



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ
ЕВРОПЕЙСКА СЛУЖБА ЗА БОРБА С ИЗМАМИТЕ (OLAF)

Дирекция D Политика
Отдел D.2 Предотвратяване на измами

Насоки за националните стратегии за борба с измамите във връзка с европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ)

Съставени от работна група от експерти от държавите членки, ръководена и координирана от — звеното за предотвратяване, докладване и анализ на измами в Европейската служба за борба с измамите (OLAF)

ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ОТКАЗ ОТ ОТГОВОРНОСТ:

*Настоящите насоки представляват работен документ, съставен от експертна група на държавите членки с подкрепата на Европейската служба за борба с измамите (OLAF). Те имат за цел да улеснят прилагането на оперативните програми и да насърчат следването на добри практики. **Те не се правно обвързващи за държавите членки**, а предоставят общи насоки и препоръки, отразяващи най-добрите практики.*

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

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

БЕЛЕЖКА

Настоящият документ не е обвързващ за държавите членки, нито създава нови правила или задължения за националните органи. Той отразява добрите практики и изцяло индикативен, като не трябва да бъдат използван като правно или нормативно основание за одит или за целите на разследване.

Кратко изложение

Тези насоки бяха изготвени посредством съвместна работна процедура, включваща експерти от държавите членки, Европейската служба за борба с измамите (OLAF) и упълномощаващите служби на Комисията, отговарящи за европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ). Целта на тази работна процедура е да се развият сътрудничеството и съвместната работа между националните органи и службите на Комисията в групата на COCOLAF за предотвратяване на измамите¹ чрез разработването на практическо ръководство, което държавите членки и Комисията могат да използват като индикатор, като административен инструмент, както и като насоки и подкрепа за засилване на своите мерки/стратегии за борба с измамите.

Правната рамка за периода 2014–2020 г. изисква от държавите членки да разработят мерки за борба с измамите във връзка с управлението на фондовете на ЕС. На държавите членки се препоръчва да включат тези мерки за борба с измамите в национална стратегия за борба с измамите във връзка с ЕСИФ, за да се осигурят еднородни и ефективни практики, особено в случаите, при които организационните им структури са децентрализирани.

Държавите членки, разбира се, могат да изберат да разработят цялостна национална стратегия за борба с измамите, свързана с приходите и разходите от бюджета на ЕС и от националните бюджети. За момента в рамките на групата на COCOLAF за предотвратяване на измамите бе избрано да се реши на първо място въпросът с разходите в областта на ЕСИФ като пилотен проект. Ето защо настоящото ръководство е ограничено до тази област.

На семинар, в който участваха експерти от осем различни държави членки, бе изтъкната необходимостта от насоки, в които се представят основните стъпки за работа при изготвянето на национална стратегия за борба с измамите във връзка с ЕСИФ. Настоящият документ е резултат от колективната им работа.

Той съдържа препоръки към националните субекти, на които ще бъде възложено изработването на такава стратегия в областта на ЕСИФ. Той не е обвързващ за държавите членки, а цели да предостави на националните органи и лицата, отговорни за вземането на решения, необходимата им подкрепа за тази задача. Набелязаните на семинара основни стъпки, които трябва да се следват, са:

1. Правна рамка

Правната рамка, както на национално равнище, така и на равнището на ЕС, е добре разработена и непрекъснато се подобрява.

2. Подготвителен етап

Това е изключително важна фаза в този процес. Тя обхваща два основни етапа: диагноза на ситуацията и оценка на риска от измами. Резултатът

¹ Консултативен комитет за координиране на предотвратяването на измамите

ще позволи да бъдат идентифицирани необходимостта от подобрене и съответните области.

3. Фаза на изготвяне: определяне на целите и индикаторите

Целите ще покажат пътната карта и визията на държавите членки в борбата им срещу измамите. Свързаните с това индикатори ще допринесат за оценката на постигнатия напредък.

4. Изготвяне на плана за действие

В плана за действие се определят действията, които трябва да бъдат извършени по отношение на всяка цел, службата, отговаряща за тях, крайният срок и свързаните с тях индикатори. Това ще бъде механизмът за наблюдение на изпълнението на стратегията. Реализирането му ще бъде от ключово значение, за да се оцени ефективността на стратегията.

5. Оценка и актуализиране на стратегията

Стратегията е един непрекъснато развиващ се документ, който следва да се прилага без ограничение във времето. Това изисква оценка и съответна актуализация на документа.

Настоящите насоки включват в приложение образец за национална стратегия за борба с измамите по ЕСИФ. Този образец е описателен, а не прескриптивен по същността си и оставя на държавите членки максимална възможност да разработват практиките си въз основа на документа в съответствие със правната си уредба, административна си организация и общата среда.

Като приложение също е включена схема, чрез която се представя кратък преглед на процеса като цяло.

Съдържание

Въведение.....	7
1. Правна среда	10
2. Подготвителен етап	12
2.1 Методология	12
2.2 Текущо състояние по отношение на мерките за борба с измамите.....	14
2.2.1 Как?	15
2.2.2 Какво да се проучи и защо?	15
2.3 Оценка на риска от измама.....	19
2.3.1. Общи елементи за извършване на оценката на риска от измами....	20
2.3.2. Каква методология за оценката на риска от измама?	20
2.3.3 Минимални изисквания за добра методология.....	21
2.3.4 Инструменти за оценката на риска от измама	22
3-Етап на изготвяне: определяне на целите на националната стратегия за борба с измамите и въвеждане на индикатори за измерване на резултатите от прилагането ѝ.....	24
3.1 Определяне на целите.....	24
3.1.1 Характеристики на целите.....	24
3.2.1. Обхванат от стратегията период.....	25
3.2 Определяне на индикаторите	25
4. Създаване на плана за действие	28
5. Оценка и актуализиране на стратегията.....	31
Приложения.....	33
Приложение 1: Съдържание на националната стратегия за борба с измамите и образец за тази стратегия	35
Приложение 2: Речник на термините.....	41
Приложение 3: изработване на национална стратегия за борба с измамите във връзка с ЕСИФ:схема.....	50

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 СОСОЛАФ за предотвратяване на измамите и се извършва от работна група от експерти от държавите членки и представители на OLAF, Генерална дирекция „Регионална политика“, Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и Генерална дирекция „Морско дело и рибарство“, които работят през едногодишен период по конкретна тема, избрана от държавите членки. Избраната тема за 2014 г. бе „Национални стратегии за борба с измамите във връзка с европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ)“.

Настоящото ръководство е изготвено въз основа на тази процедура. Целта е да се обменят добри практики и да се предоставят практически документи, които държавите членки могат да използват, за да изготвят своите национални стратегии за борба с измамите във връзка с ЕСИФ. Не съществува изискване за държавите членки да изготвят такава стратегия, но те могат да пожелаят да направят това.

Регламентът за общоприложимите разпоредби за програмния период 2014—2020 г.² изисква от държавите членки да създадат 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 възстановяват неправомерно изплатените суми в бюджета на ЕС. Надхвърлянето на обхвата на непосредствените регулаторни изисквания и вграждането на тези мерки за борба с измамите в рамките на национална стратегия за борба с измамите изглежда подходящ начин, за да се гарантира по-добро наблюдение на борбата с измамите, които нарушават финансовите интереси на ЕС и на държавите членки.

През 2011 г. Европейската комисия разработи цялостна стратегия за борба с измамите, създадена с цел да се защитят финансовите интереси на ЕС в собствените ѝ служби и в изпълнителните и децентрализираните агенции. Европейската комисия насърчава държавите членки да приемат стратегии за борба с измамите на национално равнище.

Експерти от държавите членки изразиха готовност да споделят своите знания и опит, за да се изготви, с подкрепата на OLAF, настоящото практическо ръководство с оглед предоставянето на държавите членки на насоки за изготвянето на собствени стратегии за борба с измамите в областта на ЕСИФ.

Държавите членки, разбира се, могат да изберат да разработят цялостна национална стратегия за борба с измамите, свързана с националните приходи и разходи от бюджета на ЕС и националните бюджети. Междувременно в рамките на групата на СОСОЛАФ за предотвратяване на измамите бе избрано да се реши на първо място

² Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. (член 125, параграф 4, буква в) и член 122, параграф 2).

въпросът с разходите в областта на ЕСИФ като пилотен проект. Ето защо настоящото ръководство е ограничено до тази област.

Национална 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 уязвимостите на измама в рамките на системите;
- да се оценят основните рискове от измама;
- да се планират 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; както и
- 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 страна, особено при децентрализирана управленска структура.

Стратегията следва да е 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 намали рискът от измами. То трябва да бъде направено по-ефективно чрез по-тясно сътрудничество между всички заинтересовани страни и обща подобрена координация на действията.

Откриването е критичен етап, който следва да бъде третиран с необходимото усърдие и активност от всички заинтересовани страни, органи за управление и контрол, включително одитните органи, както и правоприлагащите служби.

Разследванията и наказателното преследване са тясно свързани помежду си. За да бъдат те ефикасни, са необходими персонал с подходящи квалификации, пълно сътрудничество на органите за управление и контрол и добро сътрудничество между органите. Сътрудничеството с други действащи лица на равнището на ЕС и на национално равнище е също така от голямо значение.

Възстановяването и санкциите следва да бъдат ефективни и стриктно проследявани от съответните административни и правоприлагащи органи.

Настоящото практическо ръководство има за цел да предостави:

- поетапен метод за изготвяне на национална стратегия за борба с измамите в областта на ЕСИФ;
- основни елементи на съдържанието за изготвянето на националната стратегия за борба с измамите; както и
- конкретни елементи въз основа на натрупания опит на държавите членки.

OLAF би искала да благодари за техния принос на следните експерти:

Верена Шаби	Австрия	Федерално министерство на труда, социалната политика и защитата на потребителите
Миряна Юрич Желика Кнезич Йошко-Мислав Меджерал.	Хърватия	Министерство на финансите, Служба за борба с нередностите и измамите
Панайота Цирка	Гърция	Европейски и национални субсидии и обезщетения, Отдел за специални случаи, централа на Отдела за финансови и икономически престъпления (ОФИП)
Давид Северний	Унгария	Национална данъчна и митническа администрация — Координационна служба за борба с измамите — AFCOS
Айва Авота	Латвия	Отдел „Одит на средствата от ЕС“, Министерство на финансите/AFCOS
Антоан Дали	Малта	Кабинет на министър-председателя — Отдел за вътрешен одит и разследвания
Симона Станца	Румъния	Отдел за борба срещу измамите – Румънска служба AFCOS
Щефан Урбанек	Словашка република	Правителствена служба на Словашката република, звено „Контрол и борба срещу корупцията“, Централна точка за контакт за OLAF

1. Правна среда

В членове 310 и 325 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се изисква ЕС и държавите членки да се борят с измамата и всяка друга незаконна дейност, която може да накърни финансовите интереси на Съюза. Държавите членки приемат същите мерки за борба с измамата, засягаща финансовите интереси на ЕС, каквито предприемат за борба с измамата, засягаща собствените им финансови интереси. Без да се накърняват други разпоредби от този договор, държавите членки трябва да координират всички предприети от тях действия, насочени към закрила на финансовите интереси на ЕС срещу измама. За тази цел те организират заедно с Комисията редовно и тясно сътрудничество с компетентните служби и техните администрации.

В член 317 от 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 регламент³, приложим за общия бюджет на ЕС, се пояснява принципът на доброто финансово управление. Той изисква придържането към принципите на икономичност, ефикасност и ефективност и прилагането на ефективен и ефикасен вътрешен контрол.

Съгласно член 59, параграф 2, буква б) от Финансовия регламент на държавите членки се предоставя основната отговорност, в рамките на споделено управление, за предотвратяването, откриването и коригирането на нередностите и измамите. В това отношение държавите членки трябва да изградят солидни системи за управление и контрол с цел да се осигури добро финансово управление, прозрачност и недопускане на дискриминация. Те трябва също така да налагат ефективни, възпиращи и пропорционални санкции за получателите, когато това е предвидено по силата на законодателството на ЕС или на националното законодателство.

В Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/1995 от 18 декември 1995 г. се предоставя определение за нередност и се посочват общи разпоредби за административните мерки и санкции, които трябва 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 предоставя възможност за сътрудничество и координация между Комисията и държавите членки.

В Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности от 26 юли 1995 г. („Конвенцията за ЗФИ“) се предоставя определение за измама⁴. В Регламент (ЕС) № 1303/2013 от 17 декември 2013 г. се определят общите

³ 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.

⁴ Конвенцията за защита на финансовите интереси е в процес на преразглеждане с цел да бъдат отразени промените в правната рамка. Комисията представи предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (COM(2012)363 final от 11.7.2012 г.).

разпоредби за европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) за програмния период 2014—2020 г. В член 125, параграф 4, буква в) се изяснява задължението за управляващите органи да създадат ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите при отчитане на установените рискове.

Националното законодателство урежда прилагането на административни санкции и посочва също възможните наказателни производства и санкциите, които могат да бъдат налагани. В някои национални нормативни уредби са създадени или са упълномощени специализирани служби за разследване и/или наказателно преследване на потенциални случаи на измама в ущърб на финансовите интереси на ЕС (например Отдела за борба с измамите (ОБИ) в Румъния).

2. Подготвителен етап

Подготвителният етап в създаването на национална стратегия за борба с измамите е от решаващо значение и не трябва да се пренебрегва. Към тази важна част от процеса следва да се насочат достатъчно време и ресурси. Целта на подготвителния етап е да се получи пълна картина на начина, по който се действа срещу измамата от всички заинтересовани страни, участващи в ЕСИФ. Това ще осигури основа за решенията, които трябва да се вземат при определянето на целите, уточняването на индикаторите и изготвянето на свързания с това план за действие.

2.1 Методология

Подготвителният етап обхваща следните две стъпки:

- текущо състояние, за да се направи преглед на силните страни и на областите, в които се налага подобрене на националните системи и на въведените мерки за борба с измамите; и
- оценка на риска от измама.

Този етап ще бъде осъществен чрез: 1) проучване на съществуващата организационна структура, участници, мерки и процедури; и 2) чрез извършване на оценка на риска от измама.

Кой следва да изготви национална стратегия за борба с измамите?

Определената национална служба следва да изготви националната стратегия за борба с измамите, свързани с ЕСИФ.

Тази служба следва да разполага с:

— широк поглед на равнището на ЕС и на национално равнище върху цялата система на ЕСИФ, както и върху създадените мерки за борба с измамите; и

— правомощието да мобилизира съответните експертни познания от различни министерства, органи и служби, участващи в усвояването на фондовете на ЕС, и от министерствата, органите и службите, отговорни за финансовите разследвания и наказателното преследване.

Това е от основно значение, особено за държавите членки, в които административната система е децентрализирана.

Координационна служба за борба с измамите (AFCOS) би могла да играе ключова роля в изготвянето и мониторинга на изпълнението на национална стратегия за борба с измамите.

Службата, отговаряща за националната стратегия за борба с измамите, следва да създаде екип от експерти, способни да предоставят необходимия експертен опит.

Този екип следва да може да обхване различните етапи на цикъла за борба с измамите със знанията и опита си.

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

Кои органи трябва да участват?

Следва да бъдат включени всички органи, които отговарят 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 трябва да идват от:

- управляващите органи;
- междинните органи;
- сертифициращите органи;
- одитните органи;
- Координационна служба за борба с измамите (AFCOS);
- контролните органи на правителството или парламента;
- органите, инспектиращи публични администрации;
- разследващите органи;
- прокуратурата;
- съдилищата.

Както изброените по-горе субекти е препоръчително да се включат организации, които имат отговорности за мониторинг, надзор или управление, пряко или непряко свързани с проекти, финансирани със средства на ЕС, като:

- органи за контрол на конкуренцията;
- арбитражни комисии за възлагане на обществени поръчки;
- данъчни органи;
- митнически органи.

Екипът, който отговаря за процедурата, следва да изготви работна програма за изработването на стратегията в рамките на определен период от време. Той следва да се стреми да осигури пълна политическа подкрепа.

Каква политическа подкрепа е необходима?

Предвид широкия обхват и броя на участващите органи, службата или службите, отговарящи за изготвянето на национална стратегия за борба с измамите, вероятно ще се нуждаят от пълната политическа подкрепа на правителството.

2.2 Текущо състояние по отношение на мерките за борба с измамите

Оценката на положението изисква проучване на следните области:

- законодателството;
- организацията, например национална (централизирана или децентрализирана) или местна, посредством координатор или не, ролята на AFCOS и т.н.;
- управлението и участниците;
- процедурите (включително проверки на място);
- средствата и ресурсите (човешки ресурси и съответни инструменти, например ИТ, документи, насоки, обучение и комуникация и т.н.);
- сътрудничеството и съвместната работа на национално равнище между компетентните органи (обмен на опит и сътрудничество по конкретни случаи); и
- сътрудничеството на равнището на ЕС (с Комисията и с другите държави членки).

Техните силни и слаби страни трябва да бъдат идентифицирани и трябва да бъдат взети предвид приносът и въздействието им върху всеки от четирите етапа на цикъла за борба с измамите (предотвратяване, откриване, разследване и наказателно преследване, както и обезщетяване).

По време на този етап е важно да се определят и обмислят причините за силните страни и набелязаните области за усъвършенстване. Това ще помогне за намирането на решения. Тези причини трябва да се търсят в:

- правната среда;
- институционалната среда;
- икономическите и финансовите условия
- политическата среда.

Пример: извлечение от националната стратегия за борба с измамите на 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;*
- *несъответно законодателство;*
- *неефективно и неефикасно изпълнение на формалните правила;*

- *липса на правоприлагане и външен надзор;*
- *липса на контрол и мониторинг, особено вътрешен контрол;*
- *ниски стандарти на култура, етика, морал и на системата от ценности на обществото."*

2.2.1 Как?

Различни методи могат да бъдат използвани за оценка на настоящото положение:

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

Използването на няколко различни източници на информация ще помогне за това изводите да бъдат подкрепени.

2.2.2 Какво да се проучи и защо?

Целта на този етап е да се набележат съществуващите недостатъци — те ще стават видими при идентифицирането на силните страни и областите, в които се налага подобрение. Ето защо е важно да се оцени положението, като се съпостави с евентуалните добри практики на всеки етап на цикъла на борба с измамите.

А) Предотвратяване

Предотвратяването е от решаващо значение за борбата с измамите. По-лесно и по-рентабилно е да се предотвратяват измамите, отколкото да се коригират. Поради това 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 основно значение в борбата с измамите. Тя може значително да намали риска от измама, въпреки че не може да го отстрани напълно.

Проучването на превантивни мерки и техники следва да включва:

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

- ✓ предложения за коригиране, адаптиране или отмяна на съществуващите мерки или създаване на нови мерки;
- ✓ по-добро познаване на степента на осведоменост на обществеността относно измамите в областта на ЕСИФ; и
- ✓ по-добро познаване на равнището на етичната култура сред служителите на държавите членки относно измамите във връзка с ЕСИФ.

Ефективността на превантивните мерки зависи от наличието на солидни системи за тяхното изпълнение. Това включва:

- ✓ законодателство, което предоставя неподатливост към измами⁵;
- ✓ политика на прозрачност, подкрепена от обширна комуникация, която ще подобри осведомеността на обществеността;
- ✓ силна система за вътрешен контрол;
- ✓ високо равнище на етични стандарти 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 установен и недвусмислен документ, като например кодекс на поведение, който урежда 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 смекчаване 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; и
- ✓ тясно сътрудничество между органите на национално равнище и на равнището на ЕС.

Пример: сътрудничеството между органите в Хърватия

Съгласно Административнопроцесуалния кодекс⁶ всички институции обменят информация и си помагат взаимно при изпълнение на своите задачи; освен това две или повече институции могат да сключат споразумение за административно

⁵ Вж. Com(2000)358 окончателен от 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.*

⁶ Разпоредбата, свързана с обмена на информация между институциите, е посочена в член 26 от Административнопроцесуалния кодекс (OG 47/09).

сътрудничество. В такова споразумение следва да бъде определено подробно как и кога се обменя информация, като се уточняват например сроковете за предоставянето на информация, видът на информацията, която може да бъде обменяна, възможните санкции, ако институцията отказва да предостави информация, и средствата, чрез които информацията трябва да се предоставя, например на хартиен носител или по електронна поща.

Б) Откриване

Държавите членки следва да положат всички усилия, за да откриват нередности (включително случаи на съмнения за измами) и да предприемат подходящи действия за коригиране на положението и налагане на санкции. С оглед на това е от съществено значение националните органи да се възползват в пълна степен от инструментите и човешките ресурси, които са на тяхно разположение за откриване на нередностите.

Проучването на използваните мерки и техники за откриване трябва да включват:

- ✓ изготвяне на опис на съществуващите вътрешни и външни системи за контрол;
- ✓ проверка на това дали е налице процедура за сигнализиране на нередности и оценка на нейната ефективност;
- ✓ проверка на това дали информацията се предава по правилния път и по ефективен начин след откриването на случаи на съмнения за измами;
- ✓ изясняване на това какво включва 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; и
- ✓ уточняването на това кой отговаря за контрола на качеството на докладите (AFCOS или друг национален орган).

Ефективността на мерките за откриване зависи от наличието на солидни административни системи като:

- ✓ солидни и ясни процедури за третиране на случаи, при които има съмнения за измама, и за бързо изпращане на подходящата информация на съответните органи;
- ✓ ясна политика, която защитава сигнализирането за нарушения;
- ✓ използването от служителите на инструменти за откриване на измами;
- ✓ обучение; и
- ✓ стабилен и ефикасен механизъм за докладване.

Докладване и анализ на нередностите: полезен инструмент

В съответствие с действащите в ЕС задължения за докладване⁷ държавите членки трябва редовно да докладват случаите на нередности и съмнения за измами на Комисията (OLAF) чрез системата за управление на нередностите (СУН).

Това е от изключително значение за Комисията (OLAF) и държавите членки, тъй като им дава възможност да постигнат по-добро познаване на естеството на нередностите и измамите, схемите на измамите, мащаба на измамите, методите, които се използват за откриване, и т.н.

Тази система на докладване е полезна за определяне на най-уязвимите области, така че да бъдат приети подходящи мерки за смекчаване на рисковете. Също така тя може да увеличи бдителността на служителите по отношение на измамите.

В) Разследване и наказателно преследване

Проучването на мерките и техниките, свързани с разследването и наказателното преследване, следва да се съсредоточи върху измамите, корупцията и всякаква друга незаконна дейност, която наврежда на финансовите интереси на ЕС в областта на ЕСИФ. То включва:

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

Ефективността на мерките, свързани с разследването и наказателното преследване, зависи от наличието на солидни административни структури и системи, по-специално:

- ✓ ясни и ефективни правила за обмен 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 ЕСИФ; и
- ✓ непрекъснато обучение в тази област.

Г) Обезщетяване

Държавите членки следва да се стремят към гарантиране на осъдителни присъди при случаи на измама, корупция или каквато и да е друга незаконна дейност, която

⁷ Напр. Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията от 8 декември 2006 г. относно реда и начина на изпълнение на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета за определянето на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и на Регламент 1080/2006 на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за регионално развитие

вреди на финансовите интереси на ЕС, и следва да положат същите усилия, за да постигнат това, както ако защитаваха собствените си национални интереси. Основен възпиращ фактор за евентуалните извършители на измами е прилагането на санкции и тяхната видимост.

Проучването на мерките и техниките, свързани с обезщетяването, следва да включва:

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

Ефективността на мерките, свързани с обезщетяването, зависи от наличието на солидни административни структури и системи, по-специално:

- ✓ система от ефективни, възпиращи и пропорционални административни и/или съдебни санкции, които надхвърлят финансовата корекция, която се прилага в случай на нередност;
- ✓ ясно определяне на органите, отговорни за гарантиране на това, че санкциите се прилагат правилно и че са изпълнени определените задължения;
- ✓ ефикасни и ефективни системи за възстановяване на средства;
- ✓ статистически мониторинг; и
- ✓ обучение, семинари, практически инструменти и ръководства.

2.3 Оценка на риска от измама

При извършване на оценката на риска от измама за целите на изготвянето на стратегия за борба с измамите в областта на ЕСИФ следва да бъдат взети предвид националните особености на стратегията. Трябва да бъде намерено съответно равновесие между твърде подробната оценка на риска от измама 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 ниво, докато по-глобалният подход следва да се използва за определянето на национални цели.

Следва да се подходи разумно и елементите на процеса на оценка на риска от измама да бъдат съобразени, когато е необходимо, за да се постигне разумен баланс.

Резултати от оценката на риска от измама

Те могат да се различават между различните държави членки в зависимост от:

- големината на страната;

- степента на децентрализация;
- вида на организациите, които са оправомощени да управляват ЕСИ; и
- административната и/или съдебната структура.

2.3.1. Общи елементи за извършване на оценката на риска от измами

Следните точки следва да се има предвид при определянето на потенциални рискове от измама:

1. Лице, което може да извърши актове на измама при следните обстоятелства⁸:
 - лицето има възможност: например то е на точното място и са налице точните обстоятелства, за да действа, процедурите в сектора не са ясни или лесни за заобикаляне и т.н.;
 - лицето има мотиви: то среща затруднения при работа с повисшестоящите си или в семейния си живот или се намира във финансово затруднение;
 - лицето 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);
 - лицето има основание да смята, че вероятността от залавяне и/или наказание е много ниска.

2. Оценка на риска от измама

Оценката на риска от измама е специално насочена към откриването на условия, които могат да сочат съществуването на стимули, натиск или възможности за това лица да бъдат въввлечени в измама и други нередности, и към откриването на ситуации, които могат да доведат до случаи на нередности и измами. При оценката на вероятността от измама следва да бъде възприет много консервативен подход и да се има предвид принципът на „нулева толерантност“.

2.3.2. Каква методология за оценката на риска от измама?

Управляващите органи трябва да извършат оценка на риска от измама по силата на Регламент (ЕС) № 1303/2013, който се прилага за програмния период 2014—2020 г., както е посочено по-горе. Те могат да използват насоките относно оценката на риска от измама и ефективните и пропорционални мерки за борба с измамите, изготвени от Комисията за програмния период 2014—2020 г.⁹, или могат да използват друга методология. Независимо от избрания метод оценката на риска от измама следва да

⁸ 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.

⁹ EGESIF 14-0021-00 от 16 юни 2014 г.

се извърши с дължимата грижа, така че да се гарантира обхващането на всички бизнес области, отрасли средства и финансови инструменти (например процедури за обществени поръчки, отпускане на безвъзмездни средства и тръжни процедури за техническа помощ/предоставяне на техническа помощ).

Резултатите от оценката на риска от измами следва да се използват от службата, отговаряща за изготвянето на национална стратегия за борба с измамите, като отправна точка върху която може да се надгражда. Могат да бъдат организирани работни срещи *ad hoc* с органите за управление и контрол, за се да оцени и адаптира консолидираната дейност. С тези органи следва да бъдат обсъдено издигането в приоритет на определени рискове от измама в сравнение с други.

Не се препоръчва поверяването на оценката на риска от измама на външен изпълнител, тъй като тази задача изисква добро познаване на съществуващата система за управление и контрол и на вида на бенефициерите, които получават финансиране от програмите.

2.3.3 Минимални изисквания за добра методология

Независимо от избора на конкретна методология, тя следва да включва най-малко следните три етапа:

а) идентифициране на рисковете от измама.

б) оценка на риска от измама, като се вземат предвид вече съществуващите мерки за намаляване на тези рискове.

Тази оценка се основава на следните два индикатора:

- вероятността за извършване на измама; и
- отражението от тази измама, ако такава възникне.

Може да бъде използвана схемата, представена в приложение 1 към насоките относно посочената по-горе оценка на риска от измама. Друг пример за такава схема е представен по-долу.

Вероятността от измама може да бъде оценена по следния начин:

Оценка	Вероятност	Значение
1	Ниска	Вероятността от измама е почти нулева или много ниска и са налице само много малък брой предишни случаи, при които е извършена такава измама.
2	Средна	Съществува известен риск от измама. Това заключение е подкрепено от факта, че са налице сходни случаи в миналото. Налице е известна осведоменост за тези ситуации.

3	Висока	Съществува висок риск от измама. Това заключение е подкрепено от факта, че са налице повтарящи се и чести подобни случаи в миналото. Налице е добре осведоменост за тези ситуации.
---	--------	--

Въздействието на измамата, в случай че възникне, може да бъде оценено, както следва:

Оценка	Въздействие	Значение
1	Ниско	В случай че настъпи измама, планираните или текущите задачи и дейности няма да бъдат засегнати или ще бъдат засегнати само в минимална степен и няма да има нужда от допълнителни ресурси.
2	Средно	В случай че настъпи измама, ще е налице значително отрицателно въздействие върху текущите дейности и следователно може да се окаже необходимо да се отпуснат допълнителни ресурси, за да се гарантира, че целите на тези дейности се изпълняват.
3	Високо	В случай че настъпи измама, ще е налице значително отрицателно въздействие върху текущите дейности и ще бъде необходимо да се отпуснат значителни допълнителни ресурси, за да се гарантира, че целите на тези дейности се постигат. Тази категория се използва също така за случаите, при които дори при наличието на допълнителни ресурси вече не би било възможно да се постигнат поставените цели.

в) Класиране на риска от измами.

Това включва степенуването по важност на рисковете от измама въз основа на общата рискова експозиция и вида на рисковете. Най-значимите рискове от измама следва да бъдат разглеждани приоритетно.

2.3.4 Инструменти за оценката на риска от измама

Рисковете от измама могат да бъдат установени и оценени благодарение на познанията, натрупани по предишни случаи на измама в структурните и кохезионните фондове, както и въз основа на общоприети и повтарящи се схеми на измама. Потенциалните измами могат да бъдат класифицирани по вида на програмата или договора, стойността на договора, продължителността на проекта, етапа от проекта, за който те се отнасят, вида дейност, финансирана от проекта, географския регион или вида на бенефициера, или схемата на измамата. Тази дейност ще позволи да бъдат определени повечето области с висок риск.

Документация

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 наскорошни 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“¹⁰, насоки относно конфликтите на интереси и подправените документи;
- 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;
- доклади на ЕС, като например доклада на ЕС за борбата с корупцията; и
- проучване на Price Waterhouse Coopers относно разходите, свързани с корупцията в обществените поръчки.

Инструменти в областта на информационните технологии (ИТ)

ИТ инструментите днес са ценен инструмент за подпомагане на анализа на основните схеми на измамите и на секторите с най-висок риск. При наличие следва да се използват интензивно базите данни, извличането на данни и инструментите за измерване на риска.

Системата за управление на нередностите (СУН) е най-голямата база данни за измамите в Европа и може да се използва за анализ на измамите.

Комисията разработи Arachne, специфичен инструмент за измерване на риска, който помага да се идентифицират области (дейности, проекти, бенефициери и договори или изпълнители), при които е налице по-висок риск и които се нуждаят от допълнително внимание от органите на държавата членка. Инструментът Arachne е на разположение на всички държави членки, които са решили да го използват. Държавите членки могат също така да са създали подобни инструменти.

Други източници на информация

Трябва да се отбележат следните основни източници:

- въпросници, семинари и срещи с ръководния персонал и с други служители; и
- семинари, конференции и мероприятия, предназначени за насърчаване на обмена на добри практики на национално или международно равнище.

¹⁰ 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.

3-Етап на изготвяне: определяне на целите на националната стратегия за борба с измамите и въвеждане на индикатори за измерване на резултатите от прилагането ѝ

Целите на националната стратегия за борба с измамите представляват пътната карта на държавите членки в борбата срещу измамите в областта на ЕСИФ за следващите години. Те трябва да бъдат съпътствани от подходящи съответни индикатори, така че изпълнението на стратегията да може да бъде наблюдавано внимателно и ефикасно, както и да може да бъде оценена ефективността на стратегията.

3.1 Определяне на целите

Целите трябва да бъдат пряко и логически свързани с резултатите от текущото 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 ЕСИФ и борбата срещу измамите. Това означава, че целите следва да се основават или най-малкото да бъдат свързани с националната стратегия за борба с измамите или за борба с корупцията, ако такава вече съществува. И не на последно място, те следва също да бъдат приведени в съответствие с препоръките на ЕС.

3.1.1 Характеристики на целите

Целите следва да бъдат SMART (специфични, измерими, постижими, реалистични и обвързани с конкретен срок).

Те не трябва да бъдат толкова многобройни, че да попречат на ефективното изпълнение и мониторинг на националната стратегия за борба с измамите. Те трябва да посочват и излагат ясно приоритетите, определени от всяка държава членка в борбата срещу измамите, свързани с ЕСИФ. Целите трябва да бъдат реалистични, като се имат предвид наличните ресурси.

Формулировката на всяка цел трябва да бъде динамична и трябва ясно да показва насоката, която да се следва. Например цел 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, разследването и наказателното преследване, както и възстановяването на средства и санкциите.

Различните етапи на цикъла за борба с измамите не са независими един от друг. Те са тясно взаимосвързани. 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 правилни решения относно мониторинга на конкретни случаи, особено що се отнася до предпазни мерки като блокирането или спирането на плащанията. Накрая, както възстановяването на средства, така и инициативният подход и целесъобразността на предприетите действия имат като силен възпиращ ефект.

3.2.1. Обхванат от стратегията период

Относно периода, обхванат от стратегията, съществуват две възможности.

Първата възможност 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, обхванат от оперативните програми. Това би означавало, че стратегията следва да бъде в сила до приключването на оперативните програми за периода 2014—2020 г. Ако бъде избрана тази възможност, ще трябва да се разгледат и оперативните програми, отнасящи се за периода 2007—2013 г., като целите ще трябва да се прилагат и за тези програми.

Втората възможност е националната стратегия за борба с измамите, свързани с ЕСИФ, да се разглежда като обща стратегия, която трябва да се прилага за ЕСИФ независимо от многогодишната финансова рамка. Това означава, че периодът, свързан с националната стратегия, следва да бъде определен независимо от продължителността на многогодишната финансова рамка. Въпреки това, стратегията, целяща определяне на средносрочната и дългосрочната визия в дадена област, ще трябва да обхваща поне четири до пет години.

Пример за цели

1. Гарантиране на среда, която предоставя неподатливост към измами във връзка с ЕСИФ (създаване на подходяща правна среда).
2. Насърчаване на предотвратяването на измамите сред обществеността и сред служителите, участващи в изпълнението на ЕСИФ.
3. Осигуряване на максимална ефективност на контрола,

3.2 Определяне на индикаторите

Индикаторите са съществени елементи на стратегията за борба с измамите чрез измерване на постигнатия напредък към постигане на целите ѝ. Те ще се използват

за докладване относно стратегията и ще помогнат да се оценят последиците от изпълнението ѝ.

Индикаторите могат да бъдат количествени или качествени.

Количествен индикатор може да бъде:

- число: например брой на споразуменията за сътрудничество, подписани между компетентните органи (напр. одитните органи и съдебните органи);
- процент, отразяващ положението в определен момент: например брой на сесиите за обучение/брой на участниците по програма през дадена година; или
- процент, показващ постигнатия напредък: например $(\text{ПИ (година N)} - \text{ПИ (година N-1)}) / \text{ПИ (година N-1)} * 100$ (където ПИ = броят на случаите на съмнения за измами, съобщен на съдебните органи от управляващите, сертифициращите или одитните органи).

Качествен показател може да бъде:

- изявление с отговор „да“ или „не“: например съществува ли етичен кодекс? — да; или
- оценка на степента на съответствие в дадена област въз основа на скала (висока, средна, ниска).

Може да се сметне, че качественият индикатор е по-субективен от количествения индикатор. Той може обаче да бъде и по-подходящ и съдържателен, отколкото количествената цел. Освен това следва да се има предвид, че индикаторите трябва да се анализират и коментират не като самостоятелни единици информация, а като се отчита контекстът и другите индикатори.

Индикаторите трябва да са лесни за определяне и/или изчисляване. Това означава, че тяхната оценка трябва да не изисква тежка работа, а да се основава на съществуващи и надеждни източници (например съществуващи бази данни, използвани за отчитане на присъствието по време на обучения, или докладвани случаи на измами, например системата за управление на нередностите (СУН) и т.н.), от които основната информация би могла лесно и бързо да бъде извлечена. Индикаторите трябва да бъдат и лесни за проверка, така че да се гарантира пълна прозрачност и по този начин да се запази доверието на обществеността.

Добре подбраните индикатори ще бъдат от решаващо значение за оценката на въздействието на прилагането на стратегията и оттам — за нейното актуализиране и преработване, ако е необходимо.

Примери за индикатори

Цели	Индикатори
Гарантиране на среда, която предоставя неподатливост към измами във връзка с	Брой изменения на разпоредби на година

ЕСИФ	
Осигуряване на максимална ефективност на проверките	Среден размер на възстановените средства на извършена проверка
Подобряване на ефективността на наказателното преследване на случаи, свързани с ЕСИФ	Брой на прокурори, обучени в областта на борбата с измамите в ЕСИФ

4. Създаване на плана за действие

Стратегията за борба с измамите трябва да бъде придружена от подробен план за действие, чрез който целите се превръщат в действия. Планът за действие трябва да се разработи от службата, която отговаря за националната стратегия за борба с измамите, с подкрепата на екипа от експерти, определен от службата (вж. раздел 2.1, стр. 7). Съображенията, свързани със съотношението между разходите и ползите, и наличието на човешки ресурси стават основен въпрос на този етап. Основните усилия трябва да бъдат съсредоточени основно върху мерките, които са определени като приоритетни. Резултатите на актуалното състояние и оценката на риска от измами трябва да предоставят ясна обща картина на приоритетите.

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

- изготвяне на законодателни проекти;
- организация;
- управление;
- процедури;
- средства и ресурси;
- сътрудничество и съвместна работа на национално равнище между компетентните органи;
- сътрудничеството на равнище 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 приоритетните действия и за свързаните с това дейности по мониторинг. Тези приоритети трябва да отразяват основните области, в които стратегията може да допринесе за подобряване на действията за борба с измамите. Чрез плана също така трябва да се възлага отговорност на отделните участници или партньорите по AFCOS в рамките на държавата членка, с подкрепата, когато е целесъобразно, на други партньори, например ЕС и/или национални институции.

Планът за действие трябва да включва конкретни **задачи**, като посочва на органите, на които са възложени, и също така следва да задава целевите дати, до които целите трябва да бъдат постигнати. Задачите трябва да се разпределят в области, съответстващи на определените от националната стратегия за борба с измамите във връзка с ЕСИФ.

Всяка задача трябва да се разглежда с оглед на постигането на синергия и насърчаването на интегриран подход. Планът за действие трябва например да отчита факта, че ЕСИФ се използват за да подобряване на условията на живот на

населението на ЕС, за да се гарантира 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 в областта на ЕСИФ.

Във всяка държава членка следва да бъде създадена структурирана мрежа от органи за изпълнение на стратегията за борба с измамите във връзка с ЕСИФ и на свързания с нея план за действие. Задачата на тези мрежи ще бъде да се гарантира, че стратегията и планът за действие се изпълняват, оценяват и наблюдават по систематичен начин и че се актуализират и преразглеждат, когато е необходимо.

Възможната роля на AFCOS

В зависимост от организацията, съществуваща във всяка държава членка, изпълнението на плана за действие би могло да бъдат наблюдавано от националната координационна служба за борба с измамите (AFCOS).

AFCOS би могла да представя доклад относно изпълнението на плана за действие на годишна основа (за да се обхване периодът от 1 януари до 31 декември). Службата би могла да представи и преглед на плана за действие след две години във формат, подобен на използвания за самия план.

Сред възможните мерки, които биха могли да се предприемат, са:

- създаване на политика за сигнализиране за нарушения;
- засилване на координацията и сътрудничеството между компетентните национални органи, по-специално по отношение на обмена на знания относно схемите на измама;
- укрепване на законодателството и методологичните указания;
- повишаване на обществената информираност,
- създаване на процедура за обработване на открити нередности и съмнения за измами в ЕСИФ;
- увеличаване на капацитета на инструментите за извличане на данни и за измерване на риска, които ще помогнат да се установят рискови фактори на равнището на отделните проекти;
- засилване на сътрудничеството между органите на държавната администрация, участващи в обществени поръчки и контрол на конкуренцията;
- укрепване на почтеността и справяне с конфликтите на интереси в областта на обществените поръчки;

- изготвяне на наръчник за държавните служители, участващи в обществени поръчки, който им предоставя насоки относно ролята им за справянето с нередностите, измамите и корупцията в областта на ЕСИФ; и
- засилване на обмена на опит между националните органи и европейските партньори (OLAF, съответните генерални дирекции на Комисията, други държави членки).

5. Оценка и актуализиране на стратегията

Националната стратегия за борба с измамите трябва да бъде динамичен документ, който се адаптира и актуализира редовно, за да се вземат предвид настъпилите основни структурни и/или организационни промени и тенденциите, наблюдавани при различните видове измами.

Поради това е необходимо да се извършва редовна оценка, за да се гарантира, че предприетите действия са в правилната посока и че целите ще бъдат постигнати навреме. Оценката ще помогне да се определи до каква степен са били постигнати целите, дали възприетият дотогава подход е показал, че е подходящ, и дали е необходимо **да се актуализира стратегията**.

Оценките се провеждат периодично в съответствие със срокове — междинна оценка — която може да се определи в средата на периода, годишна оценка и т.н., или окончателно изпълнение.

Оценката следва да се извършва от органа, който координира изпълнението на стратегията. Трябва да се установи изработването на годишен доклад, за да се направи преглед на постигнатия напредък.

При изготвянето на междинната оценка би било полезно да се обмисли дали е необходимо актуализиране на стратегията, за да се гарантира постигането на определените цели. На този етап може да бъде изготвен междинен доклад за оценката.

Окончателната оценка трябва да се извърши в края на периода, обхванат от стратегията. Тя следва да представи в количествено изражение резултатите от изпълнението и да предостави основата на следващата стратегия. Оценката трябва да обхваща средствата, използвани за изпълнението, както и самите резултати. На този етап тя ще измери ефективността (резултатите или продуктите по отношение на инвестираните ресурси, или вложенията) и ефективността на стратегията (съотношението между целта на постигнатите резултати и целта, която трябва да се постигне). Резултатите от стратегията ще бъдат представени в окончателен доклад за оценка.

Критериите за оценка трябва да бъдат оформени по такъв начин, че да се определи:

- а) до каква степен резултатите от изпълнението на стратегията съответстват на планираните резултати, определени в стратегията на етапа на формулирането;
- б) съотношението на реално направените разходи за получаване на очакваните резултати спрямо разходите, изчислени при изготвянето на стратегията; и
- в) до каква степен са спазени дейностите и крайните срокове, посочени в плана за действие.

Актуализирането и адаптирането на стратегията могат да доведат до:

- актуализиране или преразглеждане на целите;

- адаптиране на индикаторите;
- актуализиране на сроковете; и
- въвеждане на нови мерки или адаптиране на съществуващи мерки.

Приложения

Приложение 1: Съдържание на националната стратегия за борба с измамите и образец за тази стратегия

Настоящият документ дава някои препоръки относно основните точки, които трябва да се доразвият в стратегията. Препоръките и предложенията са изписани с курсив. Преките предложения са изписани с нормален шрифт.

1. Въведение и общ контекст

Тази глава трябва да включва:

- *позоваване на правните рамки на ЕС и на държавите членки;*
- *позоваване на основните приоритети на национално равнище, които могат да окажат въздействие върху борбата с измамите, корупцията и всяка друга незаконна дейност;*
- *позоваване на националната стратегия или политика за борба с измамите, корупцията и всички видове финансови престъпления, ако съществува;*
- *изявление, което отразява общ ангажимент към политиката и готовността на органите да положат усилия в борбата с измамите, особено що се отнася до фондовете на ЕС; и*
- *посочване на всякакви потенциални връзки с други национални политики или политически приоритети.*

Следната информация, свързана конкретно с европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), трябва също да бъде включена:

- *списък на органите и службите, участващи в мониторинга на ЕСИФ и в борбата с измамите, корупцията и други незаконни дейности, които вредят на ЕСИФ;*
- *подробни данни за това как е структуриран мониторингът на фондовете на ЕС, т.е. дали мониторингът се извършва централизирано, децентрализирано или е структуриран по друг начин; и*
- *наличие на конкретни мерки или стратегия, свързана с борбата с измамите в този сектор.*

Посочете кой национален орган е отговорен за стратегията, в частност за изготвяне на стратегията и за мониторинга на изпълнението ѝ.

Посочете периода, обхванат от стратегията.

2. Актуално състояние и оценка на риска от измама

Посочете причините, поради които е необходима стратегия (т.е. контекста на стратегията).

Посочете основните области, в които са установени силните страни и областите, в които се налага подобрене, при оценяването на текущото положение и посочете причината за тези недостатъци. Не е необходимо да се описва подробно всяка област (законодателство, организационна структура, 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 съсредоточите върху основните области, в които се налага подобрене, и които ще бъдат обхванати от целта.

Обобщете основните констатации от оценката на риска от измами и се съсредоточете върху онези, които ще изискват специфичен принос в рамките на стратегията.

Завършете с областите, при които стратегията трябва да служи за отстраняване на „пропуски“ в действащата система и по този начин да подобри ефективността на мерките за борба с измамите.

Посочете принципите и ценностите, които придружават стратегията.

3. Средства и ресурси

В тази глава трябва да се опишат накратко основните средства и ресурси, които ще играят роля в изпълнението на стратегията (специализирани служби за борба с измамите, мрежи, координационни комитети, междуведомствени мрежи, междуведомствени споразумения, информационни системи, процедури и указания). По-специално в тази глава трябва:

- да се направи обзор на службите, отговорни за управлението, сертифицирането и одита на ЕСИФ;*
- да се направи обзор на службите, отговарящи за борбата с измамите, корупцията и други незаконни дейности, които са във вреда на ЕСИФ;*
- когато е уместно, да се предостави информация относно ролята на информационните системи в борбата срещу измамите; и*
- да се предостави информация относно политиката на обучение и ресурсите за обучение.*

4. Целта на стратегията, целите и свързаните с тях индикатори и мястото им в цикъла за борба с измамите

Опишете целта на стратегията.

Дайте кратко описание на всяка цел. Следва да бъде направена препратка към нуждите, определени в глава 2, тъй като целта следва да произтича логически от тях.

Целите като цяло трябва да обхващат всички етапи от цикъла за борба с измамите (предотвратяване, откриване, разследване и наказателно преследване, както и обезщетяване). Една цел може да обхваща един или повече етапи от цикъла.

Цел 1:

Контекст (защо тази цел е приоритет)

Описание (желан резултат)

Индикатор

Цел 2:

Контекст (защо тази цел е приоритет)

Описание (желан резултат)

Индикатор

...

5. 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 мерки и се определят отговорностите на съответните участници с целеви дати, до които целта трябва да бъде постигната. Целевите дати се определят в зависимост от степента на приоритет.

Изпълнението на плана за действие ще бъде наблюдавано от [наименование на компетентния орган] и ще бъде оценявано на годишна или двугодишна основа. Доклад ще бъде изготвен и представен на [правителството, Министерство на...,...].

Планът за действие обхваща всички етапи от цикъла за борба с измамите: предотвратяване, откриване, разследване и предприемане на коригиращи мерки.

Колоните „цел“, „мярка или действие“, „отговорна служба“, „краен срок“ и „индикатор“ са задължителни, а последните две колони — „рискове“ и „финансови и човешки ресурси“ са незадължителни. Държавите членки биха могли да разгледат възможността за добавяне на други колони в съответствие със специфичните им потребности.

Цел 1	Мярка или действие	Отговорна служба	Краен срок	Индикатор	Риск (от непостигане на целите)	Финансови и човешки ресурси
Цел 2	Мярка или действие	Отговорна служба	Краен срок	Индикатор		

Цел 3	Мярка действие	или Отговорна служба	Краен срок	Индикатор		

6. Оценка и актуализиране на стратегията

Изпълнението на стратегията ще бъде оценено в съответствие със следните срокове: *[посочете графика за междинната оценка и окончателната оценка на стратегията]*. Всяка оценка ще бъде подробно изложена в доклад, в който:

- се описва методологията на оценяване;
- се оценява степента на постигане на целите;
- се прави заключение относно последващите стъпки, които 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 службата, отговорна за изпълнението, да направи промени в самата стратегия.

Актуализирането и адаптирането на стратегията могат да включват, когато е приложимо:

- преразглеждане на поставените цели;
- адаптиране на планирането и управлението на ресурсите;
- актуализиране на мерките и/или крайните срокове; и
- преглед на отговорните служби.

Окончателна оценка на изпълнението на стратегията ще бъде извършена до *[посочете дата]* и стратегията ще бъде подновена.

Приложение 2: Речник на термините

за националните стратегии за борба с измамите във връзка с европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ)

План за действие за националната стратегия: пътна карта със стъпки за изпълнение на националната стратегия за борба с измамите във връзка с ЕСИФ 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.

AFCOS (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.

Agachne: 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 ЕСИФ, 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 трябва 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 точка 13 от член 2 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 си¹¹.

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 отстраняванията¹².

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 изпълнение на официалните му задължения¹³. 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

¹¹ Наказателна конвенция относно корупцията, Страсбург, 27.1.1999 г.

¹² ОВ L 344, 20.12.2008 г.

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

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 ЕСИФ, 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)¹⁴.

ЕСИФ: 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.

Европейската инвестиционна банка (ЕИБ): финансовата институция на ЕС, създадена с Договора от Рим. Нейната роля е да допринесе 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.

¹⁴ Проучване относно корупцията в сектора на здравеопазването, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, октомври 2012 г.

Борба с престъпността 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 съюз¹⁵¹⁶:

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 общности¹⁷ 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.

¹⁵ ОВ С 316, 27.11.1995 г., стр. 49.

¹⁶ 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 поведение, което представлява престъпление, а нередността е незначителна 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.).

¹⁷ 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.

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 деяние¹⁸: 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.

Нередност: В съответствие с Регламент (ЕС) № 1303/2013, всяко нарушение на правото на Съюза или на националното право, свързано с прилагането на правото на Съюза, произтичащо от действие или бездействие на икономически оператор, участващ в изпълнението на ЕСИФ, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на бюджета на Съюза чрез начисляване на неправомерен разход.

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

¹⁸ По аналогия вж. раздел 15 от Закон № 300/2005 (Наказателен кодекс на Словакия).

насърчи другата страна да сътрудничи по незаконна схема¹⁹. 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 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 подрепа от структурните фондове. Той отговаря 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 текущото 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.

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 ЕСИФ 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.

¹⁹ Проучване относно корупцията в сектора на здравеопазването, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, октомври 2012 г.

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 ЕСИФ, 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 разделяне 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.

Възстановяване на средства: обстоятелства, при които Европейската комисия е длъжна да поиска от държава членка да върне разпределеното за нея структурно финансиране. Възстановяването е налице, когато:

1. не всички средства, отпуснати на държавата членка, са били необходими;
2. получени са средства за осъществяването на дейност, която вече е била извършена; или
3. средства от структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС са били неправомерно употребени поради измама или небрежност.

Във всяка от тези три ситуации Европейската комисия има право да поиска от съответната държава членка да възстанови финансирането. Процедурите по възстановяване на средства, посочени в правото на ЕС, могат да бъдат задействани с цел събиране на съответните суми. За фондовете по линия на политиката на сближаване сертифициращ орган съставя и изпраща на Комисията отчет за разходите и заявления за плащане за всяка оперативна програма. Органът трябва също така да удостовери точността на разходните позиции и да прецени дали са спазени съответните правила и разпоредби на ЕС. Ако бъде открит проблем — поради несъответствия в отчетите или в резултат на проверки от страна на Комисията или други органи — сертифициращият орган отговаря за контролирането на възстановяването на средства. При необходимост местната съдебна система може да бъде използвана, за да се приведе в действие процедурата по възстановяване.

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.

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, която 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 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 фондове включват Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието и Финансовия инструмент за ориентиране на рибарството.

Съмнение за измама: в съответствие с член 1а, параграф 4 от Регламенти (ЕО) № 1681/94 и (ЕО) № 1831/1994, изменени съответно с Регламент (ЕО) № 2035/2005 и Регламент 2168/2005, член 27, буква в) от Регламент (ЕО) № 1828/2006, член 54, буква в) от Регламент (ЕО) № 498/2007 и член 2, параграф 4 от Регламент № 1848/2006, всяка нередност, която води до откриването на административно и/или съдебно производство на национално равнище, с цел да се установи наличието на умишлено поведение, по-специално измама, както е определена в член 1, параграф 1, буква а) от Конвенцията относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности²⁰. От 2006 г. насам от държавите членки се изисква да посочват дали нередностите са основание за съмнение за наличие на измама.

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.

²⁰ 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.

Приложение 3 – Изготвяне на национална стратегия за борба с измамите във връзка с ЕСИФ – диаграма

