



Брюксел, 27.7.2023 г.
COM(2023) 464 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

34-ти годишен доклад относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз и борбата с измамите — 2022 г.

{SWD(2023) 272 final} - {SWD(2023) 273 final} - {SWD(2023) 274 final} -
{SWD(2023) 275 final} - {SWD(2023) 276 final}

Съдържание

1.	Въведение	4
2.	Акцент върху ключови мерки на равнището на ЕС.....	5
2.1.	Преработване на Финансовия регламент.....	5
2.2.	Изпълнение на националните планове за възстановяване и устойчивост	6
2.3.	Транспониране на Директивата за ЗФИ — актуално състояние	7
2.4.	Преразглеждане на плана за действие, придружаващ Стратегията на Комисията за борба с измамите.....	7
2.5.	Програмата на Съюза за борба с измамите	8
2.6.	Програми на ЕС в областта на митниците и данъчното облагане.....	8
2.6.1.	Програма „Фискалис“.....	8
2.6.2.	Програма „Митници“.....	9
2.6.3.	Програма „Инструмент за финансова подкрепа за оборудване за митнически контрол“.....	9
2.7.	Резолюция на Европейския парламент във връзка с доклада относно ЗФИ за 2021 г.	9
2.8.	Други инициативи.....	10
2.8.1.	Клаузи за борба с измамите в международни споразумения	10
2.8.2.	Втори план за действие за борба с незаконната търговия с тютюневи изделия	11
2.8.3.	Борба с изпирането на пари и с финансирането на тероризма	11
3.	Мерки на държавите членки за защита на финансовите интереси на ЕС.....	11
3.1.	Национални стратегии за борба с измамите.....	11
3.2.	Мерки за борба с измамите, приети на национално равнище.....	12
3.3.	Изпълнение на препоръките на Комисията от 2021 г. към държавите членки	16
4.	Борба с нередностите, измамите, корупцията и конфликтите на интереси, които са във вреда на бюджета на ЕС	17
4.1.	Общ преглед	17
4.1.1.	Разследвания на OLAF	18
4.1.2.	Разследвания на EPPO	18
4.2.	Приходи — Традиционни собствени ресурси.....	19
4.3.	Разходи.....	20
4.3.1.	Земеделие.....	20
4.3.2.	Политика на сближаване	22
4.3.3.	Други бюджетни области	23
4.4.	Организирана престъпност, корупция и конфликти на интереси	24
5.	Заклучения и препоръки	25
5.1.	Придобиване на знания за измамите с цел по-ефективна борба с тях	25
5.2.	Иновации в областта на борбата с измамите: цифровизацията е важна	26
5.3.	Укрепване на управлението на борбата с измамите	26

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

В съответствие със задължението, установено в член 325, параграф 5 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), Комисията, в сътрудничество с държавите — членки на ЕС, представя ежегодно на Европейския парламент (ЕП) и на Съвета доклад относно мерките, предприети за прилагането на посочения член (известен като „доклада относно ЗФИ“). Въз основа на посочения доклад Европейският парламент приема годишното си предложение за резолюция относно защитата на финансовите интереси на ЕС и борбата с измамите.

В доклада относно ЗФИ за 2022 г. се акцентира върху мерките на равнище ЕС и на национално равнище, насочени към засилване на защитата на финансовите интереси на Съюза.

Изпълнението на националните планове за възстановяване и устойчивост вече е в пълен ход и Комисията предприе няколко действия, за да гарантира правилното им осъществяване. По-специално, в момента се провеждат системни одити, насочени към защитата на финансовите интереси на ЕС, като се подчертават добрите практики и се установяват слабостите, които трябва да бъдат коригирани.

Програмата на Съюза за борба с измамите се изпълнява вече втора година, като по нея се финансират инициативи в целия ЕС за засилване на борбата с измамите и се подпомага поддръжката и разработването на ИТ инструменти, с които се подкрепят административната помощ в митниците и докладването на нередности.

Предложеното преработване на Финансовия регламент е насочено към повишаване на прозрачността при използването на средствата на ЕС и засилване на цифровизацията в борбата с измамите, които ги засягат. Цифровизацията в областта на борбата с измамите ще бъде тема и при преразглеждането на плана за действие, придружаващ Стратегията на Комисията за борба с измамите, предвидено за 2022 г.

Държавите членки приеха корективни мерки в резултат на производствата за установяване на нарушение, започнати от Комисията във връзка с неправилното транспониране на Директивата за ЗФИ. Очаква се повечето от тези действия да бъдат завършени през следващите месеци.

24 държави членки са въвели стратегия за повишаване на защитата на финансовите интереси на ЕС или са в процес на окончателно изготвяне на стратегия. Тези стратегии се различават по отношение на обхвата и фокуса, но най-често срещаният подход е приемането на национална стратегия за борба с измамите (НСБИ).

Държавите членки също така до голяма степен са се съобразили с препоръките на Комисията за засилване на анализа на риска и повишаване на цифровизацията в областта на борбата с измамите.

Европейската служба за борба с измамите и Европейската прокуратура играят важна роля в цялостната архитектура на ЕС в областта на борбата с измамите във връзка с разследванията на измами, корупция, конфликти на интереси и други нередности, засягащи финансовите интереси на ЕС. Броят на докладваните от държавите членки свързани и несвързани с измами нередности в областта на митниците и споделеното управление леко се е увеличил в сравнение с 2021 г., докато финансовото им въздействие е намаляло. Въз основа на анализа на посочените данни в доклада се подчертават основните области, изложени на риск, във връзка с митниците, селското стопанство и политиката на сближаване.

Разкриването и докладването на предполагаемите измами, както и последващите действия все още могат да бъдат значително подобрени. Все още съществуват значителни различия

между държавите членки. Държавите членки с малък брой измами следва да инвестират в анализ на риска от измами, за да преценят дали ниската степен на разкриване се дължи на действително ниско ниво на измами или на системни слабости в системите за разкриване или докладване.

Цифровизацията в областта на борбата с измамите трябва да бъде в основата на стратегиите за борба с измамите. Тя представлява както ресурс, така и заплаха, тъй като измамниците все по-често използват новите технологии и се възползват от тях, за да извършват престъпленията си. Държавите членки следва да гарантират, че цифровизацията в областта на борбата с измамите е част от техните НСБИ. Комисията отново отправя препоръките си към държавите членки, които все още не са приели НСБИ, да го направят.

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

AFCOS	Координационна служба за борба с измамите
AFIS	Информационна система за борба с измамите
ФУМИ	Фонд „Убежище, миграция и интеграция“
БИП	Борба срещу изпирането на пари
ОИП	Обвързваща информация за произход
СКБИ	Стратегия на Комисията за борба с измамите
ОСП	Обща селскостопанска политика
	Инструмент за финансова подкрепа за оборудване за митнически контрол
CCEI	
CRMS	Обща митническа система за управление на риска
EDES	Система за ранно откриване и отстраняване
ЕП	Европейски парламент
EPPO	Европейска прокуратура
ЕСИФ	Европейски структурни и инвестиционни фондове
ЕС	Европейски съюз
ФЕПННЛ	Фонд за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица
ФР	Финансов регламент
БВП	Брутен вътрешен продукт
IMS	Система за управление на нередностите
ИПП	Инструмент за предприсъединителна помощ
СМО	Съвместни митнически операции
МАА	Административна взаимопомощ
МФР	Многогодишна финансова рамка
НСБИ	Национални стратегии за борба с измамите
OLAF	Европейска служба за борба с измамите
ЗФИ	Защита на финансовите интереси
МВУ	Механизъм за възстановяване и устойчивост
НИТРИ	Научни изследвания, технологично развитие и иновации
ТЕН	Трансевропейска мрежа
ДФЕС	Договор за функционирането на Европейския съюз
ТСР	Традиционни собствени ресурси
ПБИ	Програма на Съюза за борба с измамите
ДДС	Данък върху добавената стойност

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Бюджетът на ЕС за 2022 г. възлиза на около 170,6 милиарда евро, което представлява около 1 % от brutния вътрешен продукт (БВП) на ЕС. Многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г. възлиза на 1 074,3 милиарда евро. Допълнителни средства се предоставят от Next Generation EU — пакета за икономическо възстановяване на ЕС след COVID-19, в който са предвидени 750 милиарда евро за изразходване между 2021 и 2026 г.

С помощта на тези средства ЕС финансира своите политики и популяризира своите цели и ценности.

Държавите — членки на ЕС, управляват най-голям дял от разходите на ЕС и събират традиционните собствени ресурси (ТСР), предимно мита.

В съответствие с [член 325](#) от Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС) ЕС и неговите държави членки се борят с измамата и с всяка друга незаконна дейност, която засяга финансовите интереси на ЕС¹. В съответствие с член 325, параграф 5 от ДФЕС Комисията, в сътрудничество с държавите — членки на ЕС, внася ежегодно в Европейския парламент (ЕП) и в Съвета доклад относно приетите мерки за прилагането на посочения член. С настоящия доклад, известен още като доклада относно ЗФИ (защита на финансовите интереси на ЕС), се изпълнява посоченото задължение за 2022 г. Докладът се придружава от пет работни документа².

Карта 1: Методически подход

Всички приложими определения са посочени в картата 1, 2 и 3 на [доклада относно ЗФИ за 2021 г.](#)

Докладът относно ЗФИ за 2022 г. е посветен на ключови инициативи на равнището на ЕС и на национално равнище. В цифровата версия се предоставя допълнителна информация чрез хипервръзки и вградено допълнително съдържание.

Раздел 2 от доклада е посветен на мерките на равнището на ЕС, а раздел 3 — на мерките, предприети на национално равнище. В раздел 4 са представени данни и основни констатации от анализа на борбата с измамите, корупцията, конфликтите на интереси и други нередности, засягащи бюджета на ЕС. Докладът завършва със заключения и препоръки, представени в раздел 5.

¹ Член 310, параграф 6 от ДФЕС.

² Настоящият доклад относно ЗФИ се придружава от пет работни документа на службите на Комисията:

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

2. АКЦЕНТ ВЪРХУ КЛЮЧОВИ МЕРКИ НА РАВНИЩЕТО НА ЕС

Този раздел от доклада е посветен на основните събития, свързани с ключови политически и законодателни инициативи на равнището на ЕС за защита на финансовите интереси на ЕС. Списъкът не е изчерпателен.

2.1. Преработване на Финансовия регламент

Основната причина за преразглеждането на Финансовия регламент (ФР)³ е привеждането му в съответствие с пакета за многогодишната финансова рамка (МФР), като се гарантира, че всички общи финансови правила са включени в единна нормативна уредба и по този начин се осигурява по-голяма правна сигурност за институциите на ЕС и получателите на средства. По отношение на защитата на финансовите интереси на ЕС чрез целевото изменение на ФР Комисията възнамерява да подобри допълнително: i) начина, по който се предоставя информация на обществеността относно това как се използва бюджетът на ЕС и кой получава финансиране от ЕС; и ii) защитата на бюджета на ЕС срещу нередности, измами, корупция и конфликти на интереси.

Във връзка с първата цел предложението изисква от държавите членки и другите органи, които изпълняват бюджета на ЕС при всякаква форма на управление, да предоставят на Комисията веднъж годишно информация относно получателите на финансиране от ЕС, включително собствен идентификационен код, когато получателите са юридически лица. Комисията ще добави към тази информация наличната информация за прякото управление и ще отговаря за консолидирането, централизирането и публикуването на информацията в база данни на единен уебсайт — подобрена версия на **Системата за финансова прозрачност**, която ще обхваща всички форми на управление. Правата на бенефициерите по отношение на личния им живот и личните им данни ще продължат да бъдат защитени⁴.

За постигането на втората цел ще бъдат използвани три начина. На първо място, Комисията предлага да се направи **задължително използването на единна интегрирана информационна система** за извличане на данни и оценка на риска. На второ място, Комисията предлага също така да се **разширят обхватът и ефективността на системата за ранно откриване и отстраняване (EDES)**⁵, като я укрепи чрез по-добро насочване на нейното прилагане към фондовете както при споделено, така и при пряко управление (например в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост). Комисията предложи също така да се предвиди възможност за отстраняване на свързаните субекти и/или действителните собственици на основния отстранен субект от участие в търгове за обществени поръчки и в крайна сметка от получаване на средства от ЕС. Като основания

³ COM(2022) 223 final, 16.5.2022 г.

⁴ В съответствие с Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 1) и Регламент (ЕС) 2018/1725 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2018 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Регламент (ЕО) № 45/2001 и Решение № 1247/2002/ЕО (ОВ L 295/39, 21.11.2018 г.).

⁵ За подробен преглед на решенията, взети от експертната комисия през 2022 г., вж. документа „Система за ранно откриване и отстраняване (EDES) — Експертна комисия, посочена в член 143 от Финансовия регламент“, придружаващ настоящия доклад.

за отстраняване се добавят отказът да се сътрудничи при разследвания, проверки или одити, извършвани от разпоредител с бюджетни кредити, Европейската служба за борба с измамите (OLAF), Европейската прокуратура (EPPO) или Сметната палата, както и подбуждането към омраза или дискриминация. На трето място, с предложените изменения на Финансовия регламент, ако бъдат одобрени от съзаконодателите, ще се **повишат ефикасността и качеството на контрола и одитите с помощта на цифровизацията и нововъзникващите технологии**, като например машинното самообучение, автоматизацията на роботизираните процеси и изкуствения интелект. Цифровизацията в областта на борбата с измамите също е тема и при предприетото през 2023 г. преразглеждане на плана за действие, придружаващ Стратегията на Комисията за борба с измамите (СКБИ)⁶.

2.2. Изпълнение на националните планове за възстановяване и устойчивост

По линия на Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) се предоставя подкрепа за изпълнението на реформите и инвестициите, посочени в националните планове за възстановяване и устойчивост. Регламентът за МВУ изисква от държавите членки да предприемат всички подходящи мерки за защита на финансовите интереси на Съюза и да гарантират, че използването на средствата е в съответствие с приложимото право на ЕС и с националното право. Поради това държавите членки са длъжни да въведат ефективни и ефикасни системи за контрол и да гарантират спазването на цялото приложимо национално и европейско законодателство, включително правилата за обществените поръчки и държавните помощи. Държавите членки имат отговорността да осигурят защитата на тези средства от измами, корупция, конфликт на интереси (определени като „сериозни нередности“) и двойно финансиране⁷.

Комисията направи оценка на тези системи за контрол преди одобряването на плановете и впоследствие извърши одити на системите⁸.

В одитната стратегия на Комисията е предвидено такива одити да бъдат извършени на системите за управление и контрол във всички държави членки. През 2022 г. Комисията извърши 16 одита на системите, насочени към защитата на финансовите интереси на ЕС⁹.

Тези одити на системите обхванаха 16 координиращи органа и 48 изпълнителни органа като министерства и агенции. До края на 2023 г. всички държави членки ще бъдат одитирани поне веднъж. През първото тримесечие на 2023 г. са изпълнени 5 задания за извършване на одит. Одитираните органи бяха избрани въз основа на оценка на риска.

Въз основа на текущата одитна работа Комисията установи различия в начина, по който различните одитирани изпълнителни и координиращи органи прилагат системите за вътрешен контрол.

⁶ Вж. раздел 2.4.

⁷ През 2021 г. Европол, OLAF, EPPO, Евроюст и 21 държави членки обединиха усилията си в операция SENTINEL, за да изпреварят очакваната вълна от измами, засягащи фондовете за възстановяване. За повече подробности вж. [доклада относно ЗФИ за 2021 г., моментна снимка 11, стр. 28](#).

⁸ За оценката на плановете — вж. [доклада относно ЗФИ за 2021 г., раздел 5.3](#).

⁹ Испания, Словакия, Естония, Дания, Гърция, Чехия, Италия, Литва, Малта, Словения, България, Кипър, Финландия, Ирландия, Латвия и Полша.

При одитите на МВУ бяха установени добри практики сред някои изпълнителни органи, като например оценка на риска по отношение на персонала на чувствителни позиции, процедури за откриване на възможни измами и корупция, по-специално използването на инструменти за извличане на данни, процедури за откриване на възможни конфликти на интереси и процедури за проверка на възможно двойно финансиране преди решението за предоставяне на безвъзмездни средства.

Основните проблеми, които бяха установени, са свързани с липсата на достатъчна координация/надзор от страна на координиращите органи, непълните стратегии за борба с измамите, липсващите елементи в оценките на риска от измами, необходимостта от подобряване на предварителния контрол с цел предотвратяване на конфликти на интереси, слабо участие в дейности по обучение, организирано с цел повишаване на осведомеността относно измамите, както и недостатъците при докладването на нередности пред OLAF с цел евентуално разследване. Комисията отправя препоръки, а държавите членки изразиха съгласие относно крайните срокове за изпълнението им, за да разрешат тези проблеми.

2.3. Транспониране на Директивата за ЗФИ — актуално състояние

Директива (ЕС) 2017/1371 относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (Директива за ЗФИ)¹⁰ беше приета на 5 юли 2017 г. Крайният срок за транспониране на директивата изтече на 6 юли 2019 г. Комисията предприе действия за справяне с нерешените въпроси, свързани със съответствието, в някои държави членки¹¹.

До края на 2022 г.¹² бяха започнати производства за установяване на нарушение срещу 18 държави членки за неправилно транспониране на директивата.

Наред с Чехия, за която производството за установяване на нарушение беше приключено през 2022 г., голяма част от тези държави се очаква да постигнат пълно съответствие с Директивата за ЗФИ през следващите месеци.

2.4. Преразглеждане на плана за действие, придружаващ Стратегията на Комисията за борба с измамите

Целта на приетата през 2019 г. СКБИ е да се подобри допълнително предотвратяването, разкриването и санкционирането на измамите и да се осигури рамка за продължаващите усилия на Комисията за намаляване на равнището на измамите с бюджета на ЕС. Тя е придружена от план за действие, съдържащ 63 действия, адресирани до Комисията, от които 60 са изпълнени до края на 2022 г. (или, когато са с непрекъснат характер, са в

¹⁰ Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 г. относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (ОВ L 198, 28.7.2017 г., стр. 29—41).

¹¹ Вж. [раздел 5.1 от доклада относно ЗФИ за 2021 г.](#)

¹² Към 10 юни 2023 г. Комисията беше започнала производства за установяване на нарушение срещу 20 държави членки за неправилно транспониране на директивата. От тези 20 производства две са започнати през 2023 г. (България и Полша), едно е приключено (Чехия), а за един случай (Финландия) Комисията реши да изпрати мотивирано становище. За останалите 16 държави (Белгия, Кипър, Естония, Гърция, Испания, Хърватия, Унгария, Люксембург, Латвия, Малта, Нидерландия, Португалия, Румъния, Швеция, Словения и Словакия) Комисията понастоящем извършва оценка на отговорите от държавите членки на официалните уведомителни писма.

процес на изпълнение). За да бъдат осигурени постоянни усилия от страна на Комисията по отношение на борбата с измамите и да се отговори на новите предизвикателства, през 2022 г. OLAF започна подготовка за преразглеждане на плана за действие.

2.5. Програмата на Съюза за борба с измамите

В рамките на Програмата на Съюза за борба с измамите (ПБИ), чийто бюджет за периода 2021—2027 г. възлиза на 181 милиона евро, се предоставя финансова подкрепа за защитата на финансовите интереси на ЕС от страна на държавите членки; за организирането на административна взаимопомощ и сътрудничество по митническите и земеделските въпроси (компонент AFIS); както и за разработването и поддържането на Системата за управление на нередности (IMS) за докладване на нередности от страна на държавите членки.

С решението за финансиране от 2022 г. бяха отпуснати 15,4 милиона евро за компонента „Херкулес“, 9 милиона евро за компонента AFIS и около 1 милион евро за компонента IMS. Получените средства бяха успешно усвоени през 2022 г., като бяха използвани различните налични финансови инструменти:

- бяха публикувани и оценени две покани за представяне на предложения, като бяха сключени 38 споразумения за предоставяне на безвъзмездни средства на органи, университети и научноизследователски институти на държавите членки;
- по програмата бяха финансирани и различни дейности в полза на органите на държавите членки, като например специализирано обучение на криминалисти и анализатори и достъп до търговски бази данни;
- бяха сключени административни споразумения със Съвместния изследователски център, който предоставя специализирана аналитична подкрепа за изследвания на нови методи за идентифициране на потенциални митнически измами и, по целесъобразност, за разработване на свързаните с тях ИТ инструменти за органите на държавите членки (напр. автоматичен инструмент за наблюдение, анализ на движението на контейнери и анализ на тютюневите изделия).

2.6. Програми на ЕС в областта на митниците и данъчното облагане

2.6.1. Програма „Фискалис“

Програма „Фискалис“ има за цел да предоставя подкрепа за данъчните органи с цел подобряване на функционирането на вътрешния пазар, насърчаване на конкурентоспособността, борба с данъчните измами, отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци, както и подобряване на събирането на данъци, като по този начин спомага за защитата на финансовите интереси на държавите членки и данъкоплатците. Програмата подпомага съответните органи при прилагането на правото на ЕС в областта на данъчното облагане, като осигурява обмен на информация, подкрепя административното сътрудничество и спомага за намаляване на административната тежест за данъчните органи и на разходите на данъкоплатците за спазване на изискванията, когато това е необходимо.

През 2022 г. продължи изпълнението на дейностите по програма „Фискалис“ в областта на данъчното облагане, включително по отношение на цифровия преход. Например по програмата бяха финансирани дейности, които подпомагат автоматичния обмен на информация, позволяващ на данъчните администрации да укрепят капацитета си за

справяне с данъчните измами, отклонението от данъчно облагане и агресивното данъчно планиране.

2.6.2. Програма „Митници“

Програма „Митници“ на ЕС подпомага разработването и функционирането на централните информационни системи за митниците в Европейския съюз. Програмата има за цел да се защитят финансовите и икономическите интереси на ЕС и неговите държави членки.

През 2022 г. продължи изпълнението на дейностите по програма „Митници“ в съответствие с политическите приоритети на Съюза, по-специално по отношение на цифровия и екологичния преход, и с цел подпомагане на безпроблемното функциониране на митническия съюз. По-специално, по отношение на информационните системи, през 2022 г. започна да функционира Митническата система за управление на риска 2 (CRMS), която позволява обмен на информация, свързана с риска, в реално време между митническите администрации на държавите членки, което дава възможност за значителни подобрения в обмена на информация за риска и комуникацията между експертите на държавите членки, работещи в областта на рисковете и управлението на риска.

2.6.3. Програма „Инструмент за финансова подкрепа за оборудване за митнически контрол“

Програмата „Инструмент за финансова подкрепа за оборудване за митнически контрол“ (CCEI) подкрепя закупуването, поддръжката и модернизирането на оборудване за митнически контрол, което служи за проверка без нарушаване на целостта, откриване на скрити предмети у хора, откриване на радиация, идентифициране на нуклиди, анализ на пробите в лаборатории, вземане на проби и анализ на пробите на място, както и претърсване с ръчни устройства и други видове оборудване с иновативни детекторни технологии без нарушаване на целостта.

През 2022 г. по силата на подписаните в рамките на първата многогодишна работна програма на CCEI споразумения за отпускане на безвъзмездни средства бяха отпуснати 273,5 милиона евро от ЕС за съфинансиране на закупуването, поддръжката и модернизирането на най-съвременното оборудване за митнически контрол в граничните контролно-пропускателни пунктове и митническите лаборатории в целия Съюз.

2.7. Резолюция на Европейския парламент във връзка с доклада относно ЗФИ за 2021 г.

На 19 януари 2023 г. Европейският парламент прие своята резолюция относно защитата на финансовите интереси на ЕС за 2021 г.¹³

В резолюцията се приветстват усилията на Комисията за защита на финансовите интереси на ЕС и се препоръчват по-нататъшни действия в различни области, свързани с борбата с измамите. В резолюцията се отбелязва, че Парламентът следва да играе значителна роля в управлението на МВУ, и се призовава за по-високи равнища на цифровизация, оперативна съвместимост на системите за данни и хармонизиране на мониторинга и докладването в ЕС. Парламентът подчерта основните заплахи за бюджета на ЕС, като трансграничната организирана престъпност и корупцията. Той също така изиска от Комисията да представи

¹³ Досие на процедура [2022/2152\(INI\)](#).

предложение за създаване на междуинституционален орган по етика, да укрепи механизмите си за вътрешен контрол и да въведе „периоди на прекъсване“, за да се справи с явлението „кадрова въртележка между държавния и частния сектор“. Парламентът подчерта ролята на OLAF, ЕРРО, Евроюст и Европол в борбата с измамите и корупцията и отново призова да им бъдат осигурени достатъчно ресурси. Парламентът изиска от Комисията да предприеме необходимите стъпки, за да гарантира ефективното транспониране на Директивата за ЗФИ, Директива (ЕС) 2018/843 („Пета директива относно борбата срещу изпирането на пари“)¹⁴ и Директива (ЕС) 2019/1937 („Директива за лицата, сигнализиращи за нередности“)¹⁵. Парламентът подчерта, че средствата, изразходвани в държави извън ЕС, следва да бъдат по-добре контролирани.

Моментна снимка 1 — Отговор на Комисията във връзка с резолюцията на ЕП

Комисията вече е предприела действия в няколко области, обхванати от резолюцията. Предложеното преработване на Финансовия регламент¹⁶ има за цел да се подобри защитата на финансовите интереси на ЕС, включително чрез цифровизация в областта на борбата с измамите. Както бе обявено от председателя Фон дер Лайен¹⁷, Комисията наскоро представи цялостен пакет от законодателни актове за борба с корупцията¹⁸, насочен към предотвратяване на корупцията и изграждане на култура на почтеност, хармонизиране на определенията за престъпления, повишаване на равнището на наказателните санкции и осигуряване на ефективни разследвания и наказателно преследване на корупцията (включително във връзка със защитата на финансовите интереси на ЕС). Комисията внесе предложение¹⁹ за съвместно споразумение за създаване на междуинституционален орган по етика. ЕРРО получи допълнителен персонал, за да се справи с повишеното работно натоварване. През 2023 г. OLAF ще извърши преглед на координационните служби за борба с измамите (AFCOS), за да прецени дали са необходими допълнителни действия за тяхното укрепване и какви да бъдат тези действия²⁰.

2.8. Други инициативи

2.8.1. Клаузи за борба с измамите в международни споразумения

Подходящите разпоредби за борба с измамите в международните споразумения, които ЕС сключва със своите търговски партньори, допринасят значително за защитата на финансовите интереси на ЕС. През 2022 г. Комисията договори разпоредби за

¹⁴ Директива (ЕС) 2018/843 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 г. за изменение на Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма и за изменение на директиви 2009/138/ЕО и 2013/36/ЕС (ОВ L 156, 19.6.2018 г., стр. 43—74).

¹⁵ Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 г. относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза (ОВ L 305, 26.11.2019 г., стр. 17).

¹⁶ Вж. раздел 2.1.

¹⁷ Реч за състоянието на Съюза, произнесена на 14 септември 2022 г.

¹⁸ 3 май 2023 г.

¹⁹ COM(2023)311 final, 8 юни 2023 г.

²⁰ Повече информация в официалния отговор на Комисията до Европейския парламент.

административна взаимопомощ (МАО) и ефективни мерки за борба с измамите в четири международни споразумения²¹.

2.8.2. Втори план за действие за борба с незаконната търговия с тютюневи изделия

През 2022 г. Комисията и OLAF приключиха изпълнението на 49-те действия, включени във втория план за действие за борба с незаконната търговия с тютюневи изделия за периода 2018—2022 г.

2.8.3. Борба с изпирането на пари и с финансирането на тероризма

Измама, свързана с бюджета на ЕС, може да бъде предикатно престъпление, което е предшественик и на други престъпления. Поради това, макар и да не е пряко свързана със защитата на бюджета на ЕС, правната уредба на ЕС в областта на борбата срещу изпирането на пари (БИП) и финансирането на тероризма²² може да придобие значение в този контекст. Комисията продължава да укрепва прилагането на рамката на политиката за БИП и се стреми да установи добро сътрудничество и обмен на информация с бъдещия орган за борба срещу изпирането на пари.

3. МЕРКИ НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ ЗА ЗАЩИТА НА ФИНАНСОВИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕС

3.1. Национални стратегии за борба с измамите

В резултат на постоянното насърчаване от страна на Комисията на държавите членки да приемат национални стратегии за борба с измамите (НСБИ) през 2022 г. само три държави членки посочиха, че не разполагат със стратегия за защита на финансовите интереси на ЕС. Подходите, възприети от останалите 24 държави членки, се различават значително²³.

15 държави членки разполагат с НСБИ. Пет от тях съобщиха, че са в процес на изготвяне на такава стратегия или предстои да я приемат, а други четири държави членки посочиха, че разполагат с алтернативна стратегия²⁴.

²¹ Австралия, Индонезия, Индия и Обединеното кралство по отношение на Гибралтар.

²² https://finance.ec.europa.eu/financial-crime/eu-context-anti-money-laundering-and-counter-funding-terrorism_bg. Към момента на изготвяне на настоящия доклад всички държави членки са докладвали за пълно транспониране на Петата директива относно борбата срещу изпирането на пари (Директива (ЕС) 2018/843) за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма.

²³ Информацията беше събрана чрез специално разработен въпросник. Вж. документа „Мерки, приети от държавите членки за прилагане на член 325 от ДФЕС“, придружаващ настоящия доклад.

²⁴ Подходът на Германия, основаващ се на регионални и секторни стратегии, обхваща сближаването, МВУ и други области. Кипър и Швеция разполагат със стратегия за борба с корупцията, която обхваща и финансовите интереси на ЕС, а Словения е изготвила специална стратегия за МВУ.

Фигура 1: Преглед на видовете стратегии за борба с измамите, прилагани от държавите членки, и обхванатите от стратегиите области

Вид	Държава членка																										
	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	GR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK
Национални СБИ																											
Регионални СБИ																											
Секторни национални																											
Секторни регионални																											
Борба с корупцията																											
Друго																											
Област																											
Сближаване																											
Селско стопанство																											
Рибарство																											
Митници																											
ДДС																											
МВУ																											
Друго																											

ДА, НСБИ	
ДА, други СБИ	
НЕ, но се разработват	
НЕ, няма план	

	ДА
	НЕ

Девет от 15-те НСБИ бяха междусекторни и обхващаха изцяло финансовите интереси на ЕС. В останалите национални стратегии са възприети различни подходи, насочени към конкретни или множество сектори, като например разходите (споделено управление и МВУ), митниците или ДДС.

И петте държави членки, в които процесът на създаване на НСБИ е в ход, посочиха, че техните стратегии ще бъдат междусекторни.

3.2. Мерки за борба с измамите, приети на национално равнище

През 2022 г. държавите членки докладваха за 72 мерки, насочени към защитата на финансовите интереси на ЕС. От приетите 72 мерки 52 бяха „единични“ мерки, а 20 мерки представляваха цялостни пакети²⁵.

Мерките бяха предимно от секторен характер, като бяха насочени по-специално към разходите за споделено управление (политики в областта на селското стопанство, рибарството и сближаването) и МВУ. Те бяха предназначени най-вече за предотвратяване и разкриване на измами и други нередности, засягащи финансовите интереси на ЕС. Повтарящите се теми включваха транспонирането на Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза (Директива за лицата, сигнализиращи за нередности), МВУ и сътрудничеството с ЕРРО.

²⁵ Мерките за ЗФИ, приети от държавите членки, бяха докладвани от тях въз основа на специално проведено проучване. Мерките, основани на един-единствен „акт“, се наричат „единични мерки“, за да се разграничат от мерките, прилагани въз основа на пакет от различни актове (правни или административни) или политически инициативи. За пълен преглед и подробно описание на мерките, обобщени в този раздел, вж. документа „Мерки, приети от държавите членки за защита на финансовите интереси на ЕС през 2022 г.“, придружаващ настоящия доклад.

Фигура 2 — Обобщение на мерките, докладвани от държавите членки през 2022 г.

Държава членка	Приети мерки
Австрия	Продължи да актуализира административните си мерки за борба с измамите, като се съсредоточи върху предотвратяването и разкриването на измами, свързани с фондовете за европейската политика на сближаване и за селското стопанство.
Белгия	Въведени са три мерки за борба с измамите. Секторната законодателна мярка е насочена към разкриване, разследване и наказателно преследване на измами, докато докладваният законодателен пакет обхваща всички сектори, като се насърчава предотвратяването и разкриването на измами. Единствената незаконодателна мярка, докладвана от Белгия, е организационно обновяване на управлението на средствата по линия на МВУ във Валония, с което се засилва разследването и наказателното преследване на измами, свързани с тях.
България	Действията за борба с измамите са предимно законодателни и обхващат целия цикъл на борбата с измамите. Приети са две актуализации на законодателни актове, първата от които е насочена към фондовете за селско стопанство, рибарство и сближаване, ФЕПННЛ и ФУМИ, а втората — към междусекторни въпроси. Третата законодателна мярка е съчетана с административни промени, целящи цялостна защита на средствата от ЕС по линия на МВУ.
Хърватия	Две междусекторни мерки, едната от които е законодателна — осигуряване на конфискацията на облагите от престъпна дейност, а втората е оперативна — засилване на сътрудничеството с ЕРРО; както и оперативни промени в управлението на кохезионните фондове чрез Arachne. Заедно те обхващат целия цикъл на борбата с измамите.
Кипър	Законодателна мярка, насочена към по-добра защита на лицата, сигнализиращи за нередности, чрез транспониране в националното законодателство на Директивата за лицата, сигнализиращи за нередности, като по този начин се стимулира предотвратяването, разкриването, разследването и наказателното преследване на измами. Втората законодателна мярка е насочена към насърчаване на почтеността и прозрачността в процесите на вземане на решения в публичния сектор и обхваща всички етапи от цикъла на борбата с измамите. Приетият от Кипър пакет, който има за цел да предотврати измамите, е насочен към МВУ и различни заинтересовани страни.
Чехия	Три секторни оперативни мерки, насочени към всички етапи с изключение на разкриването на измами. Първата мярка доведе до оперативно прилагане на санкциите на ЕС срещу Руската федерация, като се подобриха координацията, сътрудничеството и информационните потоци между чешките органи. Чрез втората мярка регистърът на действителните собственици е свързан с информационните системи, използвани при управлението на фондовете за рибарство и сближаване, а чрез третата са завършени всички методологически документи за многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2021—2027 г.
Дания	Първата мярка е насочена към по-добро предотвратяване и разкриване на измами със средства по политиката на сближаване чрез подобряване на данните, използвани от Датския орган за стопанска дейност. С втората мярка тези цели са подкрепени чрез гарантиране на правилното прилагане на правилата за възнагражденията. Третата мярка има за цел да се повиши капацитетът на земеделската агенция на държавата за борба с измамите и укриването на средства.

Естония	Действията за борба с измамите са насочени към предотвратяване и разкриване на измами. По отношение на приходите Естония създаде ИТ инструмент, който сравнява декларираните и вписаните в него цени. Чрез втората мярка процедурите за възлагане на обществени поръчки са автоматично обвързани с изплатените фактури, като по този начин се засилва контролът. На трето място, Естония актуализира каталога си от дейности за обучение в областта на борбата с измамите.
Финландия	Две мерки, и двете насочени предимно към засилване на предотвратяването на измамите по хоризонтален начин и във връзка със средствата по МВУ. Първата мярка включва насоки за ограничаване на корупцията в централната държавна администрация, която управлява и контролира управлението на средствата от ЕС. Втората мярка се отнася до обученията за предотвратяване на измами във връзка с МВУ.
Франция	Три мерки, които обхващат разкриването на измами. Първата мярка привежда френското законодателство в съответствие с правото на ЕС относно лицата, сигнализиращи за нередности, и тяхната всеобща защита. Втората мярка, която също е междусекторна, се отнася до споразумение за обучение и специални курсове за обучение с ЕРРО. Третата мярка е насочена конкретно към МВУ и с нея се създава оперативна група за наблюдение и предвиждане на рисковете от измами.
Германия	Три мерки, насочени предимно към предотвратяването на измами, свързани със средствата от ЕС, включително фондовете в областта на селското стопанство, рибарството и сближаването, но и към останалите три етапа от цикъла на борбата с измамите. Мерките включват както нов стратегически документ, така и стратегическа актуализация и актуализиран инструмент за самооценка.
Гърция	Три законодателни мерки, насочени предимно към ранните етапи на цикъла на борбата с измамите. Първата е междусекторна, а другите две са насочени към средствата по линия на МВУ и фондовете за селско стопанство и за рибарство. Междусекторната мярка транспонира в гръцкото законодателство Директивата за лицата, сигнализиращи за нередности. С втората мярка към гръцката Агенция за координация на МВУ е добавено специално звено за предотвратяване, разкриване, възстановяване и санкции при измами. С третата мярка е изпълнена препоръка на ЕС, като административните проверки се отделят от проверките на място в рамките на управлението на фондовете за селско стопанство и рибарство.
Унгария	Три мерки, насочени предимно към предотвратяване и разкриване на измами. Чрез нова законодателна уредба и оперативна актуализация първата мярка изпълнява нотификацията на Комисията, подадена до Унгария в рамките на механизма за обвързаност с условия, която се отнася до системата за обществени поръчки в държавата. С втората се укрепва сътрудничеството между Унгария и OLAF в областта на разследванията. Третата мярка е насочена към множество фондове и включва нови законодателни, организационни и оперативни стъпки, като поставя основите на два органа, които ще контролират средствата от ЕС.
Ирландия	С две организационни мерки са насърчени цялостните действия за борба с измамите на всички етапи от цикъла на управление на фондовете за селско стопанство и рибарство. С първата мярка е подобрен регистърът на случаите на измама, а с втората е създадено ИТ решение за подаване на декларации за конфликт на интереси.
Италия	Три мерки, насочени към приходите, обхващат всички етапи на цикъла на борбата с измамите. Първата мярка е насочена към ограничаване на

	отклонението от данъчно облагане и изпирането на пари, свързани с въвеждането на недеklarирани китайски стоки на територията на ЕС. Втората мярка се отнася до план, насочен към митническите измами и измамите с ДДС. Третата мярка привежда италианското законодателство в съответствие с правото на ЕС относно конфискацията на активи.
Латвия	Три мерки, насочени към подобряване на разкриването на измами, по хоризонтален начин и във връзка с данъчните измами. Първата мярка е свързана с ИТ инструмент, използван за търсене на „червени знамена“ при контрола и проверките на приходите и разходите. Втората мярка се отнася до курс за електронно обучение по защита на финансовите интереси на ЕС, достъпен в цялата държава, а третата мярка включва обучение за изграждане на капацитет за служителите по приходите и контрола.
Литва	Не са налични
Люксембург	Две мерки, които обхващат всички етапи от цикъла на борбата с измамите. С първата от тях люксембургският закон за взаимопомощ и борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма е приведен в съответствие с международните стандарти, а втората е свързана с рамката, на която се основава ПВУ на държавата.
Малта	Една междусекторна мярка, насочена към предотвратяване и разкриване на измами: първата в държавата национална оценка на риска от измами и корупция.
Нидерландия	С първата мярка, която е междусекторна, се гарантира, че бъдещото законодателство ще бъде приложимо и проверимо, преди да влезе в сила. С втората мярка се подобри отчетността на Нидерландия по отношение на традиционните собствени ресурси. Третата мярка представлява актуализирана рамка за оценка на риска от измами за фондовете за рибарство.
Полша	Три мерки, насочени към предотвратяване и разкриване на измами в областта на данъчните приходи, фондовете за сближаване и за селско стопанство. С първата мярка се създава национална система за електронно фактуриране. С втората мярка се създава ИТ инструмент, използван за контрол на проектите на ЕС. С третата мярка се установяват практики за предотвратяване на конфликти на интереси сред служителите в Министерството на селското стопанство и развитието на селските райони.
Португалия	Три оперативни пакета за борба с измамите, отнасящи се до митниците, данъците, различни фондове, както и фондовете за селско стопанство и рибарство. С първия пакет е актуализиран стратегическият план за борба с данъчните и митническите измами. С втория пакет е актуализирана НСБИ, а с третия пакет е актуализирана стратегията за предварителен контрол на качеството на финансирането в областта на селското стопанство и рибарството.
Румъния	Три законодателни мерки, които засягат всички етапи на цикъла на борбата с измамите, но по-специално предотвратяването и разкриването на измамите, са хоризонтални, във връзка с МВУ, както и във връзка с различни фондове. Първата мярка, която е с хоризонтален характер, се отнася до транспонирането в националното законодателство на Директивата относно лицата, сигнализиращи за нередности. Мярката във връзка с МВУ регулира разходването на средствата, както и третата мярка във връзка с множество фондове на ЕС.
Словакия	Три мерки, засягащи всички етапи на цикъла на борбата с измамите. С първата мярка се изменят правилата за разпределение на средствата от фондовете за рибарство, сближаване, както и за миграция и убежище. Втората мярка е

	споразумение за сътрудничество, в което се определя бъдещият принос на съответните органи за по-ефективен одит на фондовете, а с третата мярка се актуализира разпределението на средствата по линия на МВУ.
Словения	Първата мярка е насочена към данъчните измами и укрепването на митниците, по-специално към предотвратяването и разкриването на измами. С втората мярка са изменени процедурите за контрол и мониторинг във връзка с фондовете за рибарство. С третата мярка е създаден наръчник за прилагане на МВУ от страна на координиращия орган.
Испания	С първата мярка се създават нови правила за финансовата информация и за друга информация, свързана с измами. Втората мярка включва споразумение за обмен на информация между различните компетентни органи. С третата мярка, отнасяща се конкретно до МВУ, се установяват правила за систематичен анализ на рисковете от конфликт на интереси.
Швеция	Три междусекторни мерки, които обхващат всички етапи от цикъла на борбата с измамите. Първата мярка се отнася до подготовката за присъединяването на Швеция към ЕРРО. Втората мярка е свързана с дейността на орган, който е посветен единствено на защитата на финансовите интереси на ЕС. Третата е насочена към намаляване на злоупотребите със субсидии и на процента на измамите и избягването на ДДС.

3.3. Изпълнение на препоръките на Комисията от 2021 г. към държавите членки

В своя доклад относно ЗФИ от 2021 г. Комисията отправи четири препоръки към държавите членки, които се отнасят до: а) правилното транспониране на Директивата за ЗФИ; б) участието в ЕРРО; в) цифровизирането на борбата с измамите; и г) засилването на анализа на риска от измами²⁶.

Ситуацията по отношение на Директивата за ЗФИ е описана в [раздел 2.3](#).

Във връзка с участието в ЕРРО Швеция посочи, че през 2022 г. се извършва допълнителна законодателна подготовка с оглед на бъдещо членство.

По отношение на цифровизацията на борбата с измамите Arachne е най-широко използваната информационна система (от 21 държави членки) в подкрепа на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) и МВУ. В много държави членки се използват собствени специализирани ИТ инструменти за борба с измамите, често в комбинация с инструменти на ЕС, въпреки че тези инструменти рядко са оперативно съвместими.

В съответствие с препоръката на Комисията повечето държави членки интегрираха тези ИТ инструменти в борбата си с измамите, за да обогатят данните и да прецизират червените знамена, показателите за риск и оценките.

Фигура 3: ИТ инструменти, използвани от държавите членки

ИТ система	Държава членка																											
	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	GR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	
ЕС																												
ДЧ																												

²⁶ За пълен преглед и подробно описание на последващите действия, обобщени в този раздел, вж. документа „Изпълнение на препоръките от 2021 г. от държавите членки“, придружаващ настоящия доклад.

ДА, на равнище ЕС	
ДА, на равнище ДЧ	
НЕ	

Като цяло оценката на държавите членки е, че цифровизацията стимулира предотвратяването и разкриването на измами и опростява административните процедури. Държави като Финландия, които разчитат на инструменти извън ЕС, докладват, че потенциалната тежест на адаптирането на националните закони за защита на данните, за да се приспособи използването на Arachne например, ги възпрепятства да го направят.

Що се отнася до засилването на анализа на риска, 14 държави членки считат, че са изпълнили изцяло тази препоръка, потвърждават проактивния си подход към борбата с измамите, свързани с бюджета на ЕС, и представят последните си инициативи. Що се отнася до приходите, държавите членки посочват Решението относно критериите за финансовия риск²⁷, подкрепящо ИТ инструменти на национално и европейско равнище, като например CRMS и AFIS, които помагат на данъчните и митническите органи да събират и обогатяват данни от различни източници и да обменят данни между държавите членки и институциите на ЕС. Що се отнася до разходите, държавите членки посочват някои специфични за контекста системи за управление на риска от измами, разработени от управляващите органи на фондовете на ЕС, както и координацията на най-високо равнище²⁸, използването на ИТ инструменти, например Arachne, и специално обучение.

Държавите членки, които посочват частично изпълнение (12), докладват за подобни мерки, но или за приходите, или за разходите.

4. БОРБА С НЕРЕДНОСТИТЕ, ИЗМАМИТЕ, КОРУПЦИЯТА И КОНФЛИКТИТЕ НА ИНТЕРЕСИ, КОИТО СА ВЪВ ВРЕДА НА БЮДЖЕТА НА ЕС

4.1. Общ преглед

От оперативна гледна точка защитата на финансовите интереси на ЕС от измами, нередности и други незаконни дейности е поверена на националните органи, на OLAF и на ЕРРО.

Този раздел съдържа данни за разкритите нередности и измами, докладвани от държавите членки, с изключение на данните, свързани с преките разходи²⁹. Предоставена е също така информация за разследванията на OLAF и ЕРРО³⁰.

През 2022 г. бяха докладвани общо 12 455 нередности, възлизащи на 1,77 милиарда евро. В сравнение с 2021 г. се наблюдава леко увеличение на броя на докладваните нередности (+7 %), а свързаните с тях суми са намалели (-13 %).

Броят на докладваните нередности, свързани с измами, е бил 1 139 през 2022 г. (+2 % в сравнение с 2021 г.), като през последните пет години той остава относително стабилен.

²⁷ C(2018)3293 final.

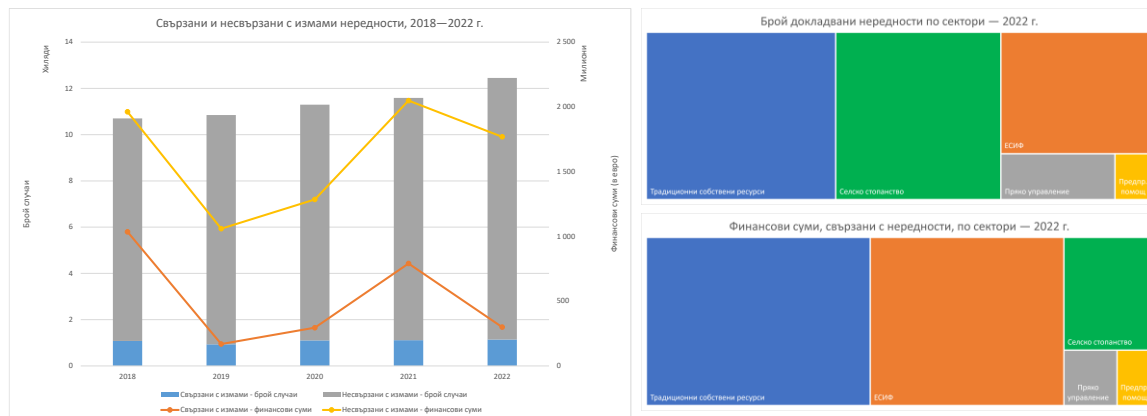
²⁸ България, Кипър, Малта и Словакия.

²⁹ Тези данни са извлечени от счетоводната система ABAC на Комисията.

³⁰ Вж. съответно раздели 4.1.1 и 4.1.2, в които информацията е извлечена от собствените им доклади. Докладът на OLAF за 2022 г. е на разположение [тук](#). Годишният доклад на ЕРРО за 2022 г. е на разположение [тук](#).

Финансовите суми, свързани с тези случаи, варират в по-голяма степен поради ограничения брой отделни случаи с голямо финансово въздействие и през 2022 г. намаляват до 300 милиона евро (-62 % в сравнение с 2021 г.)³¹. Броят и финансовото въздействие на нередностите, които не са свързани с измами, достигат най-високата си стойност през 2022 г. с постоянна тенденция на нарастване през петте години — 11 316 нередности (+8 % в сравнение с 2021 г.), засягащи 1,47 милиарда евро (+17 %).

Фигура 4: Докладвани нередности и свързани с тях финансови суми — 2018—2022 г.; нередности и свързани с тях финансови суми по бюджетни области — 2022 г.



4.1.1. Разследвания на OLAF

През 2022 г. OLAF е приключила разследванията по 256 случая, като е издала 275 препоръки, от които 153 финансови, с обща препоръчана сума за възстановяване в размер на 426,8 милиона евро и с предотвратено неправомерно изразходване на сума в размер на 197,9 милиона евро. През същия период са започнати 192 нови разследвания, от които 30 (16 %) бяха свързани със собствени ресурси и незаконна търговия, 73 (38 %) — със споделено управление, 16 (8 %) — с непряко управление, и 44 (23 %) — с пряко управление. Започнати са 29 (15 %) разследвания във връзка с вътрешни въпроси.

OLAF е разследвала твърдения и случаи на тайно споразумение, манипулиране на процедури за възлагане на обществени поръчки, конфликти на интереси, завишени фактури, избягване на мита, контрабанда и фалшифициране.

4.1.2. Разследвания на ЕРРО

През 2022 г. ЕРРО е започнала 865 разследвания, свързани с вреди, оценени на 9,9 милиарда евро³². В края на 2022 г. ЕРРО е имала 1 117 текущи разследвания, свързани с вреди, оценени на 14,1 милиарда евро, от които почти половината (6,7 милиарда евро) са свързани със 185 разследвания във връзка с ДДС³³. 692 разследвания се отнасят до случаи на измами с разходи.

³¹ С тази сума се коригира съществено сумата, публикувана в доклада относно ЗФИ за 2021 г. (1,83 милиона евро) вследствие на някои грешки в отчитането, свързани с неправилното използване на национални валути вместо евро.

³² Прогнозната обща стойност на вредите е изчислена въз основа на стойностите, взети под внимание, докато разследванията все още продължават. Данните, отчетени в този раздел, са включени в годишния доклад на ЕРРО за 2022 г.

³³ Измамите с ДДС не са взети под внимание в настоящия доклад.

Сред видовете престъпления, установени при тези текущи разследвания, 679 се отнасят до измами с разходи, различни от тези за обществени поръчки, 224 — до измами с разходи за обществени поръчки, 87 — до корупция, 48 — до присвояване, 116 — до изпиране на пари, 236 — до измами с приходи, различни от ДДС, и 427 — до измами с приходи от ДДС.

4.2. Приходи — Традиционни собствени ресурси³⁴

През 2022 г. броят на **свързаните и несвързаните с измами нередности** (4 661), засягащи традиционните собствени ресурси (ТСР), е бил със 7,6 % по-висок от средния брой нередности, докладвани през последните пет години. Броят на свързаните с измами нередности е намалял с 6,8 %, а несвързаните с измами нередности са се увеличили с 9,4 % в сравнение със средната петгодишна стойност за периода 2018—2022 г. Общата **сума** на ТСР, изчислена и установена от държавите членки, се е увеличила с 47 % до 783 милиона евро³⁵.

Въпреки че **контрабандата** продължава да бъде един от основните начини на действие в случаите на измама, повечето случаи, докладвани през 2022 г., са свързани с **неправилна стойност** и **неправилно класифициране/описание** на стоките. **Текстилните изделия и обувките** бяха най-засегнатите стоки не само по отношение на броя на случаите, но най-вече по отношение на стойността. **Китай** остана най-значимата държава на произход на стоки, засегнати от нередности.

14 държави членки докладваха за 116 случая на **контрабандни цигари**, като приблизителната стойност на свързаните с тях ТСР възлиза на около 38 милиона евро. Спрямо 2021 г. 10 държави членки³⁶ продължиха да докладват за случаи на контрабанда, а четири държави членки за първи път докладваха за такива случаи през 2022 г.³⁷ Това може да означава евентуално изместване на маршрутите за измами или контрабанда на цигари към други държави членки.

Допускането за свободно обращение остава митническият режим, който е най-засегнат от свързани и несвързани с измами нередности (3 799 случая с обща сума от 688 милиона евро). В сравнение с 2021 г. през 2022 г. Германия докладва за голямо увеличение на несвързаните с измами случаи, свързани с „допускането за свободно обращение“, докато някои от съседните ѝ държави членки докладват за увеличение на „транзитното преминаване“ (напр. Чехия и Нидерландия), съчетано с намаление на „допускането за свободно обращение“ (Нидерландия).

Инспекциите на националните **служби за борба с измамите** заедно с митническия контрол за целите на вдигането на стоките изиграха решаваща роля за разкриването на свързани с измами случаи през 2022 г. Несвързаните с измами случаи са били разкрити предимно чрез **последващ контрол**, въпреки че са се увеличили и други методи за разкриване, като контрол за целите на вдигането на стоките и данъчни ревизии.

³⁴ За подробен анализ на нередностите, докладвани от държавите членки във връзка с ТСР, вж. „Статистическа оценка на нередностите, докладвани във връзка със собствените ресурси, природните ресурси, политиката на сближаване, предприєдинителната помощ и преките разходи през 2022 г.“, придружаваща настоящия доклад, раздел 2.

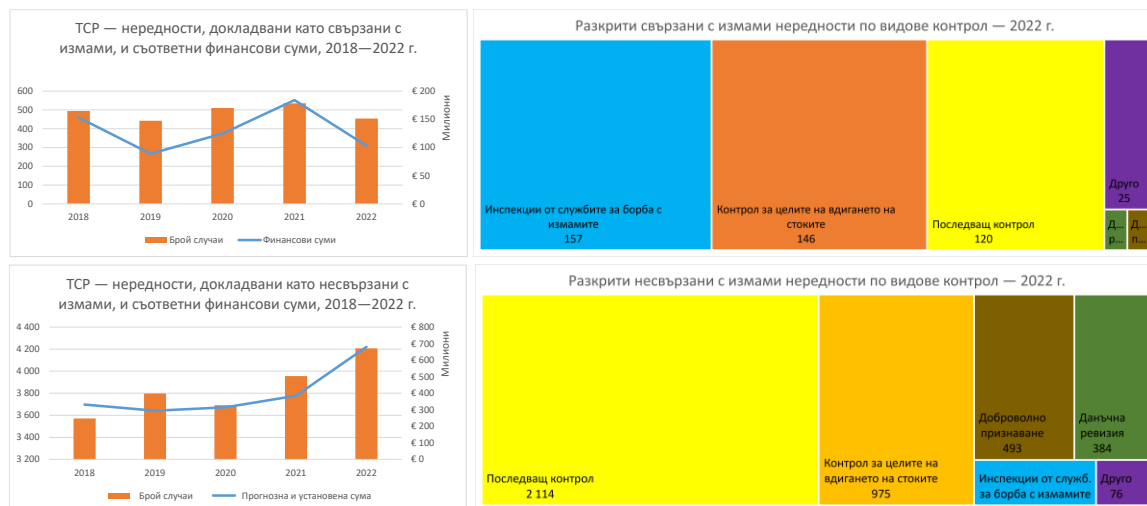
³⁵ През 2022 г. общата сума беше значително засегната от четири големи случая на несвързани с измами нередности, за които беше докладвано в Белгия (305 милиона евро).

³⁶ Белгия, България, Германия, Естония, Гърция, Франция, Латвия, Литва, Полша и Румъния.

³⁷ Испания, Хърватия, Австрия и Португалия.

През 2022 г. службите на Комисията съсредоточиха **проверките си на място в държавите членки** на стратегията за контрол на електронната търговия и на пратките с ниска стойност и на стратегията за контрол на антидъмпинговите и изравнителните мита. Освен това документалните одити на Комисията през 2022 г. бяха ориентирани към три различни теми: стоки, свързани с COVID-19, подлежащи на освобождаване от мита, решения за предоставяне на обвързваща информация за произхода (ОИП) и случаи на открити сметки „Б“.

Фигура 5: Нередности, разкрити и докладвани във връзка с ТСП, и разкриване по видове контрол



Моментна снимка 2: Съвместни митнически операции

Съвместните митнически операции (СМО) представляват целенасочени действия за ограничен период от време, които имат за цел борба с измамите и контрабандата на чувствителни стоки в конкретни области, изложени на риск, и/или по установени търговски маршрути. През 2022 г. OLAF съорганизира или подкрепи 10 съвместни полицейски операции, обхващащи широк спектър от цели, включително контрабанда на тютюневи изделия, стоки със занижена стойност и парични средства, внасяни в ЕС или изнасяни от него³⁸.

4.3. Разходи

4.3.1. Земеделие³⁹

През периода 2018—2022 г. докладваните в IMS свързани с измами нередности във връзка с **развитието на селските райони**, са се увеличили главно поради нарастващия брой разкрити случаи през програмния период 2014—2020 г. Броят на тези свързани с измами нередности обаче беше по-малък от очаквания. Това следва да се следи, за да се гарантира,

³⁸ Вж. годишния доклад на OLAF за 2022 г., https://ec.europa.eu/olaf-report/2022/investigative-activities/protecting-eu-revenue/conducting-joint-customs-operations_en.html

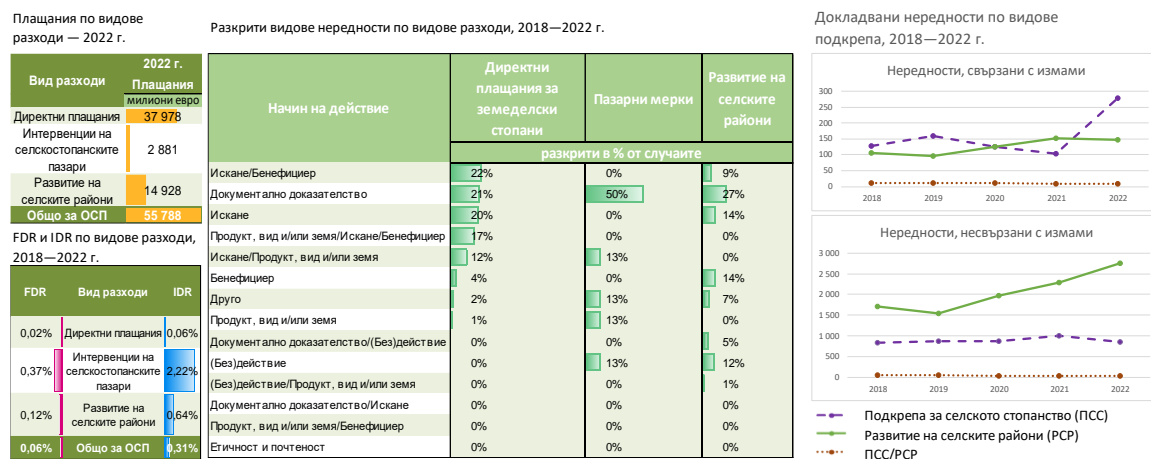
³⁹ За подробен анализ на нередностите, докладвани от държавите членки във връзка със селското стопанство, вж. „Статистическа оценка на нередностите, докладвани във връзка със собствените ресурси, природните ресурси, политиката на сближаване, предприемачеството и помощта и преките разходи през 2022 г.“, придружаваща настоящия доклад, раздел 3.

че се обръща внимание на разкриването на измами. Подобна тенденция се наблюдава и при несвързаните с измами нередности, въпреки че тя е по-слабо забележима. През 2022 г. свързаните с измами нередности във връзка с **подпомагането на селското стопанство**, са се увеличили в сравнение с 2021 г., главно поради докладване, свързано с директни плащания от две държави членки. Това увеличение се дължи отчасти на докладването на множество незначителни взаимосвързани нередности. Неправомерните финансови суми, засегнати от несвързани с измами нередности във връзка с **пазарните мерки**, силно варират, главно поради докладването през някои години на случаи, включващи изключително високи суми.

Коефициентът на разкриване на нередностите във връзка с развитието на селските райони е значително по-висок от този за подпомагането на селското стопанство. Въпреки това коефициентът на разкриване е най-висок при една част от подкрепата за селското стопанство — пазарните мерки. Разкриването на нередности — особено на свързани с измами нередности, беше съсредоточено в няколко държави членки.

През периода 2018—2022 г. свързаните с измами нередности често са се отнасяли до **фалшифициране на искането за помощ** или на **документални доказателства**. Значителни са и нарушенията по отношение на **изпълнението на действието** във връзка с пазарните мерки и развитието на селските райони.

Фигура 6: Плащания и докладвани нередности в областта на ОСП по видове разходи⁴⁰



Моментна снимка 3 — Рискове и нарушения в областта на общата селскостопанска политика (ОСП)

Рисковете и нарушенията зависят от вида на мярката. Например кандидатите за директни плащания могат да поискат помощ за парцели земя, които нямат право да ползват, въз основа на фалшиви договори за наем, или могат изкуствено да създадат условия за получаване на финансова помощ. Селскостопанските практики, включително практиките, които са благоприятни за климата и околната среда, може да заслужават повече внимание с оглед установяване на умишлени нарушения. Същото може да се отнася и за схемите за плащане в зависимост от броя и вида на животните. Нарушенията, свързани с пазарните мерки, могат да се отнасят например до изтеглянето на селскостопански продукти от

⁴⁰ Коефициентът на разкриване на измами (FDR) се изчислява като процент на неправомерните финансови суми, отнасящи се до свързани с измами нередности, от общия брой плащания. Коефициентът на разкриване на нередности (IDR) се изчислява като процент на неправомерните финансови суми, отнасящи се до несвързани с измами нередности, от общия брой плащания.

пазара или до разходите, действителното изпълнение или използването на инвестиции от страна на организациите на производители, като например строителство на складове или закупуване на машини или оборудване. OLAF разследва няколко сложни случая, свързани с популяризирането на селскостопански продукти.

По отношение на развитието на селските райони е възможно например бенефициерите да използват фалшиви фактури, да декларират оборудване като ново, когато в действителност то е втора употреба, да манипулират оферти в контекста на обществените поръчки и да предоставят невярна информация относно спазването на условията за получаване на помощта. Възможно е нарушенията да се отнасят до информацията, която кандидатът предоставя, за да бъде избран проектът, да получи авансово плащане или да изпълни критериите за достъп до схема за подпомагане. Възможно е бенефициерът да наруши правилата за възлагане на обществени поръчки, да поиска възстановяване на завишени разходи или дори на несъществуващи сделки, или да поиска възстановяване на разходи, които вече са финансирани в друг контекст. Възможно е бенефициерът да не спазва финансово-икономическия план, да не използва инвестицията по предназначение или изобщо да не я използва. С оглед на установяването на умишлени нарушения може да се обърне по-голямо внимание на разходите, свързани с площите и животните.

4.3.2. Политика на сближаване⁴¹

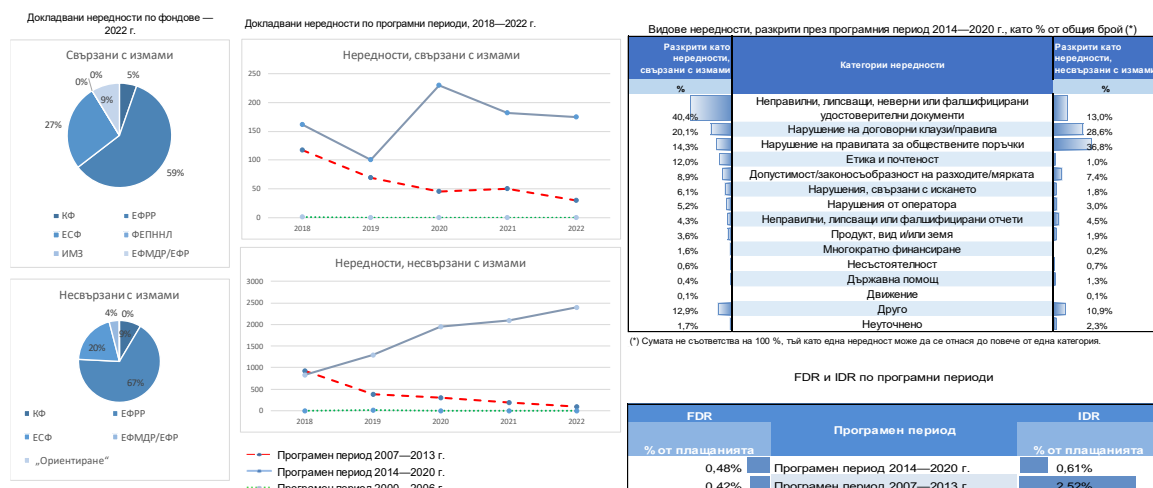
Свързаните с измами нередности, отнасящи се до програмния период 2007—2013 г., докладвани в IMS, достигат най-високата си стойност през 2015 г., постепенно намаляват през следващите години и през 2018 г. са изпреварени от нередностите, отнасящи се до програмния период 2014—2020 г. Тази динамика съответства на известните тенденции и модели, свързани с цикъла на изпълнение на многогодишните програми. Броят на докладваните несвързани с измами нередности, отнасящи се за програмния период 2014—2020 г., се увеличава от 2017 г. насам, но в по-малка степен от очакваното. Броят и финансовите суми на несвързаните с измами нередности, докладвани през първите девет години на програмния период 2007—2013 г., са много по-високи от докладваните през програмния период 2014—2020 г. Това важи за всички фондове и за повечето държавни членки⁴².

Най-често срещаният вид нарушение по отношение на измамите е свързан с удостоверителните документи. Големи финансови суми са били засегнати от свързани с измами нередности, при които е имало нарушения на договорните клаузи/правила, които често са се изразявали в непълно изпълнение или неизпълнение на финансираните дейности. Нарушенията на правилата за възлагане на обществените поръчки са най-често докладваните несвързани с измами нередности. В редки случаи тези нарушения са породили подозрения за измама. Това предполага, че трябва да се подобряват разкриването, разследването и наказателното преследване на измамите или административният капацитет на възлагащите органи. Повечето свързани с измами нарушения, отнасящи се до етиката и почтеността, са свързани с конфликти на интереси. Етиката и почтеността са категорията нарушения, при които измамите са най-често срещани. В редки случаи е докладвано за корупция.

⁴¹ За подробен анализ на нередностите, докладвани от държавите членки във връзка с политиката на сближаване, вж. „Статистическа оценка на нередностите, докладвани във връзка със собствените ресурси, природните ресурси, политиката на сближаване, предприемаческата помощ и преките разходи през 2022 г.“, придружаваща настоящия доклад, раздел 4.

⁴² Задълбочен анализ на тази тенденция е публикуван в [доклада относно ЗФИ за 2021 г.](#), моментна снимка 17, стр. 38.

Фигура 7: Докладвани нередности по програмни периоди, фондове и видове. IDR и FDR по програмни периоди⁴³



Моментна снимка 4 — Области, изложени на риск, в рамките на политиката на сближаване

По отношение на измамните рискове изглежда са по-високи във връзка с: i) транспорта и опазването на околната среда, поради големите финансови суми, засегнати от нередности; ii) научните изследвания, технологичното развитие и иновациите (НИТРИ) и заетостта, поради честотата на свързаните с измами нередности. По отношение на измамните, свързани с екологичния преход, анализът показва по-високи рискове за инвестициите в: i) енергийна ефективност; ii) осигуряването на питейна вода; iii) управлението на отпадъците. По отношение на измамните, свързани с транспорта и мрежите, анализът показва по-високи рискове за инвестициите в: i) пътища, които не са част от трансевропейската мрежа (TEN), поради броя на нередностите, вероятно свързани с по-големия брой проекти, които достигат до регионално или местно равнище; ii) железниците и пътищата от трансевропейската транспортна мрежа поради големите финансови суми, засегнати от нередности. По отношение на измамните, свързани със социалното приобщаване, анализът показва по-високи рискове за инвестициите в активно приобщаване и в здравна инфраструктура.

4.3.3. Други бюджетни области⁴⁴

Инструментът за предприсъединителна помощ (ИПП) е средството, чрез което ЕС подкрепя от 2007 г. насам реформите в региона, обхванат от процеса на разширяване, чрез финансова и техническа помощ. Нередностите, докладвани през периода 2018—2022 г. във връзка с предприсъединителната помощ, се отнасят предимно до средства, разпределени по Инструмента за предприсъединителна помощ I (ИПП I) за периода 2007—2013 г. и ИПП II за периода 2014—2020 г. През 2022 г. броят на докладваните нередности и свързаните с тях суми достигнаха най-високата си стойност. Въпреки това броят на докладваните свързани с измами нередности е най-нисък за последните пет години.

⁴³ За определението на IDR и FDR — вж. бележка под линия 40.

⁴⁴ За подробен анализ на нередностите, докладвани от държавите членки във връзка с предприсъединителната помощ и прякото управление, вж. „Статистическа оценка на нередностите, докладвани във връзка със собствените ресурси, природните ресурси, политиката на сближаване, предприсъединителната помощ и преките разходи през 2022 г.“, придружаваща настоящия доклад, раздели 5 и 6.

Докладваните свързани и несвързани с измами нередности се отнасят предимно до компонента за развитие на селските райони и трансграничното сътрудничество.

През периода 2018—2022 г. броят на свързаните и несвързаните с измами нередности, отнасящи се до разходите, изплатени в рамките на **прякото управление**, остава сравнително стабилен. Повече от 80 % от нередностите, определени като потенциално свързани с измами, са разкрити след разследвания на OLAF.

4.4. Организирана престъпност, корупция и конфликти на интереси

Информация относно **организираната престъпност**, насочена срещу финансовите интереси на ЕС, е налична в годишния доклад на ЕРРО, в който се посочват 122 разследвани престъпления, свързани с престъпни организации с фокус върху ЗФИ, в рамките на активните ѝ разследвания до края на 2022 г.

По отношение на случаите на **корупция** ЕРРО докладва за 87 разследвани престъпления в края на 2022 г. За периода 2018—2022 г. чрез IMS са докладвани 30 случая от 10 държави, като пет от тях са свързани със селското стопанство, 22 — със сближаването, а три — с предприєдинителната помощ. Вредите от тях се оценяват на около 50 милиона евро.

През същия период чрез IMS са докладвани 375 случая, свързани с **конфликти на интереси** (86 % от тях се отнасят до сближаването, 9 % — до селското стопанство, и 5 % — до предприєдинителната помощ), като засягат почти 117 милиона евро. Анализът на такива нередности показва, че докладваните конфликти на интереси се отнасят предимно до отношенията между получателите на средства и техните изпълнители и подизпълнители, като се основават на конкретни нарушения на националните правила. Само 7 % от случаите се отнасят до конфликт на интереси по време на етапа на възлагане/оценка на проектите, като по този начин се засягат членовете на комисиите за оценка. Въпреки че около две трети от тези случаи са били разкрити чрез стандартни проверки, останалата една трета са били разкрити чрез източници, външни за системите за управление и контрол, като например „съвети от информатори“, „разследвания на OLAF или информация от OLAF“, „разследвания на националната полиция“ и „статии в пресата“.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Стратегията на Комисията за борба с измамите поставя акцент върху събирането и анализа на данни, както и върху развиването на знания с цел по-добро насочване на усилията за борба с измамите. По-нататъшната цифровизация е от съществено значение, за да се увеличи достъпността и използването на данните и по този начин да се осигури по-ефективно и ефикасно предотвратяване и разкриване на измами. В стратегията се подчертава и значението на управлението на борбата с измамите, както и на наличието на подходящи процеси и структури, които да гарантират сътрудничеството и координацията между всички заинтересовани страни. Опитът, натрупан от Комисията и държавите членки през последните години, потвърждава необходимостта от продължаване на действията в тази посока и от цялостно и координирано противодействие на измамите.

5.1. Придобиване на знания за измамите с цел по-ефективна борба с тях

Задълбоченият и внимателен анализ на данните може да подобри всички етапи от цикъла на борбата с измамите. По-специално, чрез него може да се подобри предотвратяването и разкриването чрез стратегически и оперативни препоръки, които да помогнат на участниците в борбата с измамите да се насочат по-ефективно към измамниците. Надеждността на този анализ зависи от наличието и качеството на съответните данни.

Правната уредба на ЕС осигурява адекватна рамка за обмен на съответната информация както по отношение на приходите, така и на разходите.

По отношение на разходите докладването на измами и нередности чрез IMS е средството, чрез което се събират тези данни, и Комисията се ангажира да продължи да подобрява системата и да подкрепя държавите членки при прегледа и актуализирането на насоките за докладване на нередности.

По отношение на приходите продължават да са високи рисковете, свързани с някои видове стоки. Държавите членки докладват за измами и нередности, засягащи традиционните собствени ресурси, чрез приложението OWNRES. За ефективната защита на финансовите интереси на ЕС е необходим навременен и проактивен подход при определянето и преодоляването на съществуващите рискове, както и на новите тенденции в областта на измамите.

В много държави членки е изключително висок процентът на нередностите, които години след първоначалното докладване продължават да се класифицират като подозрения за измама, дори по отношение на случаите, които са посочени като приключени. Това може да означава, че органите на съдебната власт не предприемат подходящи последващи действия по тези подозрения, например поради липса на достатъчно ресурси, или че няма подходящи канали за комуникация между органите на съдебната власт и докладващите органи. Това може да се дължи на постоянните подозрения на разплащателните агенции и управляващите органи, докато наказателните производства не са били започнати, били са възпрепятствани от давност или не са довели до достатъчно доказателства за измама.

Препоръка 1: Да се подобрят разкриването, докладването и последващите действия при подозрения за измама

Разкриването и докладването на предполагаемите измами, както и последващите действия все още могат да бъдат значително подобрени. Все още се наблюдават значителни различия между държавите членки. В държавите членки с малък брой измами компетентните органи следва да инвестират в анализа на риска от измами, за да преценят

до каква степен ниската степен на разкриване е резултат от ниските нива на действителни измами, засягащи техните операции, или от системни слабости в системите за разкриване или докладване.

Ако се установят слабости в разкриването, държавите членки следва да се съсредоточат върху откриването на сигнали за измама, а когато се установят нередности, внимателно да разгледат въпроса за преднамереността.

Ако установените проблеми се отнасят до практики за докладване (напр. забавяне на класифицирането като подозрение за измама), държавите членки следва да преразгледат тези практики, като вземат предвид и необходимостта от по-добър информационен поток към и от органите на съдебната власт.

5.2. Иновации в областта на борбата с измамите: цифровизацията е важна

Въпреки че в миналото е била обект на няколко препоръки, акцентът върху цифровизацията в областта на борбата с измамите е по-актуален от всякога. Възможностите, предлагани от новите технологии, следва да се използват пълноценно, за да се противодейства на измамниците, които изглежда са по-организирани и технически грамотни от всякога.

Препоръка 2: Цифровизацията в областта на борбата с измамите трябва да е сред приоритетите на държавите членки

Цифровизацията в областта на борбата с измамите трябва да бъде в основата на стратегиите за борба с измамите. Тя представлява както ресурс, така и заплаха, тъй като измамниците все по-често използват новите технологии и се възползват от тях, за да извършват престъпленията си. Държавите членки следва да гарантират, че цифровизацията в областта на борбата с измамите е част от техните НСБИ. Този подход следва да определи стратегии за: i) установяване на съществуващите и бъдещите заплахи, произтичащи от новите технологии; ii) разработване на необходимата ИТ архитектура (инвентаризация на съществуващите инструменти, разработване на нови, осигуряване на подходяща оперативна съвместимост между тях) и iii) установяване и преодоляване на съществуващите пропуски, също и по отношение на необходимите умения.

5.3. Укрепване на управлението на борбата с измамите

Комисията постоянно настоява за широкото приемане на национални стратегии за борба с измамите с цел защита на финансовите интереси на ЕС. Тези стратегии могат да гарантират, че различните национални участници следват общ подход, и да улеснят сътрудничеството на равнището на ЕС. Сътрудничеството и координацията отвъд организационните граници са по-важни от всякога поради значението на OLAF и на EPPO в борбата с трансграничните измами, както и поради все по-сложната обстановка в областта на борбата с измамите и усъвършенстването на измамниците.

Препоръка 3: Да се укрепи управлението на борбата с измамите в държавите членки

В няколко държави членки се развиват национални мрежи за борба с измамите, като ключова роля играят националните AFCOS. Комисията подкрепя и насърчава този процес, който следва да обхване всички заинтересовани страни и да включва съответните правоприлагащи и съдебни органи на национално и европейско равнище. Държавите

членки следва също така да гарантират, че националните структури, които координират този процес, разполагат с подходящ персонал.

Мрежите за борба с измамите осигуряват идеалната структура за разработване и актуализиране на НСБИ.

Комисията отново отправя препоръката си към държавите членки, които все още не са приели НСБИ, да го направят.