, без която би било трудно да се постигнат поставените цели. Най-добрият начин да се гарантира политическа подкрепа е НСБИ да се публикува като правителствено постановление, като по този начин на стратегията се придава необходимата легитимност и задължителна сила. Като алтернативен вариант се препоръчва да се създаде политически комитет, който ще дава основните насоки на стратегията, ще

осигурява подкрепата на правителството и ще одобрява основните промени. Подобни комитети, които са се доказали като успешни, са създадени например в Словакия и България.

Националната стратегия за борба с измамите е задължителна за всички участващи субекти; затова е силно препоръчително държавите членки да създадат политически орган, който да носи основната отговорност за осигуряването на политическа подкрепа на АФКОС и на всички органи, участващи в процеса на организация, координация, изготвяне, приемане и контрол на НСБИ.

За да бъде НСБИ задължителна, самата стратегия трябва да бъде приета с правен акт, като например парламентарен, правителствен или др. акт.

Политическият орган:

- ✓ представлява и мобилизира всички институции, участващи в защитата на финансовите интереси на Европейския съюз (във връзка с това политическият орган има организационни функции);
- ✓ осигурява политическа подкрепа за изготвянето и приемането на НСБИ;
- ✓ сътрудничи си ефективно с определената национална служба, която ще изготвя НСБИ;
- ✓ представлява институциите, ангажирани в процеса на изпълнение и контрол на фондовете на ЕС, вероятно дори и гражданското общество.

ПРИМЕР

Управителен комитет в Словакия

Подобен модел на взаимодействие понастоящем се прилага в Словакия по отношение на политическия организационен орган на Управителния комитет за защита на финансовите интереси на ЕС в Словашката република (Управителния комитет). Правомощията и отговорностите на Управителния комитет са определени в устав, одобрен с Правителствена резолюция № 748 от 5 септември 2007 г., и комитетът се председателства от генералния директор на Отдела за контрол и борба с корупцията (АФКОС Словакия). Управителният комитет, който упражнява надзор върху изпълнението на задачите и мерките, произтичащи от осъществяването на националната стратегия, реализира сътрудничеството с отдела, който е Централна точка за контакт за OLAF, за да се гарантира координацията и сътрудничеството между партньорите в мрежата на АФКОС в областта на защитата на финансовите интереси на ЕС в Словашката република; създава работни групи за решаване на конкретни задачи, произтичащи от ангажимента на Словашката република да защитава финансовите интереси на ЕС, и упражнява надзор върху техните дейности и др.

ПРИМЕР

Съвет АФКОС в България

Съветът за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз (Съветът АФКОС), е политически орган, създаден с Постановление на Министерския съвет № 18 от 4 февруари 2003 г. Съветът АФКОС осигурява високо политическо равнище на съгласуваност и взаимно допълване на мерките, предприети от националните органи за борба с нередностите и измамите със средства от ЕС. Председателят на Съвета е заместник министър-председателят и министър на вътрешните работи, който провежда държавната политика относно защитата на финансовите интереси на ЕС. Членовете на Съвета са министри, заместник-министри, изпълнителни директори, ръководители на контролните органи и администрации, отговарящи за управлението на фондовете и програмите на ЕС, директори на приходните агенции и лица, отговарящи за сертифицирането и одита, т.е. всеки, който има роля в борбата с правонарушенията, засягащи разходната и приходната част на бюджета. В Съвета АФКОС са представени също съдебните органи, прокуратурата и правоприлагащите органи.

Съветът АФКОС предлага на Министерския съвет проекти на нови законодателни актове, стратегии (включително и НСБИ) и планове за действие относно борбата с измамите със средства на ЕС; изготвя годишен доклад за дейността на Министерския съвет и обсъжда въпроси, свързани с финансовите интереси на ЕС, взема решения и предприема мерки за оптимизиране на процеса на борба с измамите със средства на ЕС.

АФКОС България служи като секретариат на Съвета АФКОС, който осигурява доброто сътрудничество между тях и улеснява изготвянето и приемането на НСБИ и свързания с нея план за действие.

ПРИМЕР

Национален комитет за борба с измамите (CNLF) във Франция

Националният комитет за борба с измамите (Comité National de Lutte contre la Fraude, CNLF) беше създаден с Постановление от 18 април 2008 г. за координиране на борбата с измамите и създаване на национално звено за борба с измамите. Комитетът трябва да направлява политиката на правителството относно борбата с измамите, засягащи публичните финанси, независимо дали това са задължителните данъци и други приходи на публичните органи или социални обезщетения. Всяка година националният комитет одобрява национален план, който трябва да бъде изпълнен от комисиите.

Комитетът се председателства от министър-председателя и се състои от министрите, отговарящи за бюджета, труда, социалната сигурност, здравеопазването, правосъдието, отбраната, вътрешните работи, селското стопанство и имиграцията.

Националният план за борба с измамите за 2015 г., например, беше приет от министър-председателя по време на срещата на Националния комитет за борба с измамите (CNLF) на 23 юни 2016 г. В него бяха отразени насоките на политиката относно борбата с измамите, засягащи публичните финанси, които правителството възнамеряваше да следва през 2015 г. и в началото на 2016 г. на международно, национално и местно равнище.

За 2016 г. CNLF одобри за първи път стратегически план за периода 2016—2018 г. на 14 септември 2016 г. Планът ще включва мерки относно националните публични финанси и публичните финанси на Европейския съюз. Той ще бъде структуриран около основните стратегически насоки и ще включва раздел с таблици и индекси (цели, мерки, етапи и резултати), чрез който точно ще се докладва относно напредъка по изпълнението на плана на следващите заседания на CNLF. Френската служба АФКОС (DNLF) отговаря за изготвянето на плана и за оценката на изпълнението му заедно с всички партньори.

Петте стратегически направления на плана са:

- адаптиране на процеса на контрол по отношение на международната мобилност;
- оптимизиране на управлението и сигурността на цифровата информация;
- засилване на борбата с измамите с използване на фалшива самоличност и документните измами;
- разработване на очертаване на рисковете;
- подобряване на техниките за разследване, ефикасността на санкциите и събирането на средства.

ПРИМЕР

Политическа подкрепа за НСБИ в Румъния

Отделът за борба с измамите – DLAF (Румънската служба АФКОС) е националният координатор на борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС в Румъния, както е посочено в правната рамка. Той също така отговаря по закон за изготвянето и координирането на НСБИ.

Политическата подкрепа за НСБИ е гарантирана, тъй като DLAF се координира от министър-председателя. DLAF изпрати меморандум до кабинета на министър-председателя, с който го информира за възможността и необходимостта от изготвяне на НСБИ, и поиска подкрепата на правителството за приобщаването на всички национални органи, които имат отговорности, свързани с управлението на средства от ЕС, в този процес. Подкрепата беше предоставена. Впоследствие стратегията ще бъде одобрена с правителствено решение.

Ако политическата подкрепа все още не е гарантирана в момента на изготвянето на НСБИ, се предлага тя да бъде постепенно осигурена чрез диалог и обясняване на необходимостта от стратегията. Освен това е препоръчително да се потърси международен експертен опит, като например подкрепа, предоставена от OLAF или от други държави членки, които вече имат НСБИ, и тези международни препоръки да се използват в диалога с цел засилване на позициите.

ПРИМЕР

Постигане на политическата подкрепа в Латвия

В Латвия стратегията на АФКОС за борба с измамите се разработва в момента. Благодарение на успешното международно сътрудничество с други държави членки, препоръките на международните експерти са били използвани като основание за получаване на политическо одобрение. В резултат на това се предвижда, че установената стратегия за борба с измамите на АФКОС ще бъде одобрена в кабинета на министрите и че тя ще бъде правно задължителна за всички институции, участващи в мрежата на АФКОС.

Въпреки това, дори и след официалното одобрение на стратегията, от съществено значение е да се поддържа непрекъснатия диалог с висшето ръководство и широката общественост.

1.5. Комуникация и повишаване на обществената осведоменост

Службата за НСБИ следва да се грижи и за повишаване на обществената осведоменост относно самата стратегия. В действителност, един от ключовите инструменти за предотвратяване на нередностите, измамите и корупцията е насочената към обществото комуникационна стратегия/стратегия за връзки с обществеността. В комуникационната стратегия за НСБИ следва да се предлагат конкретни средства за информиране на широката общественост за целите на стратегията и на по-широкия обществен сектор да се обясняват неговите задължения относно защитата на финансовите интереси. По този начин на настоящите и бъдещите бенефициери ще бъде заявен националният ангажимент за защита както на националния бюджет, така и на бюджета на ЕС.

ПРИМЕР

Кампания за повишаване на осведомеността относно борбата с измамите в училищата в Малта

Кампания за повишаване на осведомеността относно борбата с измамите, насочена към ученици на възраст 14—16 години, беше стартирана в училищата в сътрудничество с Министерството на образованието и заетостта. Дирекцията за качеството и стандарти в образованието (ДКСО) предостави информация относно инициативата на учители по бизнес науки и счетоводство в сектора на държавните, църковните и независимите училища. Учениците бяха насърчени да участват в онлайн викторина относно борбата с измамите — със състезателен характер и награда за победителите. Викторината беше част от кампанията за повишаване на осведомеността за борбата с измамите и корупцията, която предостави възможност за обсъждане с учениците на този все по-чувствителен етичен въпрос.

В случай на децентрализирана административна система, най-добрата практика би била създаването на обща и интегрирана комуникационна стратегия между всички служби, участващи в изпълнението на НСБИ. Освен това, трябва да се обмисли участието на различни странични организации (например НПО), тъй като в някои държави то може да доведе до постигането на по-голяма обществена подкрепа.

ПРИМЕР

Развитие на стратегическата комуникация в Латвия

АФКОС Латвия има децентрализирана административна система. Стратегията за борба с измамите ще бъде правно задължителна за всички служби, участващи в институционалната рамка на АФКОС. Ето защо, едновременно с изготвянето на стратегията, в процес на разработване е и комуникационната мрежа на АФКОС на национално равнище.

Принципът на предвидената мрежа е подобен на този, следван от OLAF (Комуникационната мрежа на OLAF за борба с измамите (OAFCN)). Като такива, отговарящите за комуникацията лица от всички институции трябва да постигнат съгласие относно стратегията и дейностите, които ще бъдат осъществени през определения период от време, както и относно действителния план, чрез който ще се проведе комуникацията с обществеността по въпроси, свързани с предотвратяването на измамите и корупцията. АФКОС Латвия продължава да има основна координационна роля.

2. Подготвителен етап

Подготвителният етап в създаването на национална стратегия за борба с измамите е от решаващо значение и следва да бъде надлежно проведен. Към тази важна част от процеса следва да се насочат достатъчно време и ресурси. Този етап има за цел да представи пълен преглед на начина за справяне с измамите и нередностите от всички заинтересовани страни в разходната и приходната част на бюджета. Това ще представлява основата за вземането на решения при определянето на целите, показателите и свързания с това план за действие.

Подготвителният етап обхваща следните две стъпки:

- актуално състояние, за да се направи преглед на силните и слабите страни на националните системи и на въведените мерки за борба с измамите;
- оценка на риска от измами.

Този етап ще бъде осъществен чрез: 1) проверка на организационната структура, участниците и вече въведените мерки и процедури; 2) извършване на оценка на риска от измами. Що се отнася до откриването на слабости на тези етапи, тяхното отстраняване следва да бъде предвидено в целите, разработени по време на етапа на изготвяне, които впоследствие ще бъдат включени и в плана за действие.

2.1. Актуално положение в областта на борбата с измамите

Диагностиката на положението изисква проверка на следните области от гледна точка на техните силни и слаби страни, що се отнася до техния принос за всеки от четирите етапа на цикъла за борба с измамите (предотвратяване, откриване,

разследване и наказателно преследване, събиране на средства и налагане на санкции) или до тяхното въздействие върху всеки един етап:

- законодателството;
- организацията (напр. национална (централизирана или децентрализирана) или местна, посредством координатор или без такъв, ролята на АФКОС и др.);
- управлението и участниците;
- процедурите (включително съществуващите механизми за контрол и др.);
- средствата и ресурсите (човешките ресурси и съответните инструменти: ИТ, документи, насоки, обучение, комуникация и др.);
- сътрудничеството и съвместната работа на национално равнище между компетентните органи (във връзка с обмена на опит и сътрудничеството по конкретни случаи); и
- сътрудничеството на равнището на ЕС (с Комисията и с другите държави членки).

На този етап е важно да се определят също и причините за установените силни и слаби страни, които впоследствие ще спомогнат за вземането на решения. Причините трябва да се търсят в правната, институционалната, икономическата, социалната и политическата среда.

С цел да се улесни оценката на актуалното състояние, през 2015 г. групата на COCOLAF за предотвратяване на измамите разработи практически документ. Документът е озаглавен „Практически стъпки за изготвяне на национална стратегия за борба с измамите“⁸ и съдържа практически инструмент (под формата на файл в Excel), който може да се използва за извършване на оценката. Настоящият работен документ предоставя на държавите членки значителен, но не изчерпателен списък на елементи, които трябва да се разгледат във връзка с всеки етап от цикъла за борба с измамите. Освен това този документ може да даде пример и за това как целите могат да бъдат структурирани и свързани пряко с резултата от етапа на оценка.

⁸ Референтен номер Ares(2015)5642419 — 07/12/2015

ПРИМЕР

Установяване на основните причини в Малта

Нередностите, измамите и корупцията се причиняват от недостатъци на формалните правила за регулиране на дейностите в публичния сектор (най-вече законодателството) и от недостатъци на неформалните правила (системите от ценности, етиката и морала). Основните причини са:

- ◆ *пазарна неефективност;*
- ◆ *неподходящи регулаторни функции на държавната администрация;*
- ◆ *неподходящо законодателство;*
- ◆ *неефективно и неефикасно изпълнение на формалните правила;*
- ◆ *липса на правоприлагане и външен надзор;*
- ◆ *липса на контрол и мониторинг, и по-специално на вътрешен контрол;*
- ◆ *ниски стандарти на култура, етика, морал и на системата от ценности на обществото.*

(Извлечение от националната стратегия за борба с измамите на Малта)

За извършване на оценката необходимата информация може да бъде получена чрез:

- ✓ събиране и анализ на документи, доклади и данни (например законодателство, работни документи на службите, процедури, методологии, насоки);
- ✓ използване на онлайн анкети и проучвания, пряк контакт със заинтересованите страни, интервюта (лично, по телефон, по Skype или по подобен начин), обсъждания с експерти, работни групи и др.;

използването на информация от различни източници ще спомогне за потвърждаване на констатациите.

2.1.1. Предотвратяване на измами

Предотвратяването е от решаващо значение за борбата с измамите. По-лесно и по-рентабилно е да се предотвратяват измамите, отколкото да се коригират. Държавите членки следва да бъдат напълно ангажирани с разработването и прилагането на мерки за предотвратяването на измами.

Стабилната и ефективно прилагана система за управление и контрол е от съществено значение, тъй като тя може значително да намали риска от измама, въпреки че не може да го отстрани напълно.

Проверката относно превантивните мерки и техники следва да дава възможност за:

- ✓ оценка на ефективността на превантивните мерки и техники, които вече са въведени;

- ✓ предложения за коригиране, адаптиране или отменяне на съществуващите мерки или създаване на нови мерки;
- ✓ по-добра оценка на степента на обществената осведоменост и етичната култура сред служителите в държавите членки относно измамите, засягащи средства на ЕС.

Превантивните мерки се основават на силен административен капацитет, като например:

- ✓ законодателство, което осигурява неподатливост към измами (по-специално отстраняване на „вратичките“ в законодателството)⁹;
- ✓ политика на прозрачност, подкрепена от широка комуникационна политика, която повишава обществената осведоменост;
- ✓ силна система за вътрешен контрол;
- ✓ развиване на етична култура сред служителите, участващи в защитата на финансовите интереси на ЕС: (има ли ясен израз, видим за наблюдателите, на стремежа на служителите да постигнат високи етични стандарти?; има ли надежден и недвусмислен документ, като например кодекс на поведение, който обхваща и проблема за конфликта на интереси?);
- ✓ силна политика на човешките ресурси: намиране на точния баланс между текучество на персонала (за съхраняване на опитния персонал) и задължителната мобилност (за намаляване на рисковете от конфликт на интереси и т.н.);
- ✓ структурирано, практическо и целенасочено управление на риска от измами;
- ✓ стратегия за обучение за борбата с измамите;
- ✓ тясно сътрудничество между органите както на национално равнище, така и на равнището на ЕС.

⁹ Вж. COM(2000) 358 final, 28 юни 2000 г., относно борбата с измамите, и по-специално параграф 1.1: *За да бъде трайно ефективна, политиката на защита на публичните интереси и средства трябва да се основава на ясно и лесно приложимо законодателство, включващо разпоредби, които биха могли да засилят доброто финансово управление и ефективния контрол на политиките на Общността. Тези разпоредби трябва да бъдат достатъчно възпиращи, за да предотвратят неправомерни действия, доколкото това е възможно.*

ПРИМЕР

Сътрудничество между органите в Хърватия

Съгласно Административнопроцесуалния кодекс* (АПК) всички институции обменят информация и си помагат взаимно при изпълнение на своите задачи; освен това споразумения за административно сътрудничество (САС) между две или повече институции могат да се сключват с цел да се организира обменът на подробна информация, т.е. сроковете за предоставяне на информацията, видът на информацията, която може да бъде обменяна, възможните санкции, ако институцията отказва да предостави информацията, и начинът на предоставяне на информацията — на хартиен носител или по електронна поща.

* Разпоредбата относно обмена на информация между институциите е посочена в член 26 от Административнопроцесуалния кодекс (ДВ 47/09).

2.1.1.1. Придаване на неподатливост към измами на законодателството

Въпреки че е трудно да се намери законодателство, осигуряващо абсолютна неподатливост към измами, държавите членки полагат усилия за непрекъснато подобряване на техните разпоредби за борба с измамите, така че възможностите за извършване на измами да намалее. Поради това придаването на неподатливост към измами както на съществуващото, така и на предстоящото законодателство следва да бъде първата стъпка. Това е свързано с търсенето на съответна информация от за това как законодателството се прилага на практика. Във връзка с това са налични редица източници на информация:

- http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_bg.htm
- http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/law_making_en.htm
- Резолюция на Европейския парламент от 14 септември 2011 г. относно по-добро законотворчество, субсидиарност, пропорционалност и интелигентно регулиране (2011/2029(INI));
- *Criminal Preventive Risk Assessment in the Law Making Procedure: Final Report on the research project 1999/FAL/140 funded by the EU 'FALCONE' Programme and the Max Planck Institute* [Превантивна оценка на риска от наказателни деяния в процеса на законотворчество: окончателен доклад относно изследователски проект 1999/FAL/140, финансиран по програма FALCONE на ЕС и Института Max Planck], 2001 г.;

Придаването на неподатливост към измами на законодателството може да се извърши, например от определен орган, от академичната общност или под формата на проект, възложен на външен изпълнител и координиран от националната служба АФКОС, когато е целесъобразно.

Целта на придаването на неподатливост към измами е следната:

- ✓ разкриване на нежеланите последици от съществуващите и/или предстоящите законодателни разпоредби по отношение на специалния акцент върху „вратичките“, които дават възможност за извършване на измами;
- ✓ определяне на рисковете, произтичащи от разпоредбите и формулировката на текста на съответното законодателство, на което не е била придадена неподатливост към измами;
- ✓ разработване на предложения за изменения и допълнения на съответното законодателство, за да се премахнат съществуващите рискове или възможността за възникване на потенциални рискове, да се предотвратят произтичащите нови рискове и да се отстранят възможностите за извършване на измами.

ПРИМЕР

Придаване на неподатливост към измами на законодателството в Словакия

Придаването на неподатливост към измами е включено в плана за действие, приложен към Националната стратегия за защита на финансовите интереси на ЕС в Словакия. Централната точка за контакт за OLAF (наричана по-долу „ЦТК“) е органът, на който е възложена координираща роля в изпълнението на задачите, свързани с тази мярка. Придаването на неподатливост към измами на националното законодателство е една от задачите, посочени в плана за действие, придружаващ Националната стратегия за защита на финансовите интереси на ЕС в Словашката република.

След изучаване на съответната документация на ЕС за борба с измамите и другите съответни аналитични материали, Централната точка за контакт предложи 19 сфери, за които се счита, че съдържат потенциални рискове от измами. Следните шест сфери бяха избрани за последващ анализ: конфликт на интереси; двойно финансиране; ефективност и ефикасност на събирането на средства; ефективност на наказанията и санкциите; ефикасност на управлението, контрола и подбора на проекти, финансирани от бюджета на ЕС.

** Разпоредбата относно обмена на информация между институциите е посочена в член 26 от Административнопроцесуалния кодекс (ДВ 47/09).*

Експертите са избрали сферата или сферите във връзка с техните съответни области, така че те да могат да използват в пълна степен своя експертен опит, когато придават неподатливост към измами на свързаното с техните области законодателство. При все това, не само на действащото законодателство и предложеното/предстоящото законодателство може да бъде придадена неподатливост към измами, но също и на други съответни задължителни документи.

Експертите постигнаха съгласие относно обща процедура, разделена на етапи. Всеки етап следва да включва информация относно общата цел и конкретните цели, компетентните лица, сроковете и описанието на дейността.

Например, първият етап може да включва описанието на реални житейски ситуации, възприемани като представляващи риск в рамките на избраните правни области от гледна точка на защитата на финансовите интереси на ЕС. Определянето на експертите/органите, отговарящи за неподатливостта към измами на избраните законодателни актове/документи, се извършва въз основа на взаимно съгласие между експертите. За получаване на съответната информация изборът на източници включва, например, съществуващо/предложено законодателство, съдебни решения, правни анализи, становища на одитните доклади, резултатите от анализите на риска от измами, извършени от различни сектори, средствата за масово осведомяване, конференции, неправителствени организации и др.

Вторият етап може да включва изборът на законодателство, на което да се придаде неподатливост към измами. Експертите следва да предложат списък на съответното законодателство/съответните документи.

Вторият етап може да включва установяването на слабите места и „вратичките“ в избраното законодателство, което подлежи на придаване на неподатливост към измами. Първоначалната информация следва да включва наименованието на документа; формулировката на разглежданата разпоредба или разпоредби; описанието на начина, по който законодателството и/или определена разпоредба отговаря на конкретната ситуация; точно установяване и оценка на слабите места и „вратичките“; уточняване на правната пречка или пречки и предложеният метод за тяхното отстраняване.

На четвъртия етап следва да се направят заключения и препоръки. Експертите ще обобщят констатациите и резултатите, както и проектодокладите по отношение на областта на отговорност на експерта. След това тези доклади, оценки, преценки и анализи следва да бъдат обобщени в един сложен доклад. Окончателният доклад може да съдържа препоръки по отношение на формулировката на съответните разпоредби.

Обобщаващият доклад следва да бъде представен за коментари на всички членове на работната група. Подходящите и ценни коментари и предложения следва да бъдат включени в обобщаващия доклад. След това измененият обобщаващ доклад следва да се предаде за одобрение на управителния орган на мрежата АФКОС и впоследствие — на правителството.

За да се спечели политическа подкрепа и съдействие, е полезно правителството да приеме мярка относно необходимостта от придаване на неподатливост към измами на националното законодателство. Клаузата за неподатливост към измами следва да се обвърже с нормативни правила. В рамките на законотворчеството е целесъобразно да се предложи процедура, който ще служи за редовно придаване на неподатливост към измами на законодателство, което предстои да бъде прието или е в процес на изготвяне. Освен това участието на експерти от НПО и използването на експертния опит на академичната общност в процеса на придаване на неподатливост към измами представляват значителен актив.

2.1.2. Откриване на измами

Държавите членки следва да бъдат твърдо решени да открият нередностите и да започнат съответните процедури за коригиране и налагане на санкции. Във връзка с това от решаващо значение е всички средства и ресурси, с които разполагат компетентните национални органи, да бъдат напълно усвоени и използвани за откриване на нередности. Проверката на мерките и техниките за откриване ще даде възможност за:

- ✓ изготвяне на опис на съществуващите вътрешни и външни системи за контрол;
- ✓ проверяване дали съществува процедура за сигнализиране на нередности и дали тя е ефективна;
- ✓ проверяване дали потокът от информация след откриването на случаи на съмнения за измами е правилно и ефективно насочен;
- ✓ изясняване на системата за докладване на нередности и измами на национално равнище и на равнището на ЕС и проверка на това дали служителите са запознати с тези процедури;
- ✓ уточняване на това кой отговаря за контрола на качеството на докладите (АФКОС или друг орган).

Мерките за откриване се основават на силен административен капацитет като:

- ✓ надеждни и ясни процедури за третиране на открити случаи на съмнения за измама и за осигуряване на бърз и подходящ поток от информация към съответните органи;
- ✓ ясна политика, която защитава сигнализирането за нередности;
- ✓ предоставени на персонала инструменти за откриване;
- ✓ обучение;
- ✓ стабилен и ефикасен механизъм за докладване (напр. Системата за управление на нередностите — СУН).

2.1.3. Разследване и наказателно преследване

Проверката на мерките и техниките, свързани с разследването и наказателното преследване, следва да бъде съсредоточена върху измамите, корупцията и всякаква друга незаконна дейност, която вреди на финансовите интереси на ЕС. Тя ще даде възможност за:

- ✓ оценка на правните, организационните и процедурните правила, свързани с административните и/или наказателните разследвания и/или преследване;
- ✓ оценка на непрекъснатостта и качеството на потока/обмена на информация между съответните органи.

Мерките за разследване и наказателно преследване следва да се основават на силен административен капацитет като:

- ✓ ясни и ефективни правила, свързани с потока/обмена на информация между съответните административни и съдебни органи;

- ✓ силно и стабилно сътрудничество между съответните административни и съдебни органи;
- ✓ специализация на следователите и прокурорите в областта на разходната и приходната част на бюджета на ЕС;
- ✓ непрекъснато обучение в тази област.

2.1.4. Събиране и санкции

Съгласно член 325, параграф 2 от ДФЕС държавите членки имат задължението да санкционират измамите, корупцията или каквато и да е друга незаконна дейност, която вреди на финансовите интереси на ЕС, като полагат същите големи усилия, както ако защитаваха собствените си национални интереси. Основен възпиращ фактор за евентуалните извършители на измами е прилагането на санкции и тяхната видимост.

Проверката относно мерките и техниките за обезщетение ще даде възможност за:

- ✓ оценка на правните, организационните и процедурните правила, свързани с административните и наказателните санкции;
- ✓ оценка на възпиращия ефект на санкциите.

Мерките за обезщетение следва да се основават на силен административен капацитет като:

- ✓ система от ефективни, възпиращи и пропорционални административни и/или съдебни санкции, които следва да надхвърлят финансовите корекции, които се прилагат в случай на обикновени нередности;
- ✓ ясно определени органи, отговарящи за последващите действия във връзка с изпълнението на санкциите, и определени задължения, гарантиращи ефективното им прилагане;
- ✓ служби за ефикасно и ефективно събиране на средства;
- ✓ статистически мониторинг;
- ✓ обучение, семинари, практически инструменти и ръководства.

2.2. Оценка на риска от измами

При формулирането на методологията за оценка на риска от измами, насочена към изготвянето на стратегията за борба с измамите, следва да се има предвид целта на управлението на риска от измами. Оценката на риска от измами е предназначена да улесни формулирането и прилагането на проактивни и пропорционални мерки за борба с измамите с разходно ефективни средства.

Това означава, наред с другото, че националните особености на стратегията следва да бъдат взети под внимание. Трябва да бъде намерено съответно равновесие между твърде подробната оценка на риска от измами при всички процеси и процедури на оперативно равнище и по-глобалния подход. Подробната оценка би била подходяща за изработването на стратегия на регионално или секторно равнище, докато по-глобалният подход следва да се използва за определянето на национални цели.

Извършване на оценката на риска от измами може да се различава между отделните държави членки в зависимост от следното:

- големината на държавата;
- степента на децентрализация;
- вида на организациите, които са оправомощени да управляват средствата от ЕС;
- административната и/или съдебната структура;
- регулаторната рамка на държавата.

Управляващите органи трябва да извършват оценка на риска от измами в рамките на новата многогодишна финансова рамка и Регламент (ЕС) № 1303/2013, приложими за програмния период 2014—2020 г. Те могат да използват разработените от Комисията „Насоки относно оценката на риска от измами и ефективните и пропорционални мерки за борба с измамите за програмния период 2014—2020 г.“¹⁰ или могат да използват друга методология.

ПРИМЕР

Инструмент за оценка на риска от измами, приложен в Гърция

През 2014 г. управляващият орган на оперативната програма „Конкурентоспособност и стопанска дейност за периода 2007—2013 г.“ стартира инструмента на ЕС за оценка на риска от измами (EGESIF 14-0021-00, 16/06/2014 г.). Управляващият орган използва инструмента първо за внимателна проверка на предишната система за администриране и контрол (ΣΔΕ) и второ — за процедурата по определяне на експерти, изисквана от регулаторната рамка за периода 2014—2020 г.

Въз основа на посочената по-горе процедура всеки управляващ орган определи експерт по въпросите, свързани с измами, и създаде екип за оценка на риска от измами. Експертите от всички управляващи органи (ДА) участват в Мрежата за вътрешно сътрудничество за изпълнението на стратегията за борба с измамите по отношение на структурните действия, която се координира от Специалната служба за институционална подкрепа (ΕΥΘΥ).

Благодарение на съдействието на определени експерти Мрежата за вътрешно сътрудничество продължи с прилагането и оптимизирането на инструмента на ЕС по отношение на включването на всички въведени от Гърция съществуващи мерки за контрол при извършваните на ръка процедури в системата за контрол (ΣΔΕ) за периода 2014—2020 г. Този пример показва как инструмента на ЕС за оценка на риска от измами може да допринесе не само за съответствието с посочения по-горе регламент, но също и за предотвратяване и борба с измамите в областта на структурните действия.

¹⁰ EGESIF 14-0021-00 от 16 юни 2014 г.: <https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/anti-fraud>

Независимо от използвания метод, оценката на риска от измами следва да се извърши с надлежна грижа, така че да се гарантира обхващането на всички бизнес области, секторни средства и финансови инструменти (например обществени поръчки, безвъзмездни средства, техническа помощ). Друг възможен модел на структурата на документа за оценка на риска от измами може да бъде намерен в **приложение 3 — Възможна структура и съдържание на документа относно оценката на риска от измами**.

Целта на оценката на риска от измами е да се осигури цялостен контрол на риска, което позволява поддържането на приемливо ниво на експозиция на риска за управляващия орган при минимални разходи.

Оценката на риска следва да се извършва от управляващия орган, междинните органи (ако е приложимо), сертифициращия орган, одитния орган и Координационната служба за борба с измамите (АФКОС).

Група за оценка на риска от измами трябва да бъде създадена в рамките на всеки орган с цел да се улесни и координира процедурата за оценка на риска от измами в рамките на институцията. Препоръчително е оценката на риска в рамките на една институция да се координира от лицата, управляващи риска, като се има предвид, че те разбират терминологията и техниките за оценка на риска. Самата оценка следва обаче да се извършва от служители от отделите, отговарящи за различните процеси, включващи: управление на програмата (избор на операции/проекти), възлагане на договори, проверки, оторизиране на плащания, възлагане на обществени поръчки, мониторинг на изпълнението (документални проверки и проверки на място), вътрешен одит, контрол на борбата с измамите и нередностите, и др.). Отделите най-добре знаят кои рискове застрашават тези процеси.

Преди започването на оценката на риска от измами на участниците следва да се предоставят подходящи насоки/указания и те следва да присъстват на обучения, за да се гарантира правилното използване на методологията.

Службата за НСБИ (която би могла да бъде службата АФКОС) следва да координира и ръководи целия процес на оценка на риска и да събере всички изготвени материали и принос от управляващите органи, включително тяхната собствена оценка на риска от измами. Резултатите следва да бъдат използвани като основа за изготвянето на националната стратегия за борба с измамите. Могат да бъдат организирани работни срещи ad hoc с управляващите органи и органите за контрол, за се да оцени и адаптира консолидираната дейност. Приоритизирането на рисковете от измами следва да бъде обсъждано на това равнище.

Не се препоръчва **възлагането** на оценката на риска от измами на външен изпълнител, тъй като тази задача изисква добро познаване на действащата система за управление и контрол и на бенефициерите на програмите.

Препоръчва се също така одитните органи да нямат пряка роля във вземането на решения относно оценката на риска, тъй като те може да участват в одита на целия процес. Въпреки това, от тях може да бъде поискано да участват в процеса на оценка в качеството им на съветници или като наблюдатели.

Процесът на оценка на риска следва да бъде надлежно документиран.

Оценката на риска от измами следва да се прави всяка година. Когато е необходимо, този период може да бъде намален или удължен (на 2 години), като се вземе предвид развитието на рисковете в организацията.

След като се направят заключения в края на процеса, следва да се извършват периодични прегледи и актуализации.

2.2.1. Теоретични основи на оценката на риска от измами

Има разлики между оценката на риска от измами и общата оценка на риска:

- ✓ Общата оценка на риска е съсредоточена върху анализа на събитията, които може да настъпят в дадена (външна или вътрешна) среда, и анализа на потенциално отрицателния ефект върху постигането на (организационните) цели, който може да бъде предизвикан от тези събития, ако контролът, въведен за предотвратяването на такива събития, не е ефективен. Общата оценка на риска следователно е съсредоточена върху постигането на целите и е свързана с въведената система за борба с измамите (управляващите органи и институциите с правомощия за защита на финансовите интереси).

Пример: Късното подготвяне и представяне на тържните документи за определен проект, дължащо се на голямо работно натоварване или липса на персонал с необходимите умения за участие в търгове, може да доведе до забавяне при договарянето и изпълнението на дейности и следователно до забавяне при изпълнението на договорите. Сериозните забавяния може да доведат до отменяне на проекти и загуба на средства.

- ✓ Оценката на риска от измами, от друга страна, е специално насочена към откриването на събития или условия, които може да сочат за съществуването на стимули или натиск за извършването на нередности и измами, както и към откриването на ситуации, които може да доведат до появата на нередности и измами. Тази оценка може да се извършва въз основа на:
 - нередности и измами, които действително са се случили (исторически данни);
 - симптоматично поведение;
 - възможности за извършване на измами.
- ✓ Оценката на риска от измами следователно е по-ориентирана към човешкия фактор, т.е. наличието на елементи на така наречения „триъгълник на измамите“ или още по-точно — „ромб на измамите“. По-специално, при установяването на рисковете от измами следва да се има предвид, че едно лице, извършващо измами, действа, в случай че са налице следните фактори¹¹:

¹¹ Въз основа на теорията на триъгълника на измамите, разработена от Donald R. Cressey в книгата *Other People's Money [Парите на другите]* (Montclair: Patterson Smith, 1973 г.), стр. 30 и *The Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud [Ромбът на измамите: разглеждане на четирите елемента на измамите]*, разработена от Wolfe, D. T. и Hermanson, D. R. (2004 г.), *The CPA Journal*, стр. 74.

- възможност: лицето, извършващо измами, е на точното място и са налице точните обстоятелства, за да действа, а процедурите в сектора не са ясни или са лесни за заобикаляне и т.н. Пример: процедурите относно оценката на разходите за услуги/стоки/строителни работи и тръжните процедури са общи и либерални. Така цените лесно могат да бъдат надценени и въз основа на споразумение с доставчика може да се спечели определен процент от стойността на договора (процентът на съфинансиране);
- мотивация: лицето, извършващо измами, има мотивация/стимул да извърши измамата: то среща затруднения при работа с по-висшестоящите си или в семейния си живот или се намира във финансово затруднение. Пример: бенефициерът е започнал поведение, целящо измама, поради финансов натиск и недостатъчно ресурси поради загубата на няколко договора/клиенти. Мотивацията е била нуждата от повече парични средства за съфинансиране на проекта;
- рационално оправдание: лицето, извършващо измами, може да има рационално оправдание на действията си: то може да смята, че има право да изпитва негодувание към работодателя си (например, ако е било пренебрегнато при повишение, ако знае, че колеги участват в измами и висшите служители не дават добър пример). Пример: Бенефициерът счита, че той няма да бъде хванат, защото други бенефициери са използвали същия метод/техника и техните предприятия са проспериращи.

Като цяло наличието на възможност отваря вратата към извършването на измама, а стимулт и рационалното оправдание могат да привлекат лицето към това действие. Но лицето трябва да има способността да разпознае отворената врата като възможност и да се възползва от нея, като „мине през нея“ не само веднъж, а много пъти.

Има и други мотивиращи фактори за извършването на измами, като например:

- разпространение на колюзия: лицето, извършващо измами, може да си сътрудничи с други лица в неговата работна среда, за да се възползва от слабостите в средата за вътрешен контрол за собствена изгода;
- способност: лицето, извършващо измами, има някаква способност: лични качества и способности, които играят важна роля за това дали в действителност може да се извърши измама. Те може да бъдат: позиция/длъжност, знания и интелигентност, увереност/его, умения за принуда, ефективно лъжение и имунитет към стреса.

Примери за такива рискове са дадени в **приложение 4 — Рискове от измами**.

- ✓ И накрая, при оценката на вероятността от измама следва да се прилага по-консервативен подход, като се има предвид принципът на „нулева толерантност“.

2.2.2. Методология за оценка на риска от измами

Управлението на рисковете следва да започне с подробен опис на дейностите и на ключовите процеси, извършвани в рамките на управляващите органи. Описът може да обхваща отношенията и начина на комуникация с други звена. Рисковете трябва да бъдат внимателно определени, разбрани и обяснени. Поради това техниките за анализ може да включват обсъждания с колеги, работни срещи, въпросници и др.

Оценката на риска от измами е непрекъснат процес, който включва следните етапи:

- ✓ установяване и формулиране на рисковете от измама;
- ✓ оценка и класиране на установените рискове от измама;
- ✓ планиране, изпълнение и преглед на превантивните и корективните действия.

2.2.2.1. Установяване и формулиране на рисковете от измами

Рисковете от измами могат да бъдат установени и оценени въз основа на познанията, натрупани от срещнати предишни случаи на измами със средства на ЕС, както и въз основа на общопризнати и повтарящи се схеми на измами. Поради това оценката на риска от измами следва да се основава на обективни доказателства, което означава, че следва да бъде безпристрастна и независима.

Може да се извърши анализ на историческите данни, при който информацията относно нередности и измами, които вече са се случили, се анализира спрямо следните критерии:

- видове програми или договори (т.е. за техническа помощ, безвъзмездни средства);
- стойност на договорите;
- продължителност на проекта;
- етап/процес от проекта (т.е. подбор на заявителите, изпълнение и проверка на операциите, сертифициране и плащания);
- вида дейност, финансирана от проекта;
- географско означение;
- вида на бенефициерите и др.

По-специално, за всеки от горепосочените критерии следва да се изчисли броят на случаите на нередности и/или (съмнения за) измами. Този анализ дава възможност за установяване на процесите с най-голям риск или определяне на профила на проект, криещ рискове. Профилът на проект, криещ рискове, може да включва съчетание от различни критерии, пример за които е даден на следващото изображение:

НЕРЕДНОСТИ/ИЗМАМИ ПО ВИД БЕНЕФИЦИЕР/ТЕРИТОРИАЛНА ЕДИНИЦА				
		Вид бенефициер		
		Орган на публичната администрация	Неправителствена организация	Малки и средни предприятия
Териториална единица	Единица № 1			
	Единица № 2			
	Единица № 3			
	Единица № 4			
	Единица № 5			

	<i>Нередности/измами в дадена категория са се случили в над 50 % от случаите.</i>
	<i>Нередности/измами в дадена категория са се случили в 25 %—50 % от случаите.</i>
	<i>Нередности/измами в дадена категория са се случили в под 25% от случаите.</i>

При формулирането на рисковете следва да се обърне внимание на тяхното описание. Това е важно, за да се определи най-подходящият метод за контрол. А именно, трябва да е ясно каква е причината за риска, от една страна, и каква са неговите последици, от друга страна.

Следните параметри следва да се имат предвид по време на формулирането на рисковете:

- ✓ отрицателният ефект от появата на риска върху бюджета, репутацията и/или целите трябва да бъде очевиден;
- ✓ рискът съдържа елемента на несигурност;
- ✓ рискът следва да бъде описан като потенциално събитие, а не като отрицателно състояние. Отрицателно състояние не е риск, а проблем, който може да има или да няма отрицателни последици;
- ✓ Заявяването, че съществува или не съществува контрол следва да се избягва;
- ✓ рискът не следва да бъде описан като отрицание на даден бизнес процес (забавен, неефикасен, неефективен или незаконен). Описанието на риска следва да включва причината за това;

- ✓ следва да се прояви съдържаност по отношение на организационните предположения, тъй като това показва неподходящо планиране (т.е. липса на персонал).

Резултатите от анализа може да служат като входни данни за самооценка на експозицията на риска от измами. Крайната цел на оценката на риска от измами е да се определи класиране на рисковете, като се посочат всички рискове, на които организацията може да бъде изложена. Установените и подредени според тяхното значение рискове позволяват създаването на подходящи методи за справяне с рисковете на подходящото равнище в йерархията.

За да се улесни установяването и формулирането на рисковете, в **приложение 4 — Рискове от измами** е представен неизчерпателен списък на рисковете от измами и техните възможни причини и последици.

Освен това при установяването и оценката на рисковете е полезно да се вземат под внимание следните параметри:

- ✓ по отношение на възлагането на обществени поръчки, или по-точно по време на етапа на оценка и подбор, вътрешният контрол в националните органи, които управляват и извършват мониторинг на ЕСИ фондовете, обикновено е много силен. Поради това дейностите, целящи измами, обикновено се появяват преди и след тези етапи (например разкриване на поверителна информация от тържния персонал и извършени от оферентите тържни манипулации, от една страна, и нарушаване на договорите, от друга страна). Отношенията между бенефициерите и трети страни крият повече рискове.
- ✓ Рискът от измами нараства пропорционално на размера и процента на субсидията и обхвата на операцията.
- ✓ Рисковете също са по-високи в по-малките държави членки, тъй като е вероятно различните заинтересовани страни (бенефициери, длъжностни лица, оференти) да са обвързани в някакво взаимоотношение. Проблемът с „кадровите въртележки между държавния и частния сектор“ също е по-голям (ситуация, при която служители напускат публичния сектор, за да работят за частния сектор, и обратното, или ситуация, при която консултанти работят за асоциации, осъществяващи дейност в същата област). Може да се случи длъжностни лица също да бъдат ангажирани в проектите.

Освен рисковете, които засягат процесите за управление на програмите, следва да се установят рисковете, които биха могли да засегнат функционирането на АФКОС, т.е. рискът, че измамата няма да бъде подходящо докладвана и обработена. Неизчерпателен списък на тези рискове е представен в **приложение 5 — Рискове, свързани с функционирането на АФКОС**.

2.2.2.2. Оценка и класиране на установените рискове от измама

След като рисковете бъдат формулирани, те следва да бъдат оценени, като се вземе предвид въведеният контрол за намаляване на риска.

Оценката се основава на следните два показателя:

- ✓ вероятност от измама (вероятност): това означава възможността/вероятността от действително възникване на риска, като се определят шансовете за появата на конкретен резултат;
- ✓ въздействието на измамата, в случай че тя възникне (ефект): това означава ефектите/последичите, които възникват в резултат на действителното възникване на конкретен риск. Въздействието представлява ефекта върху очакваните цели (резултати), който може да зависи от характера на риска (положителен или отрицателен). Показателят за въздействие на риска следва да отчита финансовото въздействие, засегнатите дейности, степента на доверие по отношение на организацията, допълнителните ресурси и повторемостта по време на референтния период.

Вероятността от измама може да бъде оценена по следния начин:

Оценка	Вероятност	Значение
1	Ниска	Възникването на риск е почти невъзможно или вероятността е много ниска и има само няколко случая в практиката, когато тези рискове действително са се проявили.
2	Средна	Вероятността от възникване на риск се потвърждава от предишни събития и е налице осведоменост за възникналите ситуации.
3	Висока	Вероятността от появата на риска се потвърждава от ясни и чести случаи на възникване на риска и от осведомеността за съществуването на тези ситуации.

Вероятността от измама в случай на възникване на риска може да бъде оценена по следния начин:

Оценка	Ефект	Значение
1	Нисък	В случай че възникне риск текущите задачи и планираните дейности няма да бъдат възпрепятствани или ще бъдат възпрепятствани в минимална степен и няма да има нужда от допълнителни ресурси. Възникването на риск предполага бавно придобиване на обществено доверие и частична отрицателна обществена нагласа.
2	Среден	В случай че възникне риск, дейностите са значително възпрепятствани и е възможно да е необходимо да се инвестират допълнително ресурси, за да се гарантира постигането на целите. Възникването на риск предполага частична загуба на доверие и отрицателно отношение на медиите.
3	Висок	В случай че възникне рискът, дейностите са значително възпрепятствани и е необходима значителна инвестиция на допълнително ресурси, за да се гарантира постигането на целите. Тази категория също се използва, когато не е възможно да се изпълнят определените цели. Възникването на риска предполага голяма загуба на доверие и обществен натиск за подаване на оставка на управляващите органи.

Системите за вътрешен контрол, въведени в националните органи, които управляват и извършват мониторинг на ЕСИ фондовете, следва да гарантират високо ниво на защита на финансовите интереси на ЕС и националните финансови интереси. Поради това вероятността от измама теоретично следва да бъде доста ниска. Ето защо основният аспект, върху който следва да се акцентира при оценката на риска от измами, е въздействието и мащабът на потенциалните вреди (ефектът). Както може да се види от таблицата, предоставяща насоки за оценка на ефекта, ефектът може да бъде свързан с репутацията или да има финансов или структурен/организационен характер.

Класирането на риска от измами включва степенуването по важност на рисковете от измами въз основа на общата експозиция на риска и вида на рисковете.

Общата експозиция на риска се изчислява чрез умножаване на вероятността и ефекта. Възможните резултати и тяхното тълкуване са следните:

		Вероятност				
		1	2	3		
Ефект	1	1	2	3	6, 9	Критичен
	2	2	4	6		
	3	3	6	9		

6, 9	Критичен
3, 4	Значителен
1, 2	Поносим

Най-значимите рискове от измами (определени като значителни и критични) следва да бъдат разглеждани приоритетно.

Всяка институция следва да разработи план за действие за намаляване на установените в него рискове. Препоръчителното съдържание на плана за действие е следното: брой на рисковете, описание на рисковете, мярка за намаляване на рисковете, приоритет, показател, компетентен отдел/функция, срок, степен на изпълнение, дата за последващи действия.

Мерките, посочени в плана за действие на различните институции, трябва да бъдат включени в плана за действие, придружаващ НСБИ.

2.2.3. Установяване и оценка на риска от измами на практика

Установяването на риска от измами може да се извършва по различни начини.

Един от подходите е да се организира работна група (група за оценка на риска от измами), чиято задача е да се установят рисковете от измами и да се разработи инструмент за оценка на тези предварително определени рискове. Обхватът на инструмента може да бъде удължен със задна дата, по време на етапа на оценка, чрез включване на допълнителни рискове, установени от някой оценител.

По време на установяването на рисковете е важно да се анализира причината за риска, тъй като мярката за намаляване на риска следва да бъде насочена към причината за риска. Препоръчително е причината за риска да бъде включена в описанието на риска.

Друг подход е подобен на този, използван в общата оценка на риска, и включва събиране на формулярите за предупреждение от служителите на управляващия орган с цел установяване на рисковете. Този подход е описан по-подробно по-долу.

Всички лица в рамките на управляващия орган следва, по искане на лицето, отговарящо за управлението на риска, или по всяко време след установяването на нов риск, да попълнят **формуляр за предупреждение**, който предвижда предварителна оценка на риска въз основа на двата показателя, посочени по-горе (вероятност и въздействие). Комбинацията между прогнозираната вероятност и очакваното въздействие представлява нивото на експозиция на риска, въз основа на което се получава профилът на риска. Формулярът за предупреждение следва да се изпрати на лицето, отговарящо за управлението на риска.

Основните аспекти на **формуляра за предупреждение** биха могли да бъдат тези от **приложение 6 — Основни аспекти на формуляра за предупреждение**.

След това групата за оценка на риска от измами събира формулярите за предупреждение и прилага същата процедура, както в случай на предварителна оценка на риска: групата определя собствените си виждания относно вероятността и въздействието на всеки риск — като използва същата скала — и решава дали рискът е „от значение“ или е „без значение“ (след това формулярът за предупреждение се архивира), или „е необходима повече информация“.

Самата оценка на риска се състои от следните стъпки: 1) количествено определяне на brutния риск (съществуващото ниво на риск преди започване на проверките на управляващия орган), 2) оценка на ефективността на текущите проверки, за да се намалят brutните рискове, и оценка на нетния/остатъчният риск (нивото на риск след проверките в зависимост от тяхната ефективност), 3) оценка на ефикасността на планираните проверки, за да се намалят нетните/остатъчните рискове, 4) установяване на целевия риск (рискът, считан за приемлив/допустим от управляващия орган след налагането и ефективното провеждане на всички проверки/инспекции).

Установените рискове се записват в **Регистъра на рисковете**.

Регистърът на рисковете е вътрешен документ и инструмент за последващи действия на всеки орган. Той може да включва следното: брой на рисковете, описание на рисковете, вероятност от възникване на рисковете, последици от рисковете и общ резултат, мерки за намаляване на рисковете, компетентен отдел/функция, срок, бележка за степента на изпълнение на мярката и бележка дали рискът е отстранен или не. Той следва да се актуализира редовно (веднъж или два пъти в годината или с оглед на посоката, в която се развива на рискът), за да се провери дали са приложени мерки за намаляване на риска и дали са постигнати очакваните резултати. Регистърът на рисковете може да бъде под формата на образеца, представен в **приложение 7 — Регистър на рисковете**.

По време на **процеса на оценка**, освен количественото определяне на риска чрез определяне на вероятността и въздействието, групата за оценка на риска от измами:

- ✓ определя действия за справяне с рисковете (действия, които трябва да бъдат извършени от изпълнителния и управленския персонал);
- ✓ възлага отговорностите за действията за справяне с рисковете;
- ✓ определя сроковете и др.

Както вече беше споменато, цялата тази информация се съдържа в **Регистъра на рисковете**.

Групата за оценка на риска може да реши да предупреди сътрудническите институции в случай на ситуации с висока степен на риск.

В същото време управляващите органи на най-високо равнище следва да изготвят **първоначално изявление за намерение**, за да покажат тяхната ангажираност с борбата с измамите още от самото начало, както и **годишно изявление за напредъка** (първоначалното изявление за намерение следва да бъде по-опростено от годишното изявление за напредъка, за да е по-лесно да се следват и да се разберат насоките за действие на управляващия орган за борба с измамите).

Основните аспекти на първоначалното изявление за намерение биха могли да бъдат тези от **приложение 8 — Основни аспекти на първоначалното изявление за намерение**.

2.2.3.1. Оценка на риска от измами в бюджета на ОСП

Практически документ беше издаден през 2016 г. от съветника по въпросите за борба с измамите на генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ (на Европейската комисия) относно „Оценка на риска от измами и други сериозни нередности във вреда на бюджета на ОСП“. Този скорошен документ предоставя информация за оценките на риска, извършени от държавите членки и държавите кандидатки и предлага възможни мерки за намаляване на риска. Той обхваща:

- ✓ външни рискове от измами: измами и други сериозни нередности, извършени от крайните бенефициери на средства от бюджета на ОСП;
- ✓ вътрешни рискове от измами: измами и други сериозни нередности, извършени от служители на националните органи, участващи в администрирането на средства по линия на ОСП, както и
- ✓ конкретните мерки за намаляване на риска, посочени по вид риск.

Въпреки че намаляването на външните рискове от измами (главно чрез предотвратяване, откриване и коригиране) е от компетентността на управляващите органи и разплащателните агенции на държавите членки, редица мерки и действия на

равнището на ЕС¹² вече са допринесли за намаляването на тези външни рискове от измами. Освен това Европейската комисия подпомага разплащателните агенции и управляващите органи, както и съответните органи в държавите кандидатки да прилагат ефективно и ефикасно новите разпоредби за борба с измамите чрез издаването на насоки и чрез провеждането на семинари за борба с измамите на място в държавите членки.

2.2.4. ИТ инструменти за установяване на рисковете

ИТ инструментите днес представляват ценни инструменти за анализ на схемите на измама и за установяване на секторите с висок риск от измами. Следва да се използват интензивно базите данни, извличането на данни и инструментите за измерване на риска, ако такива са налични.

Ролята на управляващите и разплащателните органи в откриването на измами нарасна от 2012 г. насам и следва да бъде допълнително засилена през следващите години съгласно новата регулаторна рамка за програмния период 2014—2020 г. Предвид сложността на управляваните операции и големия брой засегнати бенефициери, управляващите органи/разплащателните агенции и одитните/контролните органи се приканват да планират и насочват техните одити и контролни дейности въз основа на анализ на риска и при използване на ИТ инструменти, като ARACHNE, Системата за управление на нередностите (СУН) и инструмента за оценка на риска от измами (разработени от Европейската комисия), както и всякакви други съпоставими национални алтернативи.

Комисията счита, че системното и ефективното използване на подходящи ИТ инструменти ще помогне на националните органи да спазват, наред с другото, специфичните разпоредби за борба с измамите на новата регулаторна рамка за периода 2014—2020 г. и след това.

2.2.4.1. Система за управление на нередностите (СУН)

За защитата на финансовите интереси на Съюза в неговото законодателство се определят изисквания за докладване по отношение на областите на финансова подкрепа от Съюза. Държавите членки, държавите кандидатки и потенциалните държави кандидатки следва редовно да изпращат доклади за откритите нередности, съответната сума и напредъка на съответните административни и съдебни производства.

Държавите членки имат задължението за докладване във всички сектори на бюджета на Съюза, които се управляват пряко от държавите членки (ЕСИ фондовете, фондовете за селското стопанство, Фонда „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ)/фонда „Вътрешна сигурност“ (ФВС), Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD) или държавите кандидатки и потенциалните държави кандидатки (Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП)).

¹² Регламент (ЕС) № 1306/2013, Делегиран регламент (ЕС) № 907/2014 на Комисията и Регламент за изпълнение (ЕС) № 908/2014 на Комисията.

В съответствие със задълженията за докладване на ЕС¹³ държавите членки, държавите кандидатки и потенциалните държави кандидатки трябва да докладват на Европейската комисия (OLAF) за нередности (и за свързани, и за несвързани с измами нередности) относно тези фондове чрез Системата за управление на нередностите (СУН) на всяко тримесечие в областта на споделеното управление и без закъснения по отношение на предприсъединителната помощ.

Информацията се използва за извършване на анализи на риска, изготвяне на доклади и разработване на системи за ранно предупреждение, които да помогнат за по-ефективно установяване на рисковете. Освен това анализът на резултатите от действията на държавите членки подпомага службите на Комисията за повишаване на неподатливостта към измами на законодателството на Съюза.

В допълнение към това, че е инструмент за добро финансово управление, докладването на нередности, свързани с измами, и други нередности също е и информационен инструмент за осведомяване на обществеността, Европейския парламент и държавите членки относно борбата с измамите. Тази информация е принос към доклада относно защитата на финансовите интереси на ЕС съгласно член 325 от ДФЕС.

1) Инструмент за докладване

Инструментът на Системата за управление на нередностите на първо място служи като инструмент за докладване. Той има повече от 3200 потребители в държавите членки, държавите кандидатки и потенциалните държави кандидатки. Системата за управление на нередностите представлява уникална база данни, чрез която се събира подробна информация относно нередностите и измамите.

Системата за управление на нередностите съдържа подробна информация относно:

- ✓ мярката за подкрепа, като например фонд, програма, проект, бюджетен ред;
- ✓ финансовото отражение (разходи и неправомерната/свързаната с измама сума);
- ✓ участващите лица и/или субекти (които са извършили нередността/измамата);
- ✓ как е извършена нередността/измамата (начина на действие);
- ✓ кога е извършена нередността/измамата;
- ✓ къде е извършена нередността/измамата;
- ✓ начина на извършване на нередността/измамата;
- ✓ последващите действия, свързани със случая (административни, съдебни или наказателни последващи действия);

¹³ За обобщение на правната рамка на задължението за докладване, моля вижте:

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2015 - Accompanying the document to the PIF Report [РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА — *Методология относно статистическата оценка на докладваните нередности за 2015 г. — придружаващ документ към Доклада на защита на финансовите интереси*] (SWD(2016) 237 final).

http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/methodology_statistical_evaluation_2015_en.pdf

- ✓ наложени санкции.

Системата за докладване вече функционира в продължение на години и количеството на информацията, събрана чрез нея, е от огромно значение както за Европейската комисия (OLAF), така и за докладващите държави. Това улеснява придобиването на повече знания за видовете нередности/измами, схемите на измама, финансовото отражение, участващите лица, методите, които се използват за откриване, и др. Тези знания може да се използват за определяне на най-уязвимите бюджетни области и следователно за приемане на подходящи мерки за намаляване на рисковете. Това може да допринесе и за повишаване на осведомеността относно измамите сред служителите, занимаващи се с финансиране от ЕС.

Във връзка с това Системата за управление на нередностите е не само инструмент за докладване, но и инструмент за анализ.

2) Инструмент за анализ

Системата за управление на нередностите е най-голямата база данни за измамите в Европа и може да се използва за анализ на измамите. От публикуването на нейната най-нова версия през април 2016 г. Системата за управление на нередностите също дава възможност за междусекторен анализ, тъй като докладваните данни понастоящем са структурирани по подобен начин за всички сектори от бюджета в рамките на споделеното управление. В някои държави членки Системата за управление на нередностите вече се използва за интегриране на наличните на местно равнище данни, за да се подобри техният анализ за измерване на риска (например в Италия).

Анализът, предоставен от Комисията в рамките на Доклада за защита на финансовите интереси¹⁴, се основава предимно на нередностите, докладвани чрез Системата за управление на нередностите. Нов вграден аналитичен инструмент ще бъде предоставен на разположение на докладващите държави (очакван през 2017 г.), който допълнително ще засили аналитичния капацитет. Всички анализи въз основа на данни от Системата за управление на нередностите (може би в съчетание с друг набор от данни) са особено ценни в борбата с измамите и нередностите, които вредят както на финансовите интереси на ЕС, така и на националните финансови интереси.

2.2.4.2. Инструмент за измерване на риска ARACHNE

Комисията разработи ARACHNE¹⁵, интегриран ИТ инструмент за извличане на данни и обогатяване на данните, който има за цел да подпомага управляващите органи и междинните органи в техните административни проверки и проверки на управлението на Европейския фонд за регионално развитие, Кохезионния фонд и Европейския социален фонд. Това е мощен инструмент за измерване на риска, който

¹⁴ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета — Защита на финансовите интереси на Европейския съюз — Годишен доклад за 2015 г. относно борбата с измамите.

https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_en

¹⁵ За повече информация вж.: Arachne charter V1.0 - 2016-01-07:

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14836&langId=en>

помага за предотвратяването и откриването на грешки и нередности сред проектите, бенефициерите, договорите и изпълнителите.

Инструментът може да помогне за извършването на подобрени предварителни проверки преди подписването на споразуменията и договорите за предоставяне на безвъзмездни средства, основани на изчислените показатели за риска и диаграми за афинитет. ARACHNE системно предоставя основана на риска информация за бенефициерите по проекти, изпълнителите и подизпълнителите по време на етапите на подбор, одобрение и изпълнение на операциите. По този начин, по време на подбора и одобрението, е възможно да се установят рисковете, свързани с конфликт на интереси, с неспазване на правилата за държавна помощ или с оперативния, административния и финансовия капацитет на дружествата да предприемат операции, съфинансирани от ЕС. Освен това по време на изпълнението на операциите няколко показателя за риска дават ценни сигнали за потенциални грешки или нередности за проверяваните области, като например обществените поръчки, допустимостта на операциите, концентрирането на проекти и заинтересовани страни или показателите за изпълнението.

ARACHNE е предоставен на разположение на всички държави членки. Щом като управляващите органи решат да използват този инструмент, Европейската комисия може да предостави техническа подкрепа за неговото въвеждане и обучение за потребителите. Използването на инструмента не е задължително, но е препоръчително, тъй като може да представлява ефективна и пропорционална мярка за борба с измамите, по-специално с оглед на член 125, параграф 4, буква в) от Регламент (ЕС) № 1303/2013, както е посочено по-горе.

2.2.4.3. Национални бази данни за борба с измамите

ПРИМЕР

База данни за борба с измамите в Италия

Координационната служба за борба с измамите (АФКОС) в Италия е планирала разработването на специално електронно приложение, известно като D.N.A (Национална база данни за борба с измамите), с цел значително засилване на действията за борба с измамите, свързани със загуби за бюджета на ЕС.

Това е в съответствие с новите регулаторни разпоредби за фондовете на ЕС за програмния период 2014—2020 г., които изискват от държавите членки да приемат подходящи мерки за предотвратяването на измами, евентуално чрез разработването на ИТ инструменти. За да се постигне това, софтуерът за борба с измамите ще бъде предназначен да:

- ♦ предоставя на разположение на надзорните органи (министерски или регионални) всички отделни и комбинирани данни относно европейските потоци на финансиране по отношение на проектите или съответната територия;*
- ♦ извършва „анализ на риска“, който да се използва на чисто оперативна равнище и да е насочен към борба с измамите.*

1) Особенности и структура на националното ИТ приложение за борба с измамите

Националното ИТ приложение за борба с измамите следва да се състои от **единна платформа**, в която са събрани данни от различни източници. По-специално, данните, включени в приложението, следва да са от два вида източника: информационни бази данни и операционни бази данни.

Информационните бази данни съдържат информация относно използването и предназначението на потоците на финансиране от ЕС, съхранявана от органите (или субектите), отговарящи за управлението им. В този контекст системата следва да извлече информация за:

- ✓ приноса от оперативните програми, финансирани от структурните фондове: информация, събрана от Министерството на икономиката и финансите или друг компетентен орган (например „Banca Dati Unitaria centrale“, единствената централна база данни в Италия);
- ✓ финансиране по линия на общата селскостопанска политика и общата политика в областта на рибарството: информация, събрана от Министерството на политиката в областта на земеделието, храните и горите и Агенцията за плащания в селското стопанство или друг компетентен орган (например „Sistema Informativo Agricolo Nazionale“ (S.I.A.N), Националната информационна система за селското стопанство в Италия);
- ✓ информация за нередности и измами, свързани със загуби за бюджета на ЕС, събрана от службите за борба с измамите във всяка държава членка, регистрирани в „Системата за управление на нередностите“ (СУН — IMS), управлявана от Европейската служба за борба с измамите на Европейската комисия (OLAF);
- ✓ допълнителна информация, свързана с управлението на средствата от ЕС, използвана от регионалните или други местни администрации (например „Sistemi Informativi Locali“ — местните информационни системи в Италия);

Оперативните бази данни съдържат информация, която е подлежала на кръстосана проверка и е съчетана с данните в информационните бази данни, с цел извършване на анализ на риска:

- ✓ база данни, съдържаща данъчна информация относно потенциалните бенефициери на потоците на финансиране;
- ✓ база данни, съдържаща фирмените и финансовите данни за предприятията;
- ✓ данни за предишни наказателни присъди, свързани с конкретни правонарушения (измами срещу държавата, корупция, правонарушения в процедурите за възлагане на обществени поръчки и др.), свързани с физически и юридически лица;
- ✓ данни за предишни финансови загуби в сектора на публичното финансиране, дължащи се на физически/юридически лица.

Информацията от тези бази данни следва да се актуализира редовно съгласно предварително определените срокове, които са различни в зависимост от съответната база данни.

2) Функционалности на базите данни

След като информацията от посочените по-горе бази данни е била извлечена, системата следва да извърши поредица от операции чрез използването на специфични предварително определени функции, които могат да се разделят на две категории: функции за анализ и информационни функции.

А) Функции за анализ

Функциите за анализ може да включват контекстни анализи, анализи на риска и доклади във връзка с обработването на данните и извършената от софтуера за анализ кръстосана проверка, за да се осигури по-ясна представа за начините, по които финансирането от ЕС е разпределено на територията на държавата, или за да се идентифицират отделни случаи с признаци на аномалии, които биха могли да имат оперативни последици.

Контекстният анализ е първата функция, чрез която се получават специфични комбинации от информация, съдържаща се единствено в информационните бази данни (по-специално единните бази данни, управлявани от Министерството на икономиката и финансите, Министерството на земеделието и регионалните администрации).

Тази функция ще предостави общ преглед на местоназначението и използването на потоците на финансиране в цяла Италия. По-специално, отправната точка на анализа ще бъде автоматичното групиране на финансираните проекти според използвания фонд, вида на бенефициера, местоположението и характера на проектите. Например, чрез прилагане на филтрите „ГОДИНА“ и „РЕГИОН“, системата ще генерира обобщение (във формат на графика или таблица) на всички проекти, финансирани през годината, и на избраните региони за всеки вид фонд.

Резултатите могат да бъдат допълнително уточнени чрез съответните филтри за търсене, които генерират, наред с другото, разбивка на резултатите в дървовидна структура, като се посочват етапите на получените резултати след прилагането на индивидуалните настройки за търсене, които се избират при всяко търсене.

Например, ако се започне с проекти, финансирани от Европейския социален фонд в даден регион, може да се приложи „териториален“ филтър, за да се генерират данни за всяка отделна област в дадения регион (степената на подробност, която може да бъде получена чрез използването на същата настройка с цел подразделяне на финансираните проекти за всяка отделна община).

Анализът на риска е друга функция, която платформата за борба с измамите следва да бъде в състояние да изпълнява, чрез която се извличат списъци на бенефициерите на публични средства, които биха могли да са свързани с риск от нередности.

Системата ще изчисли този риск във връзка с лица, както и с дружества, въз основа на съпоставяне на отделните субективни профили със специални фактори, определени при създаването на платформата.

По същество, за всеки регистриран получател на финансиране от ЕС системата за борба с измамите следва да изчисли „общ индекс на риска“ чрез използване на претеглената комбинация от хомогенни категории настройки. Например, системата може да бъде настроена с 5 категории предварително избрани настройки, за да се изчисли нивото на риск на бенефициерите на финансиране, т.е.:

- ✓ категорията „предишни наказателни присъди“, в която се посочват всички предишни наказателни присъди (на потенциалния бенефициер на финансирането) за измами, водещи до загуби за бюджета на ЕС или националния бюджет.
- ✓ В допълнение към тези правонарушения системата може да бъде в състояние да посочва и предишни присъди за други видове правонарушения, които биха могли да се разглеждат като тясно свързани с измами, водещи до загуби за бюджета на ЕС или националния бюджет, като например престъпления срещу публичната администрация (корупция и подкупи), данъчни престъпления и изпиране на пари, включително и приходи от организирана престъпност;
- ✓ категорията „данни за причинени предишни финансови загуби“, в която се посочват всички предишни констатации (срещу потенциалния бенефициер на финансирането);
- ✓ категорията „данъчен риск“, в която се вземат предвид всички аномалии и нарушения по отношение на данъчните задължения, като например непредставянето на декларации съгласно данъчното право или в случаите, когато физическо или юридическо лице е имало чуждестранни финансови сделки;
- ✓ в категорията „риск, свързан с финансиране“ се посочва честотата на достъп до финансиране от бюджета на ЕС за едно и също физическо или юридическо лице, както и дали има несъответствие между седалището на дружеството бенефициер и региона, в който се намира финансиранният проект;
- ✓ в категорията „корпоративен риск“ се оценяват аспекти, показващи аномалии, свързани с корпоративната структура и веригата на дялово участие. Такъв е случаят със собствеността на дяловото участие в икономически дейности, които се финансират или които се прекратяват скоро след получаване на плащанията.

Тези параметри следва да бъдат взети под внимание за лицата, на които в момента се извършват проверки, и по отношение на други лица, свързани с тези лица, например членовете на техните семейства, които живеят с тях, или лицата, заемащи определени длъжности в дадено дъщерно дружество.

Резултатите от доклада следва да бъдат представени или под формата на графика, или чрез подчертаване на имената в червено, жълто или зелено в зависимост

от степента на риска, или чрез определянето на процент, който показва степента на риска, свързан със съответните лица.

Специални доклади за анализ на риска може да се генерират автоматично от системата за борба с измамите. В тези доклади се отчитат специални случаи на риск, разработени въз основа на придобития в сектора оперативен опит. Няколко примера за такива специални доклади за анализ на риска са следните:

- ✓ *„Загуби за бюджета на ЕС“*: следва да включва, в подходящ формат за всеки получател, броя на докладите за измама срещу ЕС и общия брой на докладите за измама, така че да показва склонността за извършване на правонарушения в тази област;
- ✓ *„Местоположение на проектите“/„Местоположение на земята“*: може да посочва всички бенефициери на финансиране от ЕС, които имат седалища в регион, различен от региона, в който се намира проектът или земята (в случая на финансиране по линия на общата селскостопанска политика);
- ✓ *„Необичайни обстоятелства“*: В други случаи системата може да отбележи с флагче обстоятелства, показателни за възможни нередности, които, като такива, може да подлежат на по-голям оперативен контрол. В този контекст в *доклада относно двойното фактуриране* може да се посочи кои лица изглежда са използвали едни и същи разходооправдателни документи, за да оправдаят разходите (фактурите) в повече от един публично финансиран проект.

Б) Информационни функции

Информационни функции, включително раздел за персонализирано търсене и за профил, главно за информационни цели, тъй като те ще предоставят цялата налична в системата информация относно регистрираните лица по един кратък и организиран начин.

Персонализираните функция за търсене следва да бъдат една от функциите, които позволяват на потребителя да търси, като избере (в съответните панели) някои предварително определени настройки, например:

- ✓ териториален обхват на проекта;
- ✓ място на пребиваване на бенефициера;
- ✓ данъчен код/номер по ДДС.

Функцията за раздел „профил“ следва да предоставя пълно досие за наличната информация в системата за всяко регистрирано лице, включително информация за тяхната категория на риска. Това досие следва да бъде предоставено, като се въведе данъчният код или номерът по ДДС в съответното поле или като се щракне върху хипервръзките, включени в описаните по-горе инструменти за анализ.

Информацията в досието трябва да бъде разделена на отделни раздели за всяка тема с цел да се улесни навигацията, която може да се настройва в зависимост от изискванията на потребителя. Например, раздел „финансиране“ следва да предоставя информация за общия брой на случаите на финансиране с безвъзмездни средства,

получено от конкретно физическо или юридическо лице, както и за общата сума на това финансиране. След това тази цифра следва да бъде представена като разбивка за всички години, в които това лице е получило плащания.

Следва да се отбележи, че основата на системата за борба с измамите трябва да бъде разделът „профил“, който, чрез извличане и обединяване на информацията, събрана по отношение на регистрираните лица, следва да превърне системата в нещо като „регистър“ на получателите на финансиране от ЕС.

2.2.5. Източници на информация за установяване на рисковете

Държавите членки разполагат с широк набор от документи, изготвени на национално и международно равнище всяка година. ОИСР, Международният валутен фонд, Световната банка, Европейската комисия и Европейският парламент публикуват редица доклади, които могат да са от полза за държавите членки.

Някои скорошни документи, които могат да представляват интерес, са:

- годишни доклади на Комисията относно защитата на финансовите интереси на ЕС;
- специфични документи, като списъци с „червени флагчета“¹⁶, насоки относно конфликтите на интереси и подправените документи; наръчник относно ролята на одиторите и др.
- Сборник на OLAF от анонимни случаи, свързани със структурни действия (2011 г.);
- одитни доклади от одиторите на Комисията;
- одитни доклади от Европейската сметна палата;
- одитни доклади на националните одитни органи;
- резултати от проверката за потвърждение, извършена от управляващите органи;
- доклади на ЕС, като например доклада на ЕС за борбата с корупцията;
- проучване на Price Waterhouse Coopers относно разходите, свързани с корупцията в обществените поръчки;
- насоки, взети от професионалните стандарти, издадени от Съвета по международни счетоводни стандарти (СМСС) (Международните стандарти за одит — ISA) за оценка/одит на контролните дейности и контрол на свързаните с околната среда рискове и процедури;
- национални портали за обществени поръчки;
- приложимо национално право;
- рамка за съответствието на регулаторните органи за сигнализиране за нередности, измами и корупция.

¹⁶ Червеното флагче е индикатор за възможна измама, корупция и др. То представляват сигнал, че нещо не е наред и може би се налага да бъде проучено допълнително.

Други източници също могат да бъдат полезни: въпросници; работни семинари и срещи с компетентните лица и служители; семинари/конференции/мероприятия за насърчаване на обмена на добри практики на национално или международно равнище.

3. Етап на изготвяне

3.1. Определяне на целите

В този раздел се доразвива определянето на целите на НСБИ, т.е. формулирането на мерките, чрез прилагането на които следва да се постигнат целите, и показателите за изпълнението за измерване на резултатите от изпълнението. Като такива, целите на националната стратегия за борба с измамите представляват пътната карта на държавите членки в борбата срещу измамите в разходната и приходната част на бюджета за следващите години.

Целите следва да бъдат пряко и логически свързани с резултатите от актуалното състояние и с резултатите от оценката на риска от измами, извършена по време на подготвителния етап. Те следва да вземат предвид и общите национални приоритети на държавата членка по отношение на разходната и приходната част на бюджета и борбата срещу измамите. Това означава, че целите следва да произтичат и/или най-малкото да бъдат свързани с потенциалната национална стратегия за борба с измамите/с корупцията, ако такава вече съществува. И накрая, но не на последно място, те следва също да бъдат приведени в съответствие с препоръките на ЕС.

Целите следва да бъдат специфични, измерими, постижими, реалистични и обвързани с конкретен срок (SMART). Те не следва да бъдат прекалено много, за да се даде възможност за правилно и реалистично изпълнение на НСБИ и на свързаните с нея последващи действия. Те следва да посочват и излагат ясно приоритетите, определени от всяка държава членка в борбата срещу измамите. Целите следва да бъдат реалистични, като се вземат предвид наличните ресурси.

Формулировката на всяка цел следва да бъде динамична и ясно да показва посоката, която да се следва. Например цел, определена като „изграждане на капацитет“, е безсмислена. Формулировката „укрепване на административния капацитет за по-ефективна борба с измамите, които са в ущърб на бюджета на ЕС и националните бюджети“ е по-съдържателна.

Целите трябва да обхващат всички етапи от цикъла за борба с измамите. Важно е да се разгледа всеки етап, а именно предотвратяването, откриването, разследванията/наказателното преследване, както и събирането на средства/санкциите. Етапите на цикъла за борба с измамите обаче не са изолирани, а са тясно свързани. Гарантирането на правилния поток от информация и сътрудничеството между субектите, отговарящи за всеки етап, е също толкова важно, колкото осъществяването на самия етап.

Бързото предоставяне на ключова информация и пълното сътрудничество между правоприлагащите органи и управляващите, сертифициращите и одитните органи преди, по време и след разследванията ще гарантира ефективността на разследванията. Това ще предостави и възможност на управляващите органи да вземат правилното решение относно мониторинга на документи, особено що се отнася до предпазни мерки като блокирането или спирането на плащанията. Накрая, освен събирането на средства,

силен възпиращ ефект имат високата степен на реакция и целесъобразността на предприетите действия.

Няколко примера за цели са дадени по-долу:

- гарантиране на среда, която осигурява неподатливост към измами (създаване на подходяща правна среда);
- насърчаване на предотвратяването на измамите сред обществеността и сред служителите;
- осигуряване на максимална ефективност на контрола;
- въвеждане на политика, която защитава сигнализирането за нередности;
- въвеждане на програма за образование, обучение и повишаване на осведомеността относно измамите;
- осигуряване на надеждна система за събиране на средствата, съответстващи на претърпените загуби.

За образец, моля направете справка с **приложение 9 — Образец за определяне на целите**. Освен това документът „Практически стъпки за изготвяне на национални стратегии за борба с измамите“¹⁷ може да даде пример за това как целите могат да бъдат структурирани и свързани пряко с резултата от етапа на оценка.

3.2. Определяне на мерките

Докато целите отразяват желания резултат, мерките показват пътя за постигането на този резултат. Затова мерките са по-специфични, отколкото целите. Освен това една цел може да бъде осъществена чрез изпълнението на повече от една мярка. Поради това е важно да се изберат мярка или мерки, които са най-ефикасни и ефективни по отношение на постигането на дадена цел. И накрая, всяка мярка следва да бъде придружена от подходящ показател за изпълнението.

Някои възможни мерки за реагиране могат да бъдат:

- ✓ създаване на политика за сигнализиране за нередности;
- ✓ засилване на координацията и сътрудничеството между компетентните национални органи по отношение на обмена на знания относно схемите на измама;
- ✓ укрепване на законодателството и методологичните указания;
- ✓ повишаване на обществената осведоменост;
- ✓ разработване на процедура за справяне с откритите нередности и съмнения за измами по отношение на разходната и приходната част на бюджета;
- ✓ увеличаване на капацитета на инструментите за извличане на данни и за измерване на риска, за да се установят рисковите фактори на равнището на отделните проекти;

¹⁷ Референтен номер Ares(2015)5642419 — 07/12/2015

- ✓ засилване на сътрудничеството между органите на държавната администрация, участващи в обществените поръчки и контрола на конкуренцията;
- ✓ укрепване на почтеността и справяне с конфликта на интереси в областта на обществените поръчки;
- ✓ изготвяне на наръчник за държавните служители, участващи в обществени поръчки, за справяне с нередностите, измамите и корупцията във връзка с финансирането от ЕС;
- ✓ засилване на обмена на опит между националните органи и европейските партньори (OLAF, съответните генерални дирекции на Комисията и другите държави членки).

Примери за мерки, свързани с целите:

Цели	Мерки
Гарантиране на среда, която осигурява неподатливост към измами (създаване на подходяща правна среда)	Анализ на настоящата правна рамка, уреждаща разследванията и наказателното преследване на измамите срещу финансовите интереси на ЕС в сътрудничество с разследващите и съдебните органи
	В зависимост от резултатите от анализа на правната рамка, уреждаща разследванията и наказателното преследване на измамите срещу финансовите интереси на ЕС, изготвяне и приемане на изменения на съществуващите нормативни актове или приемане на нови нормативни актове
Насърчаване на предотвратяването на измамите сред обществеността и сред служителите	Изготвяне и приемане на комуникационна стратегия, конкретно насочена към предотвратяването на нередности и измами в разходната и приходната част на бюджета, която да бъде включена в общата комуникационна стратегия
	Осъществяване на комуникационни дейности в съответствие с плана за действие в областта на комуникацията, придружаващ комуникационната стратегия
Подобряване на наказателното преследване на случаи.	Подробна оценка на нуждите от обучение
	Създаване/изменяне на програмите за обучение, така че да съответстват на нуждите от обучение на служителите, които работят в органите, отговарящи за системата за управление и контрол, и в разследващите и съдебните органи
	Организиране на подходящи обучения за служителите, които работят в органите, отговарящи за системата за управление и контрол, и в разследващите и съдебните органи

Полезна мярка, която може да допринесе за постигането на редица цели, е международното сътрудничество под формата на проучвателно посещение.

Проучвателното посещение е краткосрочно посещение за ограничен период от време (няколко дни или седмици) в държава домакин, създадено за отделно лице или

група. То обикновено включва изнасянето на презентации и извършването на посещения на местни институции. Освен това то е отлична възможност за обсъждания във форуми, обмен на информация и опит, и обучение по теми от общ интерес. Допълнителна добавена стойност на проучвателното посещение е възможността да се създадат контакти и мрежи между колеги от различни държави.

Освен това съвместната работа, обсъждането на въпроси, свързани с работата, и споделянето на различни гледни точки осигурява на организаторите и участниците солидна основа за подобряване на техните работни методи/процедури и може да бъде полезно за бъдещи общи проекти.

ПРИМЕР

Проучвателни посещения, проведени в Хърватия

В рамките на Програмата за техническа помощ и обмен на информация (TAIEX) и програмата „Херкулес II“ представители на Службата за борба с нередностите и измамите (наричана по-долу: СБНИ) от Хърватия посетиха АФКОС България, АФКОС Малта и DLAF (Румъния). Проучвателните посещения бяха много успешни. Поради това колеги от държавите домакини (Малта, България и Румъния) посетиха Хърватия с цел допълнително да обменят придобити в процеса на тяхната работа знания и опит не само с представители на СБНИ, но също и с представители на други национални институции.

3.3. Определяне на показателите за изпълнението

Показателите за изпълнението са ключови елементи, които ще показват отбелязания напредък или постигнатите резултати по отношение на целите. Те ще бъдат използвани за докладване относно стратегията за борба с измамите и ще спомогнат за оценка на въздействието на изпълнението на стратегията.

Показателите за изпълнението могат да бъдат количествени или качествени.

- ✓ Количествен показател може да бъде:
 - номер по ДДС: например брой на споразуменията за сътрудничество, подписани между компетентните органи (напр. одитните органи и съдебните органи) (бр.);
 - процент, показващ изявление: например брой на обученията (бр.)/брой на участниците по програми (на глава от населението)/през дадена година;
 - процент, показващ постигнатия напредък: например $(\text{СИ}(\text{година } N) - \text{СИ}(\text{година } N-1)) / \text{СИ}(\text{година } N-1) * 100$ (където СИ = броят на случаите на съмнения за измами, съобщени на съдебните органи от управляващите, сертифициращите или одитните органи).
- ✓ Качествен показател може да бъде:
 - изявление с отговор „да“ или „не“: например етичен кодекс: да

- оценката на степента на съответствие по дадена скала (висока, средна, ниска).

Може да се сметне, че качественият показател е по-субективен от количествения показател. Той обаче може да бъде и по-подходящ и съдържателен, отколкото количествения показател. Освен това следва да се има предвид, че показателите следва да се анализират и коментират не като самостоятелна информация, а като се отчита контекстът и другите показатели. Те следва да са лесни за определяне и/или изчисляване. Това означава, че тяхната оценка следва да не изисква обременителна работа, а да се основава на съществуващи и надеждни инструменти (например съществуващи бази данни, използвани за обучение, за докладвани случаи на измами (СУН) и др....), от които ключовите елементи могат да бъдат извлечени лесно и бързо. Показателите следва да бъдат и лесни за проверка, така че да се гарантира пълна прозрачност и да се запази доверието на обществеността. Добре подбраните показатели ще бъдат от ключово значение за оценката на въздействието на изпълнението на стратегията и оттам — за нейното своевременно актуализиране и/или преработване. По този начин показателите са съществени елементи на стратегията за борба с измамите чрез измерване на постигнатия напредък към постигане на целите ѝ.

Примери за показатели

Цели	Мерки	Показатели
Гарантиране на среда, която осигурява неподатливост към измами (създаване на подходяща правна среда)	Извършване на анализ на правната рамка, уреждаща разследванията и наказателното преследване на измамите срещу финансовите интереси на ЕС в сътрудничество с разследващите и съдебните органи	Извършен анализ на правната рамка, уреждаща разследванията и наказателното преследване на измамите срещу финансовите интереси на ЕС Изготвен и признат от всички заинтересовани страни доклад относно анализа на правната рамка, уреждаща разследванията и наказателното преследване на измамите срещу финансовите интереси на ЕС
	В зависимост от резултатите от анализа на правната рамка, уреждаща разследванията и наказателното преследване на измамите срещу финансовите интереси на ЕС, изготвяне и приемане на изменения на съществуващите нормативни актове или приемане на нови нормативни актове	Изменение на регламенти (бр.)/годишно
Насърчаване на	Изготвяне и приемане на	Изготвена и приета

предотвратяването на измамите сред обществеността и сред служителите	комуникационна стратегия, конкретно насочена към предотвратяването на нередности и измами в разходната и приходната част на бюджета, която да бъде включена в общата комуникационна стратегия	комуникационна стратегия, конкретно насочена към предотвратяването на нередности и измами в разходната и приходната част на бюджета
	Осъществяване на комуникационни дейности в съответствие с плана за действие в областта на комуникацията, придружаващ комуникационната стратегия	В съответствие с плана за действие в областта на комуникацията, придружаващ комуникационната стратегия, насочена към предотвратяването на нередности и измами в разходната и приходната част на бюджета
Подобряване на наказателното преследване на случаи.	Оценяване на нуждите от обучение в областта на защитата на финансовите интереси на ЕС	Извършен анализ на нуждите от обучение Изготвена образователна стратегия в областта на защитата на финансовите интереси на ЕС
	Създаване/изменяне на програми за обучение в областта на борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС, така че да се отговори на нуждите от обучение на разследващите и съдебните органи	В съответствие с образователната стратегия в областта на защитата на финансовите интереси на ЕС
	Организиране на подходящи обучения в областта на борбата срещу измамите в разходната и приходната част на бюджета за служителите в разследващите и съдебните органи	Брой обучени следователи в областта на борбата срещу измамите в разходната и приходната част на бюджета Брой обучени прокурори в областта на борбата срещу измамите в разходната и приходната част на бюджета
Осигуряване на надеждна система за събиране на средствата, съответстващи на претърпените загуби		Среден размер на събраните чрез съдилищата средства

4. Създаване на плана за действие

4.1. Съдържание на плана за действие

Стратегията за борба с измамите следва да бъде придружена от подробен план за действие, чрез който целите се превръщат в действия/мерки. Планът за действие следва да се изготви от службата, която отговаря за националната стратегия за борба с измамите, с подкрепата на създадения екип от експерти. Това е етапът, на който е необходимо сътрудничеството на всички участващи органи, за да се гарантира, че всички те имат възможността и способността да изпълнят задачата и че условията са определени разумно, като са взети предвид всички изисквани процедури. Това е от решаващо значение, по-специално в случаите, когато изпълнителният орган е с ограничени правомощия да наложи изпълнението на мерките; в противен случай планът за действие няма да има никакъв практически ефект.

На този етап съображенията, свързани със съотношението между разходите и ползите, и наличието на човешки ресурси стават основен въпрос. Основните усилия следва да бъдат съсредоточени върху приоритетните мерки. Резултатите от оценката на актуалното състояние и оценката на риска от измами следва да предоставят ясна обща картина на приоритетите.

Държавите членки разполагат с широк набор от инструменти за разработването на ефективни и ефикасни действия. Те следва да обмислят предприемането на действия в следните области:

- изготвяне на законодателни актове;
- организация;
- управление;
- процедури;
- средства и ресурси;
- сътрудничество и съвместна работа на национално равнище между компетентните органи;
- сътрудничеството на равнището на ЕС (с Комисията и с другите държави членки).

Планът за действие се основава на установените **приоритети** и на **съответните цели**. Чрез него на съответните органи се възлага отговорност за изпълнението на тези приоритети и свързаните с тях последващи действия. Тези приоритети следва да представляват основните области, в които стратегията може да допринесе за подобряване на действията за борба с измамите. Чрез плана също така следва да се възлагат отговорности на отделните участници или партньорите по АФКОС в рамките на държавата членка, с подкрепата, когато е целесъобразно, на други партньори, например ЕС и/или национални институции.

Планът за действие следва да се състои от конкретни **задачи**, възложени на съответните субекти, които отговарят за тяхното изпълнение, и целевите дати за изпълнението им. Тези задачи следва да бъдат разделени на области, които се подразбират от НСБИ и са в съответствие с нея.

Всяка задача трябва да се разглежда с оглед на постигането на синергия и насърчаването на интегриран подход. Например в плана за действие се отчита фактът, че средствата от ЕС се използват за подобряване на условията на живот на гражданите на ЕС, осигуряване на растеж и създаване на работни места. Тази цел се подкопава, ако средствата от бюджета се използват неправомерно.

Отделни действия могат да се провеждат под формата на проекти, за да се постигнат целите, определени в стратегията за борба с измамите. За изпълнение на НСБИ и придружаващия я план за действие във всяка държава членка следва да бъде създадена структурирана мрежа от органи. Тяхната задача ще бъде да се гарантира, че НСБИ и планът за действие се изпълняват, оценяват и наблюдават по систематичен начин, както и че се актуализират и преразглеждат, когато е необходимо.

4.2. Период, обхванат от плана за действие

Тъй като планът за действие се основава на приоритетите, установени в НСБИ, и съответните цели, той ще се състои от конкретни задачи. Това означава, че планът за действие ще бъде постоянно актуализиран или изменен през периода на неговото действие. Предложеният подход е периодът на плана за действие да не бъде обвързан с периода на стратегията. НСБИ представлява общи насоки за държавите членки, установени в рамките на периода на многогодишната финансова рамка или извън него, докато планът за действие ще доведе до изпълнението на конкретни задачи.

Препоръчваният подход е да се определи **годишен** план за действие, който ще бъде оценяван в края на всяка календарна година.

ПРИМЕР

План за действие на България

В Република България Националната стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз за периода 2014—2020 г., се придружава от план за действие за периода 2015—2016 г., който вече беше актуализиран за 2016 г. Опитът на България показва, че дори един двугодишен план обхваща твърде дълъг период и в него не могат да бъдат решени по най-добрия начин текущите задачи и въпроси, свързани със стратегията. От 2017 г. планът ще се определя във времените рамки на календарната година и ще се оценява в края на всяка календарна година.

Оценката на плана за действие следва да се извършва редовно (на интервали, вариращи от половин година до 2 години). От време на време постигнатият напредък

следва да се съпоставя с целите и стратегията следва да се актуализира в съответствие с резултатите от това съпоставяне. Доказано практически е планът за действие да се публикува като отделен документ, така че стратегията да не трябва да се изменя всеки път, когато планът за действие се оценява и преразглежда.

4.3. Възможна роля на АФКОС при определянето на плана за действие

В зависимост от организацията, съществуваща във всяка държава членка, мониторингът на изпълнението на плана за действие може да се извършва от националната координационна служба за борба с измамите (АФКОС). АФКОС може да поеме водещата роля, за да мобилизира заинтересованите партньори и да ги насърчи да предложат мерки и да се ангажират с постигането на резултати по отношение на показателите или целите.

АФКОС може да представя доклад относно изпълнението на плана за действие на годишна основа (за да се обхване периодът от 1 януари до 31 декември). АФКОС може да представя и преглед на плана за действие след две години във формат, подобен на формата на приетия план.

III. Оценка и актуализиране на НСБИ

Целта на мониторинга и оценката на НСБИ е да се установи дали тя е предназначена да осигури увереност по отношение на постигането на целите, свързани с ефективността и ефикасността на борбата с измамите и защитата на финансовите интереси на Съюза.

Поради това стратегията следва да бъде подлежащ на развитие документ: тя трябва да се адаптира и актуализира, като се вземат предвид основните структурни и/или организационни промени и настъпилото с течение на времето развитие при различните схеми на измама и др.

1. Оценка на стратегията

Критериите за оценка следва да имат за цел да се определи:

- ✓ до каква степен резултатите от изпълнението на стратегията съответстват на определените в стратегията цели;
- ✓ съотношението на реално направените разходи за получаване на очакваните резултати спрямо разходите, изчислени при изготвянето на стратегията;
- ✓ изпълнението на дейностите и сроковете, определени в плана за действие.

За да се улесни във възможно най-голяма степен мониторингът и оценката на НСБИ, може да е полезно да се изготвят насоки или наръчници за тази цел.

Националната служба АФКОС или друг съответен субект, който координира изпълнението на НСБИ, следва да поеме водеща роля в извършването на мониторинга и оценката. Когато е необходимо, правителството може да определи такъв субект. От съществено значение е този субект да получи пълна политическа подкрепа от страна на правителството на държавата членка, за да се гарантира безпрепятствен процес на мониторинг и оценка.

Определеният субект следва да събира данни и информация от заинтересованите страни:

- субектите, които отговарят за управлението, изпълнението, сертифицирането, одита, разследването, правоприлагането, наказателното преследване и налагането на санкции (например управляващите, сертифициращите, одитните, контролните и разследващите органи, междинните органи, АФКОС, съдилища и др.);
- субектите, които отговарят за надзора и мониторинга, свързан с проекти, финансирани чрез средства от Съюза, следва също бъдат взети предвид (например органи, отговарящи за конкуренцията и обществените поръчки, както и данъчни и митнически органи).

Осигуряването на гладко сътрудничество с широк кръг от заинтересовани от борбата с измамите страни е от съществено значение за правилната оценка на НСБИ. Освен това сътрудничеството с експерти от НПО може да бъде полезно при оценката,

например с цел повишаване на безпристрастността по отношение на процеса и мотивиране на участието на широката общественост.

Мониторингът може да бъде постоянен или периодичен. По принцип при него се използват количествени методи и той не е съсредоточен върху причинно-следствената връзка. Той служи за събиране на данни относно изпълнението на посочените задачи, цели и равнища.

Оценката следва да се провежда периодично, в рамките на определените времеви рамки (например на всяко шестмесечие или ежегодно/на всеки две години, краткосрочно, средносрочно, дългосрочно). При изготвянето на междинната или средносрочната оценка е полезно да се обмисли дали е необходимо актуализиране на стратегията, за да се гарантира постигането на определените цели. Следва да се изготви междинен доклад за оценката.

Окончателната оценка следва да се извърши в края на периода, посочен в стратегията. Тя следва да представи в количествено изражение резултатите от изпълнението и да предостави основата за следващата стратегия.

Тя следва да бъде съсредоточена върху системата на изпълнението и да определя силните и слабите страни, които влияят на способността на заинтересованите от борбата с измамните страни да откриват и премахват рисковете от измами. В нея се посочват причините за непостигане на целите и на приоритетите.

Специално внимание следва да се обърне на това дали резултатите от анализа на риска от измами са били включени в НСБИ.

Провеждането на оценката не е крайна цел само по себе си. Подходящата оценка следва:

- ✓ да обхваща целия цикъл за борба с измамните и всички части на НСБИ, включително и придружаващия я план за действие;
- ✓ да проверява дали и в каква степен определени мерки и дейности са подходящи, ефикасни и ефективни по отношение на определените цели;
- ✓ да определя съотношението на реално направените разходи за получаване на очакваните резултати спрямо разходите, изчислени при изготвянето на стратегията;
- ✓ да определя до каква степен са следвани дейностите и са спазени сроковете, посочени в плана за действие;
- ✓ да определя какви подобрения са постигнати и какви са тенденциите и последиците за следващия период;
- ✓ да спомага за формирането на ясна картина на постигнатия напредък в борбата с измамните;
- ✓ да спомага за коригиране на функционалните механизми, инструменти и средства за борба с измамните, за внасяне на корекции и за изменяне/актуализиране съответно на НСБИ и на нейния план за действие. Те следва да вземат под внимание както основните структурни и/или

организационни промени, които може да са възникнали, така и тенденциите, наблюдавани при схемите на измама;

- ✓ да включва предложения за уточняването на промените/измененията на НСБИ и нейните съставни части с цел повишаване на ефективността и ефикасността на защитата на финансовите интереси на Съюза;
- ✓ да води до заключения, които ще помогнат за изготвянето на препоръки за актуализиране и адаптиране на документа, за да се отбележи забележим напредък и да се постигнат осезаеми постижения и резултати в борбата с измамите и защитата на финансовите интереси на ЕС;
- ✓ да предлага решения на проблемите и начини за премахване на пречките пред правилното изпълнение на НСБИ.

Предоставената/получената информация включва достатъчно ясни и конкретни данни, които трябва да бъдат използвани при оценката на мерките и задачите, формулирани в плана за действие на НСБИ.

За оценката на показателите ключовият въпрос, който трябва да бъде зададен, е дали определен количествен показател е в състояние да доведе до получаването на съдържателна, обективна и убедителна информация. В допълнение може да бъде разгледана причинно-следствената връзка (т.е. „ако — то“) между дейностите и резултатите. Оценителят може да зададе въпроси, като например: Какво ще се случи, ако не е бил извършен анализ на риска? Какво ще се случи, ако даден показател не е измерим? Какви са последствията, ако не бъде направена промяна?

За да добиете задълбочена представа както за постигнатия напредък, така и за тенденциите и в схемите за измама, и в борбата с измамите, методологията следва да поставя акцент върху качествените показатели (например придобиването на нови умения от лицата, участващи в защитата на интересите на Съюза; отстраняването на „вратичките“ в законодателството и изготвянето на предложения за законодателство, осигуряващо неподатливост към измами, и др.), които отразяват количествените данни (например приети мерки, свързани с количество, брой, процент и др.).

И накрая, следва да се изготви доклад относно оценката — и междинен, и окончателен доклад. Той следва да включва:

- ✓ описание на методологията на оценката;
- ✓ оценка на степента на постигане на целите;
- ✓ заключения и препоръки за последващи действия, които следва да бъдат формулирани ясно и недвусмислено, да бъдат лесно установими и да се основават на проверими констатации, както и които следва да са в отговор на установените рискове от измами и проблеми.

2. Актуализиране на стратегията

Актуализирането и адаптирането на стратегията може да са свързани с:

- актуализиране и/или преразглеждане на целите;

- адаптиране на планирането и управлението на ресурсите;
- адаптиране на показателите;
- актуализиране на сроковете;
- адаптиране и/или актуализиране на съществуващите мерки, действия и дейности;
- въвеждане на нови мерки, действия и дейности;

Резултатите от всяка оценка на НСБИ следва да бъдат докладвани на заинтересованите страни, участващи в борбата с измамите, и публикувани в годишен доклад.

Актуализиране на плана за действие и стратегията за по-дълъг период, отколкото те обхващат понастоящем:

НСБИ и планът за действие могат да бъдат актуализирани не само по отношение на съдържанието, но и по отношение на времевата рамка, която обхващат. Тъй като планът за действие се основава на установените в НСБИ приоритети и свързаните с тях цели, той ще включва конкретни задачи, което означава, че ще бъде постоянно актуализиран или изменен през периода на неговото действие, но не следва да бъде продължаван за по-дълъг период от този, обхванат от стратегията. Препоръчваният подход е да се определи годишен план за действие, който да бъде оценяван в края на всяка календарна година. Що се отнася до НСБИ, актуализирането на стратегията е по-подходящо, когато не е свързано с настоящия период на оперативни програми.

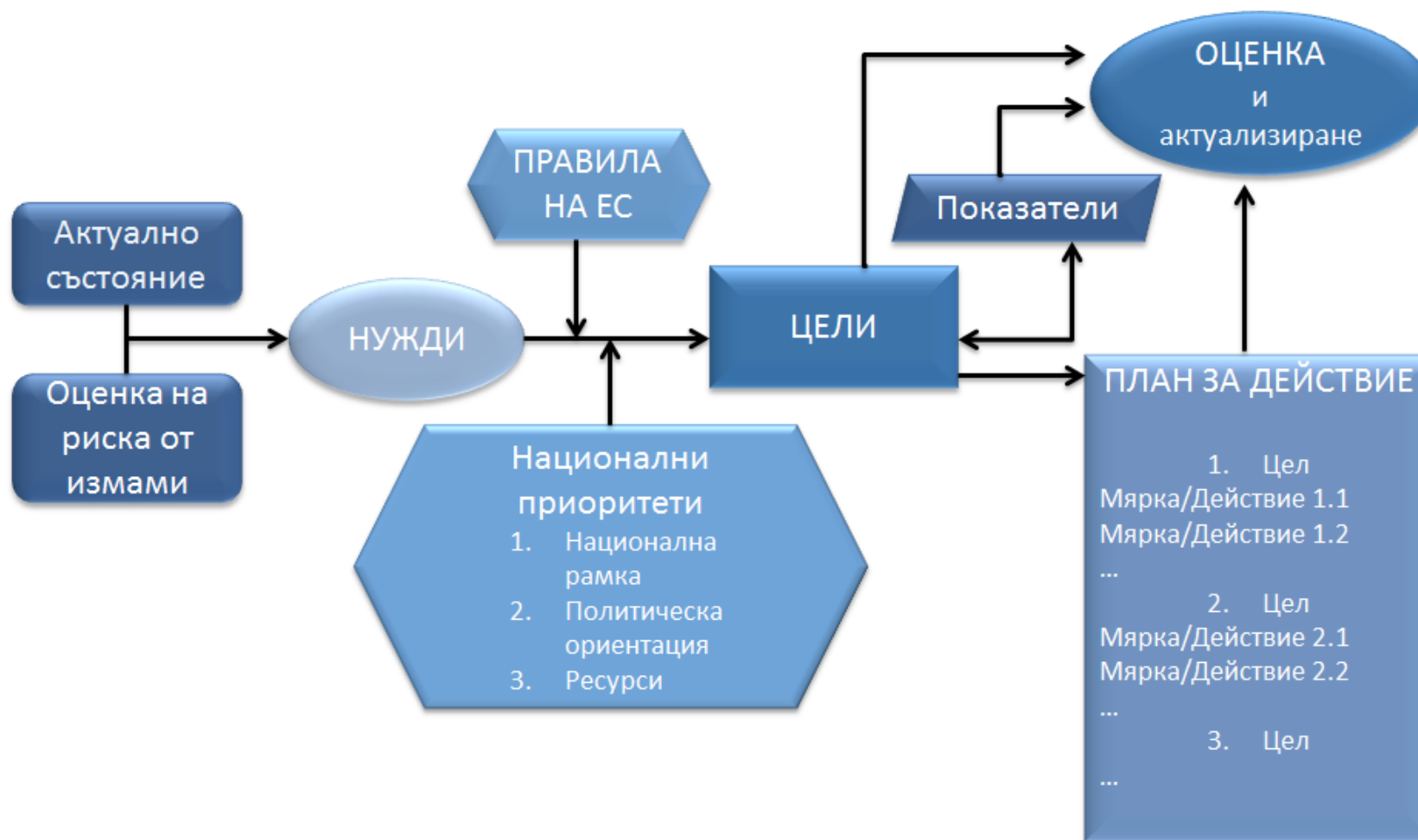
При актуализирането следва да се вземат под внимание различни фактори, като например:

- Кой е настоящият период, за който се отнася стратегията/планът за действие (ПД)?
- Защо е необходимо да се удължи стратегията/ПД?
- Изпълнени ли са показателите на стратегията/ПД?
- Удължаването на срока на действие на настоящата стратегия/ПД за предпочитане ли е пред създаването на нова стратегия/нов ПД?
- Има ли нова регулаторна рамка на равнището на ЕС/национално равнище, която изисква по-задълбочени промени?
- Дали настоящият програмен период върви към своя край?

Процесът на актуализиране на стратегията/ПД може да се основава на натрупаното при тяхното изготвяне ноу-хау.

Приложения

Приложение 1 — Диаграма на процеса на изготвяне на НСБИ



Приложение 2 — Образец на структурата на НСБИ

1. Въведение/Общ контекст

Тази глава следва да включва правната рамка (т.е. позоваване както на националната правна рамка, така и на правната рамка на ЕС); определяне на обхвата на стратегията съгласно основните национални приоритети относно борбата с измамите, корупцията и всяка друга незаконна дейност; посочване на компетентната служба и на институциите, участващи в процеса на изготвяне, изпълнение и мониторинг на стратегията. Освен това в стратегията следва да се посочи връзката с други национални стратегии/политики. По-конкретно тази глава следва да включва:

1.1. Правна рамка

- ✓ Позоваване на европейската правна среда: договори, регламенти и др.;
- ✓ позоваване на националната правна рамка;
- ✓ позоваване на основните приоритети на национално равнище, които могат да окажат въздействие върху борбата с измамите/корупцията и всяка незаконна дейност;
- ✓ позоваване на други национални стратегии/политики за борба с измамите, корупцията и всички видове финансови престъпления; например борба с корупцията, борба с организираната престъпност, с изпирането на пари и др. В идеалния случай тези стратегии следва да бъдат свързани с НСБИ;
- ✓ общ ангажимент към политиката и готовността на органите да положат усилия в борбата с измамите, по-специално що се отнася до средствата от ЕС;
- ✓ потенциална връзка с други национални политики или политически приоритети.

1.2. Институционална рамка

- ✓ Посочете кой национален субект/министерски отдел отговаря за изготвянето на стратегията (и плана за действие) и за мониторинга на тяхното изпълнение;
- ✓ Посочете министерствата/органите/службите, участващи в мониторинга на средствата от ЕС и в борбата с измамите/корупцията или каквато и да е друга незаконна дейност, която вреди на бюджета на ЕС;
- ✓ Вид организация за мониторинга на средствата от ЕС: централизирана, децентрализирана или друга.

1.3. Цел на стратегията

- ✓ Опишете целта на стратегията и ключовите съображения, довели до нейното създаване;
- ✓ Посочете периода, обхванат от стратегията.

1.4. Методология

- ✓ Обяснете основата, върху която е изготвена стратегията (източници на информация, като например оценка на риска, междуинституционални работни групи, въпросници и др., и как е получена информацията).

2. Подготвителен етап: актуално състояние и оценка на риска от измами

Тази глава има за цел:

- ✓ определяне на основните области, в които са били установени силни и слаби страни по време на проверката на положението, и предоставяне на указания относно причините за тези слабости. Не е необходимо да се описва подробно всяка област (законодателство, организация, управление и участници, процедури, средства и ресурси, сътрудничество и съвместна работа на национално равнище между компетентните органи и сътрудничество на равнището на ЕС), а само да се акцентира върху основните области, в които е установено, че съществуват възможности за подобрене, и които ще бъдат обхванати от целта;
- ✓ обобщаване на основните констатации от оценката на риска от измами и съсредоточаване върху онези, които ще изискват специфичен принос в рамките на стратегията;
- ✓ заключаване с посочване на областите, за които стратегията следва да даде отговор, за да се запълнят пропуските и да се донесе добавена стойност в борбата с измамите;
- ✓ посочване на принципите и ценностите, които придружават стратегията;
- ✓ предоставяне на списък на целите и кратко описание на всяка от тях. Следва да се посочат и установените нужди.

3. Етап на изготвяне: цели и показатели за изпълнението

По време на етапа на изготвяне следва да се определят целите и свързаните с тях показатели за изпълнението. Целите представляват нуждите на държавата членка, както и допринасят за очертаване на пътната карта и визията на държавите членки в борбата им срещу измамите. Целите следва да бъдат превърнати в конкретни мерки. Освен това, следва да се определят показатели за изпълнението, съответстващи на всяка мярка, тъй като те ще допринесат за оценката на постигнатия напредък. Целите и мерките трябва да бъдат включени в план за действие.

Целите следва да бъдат определени, като се вземат предвид всички етапи от цикъла за борба с измамите: 1) предотвратяване на измамите, 2) откриване на измамите, 3) разследване и наказателно преследване и 4) събиране и санкции. В идеалния случай целите се посочват в съответствие с етапите на цикъла за борба с измамите. Една цел може да се припише на повече от един етап.

При определянето на целите от съществено значение е:

- ✓ да се обясни защо дадена цел е приоритет;
- ✓ да се опише какъв е очакваният резултат, който целта се стреми да постигне;
- ✓ да се определи показателят за изпълнението, с който ще се измерва дали целта е била постигната успешно.

В тази глава следва да се опишат накратко и средствата и ресурсите, които ще играят роля в изпълнението на стратегията (специализирани служби за борба с измамите, координационни комитети, междуведомствени мрежи, междуведомствени споразумения, информационни системи, процедури и насоки, и др.). По-специално в тази глава следва:

- ✓ да се представят накратко службите, които отговарят за управлението, сертифицирането и одита на средствата от ЕС;
- ✓ да се представят накратко службите, които отговарят за борбата с измамите/корупцията и всякаква друга незаконна дейност, която вреди на финансовите интереси на ЕС;
- ✓ когато е уместно, да се предостави информацията относно ролята на информационните системи в борбата с измамите;
- ✓ да се предостави информацията относно политиката на обучение и ресурсите за обучение.

По отношение на целите следва да се посочат следните аспекти: наименованието на етапа на цикъла за борба с измамите, слабостите/актуалното състояние, мярката и показателят за изпълнението, както и ключовите участници (компетентните институции) и времевата рамка. Тези аспекти могат да бъдат представени под формата на таблица в Excel.

Такава структура най-добре позволява възприемането на връзката между рисковете/слабостите, целите и съответните мерки за намаляване на риска. Документът „Практически стъпки за изготвяне на национални стратегии за борба с измамите“¹⁸ може да даде пример за това как целите могат да бъдат структурирани и свързани пряко с резултата от етапа на оценка.

4. План за действие

Планът за действие е инструмент за изпълнението на националната стратегия за борба с измамите. Той е неразделна част от стратегията. В него се предлагат редица действия/мерки и се определят отговорностите на съответните участници с целеви дати/времевы рамки, до които целта следва да бъде постигната. Целевите дати се определят в зависимост от степента на приоритет.

Мониторингът на изпълнението на плана за действие ще бъде извършван от [наименование на компетентния орган] и той ще бъде оценяван [редовността на

¹⁸ Референтен номер Ares(2015)5642419 — 07/12/2015

оценяването трябва да бъде определена от компетентния орган: например ежегодно или на всяка втора година]. Трябва да се изготви доклад, който да се представи на [наименование на компетентния орган: например правителството, министерството на...].

Планът за действие обхваща всички етапи от цикъла за борба с измамите: 1) предотвратяване на измамите, 2) откриване на измамите, 3) разследване и наказателно преследване и 4) събиране и санкции.

Колоните „цел“, „действие/мерки“, „компетентна служба“, „срок/времева рамка“ и „ключов показател за изпълнението“ са задължителни, а последните две колони — „рискове“ и „финансови и човешки ресурси“ — са факултативни, но силно препоръчителни. Държавите членки биха могли да разгледат възможността за добавяне на други колони в съответствие със специфичните им потребности.

5. Оценка и актуализиране на стратегията

Стратегията е един непрекъснато развиващ се документ; поради това е необходимо тя да подлежи на оценка и съответна актуализация. След междинната оценка(и) ще бъде взето решение дали да се актуализира стратегията за борба с измамите и свързаният с нея план за действие. Стратегията ще бъде актуализирана в отговор на промените, настъпили по време на изпълнението ѝ, за да се гарантира отчетност, както и възможност за структурата, отговаряща за изпълнението, да приеме и измени структурата на стратегията.

Поради това тази глава следва да съдържа позоваване на начина на извършване на оценката, като се посочва службата, отговаряща за оценката на стратегията, времевата рамка за междинната оценка и окончателната оценка на стратегията и др. Всяка оценка следва да бъде изложена в доклад, в който:

- ✓ се описва методологията на оценяване;
- ✓ се оценява степента на постигане на целите;
- ✓ се прави заключение относно следващите стъпки, които трябва да бъдат предприети.

След междинната оценка(и) ще бъде взето решение дали да се актуализира стратегията за борба с измамите и свързаният с нея план за действие. Стратегията ще бъде актуализирана в отговор на промените, настъпили по време на изпълнението ѝ, за да се гарантира отчетност, както и възможност за структурата, отговаряща за изпълнението, да приеме и измени структурата на стратегията.

Актуализирането и повторното адаптиране на стратегията ще включват, когато е приложимо:

- ✓ преразглеждане на целите;
- ✓ по-добро и по-точно пренасочване, планиране и управление на ресурсите;

Приложение 2 — Образец на структурата на НСБИ

- ✓ актуализиране на мерките и/или сроковете;
- ✓ преглед на компетентните служби.

Приложение 3 — Възможна структура и съдържание на документа относно оценката на риска от измами

ЧАСТ НА ДОКУМЕНТА	СЪДЪРЖАНИЕ
Заглавна страница	- Институция, издала документа - Заглавие на документа (- Версия) - Дата и място
Съдържание	Съдържание
Съкращения/речник на термините	Съкращения и определения
Въведение	- Правно основание и институционална рамка - Цел на документа - Обхват на прилагане (по отношение на вида фонд и периода) - Бенефициерите на документа, включително бележка относно поверителността
Съдържание	- Описание на методологията и свързаните с нея инструменти; - Указания относно дейностите, свързани с процеса на оценка на риска, отговорностите, крайните резултати, йерархичните линии и сроковете.
Списък на приложенията	Инструменти за оценка на риска Образец на регистъра на рисковете Образец на плана за действие
Допълнение	Позовавания на полезни източници на информация за установяване на рисковете

Приложение 4 — Рискове от измами

Риск	Причина	Последствия
Неправомерен подбор на заявление за проект	Поради неразкрит конфликт на интереси или подкупи и/или незаконни комисиони членовете на съвета за оценка умишлено влияят на оценката и подбора на заявителите в полза на определен заявител, като предоставят благоприятно третиране на неговото заявление по време на оценката или като упражняват натиск върху останалите членове на съвета.	Финансова вреда Недоверие по отношение на процеса на подбор Загуба на доверие в институцията
Подбор на заявление за проект с невярно съдържание	За да спечелят процедура за кандидатстване, заявителите представят в своето заявление декларации с невярно съдържание, като подвеждат съвета за оценка, че те отговарят на критериите за допустимост.	Финансова вреда Недоверие по отношение на процеса на подбор Загуба на доверие в институцията
Двойно финансиране на проект/операция	Заявителите не декларират, че са кандидатствали за финансиране за същия проект от няколко фонда на ЕС и/или държави членки.	Финансова вреда Недоверие по отношение на процеса на подбор Загуба на доверие в институцията
Неправомерен подбор на тръжни оферти	Поради неразкрит конфликт на интереси или подкупи и/или незаконни комисиони членовете на съвета за оценка умишлено влияят на оценката и подбора на тръжните оферти в полза на определен оферент, като предоставят благоприятно третиране на неговото заявление по време на оценката или като упражняват натиск върху останалите членове на съвета.	Нарушаване на конкуренцията на пазара Финансова вреда Недоверие по отношение на тръжната процедура Загуба на доверие в институцията и държавата членка

Риск	Причина	Последствия
<p>Възлагане на договора на оферент, който не би спечелил поръчката, ако е била приложена състезателна процедура.</p>	<p>Поради лични интереси тържният персонал избягва необходимата състезателна процедура, за да изрази предпочитание към определен оферент, който да спечели поръчката или да запази договора си, като:</p> <ul style="list-style-type: none"> - пропуска да организира тръжна процедура; или - разделя покупките, за да избегне праговете, над които е необходимо възлагане на обществена поръчка; или - възлага поръчката на един-единствен източник без подходяща обосновка; - неправомерно удължава срока на договора. 	<p>Нарушаване на конкуренцията на пазара Финансова вреда Недоверие по отношение на тръжната процедура Загуба на доверие в институцията и държавата членка</p>
<p>Възлагане на поръчката на оферент, който не би я спечелил, ако тръжната процедура не е била манипулирана от тържния персонал</p>	<p>Поради лични интереси тържният персонал изразява предпочитание към определен оферент в рамките на състезателна процедура чрез:</p> <ul style="list-style-type: none"> - специално изготвяне на спецификации, които да отговарят на спецификациите на определен оферент; - изтичане на поверителна информация, за да се помогне на предпочитан оферент да формулира предложение, превъзхождащо останалите; - манипулиране на офертите след получаването им, за да се гарантира, че е избран предпочитаният оферент. 	<p>Нарушаване на конкуренцията на пазара Финансова вреда Недоверие по отношение на тръжната процедура Загуба на доверие в институцията и държавата членка</p>
<p>Възлагане на поръчката на оферент, който е манипулирал процедурата по възлагане и който иначе не би я спечелил.</p>	<p>За да спечели даден договор, оферентът манипулира състезателната процедура, а тържният персонал не знае за това. Манипулацията се състои в заговорничене с други дружества или в поставянето на „фалшиви“ оференти, или в непосочването на определени разходи в неговата оферта.</p>	<p>Нарушаване на конкуренцията на пазара Финансова вреда Недоверие по отношение на тръжната процедура Загуба на доверие в институцията</p>
<p>Неоснователно плащане на изпълнителя</p>	<p>За да получи неправомерна финансова облага, изпълнителят манипулира декларациите за направени разходи или фактурите чрез дублиране на декларациите за направени разходи или чрез представяне на фактури с невярно съдържание, завишени или дублирани фактури.</p>	<p>Финансова вреда Недоверие по отношение на процеса на проверка и плащане Загуба на доверие в институцията</p>

Риск	Причина	Последствия
Плащане на изпълнител, който е нарушил договора	За да получи неправомерна финансова облага, изпълнителят нарушава условията на договора чрез недоставяне на договорените продукти или замяната им с продукти с по-ниско качество.	<p>Финансова вреда</p> <p>Недоверие по отношение на процеса на проверка</p> <p>Рискове за безопасността (т.е. ако в инфраструктурни проекти се използва материал с по-ниско качество)</p> <p>Целите на проекта/операцията са застрашени (ако договорните дейности са предпоставка за други дейности)</p> <p>Загуба на доверие в институцията</p>
Плащане на изпълнителя, основано на неправомерен договор	За да получат неправомерна финансова облага, бенефициерът и изпълнителят изменят съществуващия договор с по-благоприятни условия за изпълнителя до такава степен, че първоначалното решение за възлагане на обществената поръчка вече не е валидно.	<p>Нарушаване на конкуренцията на пазара</p> <p>Финансова вреда</p> <p>Недоверие по отношение на процеса на проверка</p> <p>Загуба на доверие в институцията</p>
Плащане на неправомерни разходи	За да получи неправомерна финансова облага, изпълнителят извършва дейности с недостатъчно квалифициран персонал и представя декларации за направени разходи, като че ли дейностите са били извършени от квалифициран персонал. Изпълнителят и бенефициерът съзнателно подправят описанията на задачите, изпълнявани от персонала, за да гарантират, че заявените разходи се считат за допустими.	<p>Финансова вреда</p> <p>Недоверие по отношение на процеса на проверка</p> <p>Загуба на доверие в институцията</p>
Плащане на неправомерни разходи	Изпълнителят и бенефициерът манипулират разходите за труд, за да получат неправомерна финансова облага. Възможностите за манипулиране са следните: деклариране на неверни разходи за труд или извънреден труд, деклариране на разходи за труд, които не са правилно изчислени, деклариране на разходи за труд за персонал, който не съществува, или за дейности, които не са извършени в рамките на периода на изпълнение.	<p>Финансова вреда</p> <p>Недоверие по отношение на процеса на проверка</p> <p>Загуба на доверие в институцията</p>

Риск	Причина	Последствия
Плащане на неправомерни разходи	За да получи неправомерна финансова облага, бенефициерът съзнателно неправилно разпределя разходите за персонал между проектите на ЕС и другите източници на финансиране.	Финансова вреда Недоверие по отношение на процеса на проверка Загуба на доверие в институцията
Одобрение на неправомерни плащания	Поради липсата на необходимите умения или ресурси в управителния или междинния орган, която може да произтича от неподходящо планиране на човешките ресурси или от липсата на подходящи програми за обучение, проверките на управлението не могат да осигурят достатъчни гаранции за липсата на измама.	Финансова вреда Недоверие по отношение на процеса на проверка Загуба на доверие в институцията и държавата членка
Проверка на неправомерни разходи	Поради липсата на необходимите умения или ресурси в сертифициращия орган, която може да произтича от неподходящо планиране на човешките ресурси или от липсата на подходящи програми за обучение, сертифицирането на разходите не може да осигури достатъчни гаранции за липсата на измама.	Финансова вреда Недоверие по отношение на процеса на сертифициране Загуба на доверие в институцията и държавата членка
Одобрение на неправомерни плащания	Конфликтът на интереси между служители на управителния орган или на междинния орган води до неправомерно влияние върху одобрението на плащанията за определени бенефициери.	Финансова вреда Недоверие по отношение на процеса на проверка Загуба на доверие в институцията и държавата членка
Сертифициране на неправомерни разходи	Разходите се сертифицират от сертифициращ орган, който има връзка с бенефициера.	Финансова вреда Недоверие по отношение на процеса на сертифициране Загуба на доверие в институцията и държавата членка

Приложение 5 — Рискове, свързани с функционирането на АФКОС

Риск	Причина	Последствия
Неподходящо справяне с нередностите (и съмненията за измами)	Липсата на процедури за управление на нередности или тяхната неадекватност може да предизвика грешки и пропуски по отношение на управлението на нередностите.	Ненадеждна система за докладване Ненадеждни статистически данни Загуба на доверие в институциите
Неподходящо справяне с нередностите (и съмненията за измами)	Поради неподходящата правна рамка функциите на различните институции по отношение на управлението на нередности може да са неясни и да водят до слабо сътрудничество и нарушен поток от информация.	Ненадеждна система за докладване Ненадеждни статистически данни Загуба на доверие в институциите
Неподходящо справяне с нередностите (и съмненията за измами)	Поради липсата на персонал с необходимите умения в органите, отговарящи за системата за управление и контрол, която може да произтича от липсата на програми за обучение или от наличието на неподходящи програми за обучение, често може да възникват грешки и пропуски по отношение на управлението на нередностите.	Ненадеждна система за докладване Ненадеждни статистически данни Загуба на доверие в институциите
Нередностите и съмненията за измами не се докладват от бенефициерите и обществеността	Тъй като използването на механизма за сигнализиране за нередности при съмнения за поведение, целящо измама, не се насърчава достатъчно, обществеността не е склонна да докладва за нередности/съмнения за измами или не предоставя необходимата информация.	Ненадеждна система за докладване Ненадеждни статистически данни Финансова вреда Загуба на репутация за държавата членка
Ненавременно докладване на нередностите (и съмненията за измами)	Поради липсата на приемно-предавателни процедури на висши управленски нива, може да възникне прекъсване на докладването, което може да доведе до пропуски или забавяния по отношение на докладването на нередности.	Ненадеждна система за докладване Ненадеждни статистически данни Финансова вреда Загуба на доверие в институциите
Организационната култура стимулира дейности, целящи измама	Служителите в органите, отговарящи за системата за управление и контрол, работят в организационна култура, където етичните стандарти са слаби (т.е. личната отговорност не се насърчава; не е въведен контрол за справяне с конфликтите на интереси; „гласът на висшестоящите“ не е представителен). Това може да доведе до развиването на „рационално оправдание“ (един от елементите на така	Ненадеждна система за управление и контрол Финансова вреда Загуба на доверие в институциите

Приложение 5 — Рискове, свързани с функционирането на АФКОС

Риск	Причина	Последствия
	наречения „триъгълник на измамите“ или „ромб на измамите“), като по този начин нараства възможността за извършването на дейности, целящи измама.	
Организационната култура стимулира дейности, целящи измама	Поради неподходящо управление на човешките ресурси (твърде голямо работно натоварване поради неподходящо планиране на човешките ресурси или разпределение на задачите, несъответствия по отношение на възнаграждението, непредоставяне на ценна информация, несъответствия при управлението на човешките ресурси като цяло) служителите в органите, отговарящи за системата за управление и контрол, имат ниска мотивация да изпълняват задълженията си с надлежна грижа. Резултатът от това може да бъде голямо текучество на служители и по-ниско доверие в АФКОС, както и увеличаване на възможността за извършване на дейности, целящи измама, от страна на служителите (затрудненията при работа с повисшестоящите или лошото финансово състояние могат да се окажат мотивация за извършването на измами — елемент на т.нар. „триъгълник на измамите“ или „ромб на измамите“).	Ненадеждна система за управление и контрол Финансова вреда Загуба на доверие в институциите
Съмненията за измами не се разглеждат по подходящ начин от разследващите и съдебните органи	Правната рамка не осигурява подходяща основа за ефективно и ефикасно разглеждане на съмненията за измами от следствените и съдебните органи. (Разследванията са разходно-интензивни и продължителни.)	Финансова вреда Загуба на доверие в разследващите и съдебните органи Загуба на репутация за държавата членка
Съмненията за измами не се разглеждат по подходящ начин от разследващите и съдебните органи	Поради липсата на персонал с необходимите умения в разследващите или съдебните органи (отчасти дължаща се на липсата/несъществуването на подходящи програми за обучение), обработването на съмнения за измами е затруднено/неефикасно/неефективно.	Финансова вреда Загуба на доверие в разследващите и съдебните органи Загуба на репутация за държавата членка
Общественото възприятие по	Поради неподходящата комуникация (по отношение на съдържанието на информацията и динамиката на комуникацията) и/или	Социален контекст, податлив на измами

Приложение 5 — Рискове, свързани с функционирането на АФКОС

Риск	Причина	Последствия
отношение на АФКОС е неясно/до известна степен отрицателно и възможностите за повишаване на обществената осведоменост относно значението на защитата на публичните средства са загубени.	неподходящите канали за комуникация, общественото възприятие за АФКОС е неясно и възможността за повишаване на обществената осведоменост е загубена. В допълнение информацията относно тенденциите при нередностите може да е податлива на (погрешно) тълкуване. Основната причина за това може да е недостатъчното планиране на комуникационните дейности, липсата на умения относно връзките с обществеността или липсата на подкрепа от висшето ръководство.	Ниско ниво на доверие в институциите
Информацията относно нередностите/(съмненията за) измама е ненадеждна	Докладите за нередностите и базата данни (вътрешната) не осигуряват надеждна и достатъчна информация относно нередностите поради недостатъчни указания или демотивация на служителите.	Липса на доверие в институциите Ненадеждни данни за статистически анали и управление на риска
Събирането на средства е неефикасно и неефективно	Поради неподходящата правна рамка или липсата на необходимите умения на служителите, отговарящи за събирането на средства, събирането на средства е продължителен процес, т.е. събирането на средства като цяло е трудно. (Една от причините за това може да бъде лошата социално-икономическа среда (външна причина).)	Финансова вреда Загуба на доверие в институциите Ниски етични норми на обществото

Приложение 6 — Основни аспекти на формуляра за предупреждение

<i>Описание на риска</i>	<i>Причина за риска</i>	<i>Вероятност от настъпване на риска</i>	<i>Въздействие на риска</i>	<i>Кой участва в този риск</i>	<i>Вътрешен/външен риск</i>	<i>Мерки, които трябва да бъдат приложени</i>
		<i>1. ниска 2. средна 3. висока</i>	<i>1. ниско 2. средно 3. високо</i>			

Приложение 7 — Регистър на рисковете

ОПИСАНИЕ НА РИСКА			
<i>Регистрационен номер</i>	<i>Описание на риска</i>	<i>Кой участва в този риск</i>	<i>Вътрешен (в рамките на управляващия орган)/външен риск</i>

БРУТЕН РИСК			ТЕКУЩИ ПРОВЕРКИ/ИНСПЕКЦИИ				НЕТЕН РИСК	
<i>Вероятност от настъпване на brutния риск</i>	<i>Въздействие на brutния риск</i>	<i>Експозиция на риск (вероятност x въздействие)</i>	<i>Описание на текущите проверки/инспекции</i>	<i>Има ли доказателства за извършването на тези проверки/инспекции?</i>	<i>Тези проверки/инспекции подлежат ли на редовно изпитване?</i>	<i>Степен на доверие относно проверките/инспекциите</i>	<i>Последствие от комбинираните проверки/инспекции относно вероятността от настъпване на brutния риск, като се отчита степента на доверие</i>	<i>Последствие от комбинираните проверки/инспекции относно въздействието на brutния риск, като се отчита степента на доверие</i>
1. <i>ниска</i>	1. <i>ниско</i>							
2. <i>средна</i>	2. <i>средно</i>							
3. <i>висока</i>	3. <i>високо</i>							

НЕТЕН РИСК			ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ					ЦЕЛЕВИ РИСК		
Вероятност от настъпване на нетния риск	Въздействие на нетния риск	Експозиция на риск (вероятност въздействие)	Нови планирани проверки/инспекции (контрол за намаляване на риска)	Компетентно лице	Срок за изпълнение	Последствие от новите планирани комбинирани проверки/инспекции относно вероятността от настъпване на нетния риск	Последствие от новите планирани комбинирани проверки/инспекции относно въздействието на нетния риск	Вероятност от настъпване на целевия риск	Въздействие на целевия риск	Експозиция на целевия риск (вероятност въздействие)
1. ниска 2. средна 3. висока	1. ниско 2. средно 3. високо									

Обяснение:

За всеки от ключовите процеси следва да се извършва анализ на съответните специфични рискове, количествено определяне на **брутния риск** (съществуващото ниво на риск преди започване на проверките на управляващия орган), оценка на ефективността на текущите проверки, за да се намалят брутните рискове, и оценка на **нетния/остатъчният риск** (нивото на риск след проверките в зависимост от тяхната ефективност).

Целевият риск е рискът, считан за приемлив/допустим от управляващия орган след налагането и ефективното провеждане на всички проверки/инспекции.

Приложение 8 — Основни аспекти на първоначалното изявление за намерение

С първоначалното изявление за намерение УО следва да поеме ангажимента за:

- а) преследване на измами, корупция и конфликт на интереси, засягащи управлението на средствата от ЕС;
- б) насърчаване на високи правни, етични и морални норми, за да се гарантира целостта, обективността и честността в системите за управление и контрол по отношение на средствата от ЕС;
- в) обръщане на специално внимание на риска от измами и корупция, които биха могли да засегнат финансовите интереси на ЕС, чрез създаване на екип от експерти за борба с измамите в рамките на УО. Екипът за борба с измамите следва да отговаря за установяването и оценката на риска от измами, за създаването на ефективен план за реагиране за борба с измамите и за осигуряването на информираност и обучение на персонала относно измамите;
- г) изпълнение на плана за действие за борба с измамите, по-специално като гарантира, че съществува подходяща система за вътрешен контрол, предотвратява и разкрива измамите, осигурява надлежна грижа и прилага предпазни мерки в случай на съмнение за измами, предприема корективни мерки, включително и административни санкции в конкретни случаи;
- д) прилагане на процедури за докладване на измами както на вътрешно, така и на външно равнище, като спазва принципа за поверителност и осигурява защита на лицата, сигнализиращи за нередности;
- е) сътрудничество със сертифициращия орган, одитния орган, DLAF (АФКОС) и съдебните органи в случай на съмнения за измами;
- ж) политика на нулева толерантност към измамите и корупцията чрез подходящи политики и въведена стабилна система за контрол.

Приложение 9 — Образец за определяне на целите

№	Цели	Глава относно стратегията*	Мярки	Дейности	Целева група**	Отговорности	Период на изпълнение/цел ева дата	Ключови показатели за изпълнение	Рискове	Финансови ресурси/човешки ресурси
1.	Цел 1		Мярка 1							
			Мярка 2							
2.	Цел 2		Мярка 1							

* 1) предотвратяване на измамите, 2) откриване на измамите, 3) разследване и наказателно преследване и 4) събиране и санкции.

** Службата АФКОС, органите, отговарящи за системата за управление и контрол (СО, УО, МО, ОК, ОО), обществеността/заявителите/бенефициерите, Главния прокурор/прокурорските органи, Министерството на вътрешните работи/разследващите органи

Приложение 10 — Речник на термините

План за действие за националната стратегия: пътна карта със стъпки за изпълнение на националната стратегия за борба с измамите и за мониторинг на напредъка в постигането на нейните цели.

Административни договорености: договорености от технически и/или оперативен характер, подписани от OLAF с цел да улеснят сътрудничеството и обмена на информация между страните и които не пораждат допълнителни правни задължения.

Административни разследвания: всички инспекции, проверки или други мерки, предприемани от OLAF в съответствие с членове 3 и 4 от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013, с оглед на постигането на целите, посочени в член 1 от посочения регламент, и за установяване при необходимост на неправомерността на разследваните действия; тези разследвания не засягат правомощията на компетентните органи на държавите членки да образуват наказателно производство.

АФКОС (Координационна служба за борба с измамите: координиращ орган за дейностите за борба с измамите, чиято роля е да улеснява ефективното сътрудничество и обмена на информация с OLAF, включително що се отнася до информация от оперативен характер.

Arachne: инструмент за измерване на риска, който помага за идентифициране, предотвратяване и откриване на високорискови операции, проекти, бенефициери и договори или изпълнители. Той има за цел да предоставя на органите на държавите членки, които участват в управлението на ЕСИ фондовете, инструмент за определяне на проектите им, съдържащи най-висок риск.

Одит: преглед на дейността и операциите на орган, за да се гарантира, че той изпълнява задачите, които са му възложени, и че функционира в съответствие с целите, бюджетите, правилата и стандартите, залегнали в стратегията. Този вид преглед следва да се извършва редовно и ще служи за идентифициране на отклонения, които могат да налагат предприемането на коригиращи мерки.

Одитен орган: национален, регионален или местен държавен орган или институция, функционално независим от управляващия орган и сертифициращия орган, посочен от държавата членка за всяка оперативна програма, който отговаря за проверката на това дали системата за управление и контрол функционира по предназначение.

Бенефициер: публична или частна организация, и — само за целите на Регламента за ЕЗФРСР и Регламента за ЕФМДР — физическо лице, които отговарят за започването или за започването и изпълнението на операции; и в контекста на схемите за държавни помощи съгласно определението в член 2, точка 13 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 — организация, която получава помощта; и в контекста на финансовите инструменти, посочени във втора част, дял IV от посочения регламент — организацията, която прилага финансовия инструмент или фонда на фондове, ако е уместно.

Тръжна манипулация: особена форма на колюзия между предприятия, което може да засегне неблагоприятно резултата от процес на продажба или купуване, в който са подадени оферти.

Подкупване: обещаване, предлагане или предоставяне от лице, пряко или непряко, на неправомерно предимство на лице в позиция на власт (например длъжностно лице; член на публично събрание, притежаващо законодателни или административни правомощия, или лице, което ръководи публична или частна структура или работи за такава структура в каквото и да е качество; или искане или получаване от такова лице на такова неправомерно предимство за себе си или за друго лице, в замяна на което лицето действа или се въздържа от действие при изпълнение на функциите си в нарушение на задълженията си¹⁹.

Централна база данни за отстраняванията: базата данни на Европейската комисия, съдържаща информация относно органите, които, по различни причини, включително финансови нередности, са изключени от възможността да кандидатстват за средства от ЕС и са предмет на условията, установени в Регламент (ЕО, Евратом) № 1302/2008 на Комисията от 17 декември 2008 г. относно централната база данни за отстраняванията²⁰.

Сертифициращ орган: органът, имащ задължението да гарантира точността и достоверността на отчетите за разходи и на заявленията за плащания, преди те да бъдат изпратени до Европейската комисия. Европейският фонд за регионално развитие, Европейският социален фонд и Кохезионният фонд са съвместно управлявани от държавите членки, които участват в тях, регионите и други междинни органи. Една или повече от тези групи посочва сертифициращ орган за всяка оперативна програма, съфинансирана от тези фондове.

Проверка: както е определено във Финансовия регламент, проверката на специфичен аспект на определена приходна или разходна операция.

Клъстер: групиране на независими структури — включително новоучредени предприятия, малки, средни и големи предприятия, субекти с консултантска дейност и/или научноизследователски организации — имащи за цел да стимулират икономическата и иновативната дейност чрез насърчаването на интензивни взаимодействия между организациите, обмен на съоръжения, знания и експертен опит и чрез стимулиране на осъществяването на трансфер на знания, работа в мрежа и разпространение на информация между предприятията в клъстера.

Стратегия за водено от общностите местно развитие: съгласуван набор от операции, чието предназначение е постигане на местни цели и удовлетворяване на местни потребности. Тя допринася за постигането на стратегията на ЕС за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж и се разработва и изпълнява от местна група за действие.

Приключена операция: операция, която е физически завършена или изцяло изпълнена и по отношение на която всички свързани с нея плащания са направени от бенефициерите, а съответстващият им публичен принос е платен на бенефициерите.

Конфликт на интереси: ситуация, при която длъжностно лице има частен интерес от такова естество, че влияе или изглежда, че влияе на безпристрастното и обективно

¹⁹ Наказателна конвенция относно корупцията, Страсбург, 27.1.1999 г.

²⁰ ОВ L 344, 20.12.2008 г.

изпълнение на официалните му задължения²¹. Под частен интерес се разбира всяка изгода за лицето, неговото семейство, близките му роднини, приятелите и лицата или организациите, с които лицето има или е имало стопански или политически отношения. Частният интерес включва и всяка отговорност, било то финансова, или гражданска, свързана с това. Съгласно Регламент (ЕО, Евратом) № 966/2012 на Съвета конфликт на интереси съществува, когато безпристрастното и обективно упражняване на функциите на лице, участващо в изпълнението на бюджета, или на вътрешен одитор е опорочено по причини, свързани със семейството, емоционалния живот, политическата или националната принадлежност, икономически интерес или всякакъв друг интерес, който е общ с този на бенефициера.

Възлагащи органи: национални, регионални или местни органи, публичноправни организации или сдружения, които състоящи се от един или повече такива органи или от една или повече такива публичноправни организации.

Контрол: според определението във Финансовия регламент означава всички мерки, предприети с цел да се осигури достатъчна сигурност по отношение на ефективността, ефикасността и икономичността на операциите, надеждността на отчетността, опазването на имуществото и информацията, предотвратяването, разкриването и коригирането на измами и нередности и последващи дейности във връзка с тези измами и нередности и подходящо управление на рисковете, свързани със законосъобразността и редовността на извършените операции, като се взема предвид многогодишният характер на програмите, както и естеството на съответните плащания. Осъществяването на контрол може да включва различни проверки или изпълнението на политики и процедури за постигане на целите, описани в първото изречение.

Икономически оператор: всяко физическо или юридическо лице или друг орган, който участва при изпълнението на финансирането от ЕСИ фондовете, с изключение на държава членка, която упражнява своите прерогативи на публична власт. За целите на настоящия документ термините „стопански субект“ и „икономически оператор“ се считат за еднакви по същество.

Незаконно присвояване (отклоняване на активи): присвояване на имущество или средства, законно поверени на лице в официална позиция на представител или настойник. В Конвенцията на ООН срещу корупцията се установява, че „незаконно присвояване, злоупотреба или друго отклоняване на собственост от лице на публична длъжност“ е престъпление, свързано с корупцията. Незаконното присвояване обаче не е непременно корупция — то може също така да е измама (от един единствен субект)²².

ЕСИ фондове: Европейски структурни и инвестиционни фондове.

Европейска служба за борба с измамите (OLAF): органът в рамките на Европейската комисия, отговарящ за борбата с измамите във вреда на бюджета на Европейския съюз.

²¹ Съвет на Европа. Препоръка № R (2000) 10 на Комитета на министрите до държавите членки относно кодексите на поведение на държавните служители, член 13.

²² Проучване относно корупцията в сектора на здравеопазването, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, октомври 2012 г.

Европейска инвестиционна банка (ЕИБ): финансовата институция на ЕС, създадена с Договора от Рим. Нейната роля е да допринася за икономическото, социалното и териториалното сближаване чрез насърчаване на балансираното развитие на вътрешния пазар на ЕС.

Европейски инвестиционен фонд (ЕИФ): осигурява рисков капитал за малките и средните предприятия (МСП), особено за нови предприятия и за предприятия, ориентирани към технологиите. Освен това фондът гарантира на финансовите институции (като например банките) покритие на заемите, които отпускат на МСП. ЕИФ не е кредитираща институция: той не предоставя заеми или субсидии на предприятия, нито прави преки инвестиции в предприятия. Вместо това той работи чрез банки и други финансови посредници. Фондът използва собствени финансови средства или средства, поверени му от ЕИБ или ЕС.

Борба с измамите и корупцията: част от по-широките усилия за борба с финансовите престъпления и организираната престъпност, по-конкретно обхваща проблема за справянето с всички незаконни дейности, които могат да увредят финансовите интереси на ЕС. Понятието се основава главно на член 325 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), който се отнася до дейности, засягащи финансовите интереси на ЕС, и изисква Съветът и Европейският парламент да приемат мерки в съответствие с обикновената законодателна процедура и след консултация със Сметната палата. От юни 1999 г. насам, органът, на когото е възложена борбата с измамите, е Европейската служба за борба с измамите (OLAF). Въз основа на глави 4 и 5 от ДФЕС, които се отнасят до полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, Европол и Евроюст също са компетентни да подкрепят държавите членки в борбата с измамите и корупцията.

Краен получател: юридическо или физическо лице, което получава финансова подкрепа от финансов инструмент.

Финансови инструменти: финансова подкрепа от бюджета на ЕС с цел осъществяване на една или повече конкретни цели на политиката на ЕС. Инструментите могат да бъдат под формата на капиталови или квазикапиталови инвестиции, заеми или гаранции или други инструменти за поделяне на риска, като по целесъобразност могат да бъдат комбинирани с безвъзмездни средства.

Финансовите интереси на ЕС: в съответствие с Регламент (ЕС, Евратом) № 8383/2013 включват приходите, разходите и активите в рамките на бюджета на ЕС, на бюджетите на институциите, органите, службите и агенциите на ЕС, както и на управляваните и наблюдаваните от тях бюджети.

Измами: съгласно член 1, параграф 1 от Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности, съставена въз основа на член К. 3 от Договора за Европейския съюз²³²⁴:

²³ ОВ С 316, 27.11.1995 г., стр. 49.

²⁴ Европейският парламент в своята резолюция от 10 май 2012 г. относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз обръща внимание на факта, че член 325 от ДФЕС се отнася до измамите, а не до нередностите. Освен това в резолюцията се отбелязва, че измамите са умишлено неправомерно

- а) Измами при разходите на бюджета на ЕС:** всяко преднамерено действие или бездействие, свързано със:
- използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, в резултат на което се злоупотребява или неправомерно се задържат фондовете от Общия бюджет на Европейските общности²⁵ или от бюджетите, управлявани от Европейските общности или от тяхно име;
 - неоповестяването на информация в нарушение на конкретно задължение, което води до същия резултат;
 - неправилното използване на такива фондове за цели, различни от тези, за които първоначално са предоставени.
- б) Измами по отношение на приходите:** всяко преднамерено действие или бездействие, свързано със:
- използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, в резултат на което незаконно се съкращават ресурсите на общия бюджет на Европейските общности или на бюджетите, управлявани от Европейските общности или от тяхно име;
 - неоповестяването на информация в нарушение на конкретно задължение, което води до същия резултат;
 - неправилното използване на законно предоставени ползи, което води до същия резултат.

Гаранция: писмен ангажимент за поемане на отговорност за целия или за част от дълга или задължение на трета страна или за успешното изпълнение от тази трета страна на нейните задължения, в случай, който води до подаването на иск за плащане по гаранцията, като например неизпълнението на задължението за плащане по заем.

Оценка на въздействието: инструмент за анализ на потенциалните ползи и разходи, свързани с различните възможни политики, които биха могли да се предприемат за преодоляване на конкретен проблем.

Умишлено деяние²⁶: действие, извършено от лице, което, вършейки това, е възнамерявало да наруши или да накърни интерес, защитен от закона, или е съзнавало, че е вероятно неговото поведение да причини такова нарушение или накърняване, и е било готово да приеме тази последица, ако тя настъпи.

Междинно звено: всяка публична или частна структура, която действа на отговорността на управляващ или сертифициращ орган или която изпълнява задължения от името на такъв орган спрямо изпълняващите операциите бенефициери.

поведение, което представлява престъпление, а нередността е незачитане на определено правило. В резолюцията също така се призовава за разграничаване между измами и нередности и за това корупцията да бъде разглеждана едновременно с измамите (вж. Резолюция на Европейския парламент от 10 май 2012 г. относно защитата на финансовите интереси на ЕС — Борба с измамите — годишен доклад за 2010 г.).

²⁵ За целите на настоящия документ, в съответствие с Договора от Лисабон, който влезе в сила на 1 декември 2009 г., терминът „Европейска общност“ или „Европейски общности“ се разбира като „Европейски съюз“. Това е без да се засягат разпоредбите на предходната правна уредба.

²⁶ По аналогия вж. раздел 15 от Закон № 300/2005 (Наказателен кодекс на Словакия).

Нередност: Съгласно член 1, параграф 2 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности понятието „нередност“ означава всяко нарушение на разпоредба на правото на Общността, в резултат на действие или бездействие от икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нарушаването на общия бюджет на Общностите или на бюджетите, управлявани от тях, или посредством намаляването или загубата на приходи, произтичащи от собствени ресурси, които се събират направо от името на Общностите или посредством извършването на неоправдан разход.

За общата селскостопанска политика член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент (ЕС) № 1306/2013 се отнася до определението за нередност, съдържащо се в член 1, параграф 2 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95.

За ЕСИ фондовете обаче и в съответствие с член 2, параграф 36 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 (Регламента за общоприложимите разпоредби), „нередност“ означава всяко нарушение на правото на Съюза или на националното право, свързано с неговото прилагане, произтичащо от действие или бездействие на икономически оператор, участващ в изпълнението на Фонда, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на бюджета на ЕС чрез начисляване на неправилен разход. Същото определение е въведено в член 2, параграф 16 от Регламент (ЕС) № 223/2014 относно Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD).

Системата за управление на нередностите (СУН) е информационна система за електронно докладване на нередности. Тя е важен източник на информация относно степента, до която държавите членки са използвали средствата. Системата обхваща разходната част на бюджета, управляван съвместно от Комисията и държавите членки.

Информационнотехнологична система за мониторинг: система, в която се въвеждат данни за всички оперативни програми, проекти, проверки, изпитвания и одити, за да се гарантира ефективен и прозрачен мониторинг на всички процеси, свързани с изпълнението на структурните фондове, Кохезионния фонд и Европейския фонд за рибарство. В нея се предоставени връзки към счетоводната информационна система на фондовете.

Незаконна комисионна: форма на договорен подкуп, при която на подкупеното лице се плаща комисионна в замяна на предоставени услуги. По принцип възнаграждението (предоставени пари, стоки или услуги) е договорено предварително. Незаконната комисионна се различава от другите видове подкупи по това, че е налице мълчалива колюзия между двете страни (а не едната страна да изтръгва подкуп от другата). Целта на незаконната комисионна обикновено е да насърчи другата страна да сътрудничи по незаконна схема²⁷. Най-често срещаната форма на незаконна комисионна включва продавач, който представя измамническа или преувеличена фактура (често за стоки или услуги, които не са били необходими, с по-ниско качество, или и двете) на служител на пострадалото дружество, който съдейства за осигуряване на плащането. За неговото съдействие за осигуряване на плащането лицето получава някакъв вид възнаграждение (пари, стоки или услуги) или услуга (например на него или на негов

²⁷ Проучване относно корупцията в сектора на здравеопазването, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, октомври 2012 г.

роднина се предлага работа). Незаконните комисионни често възникват във връзка с корупция в контекста на възлагането на обществени поръчки.

Правно основания (или правни основания): по принцип закон, основан на член от Договора, с който на ЕС се дава компетентност да предприема действия в определена област на политиката и да определя условията, свързани с тази компетентност, включително що се отнася до бюджета. Някои членове от Договора упълномощават Комисията да предприеме определени действия, които предполагат разходи, без да е налице правен акт.

Макрорегионална стратегия: интегрирана рамка, одобрена от Европейския съвет, чиято цел е да се преодолеят общите предизвикателства, пред които е изправен определен географски район. Тя се отнася както до държавите членки, така и до държави извън ЕС, намиращи се в същата географска област. Чрез укрепване на сътрудничеството между ЕС и държавите извън ЕС, стратегията може да допринесе за постигането на по-голямо икономическо, социално и териториално сближаване;

Управляващ орган: орган, назначен от държава — членка на ЕС, на национално, регионално или друго равнище да управлява програмите, които получават подкрепа от структурните фондове. Той отговоря за информирането на потенциалните бенефициери, подбора на проектите и мониторинга на изпълнението.

Мониторинг: във връзка със защитата на финансовите интереси на ЕС и използването на средства на ЕС, рутинен преглед и оценка, които включват събиране и записване на финансови и нефинансови данни и информация, с цел да се получи обща представа за актуалното равнище на съответствие със съответните закони и други нормативни актове, норми, стандарти, споразумения, договори и процедури, и да се позволи ранното откриване и отстраняване на рисковете, които застрашават финансовите интереси на ЕС.

НСБИ: национална стратегия за борба с измамите

Служба за НСБИ: органът, определен да изготви националната стратегия за борба с измамите

Споразумение за партньорство: документ, изготвен от държава членка с участието на партньори в съответствие с подхода на многостепенно управление, в който се излагат стратегията на държавата членка, нейните приоритети и договорености за използване на фондове от ЕС по ефективен и ефикасен начин за осъществяването на стратегията на ЕС за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Споразумения за партньорство се одобряват от Комисията след оценка на документа и обсъждане със съответната държава членка.

Засегнато лице: съгласно Регламента за OLAF (ЕС, ЕВРАТОМ) № 883/2013 означава лице или икономически оператор, което(който) е заподозрян(о) в извършване на измама, корупция или друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на ЕС, и което(който) по тази причина е обект на разследване от страна на OLAF.

Програмен район: географски район, обхванат от специфична програма, или в случай на програма, обхващаща повече от една категория региони, географски район, отговарящ на всяка специфична категория региони.

Защита на финансовите интереси на ЕС: осигуряване на ефикасност и прозрачност при създаването на приходи (селскостопански мита, налози върху захарта, вносни мита, приходи от ДДС и приходи, зависещи от БВП) за бюджета на ЕС; ефикасност, ефективност, икономичност и прозрачност при използване на този бюджет и на бюджетите, управлявани от ЕС, и при използване на имущество, което е собственост на ЕС, неговите институции и органи.

Публични разходи: всички публични вноски за финансиране на операциите от бюджета на национални, регионални или местни публични органи, бюджетът на ЕС, разпределен за ЕСИ фондовете, бюджетът на публичноправни органи или бюджетът на сдружения на публични органи или на публичноправни органи. За целите на определянето на процента на съфинансиране за програмите, които получават финансиране от Европейския социален фонд, публичните разходи могат също да включват финансови средства, съвместно набирани от работодателите и работниците.

Публично-частно партньорство: форма на сътрудничество между публичните органи и частния сектор, чиято цел е да се позволи по-добро качество на резултатите, които следва да бъдат постигнати от инвестиции в инфраструктурни проекти или в други области на публичните услуги. Партньорствата могат да предоставят публични услуги по-ефективно, тъй като имат предимството, че могат да се възползват от поделение на риска и от обединяване на опита и познанията на частния сектор и имат достъп до допълнителни източници на капитал.

Получател: бенефициер, изпълнител или всяко физическо или юридическо лице, което получава безвъзмездни средства или средства по даден финансов инструмент.

Риск означава потенциална заплаха, събитие(я), дейност(и) или пропуснати възможности, които могат да доведат до нередности, т.е. неправомерен разход, необходимост от финансови корекции или накърняване на репутацията на органа, отговарящ за системата за управление и контрол. Това може да окаже въздействие върху работата на органа, отговарящ за системата за управление и контрол, или дори върху функционирането на системата за управление и контрол като цяло.

Оценка на риска: една от стъпките в процеса на управление на риска. Тя включва измерване на две количества, свързани с риска R — големината на потенциалната загуба L и вероятността p от настъпване на тази загуба.

Управлението на риска означава непрекъснат, проактивен и систематичен процес на установяване, оценка и управление на рисковете в съответствие с приетите нива на риск, извършван относно всеки орган на системата за управление и контрол, за да се предостави разумна увереност по отношение на постигането на целите и предотвратяване на измамите.

Сериозни недостатъци в ефективното функциониране на система за управление и контрол: както е посочено в част IV от Регламент (ЕС) № 1303/2013, за целите на изпълнението на Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален

фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, недостатък, по отношение на който са необходими значителни подобрения в системата, който излага горепосочените фондове на значителен риск от нередности и чието съществуване е несъвместимо с одитно становище без резерви по отношение на функционирането на системата за управление и контрол.

Добро финансово управление: спазване от страна на компетентния орган при изпълнение на дейностите си на принципа на икономичност, принципа на ефикасност — намиране на най-доброто съотношение между използваните средства и постигнатите резултати — и принципа на ефективност при постигане на поставените конкретни цели.

Структурни и инвестиционни фондове: инструменти за финансиране, които позволяват на ЕС да предоставя финансова помощ за конкретни сектори, региони или комбинация от двете, за да разреши структурни икономически и социални проблеми. Структурните и инвестиционните фондове включват Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство и Европейския фонд за морско дело и рибарство.

Съмнение за измама: съгласно член 2 от Делегирани регламенти (ЕС) 2015/1970, (ЕС) 2015/1971, (ЕС) 2015/1972, (ЕС) 2015/1973 на Комисията²⁸ — 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, както е определена в член 1, параграф 1, буква а) от Конвенцията, изготвена въз основа на член К.3 от Договора за Европейския съюз, за защита на финансовите интереси на Европейските общности²⁹. От 2006 г. насам от държавите членки се изисква да посочват дали нередностите са основание за съмнение за измами.

Системна нередност: както е определено в Регламент (ЕС) № 1303/2013, „системна нередност“ означава всяка нередност, която може да има повтарящ се характер, с висока степен на вероятност от поява при сходни по вид операции, която се дължи на сериозни недостатъци в ефективното функциониране на дадена система за управление и контрол, включително липса на подходящи процедури, установени в съответствие с посочения регламент и правилата за отделните фондове.

²⁸ ОВ L 293, 10.11.2016 г.

²⁹ Конвенцията влезе в сила на 17 октомври 2002 г. заедно с нейния първи протокол и протокола за тълкуване на тази конвенция от Съда на ЕС. Вторият протокол влезе в сила на 19 май 2009 г.