

**ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА  
КОРУПЦИЯТА ПРИ УСВОЯВАНЕ НА  
ФОНДОВЕТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

**ЗАЩИТА НА ФИНАНСОВИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ  
ОБЩНОСТИ ВЪВ ВРЪЗКА С УСВОЯВАНЕТО НА СРЕДСТВАТА  
ПО ПОЛИТИКАТА ЗА СБЛИЖАВАНЕ**

# СЪДЪРЖАНИЕ

<b>1. Въведение</b> .....	<b>4</b>
<b>2. Обща характеристика на правно-институционалната среда</b> ....	<b>5</b>
2.1. Европейския правно-политически модел.....	5
2.2. Правна рамка на защитата на финансовите интереси на Европейските общности .....	8
2.3. Европейската политика за сближаване.....	10
<b>3. Бюджет на Европейските общности</b> .....	<b>15</b>
3.1. Общи принципи за управление на бюджета на Европейските общности	15
3.2. Изпълнение на бюджета на ЕО .....	17
3.3. Възлагане на обществени поръчки .....	18
3.4. Безвъзмездни средства .....	20
<b>4. Защита на финансовите интереси на ЕО</b> .....	<b>22</b>
4.1. Общ стратегически подход за защита на финансовите интереси на Европейските общности.....	22
4.2. Конвенция за защита на финансовите интереси на Европейските общности .....	25
4.3. Конвенция за борба с корупцията, в която са замесени длъжностни лица на Европейските общности или длъжностни лица на държавите-членки на Европейския съюз .....	30
4.4. Правна уредба, обща за всички политики на Общността.....	31
4.5. Институционална организация на защитата на финансовите интереси на Общността .....	33
4.6. Специфични разпоредби на регламентите за Структурните фондове и Кохезионния фонд, във връзка с защитата на финансовите интереси на ЕО.....	37
<b>5. Защита на финансовите интереси на ЕО в България (в условията на членство)</b> .....	<b>46</b>
5.1. Общ преглед .....	46
5.2. Национална уредба за защита на финансовите интереси на Европейския съюз.....	50
5.3. Дейност на органите, участващи в националния координационен механизъм за борба с измамите.....	51
5.4. Роля на Прокуратурата във връзка с превенция и противодействие на злоупотребите и корупцията при усвояването на фондовете на Европейския съюз.....	53
<b>6. Практики</b> .....	<b>55</b>
6.1. Практики и механизми за мониторинг на прилагането на мерките за защита на финансовите интереси на Общността.....	55
6.2. Практики в държавите-членки на ЕС при управление и контрол на средствата по политиката за сближаване .....	56

## ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

<b>АФКОС</b>	Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности
<b>ДЕО</b>	Договор за Европейската общност
<b>ДЕС</b>	Договор за Европейския съюз
<b>ЕЗФРСР</b>	Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони
<b>ЕИО</b>	Европейска икономическа общност
<b>ЕК</b>	Европейска комисия
<b>ЕО</b>	Европейска общност
<b>ЕОАЕ, ЕВРАТОМ</b>	Европейската общност за атомна енергия
<b>ЕОВС</b>	Европейска общност за въглища и стомана
<b>ЕС</b>	Европейски съюз
<b>ЕСФ</b>	Европейски социален фонд
<b>ЕФР</b>	Европейски фонд за рибарство
<b>ЕФРР</b>	Европейски фонд за регионално развитие
<b>КФ</b>	Кохезионен фонд
<b>НСРР</b>	Национална стратегическа референтна рамка
<b>ОВ</b>	Официален вестник на ЕС
<b>ОВПС</b>	Обща външна политика и политика на сигурност
<b>ОЛАФ</b>	Европейската служба за борба с измамите
<b>ОП</b>	Оперативна програма
<b>ПВР</b>	Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешния ред
<b>NUTS</b>	Номенклатура на териториалните статистически единици

## 1. Въведение

От 1 януари 2007 г. Република България е член на Европейския съюз. Членството поставя редица изисквания, свързани със способността на националните органи ефективно да участват във формирането на европейските политики и, съответно, в тяхното прилагане.

Обект на настоящето изследване са механизмите за защита на финансовите интереси на Европейските общности и борбата с измамите във връзка с използването на средствата по политиката за сближаване и преодоляване на социално икономическото изоставане.

За целите на настоящето изследване следва да се има предвид специфичното място на защитата на финансовите интереси на Европейските общности и борбата с измамите в европейския правно-политически модел.

Прилагането на мерките за защитата на финансовите интереси на Европейските общности по отношение управлението на средствата по политиката за сближаване представлява гранична област, тъй като политиката за сближаване е регламентирана от общото право на Общността, *acquis communautaire*, докато защитата на финансовите интереси на Европейските общности е споделена отговорност на европейските институции и на държавите-членки, т.е. тя в голяма степен се подчинява на принципите на традиционното международно право.

В този контекст на преден план се поставя от една страна ролята на националните власти, натоварени с правоприлагащи, правозащитни и правоохранителни функции, а от друга механизмите за взаимодействие и сътрудничество със съответните органи в останалите държави-членки и специализираните институции на Европейския съюз.

## 2. **Обща характеристика на правно-институционалната среда**

### 2.1. **Европейският правно-политически модел**

Развитието на европейския правно-политически модел се определя от динамиката на процеса на интеграция на държавите от европейския континент. Началото на този процес започва със създаването на **Европейската общност за въглища и стомана** (ЕОВС) през 1951 г. в Париж като първа стъпка в създаването на един по-широк политически съюз. Договорът подчертава наднационалния характер на Общността чрез създадения Върховен орган (впоследствие заместен от Комисията), съставен от независими личности от всяка държава-членка, натоварен с прилагането на Договора. Срокът на действие на Договора за Европейската общност за въглища и стомана изтече на 23 юли 2002 г.

Неуспешният опит за политическа интеграция чрез създаването на **Европейската общност за отбрана** (ЕОО) и **Европейската политическа общност** (ЕПО) през 1954 г. забавят изграждането на европейската конструкция.

През 1957 г. процесът продължава със сключването на Римските договори за създаване на **Европейската икономическа общност** (ЕИО) и **Европейската общност за атомна енергия** (ЕОАЕ, ЕВРАТОМ). Договорът за **Европейската икономическа общност** (ЕИО) има рамков характер по отношение бъдещето на европейското обединение като процес, в който правителствата чрез Съвета на министрите запазват своята решаваща роля, докато ролята на Комисията е ограничена до подготовката на проекти за решения и функциите на "пазител" на Договора. Договорът за **Европейската общност за атомна енергия** (ЕОАЕ) съдържа изчерпателна уредба на сектора и възприема наднационалния модел, като с прилагането на договора е натоварен Върховният орган (по-късно Комисията), а Съветът на министрите разполага с ограничена нормотворческа власт.

Със споразумение, приложено към Римските договори, се създават Съд на Европейските общности и Парламент като общи контролни органи за трите Общности. С договора от 8 април 1965 г., наречен **"Договор за сливане на изпълнителните органи"**, се създават единен Съвет и единна Комисия, които заместват съществуващите

дотогава шест ръководни органа на трите Общности. Договорът въвежда единен статут за служителите на Общностите и единен бюджет<sup>1</sup> по трите договора.

Процесът на разширяване (включване на нови държави-членки) предизвиква изменения в институциите и в същността на Общностите.

През 1986 г. в Люксембург е подписан **Единният европейски акт** (ЕЕА), който съдържа едновременно разпоредби, отнасящи се до сътрудничеството в областта на външната политика, както и ревизия на общностните договори в перспективата на общия вътрешен пазар.

**Договорът за Европейския съюз** (ДЕС), подписан в Маастрихт през 1992 г., е подготвен на две междуправителствени конференции, едната за Икономическия и валутния съюз, другата за Политическия съюз. Договорът от Маастрихт променя наименованието на Европейската икономическа общност на Европейска общност (ЕО). **Европейският съюз включва трите Европейски общности и ги допълва с политики и форми на сътрудничество с различен правен режим<sup>2</sup> – "обща политика по външните работи и сигурността", "сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи"** и двете с междуправителствен характер. ДЕС въвежда структурата на **трите стълба**. Европейските общности (ЕОВС, ЕО и ЕВРАТОМ) представляват т.нар. **първи стълб**, по отношение на който се прилага общностния правен ред, и е под съдебния контрол на Съда на ЕО и на Първоинстанционния съд. ДЕС създава два други стълба, които изразяват волята на ЕС за постепенна политическа интеграция: **втори стълб – Обща външна политика и политика на сигурност** (ОВППС), част от който е Европейската политика за сигурност и отбрана, и **трети стълб – Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешния ред** (ПВР). Трите стълба се различават един от друг предимно по процедурите за вземане на решения, участниците в тези процедури и използваните инструменти. По същество политиките по втория и третия стълб са поставени извън правния ред на Общностите и съответно извън компетенциите на Съда на ЕО. Допускат се обаче известни изключения въз основа на заключителните разпоредби на ДЕС и тълкуването на конвенциите, които биха могли да се сключват в областта на правосъдието и вътрешните работи (въз основа на клаузата за компетентността). Вторият и третият стълб зависят от институционализираното междуправителствено сътрудничество и имат собствени органи

---

<sup>1</sup> С някои изключения – разходите по интервенциите на ЕОВС и Европейския фонд за развитие.

<sup>2</sup> Чл. 1, § 3, ДЕС.

– комитети, съставени от висши държавни служители. Институциите на ЕС са общи за трите стълба:

- ▣ **Европейският съвет** (държавните и правителствените ръководители и председателят на Комисията) определя главните насоки в развитието на Съюза; Съветът не е част от общностните институции;
- ▣ **Съветът, Комисията и Европейският парламент** имат различна роля по отношение на сътрудничеството по трите стълба:
  - В сферата на междуправителственото сътрудничество Съветът единодушно определя общи позиции и приема общи действия;
  - Парламентът участва в ОВППС и в сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи чрез информиране, консултиране и препоръки;
  - Комисията разполага с ограничено право на инициатива в областите на сътрудничество – това право е поделено с държавите-членки и не обхваща някои чувствителни сфери (наказателноправно, митническо и полицейско сътрудничество).

Независимо от наличието на общи разпоредби и единна институционална рамка трите стълба на ЕС се управляват по собствени правила. Те се разграничават съществено по естеството на правните норми, които пораждат. **Правната уредба създавана в рамките на двата междуправителствени стълба, за разлика от *acquis communautaire* има характеристиките на традиционното международно право.** Самият ЕС не притежава два съществени елемента, които сериозно ограничават неговите функционални и регулативни възможности: ЕС няма собствена юридическа правоспособност; ЕС няма финансова самостоятелност и собствен бюджет, разходите по двата междуправителствени стълба се поемат от бюджета на общностите или от държавите-членки.

**Договорът от Амстердам**, подписан на 02 октомври 1997 г., ревизира Договора за ЕС без да засяга разграниченията между трите стълба, но изменя съществено тяхното съдържание и уредба. Главното изменение е частично включване в общностното право на сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи. Чрез това изменение в общото право (*acquis communautaire*) се включват Шенгенските

споразумения.<sup>3</sup> Договорът от Амстердам включи една обща клауза за засилено сътрудничество и една специална клауза за полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси.

**Договорът от Ница**, подписан на 26 Февруари 2001 г., изменя Договора за Европейския съюз, Договора за Европейската общност и някои от свързаните актове като предвижда реформиране на общностните институции, както и подготвя приемането на нови държави-членки от Централна и Източна Европа.

Следваща стъпка в процеса на изграждане на Европейския съюз е **Договорът за създаване на Конституция за Европа** през 2004 г. **Договорът за създаване на Конституция за Европа** представлява единен договор, заместващ съществуващите договори, и предвижда фундаментални структурни изменения – Европейският съюз замества Европейските общности, Европейският съюз придобива качеството на международен правен субект с всички произтичащи от това последици. Договорът урежда обединението на държави, които предоставят на Съюза компетенции за постигане на техни общи цели. С Договора за създаване на Конституция за Европа се премахва системата на трите стълба, а възможността за засилено сътрудничество обхваща всички области извън изключителните компетенции на ЕС. Актовете, приети в рамките на засиленото сътрудничество, обвързват единствено държавите-членки, участващи в това сътрудничество и не са достижения на правото на ЕС.

Предвид блокирания процес по ратификация на Договора за създаване на Конституция за Европа и неясното бъдещо развитие на този проект, настоящото изследване е базирано на анализ на текстовете на действащото общностно право към дата на присъединяване на България към Европейския съюз – януари 2007 г.

## **2.2. Правна рамка на защитата на финансовите интереси на Европейските общности**

Защитата на финансовите интереси на Европейските общности и борбата с измамите се явява област на **споделена отговорност между Общността и държавите-членки в рамките на третия стълб**.

Защитата на финансовите интереси на ЕО се основава на чл. 280 от ДЕО, който определя задълженията на Общността и държавите-членки да **”водят борба срещу**

---

<sup>3</sup> Обединеното Кралство, Дания и Ирландия не приемат включването в рамките на общностното право на разпоредбите на новия Дял IV от ДЕС. Вследствие на това чл. 14 допуска Обединеното Кралство и Ирландия едностранно или двустранно да уреждат контрола по своите граници, докато Дания не участва в Дял IV и не може да бъде обвързвана с неговите разпоредби и мерки.



**измамите и всякакви други незаконни действия, накърняващи финансовите интереси на Общността**". Съветът на министрите след консултации с Европейската сметна палата има правомощия да предприема мерки за осигуряване на равностойна защита на финансовите интереси на Общността в държавите-членки. Тези мерки не засягат нито прилагането на националното наказателно право, нито националното правораздаване в държавите-членки. Комисията в сътрудничество с държавите-членки, изпраща ежегодно на Европейския парламент и на Съвета доклад за мерките, предприети по прилагането на тези разпоредби.

В допълнение чл. 29 от ДЕС, предвижда по-близко сътрудничество между полицейските, митническите и други компетентни органи в държавите-членки, осъществявано както пряко, така и чрез Европол.

Борбата с икономическите и финансовите престъпления срещу бюджета на Общността е концентрирана в четири основни насоки:

- ☐ укрепване на наказателноправните елементи в нормативната уредба;
- ☐ разработване на цялостна политика за борба с измамите;
- ☐ тясно сътрудничество между всички компетентни власти;
- ☐ изграждане на междуинституционален подход за предотвратяване и борба с измамите и корупцията.

Основните нормативни актове, приети във връзка със защитата на финансовите интереси на Европейските общности, са:

- ☐ Конвенция за защита на финансовите интереси на Общността (подписана на 26 юли 1995 г.);
- ☐ Регламент на Съвета (ЕО, ЕВРАТОМ) No 2988/1995 относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (1995) и Регламент на Съвета (ЕО, ЕВРАТОМ) No 2185/1996 относно проверките на място и инспекциите, извършвани от Комисията за защита на финансовите интереси на Европейските общности срещу измами и други нередности (1996);
- ☐ Решение на Европейската комисия за създаване на Европейската служба за борба с измамите (от 28 април 1999 г.);
- ☐ Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (ЕВРАТОМ) № 1074/1999 на Съвета от 25 май 1999 г. относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите;

- Конвенция за борбата с корупцията, в която участват служители на Европейските общности или служители на държавите-членки на Европейския съюз от 26 май 1997 г.<sup>4</sup>

### 2.3. Европейската политика за сближаване

Със създаването на Европейската общност през 1957 г. държавите-основателки определят необходимостта от *“намаляване на разликите между различните региони и изостаналостта на районите в неблагоприятно положение”*, защото хармоничното развитие и намаляването на разликите в развитието на отделните региони е начин за постигане на фундаменталните цели на Общността – **създаване на единен икономически пазар и осигуряване просперитета на европейските граждани**. Най-същественният израз на солидарността между държавите-членки е **политиката за сближаване**.

Политиката за сближаване е специфична общностна политика, включваща трансфер на ресурси между държавите-членки чрез бюджета на Европейските общности за подкрепа на икономическия растеж и устойчивото развитие, инвестиции в хората, икономиката, инфраструктурата, заетостта и иновациите. Концепцията за сближаване на европейско равнище е динамичен процес, насочен към създаване на ресурси чрез стимулиране на конкурентоспособността и заетостта особено там, където неизползваният потенциал е висок. С една дума, нейната цел е укрепване на икономическото, социалното и териториалното “единство” на Съюза.

Целите на политиката за сближаване, финансовите ресурси и правилата за нейното управление се планират за определен програмен период. Съгласно действащата уредба програмният период е 7 годишен. В продължение на годините механизмите за осъществяване на политиката за сближаване се усъвършенстват и актуализират. Обичайно промените са свързани с процеса на разширяване на ЕС. Присъединяването на България към ЕС съвпада с началото на поредния програмен период на Съюза, започващ на 01 януари 2007 и завършващ на 31 декември 2013 г.

За програмния период 2007-2013 г. действа нова реформирана рамка за управление на политиката за сближаване, която е логична последица от разширяването на ЕС, натрупания опит и глобалните предизвикателства пред неговото развитие. Основните промени засягат фокуса, приоритетите и целите на политиката за сближаване, географския обхват на районите за въздействие, обхвата на действие на финансовите

---

<sup>4</sup> Съставена на основата на член К.3, параграф 2, буква в) от ДЕС (ОВ С 195, 25.6.1997 г.)

инструменти, както и системата за изпълнение. Макар и съществени, промените не са радикални и запазват основните принципи и подходи. Промените предвиждат по-стратегически подход за програмиране, опростени процедури и децентрализация на управлението на финансовите ресурси. Подчертана е отговорността на държавите-членки за оползотворяване на средства от фондовете.

Средствата за намаляване на разликите в развитието на регионите и неравенствата в благосъстоянието на гражданите представляват повече от една трета от бюджета на ЕС. Осъществяването на тази политика се финансира с национални средства на държавите-членки и средства от Структурните фондове [**Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР)**, **Европейския социален фонд (ЕСФ)**], **Кохезионния фонд (КФ)** на ЕС, както и заемите, поучени от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и другите съществуващи финансови инструменти на Общността.

Средствата по политиката за сближаване за периода са **308 млрд. евро**<sup>5</sup>, като се разпределят по цели и се оползотворяват чрез фондовете, в съответствие със спецификата на всеки от тях. Целите на политиката за сближаване за периода 2007-2013 г. са три: цел **”Сближаване”**; цел **”Регионална конкурентоспособност и заетост”** и цел **”Европейско териториално сътрудничество”**.

Управлението на политиката за сближаване се осъществява въз основа на нормативно определени принципи и правила, регламентиращи стройна система от стратегически и планови документи, които държавите-членки подготвят за постигане на целите на политиката за съответния програмен период. Европейската комисия подготви **Стратегически насоки за политиката за сближаване за периода 2007-2013 г.** за приоритетите на Общността. Въз основа на Стратегическите насоки всяка държава-членка подготвя своя **Националната стратегическа референтна рамка (НСРР)** и **оперативни програми (ОП)** за постигане на целите на политиката за сближаване за периода 2007-2013 г.

### **Национална стратегическа референтна рамка**

Държавата-членка представя Национална стратегическа референтна рамка, която гарантира, че помощта от фондовете е в съответствие със стратегическите насоки на Общността за сближаване. НСРР определя връзката между приоритетите на Общността от една страна и Националната ѝ програма за реформи от друга.

НСРР е инструмент за справка за извършване на програмирането на фондовете.

---

<sup>5</sup> По цени от 2004 г. за целите на програмирането и последващо включване в общия бюджет на ЕС, тази сума се индексира с 2 % годишно.

## Оперативна програма

Документ, представен от държава-членка и одобрен от Комисията, който определя стратегия за развитие съгласно набор от приоритети, които следва да се осъществят с помощта на фонд, или в случая на цел "Сближаване", с помощта на Кохезионния фонд и на Европейския фонд за регионално развитие.

Всяка оперативна програма обхваща периода от 1 януари 2007 г. до 31 декември 2013 г. и като правило се отнася само до една от трите цели. През периода 2007-2013 г. се въвежда правилото **"един фонд за една програма"**. Чрез това правило действията на всеки фонд стават по-съгласувани и по-концентрирани (помощта отива там, където има най-голяма нужда от нея). Допуска се допълващо финансиране на една оперативна програма от друг фонд в границите на до 10% от ресурсите по всяка приоритетна ос на програмата. За регионите по цел "Сближаване" се допуска по изключение една оперативна програма да бъде съфинансирана едновременно от ЕФРР и КФ.

По цел **"Сближаване"** се предвижда подпомагане на регионите, чиито брутен вътрешен продукт (БВП) на глава от населението, измерен чрез паритети на покупателна способност, е под 75% от средния за ЕС. **(България с БВП 31,8% от средния за ЕС попада по критериите на цел "Сближаване".)** Програмите по цел "Сближаване" се съфинансират чрез Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ)], Кохезионния фонд (КФ).

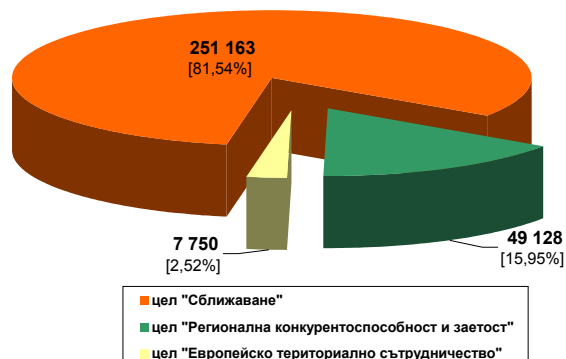
По цел **"Регионална конкурентоспособност и заетост"** се предвижда подпомагане на регионите извън цел "Сближаване". Програмите по цел "Регионална конкурентоспособност и заетост" се съфинансират чрез ЕФРР и ЕСФ.

По цел **"Европейско териториално сътрудничество"** се предвижда подпомагане на регионите, разположени по всички вътрешни и някои външни сухоземни граници и всички региони от ниво NUTS 3<sup>6</sup> на Общността, разположени по морските граници, които са отделени, по общо правило, най-много със 150 км от тези граници. **(Граничните райони на България могат да се възползват от подкрепата рамките на цел "Европейско териториално сътрудничество".)** Програмите по цел "Европейско териториално сътрудничество" се съфинансират чрез ЕФРР.

За прилагане на политиката за сближаване, съгласно регламентите за програмния период 2007-2013 г., България подготви Националната стратегическа референтна рамка и седем оперативни програми [ОП "Развитие на конкурентоспособността на българската икономика", ОП "Регионално развитие", ОП "Развитие на човешките ресурси", ОП "Транспорт", ОП "Околна среда", ОП "Административен капацитет" и ОП "Техническа помощ"], както и стратегическите документи по цел "Европейско териториално сътрудничество".

<sup>6</sup> Съгласно Регламент 1059/2003 ниво NUTS 3 е териториална статистическа единица на ниво три с население между 150 000 и 800 000 души. В случая с България това са 28 области.

Графика 1: Разпределение на средствата за постигане целите на политиката за сближаване по цели  
(в милиона евро по цени от 2004 г.)



Графика 2: Индикативно разпределение на финансовите ресурси за България по източници на финансиране  
(в милиона евро)<sup>7</sup>

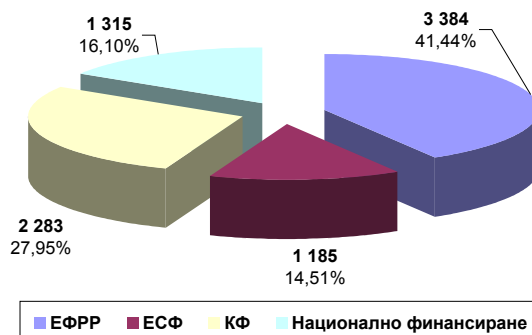


Таблица 1: Индикативно разпределение на финансовите ресурси по оперативни програми  
(в милиона евро)<sup>8</sup>

Оперативна програма	Фонд			Национално финансиране	ОБЩО
	ЕФРР	ЕСФ	КФ		
ОП "Развитие на конкурентоспособността на българската икономика"	988	-	-	247	1 235
ОП "Регионално развитие"	1 361	-	-	240	1 601
ОП "Развитие на човешките ресурси"	-	1 032	-	181	1 213
ОП "Транспорт"	369	-	1 256	379	2 003
ОП "Околна среда"	439	-	1 027	232	1 699
ОП "Административен капацитет"	-	154	-	27	181
ОП "Техническа помощ"	48	-	-	9	57
по цел "Европейско териториално сътрудничество"	179	-	-	n/a	179
<b>ОБЩО по НСРР 2007-2013</b>	<b>3 384</b>	<b>1 185</b>	<b>2 283</b>	<b>1 315</b>	<b>8 168</b>

Интервенциите, които ще бъдат финансирани от структурните инструменти на ЕС, най-общо могат да бъдат в три форми – **схеми за безвъзмездна помощ, предоставяне на услуги и инвестиционни проекти**. Изпълнението на мерките, предвидени в оперативните програми ще се осъществява въз основа на националното законодателство в зависимост от характера на мерките и определените бенефициери. Задължително условие за законосъобразното изразходване на средствата по оперативните програми е прилагането на принципите за възлагане на обществени поръчки и концесии. Макар и с

<sup>7</sup> Източник на данните за финансовите средства по оперативните програми е Националната стратегическа референтна рамка, одобрена на 22 декември 2006 г. – <http://www.eufunds.bg>.

<sup>8</sup> Източник на данните за финансовите средства по оперативните програми е Националната стратегическа референтна рамка, одобрена на 22 декември 2006 г. – <http://www.eufunds.bg>.

известни разлики тези принципи следва да се прилагат и при прилагането на мерки, предвиждащи предоставяне на безвъзмездна помощ за определени целеви групи (малки и средни предприятия, образователни, социални, научноизследователски и др. организации).

В този контекст изискването за ефективност и правилно изпълнение на оперативните програми има пряко отношение към действията за контрол на разходите, както и превенцията, разкриването и отстраняването на нередности и нарушения на законодателството на Общността.

#### **"нередност"<sup>9</sup>**

всяко нарушение на разпоредба на общностното право, произтичащо от действие или бездействие на стопански субект, което има или би имало като последица нанасянето на вреда на общия бюджет на Европейските общности, като отчете неоправдан разход в общия бюджет.

---

<sup>9</sup> Дефиницията е от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година относно определянето на общи разпоредби за Европейския регионален фонд, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999.

### 3. Бюджет на Европейските общности

#### 3.1. Общи принципи за управление на бюджета на Европейските общности

Основният регламент, който регулира бюджетът на ЕО, е Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (Регламент № 1605/2002)<sup>10</sup> и подробните правила за неговото прилагане (Регламент № 2342/2002)<sup>11</sup>.

Финансовият регламент, приложим за общия бюджет на ЕО, установява правилата за съставяне и изпълнение на общия бюджет и ролята на институции на Общностите<sup>12</sup>. Регламентът определя следните общи принципи за съставяне и изпълнение на бюджета: единство и точност на бюджета, ежегодност, балансираност, разчетна единица, универсалност, специфичност, добро финансово управление и прозрачност.

Бюджетът на ЕО представлява акт, чрез който за всяка финансова година се прогнозира и одобряват всички приходи и разходи, необходими за Европейската общност и за Европейската общност за атомна енергия.

В приходите и разходите на ЕО включват:

- ▣ приходите и разходите на ЕО, включително административните разходи за институциите по реда на ДЕС, свързани с общата външна политика и политиката на сигурност, както и с полицейското и съдебно сътрудничество по наказателно-правни въпроси, а също така и оперативните разходи за изпълнението на тези разпоредби, когато това е за сметка на бюджета;
- ▣ разходите и приходите на Европейската общност за атомна енергия.

---

<sup>10</sup> Регламент (ЕО, ЕВРАТОМ) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 година относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности изменен и допълнен с Регламент (ЕО, ЕВРАТОМ) № 1995/2006 на Съвета от 13 декември 2006 за изменение Регламент (ЕО, ЕВРАТОМ) № 1605/2002 на Съвета относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности.

<sup>11</sup> Регламент (ЕО, ЕВРАТОМ) № 2342/2002 на Комисията от 23 декември 2002 година относно определянето на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО, ЕВРАТОМ) № 1605/2002 на Съвета относно Финансовия регламент, приложим към общия бюджет на Европейските общности, изменен с Регламент (ЕО, ЕВРАТОМ) № 1261 на Комисията от 20 юли 2005 година за изменение на Регламент (ЕО, ЕВРАТОМ) № 2342/2002 за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО, ЕВРАТОМ) № 1605/2002 на Съвета относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности и Регламент (ЕО, ЕВРАТОМ) № 1248/2006 на Комисията от 7 август 2006 година за изменение на Регламент (ЕО, ЕВРАТОМ) № 2342/2002 за определяне на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО, ЕВРАТОМ) № 1605/2002 на Съвета относно Финансовия регламент, приложим към общия бюджет на Европейските общности.

<sup>12</sup> За целите на регламента като институции на Общностите се третират: Икономическият и социален комитет, Комитетът на регионите, Омбудсманът и Европейският надзорен орган по защита на данните.

В бюджета се записват гаранциите по операции за получаване и отпускане на заеми, сключени от Общностите, както и плащанията към Гаранционния фонд за външни дейности.

Регламентът се прилага за разходи, извършени от службите и органите, посочени в нормативните актове, с които се уреждат Структурните фондове, Кохезионният фонд и предприєдинителните мерки в областта на структурната политика и на селското стопанство, както и за техните приходи.

Принципите за управление на бюджета на ЕО, съотносими към предмета на изследването са:

- ▣ специфичност на разходите;
- ▣ добро финансово управление;
- ▣ прозрачност.

Принципът за **специфичност на разходите** означава, че бюджетните кредити са предназначени за конкретни цели. За всички области на дейност, обхванати от бюджета, се набелязват конкретни цели, които са измерими, достижими, актуални и определени във времето. Осъществяването на тези цели се проследява чрез показатели за постигнатото по всяка от дейностите, като органите, които администрират разходите предоставят информация на бюджетния орган.

Бюджетните кредити се използват при спазване на **принципа на добро финансово управление** и по-конкретно осигуряване на **икономичност, ефикасност и ефективност**:

- ▣ икономичното използване на ресурсите, предполага своевременно извършване на дейностите, в подходящо количество и качество и при най-добра цена;
- ▣ ефикасността се отнася до най-доброто съотношение между използваните ресурси и получените резултати;
- ▣ ефективността означава осъществяване на набелязаните конкретни цели и постигане на планираните резултати.

За усъвършенстване на механизма за вземане на решения, институциите провеждат както предварителни, така и последващи оценки съобразно насоките, предоставени от Комисията. Тези оценки се прилагат за всички програми и дейности, при



които има значителни разходи, като резултатите от оценките се разпространяват до органите, които административат разходите, до законодателните и до бюджетните органи.

За предотвратяване на рисковете от измами или нередности Комисията записва във финансовия отчет цялата информация за действащи или планирани мерки по предотвратяване на измами и по защита от такива.

Бюджетът на ЕО се съставя и изпълнява, а отчетите се представят при строго спазване на **принципа на прозрачността**. Председателят на Европейския парламент предоставя окончателно приетия бюджет за публикуване в Официален вестник на ЕС.

### 3.2. Изпълнение на бюджета на ЕО

Комисията изпълнява приходите и разходите по бюджета на ЕО на собствена отговорност и в рамките на разрешените бюджетни кредити. Държавите-членки сътрудничат на Комисията за усвояване на бюджетните кредити в съответствие с принципа на добро финансово управление.

Методите за изпълнение на бюджета на ЕО от Комисията са:

- централизирано;
- поделено или децентрализирано управление; или
- съвместно управление с международни организации.

Когато Комисията изпълнява бюджета **централизирано**, задачите по изпълнението се осъществяват **пряко** от нейните служби или в определени случаи – **непряко**. **Непрякото** изпълнение на бюджета (делегиране) представлява възлагане задачи по изпълнение на бюджета на изпълнителни агенции, уредени от правото на Общностите; на определени общностни органи; на национални публичноправни организации или частноправни субекти със задължение за обществена услуга, при осигуряване на необходимите финансови гаранции за изпълнение на условията, предвидени в механизмите по изпълнение, в случай че това е предвидено в съответния основен акт, регламентиращ програма или дейност, и са определени критериите за подбор на съответните органи. Комисията може да делегира задачи по изпълнението на бюджета и в случай, че това отговаря на изискванията за добро финансово управление, и това е доказано чрез предварителен анализ, като се гарантира съобразяване с принципа за недопускане на дискриминация и за публичност на дейността на Общностите. Никоя от възложените по този ред задачи по изпълнението не може да води до **конфликт на интереси**.

Във връзка с операциите по политиката за сближаване Комисията изпълнява бюджета чрез **поделено управление**, като задачите по изпълнението се възлагат на държавите-членки.<sup>13</sup>

При **децентрализирано управление** на бюджета задачите по изпълнението се възлагат на трети страни (вкл. страни бенефициери) при гарантиране спазването на определена система от правила.

При изпълнението на бюджета, посредством **съвместно управление**, определени задачи се възлагат на международни организации. Тези организации следва да прилагат процедури за счетоводна отчетност, одит, контрол и процедури по възлагане на обществени поръчки, равностойни на международно приетите стандарти.

При изпълнение на бюджета чрез някоя от формите за делегиране, държавите-членки и третите страни извършват редовни проверки, за да гарантират, че дейностите, които се финансират от бюджета на Общностите, са осъществени правилно. Те следва да предприемат съответните мерки за предотвратяване на нередности и измами, а при необходимост, възбуждат наказателно преследване, за да възстановят недължимо платените средства.

### **3.3. Възлагане на обществени поръчки**

Доставката на движими или недвижими вещи, извършването на строителни работи или предоставянето на услуги, платими изцяло или частично от бюджета, се осъществява чрез възлагане на обществени поръчки. Всички обществени поръчки, финансирани изцяло или частично от бюджета, се съобразяват с принципите на прозрачност, пропорционалност, равно третиране и недопускане на дискриминация. Всяка процедура за възлагане на обществени поръчки се провежда при осигуряване на конкуренция на възможно най-широка основа, освен когато се използва процедурата на договаряне. Всички поръчки, които надхвърлят определените прагове, се публикуват в Официалния вестник на ЕС.

Процедурите по възлагане на обществени поръчки се провеждат под една от следните форми:

- открита процедура;

---

<sup>13</sup> Регламентът съдържа разпоредби относно Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА), секция "гарантиране" (Част втора, дял I) и Структурните фондове, Кохезионният фонд и предприемаческите мерки в областта на структурната политика и на селското стопанство (Част втора, дял II).

- ☐ ограничена процедура;
- ☐ състезателен диалог;
- ☐ процедура на договаряне.

Регламентът определя детайлно условията за отстраняване на кандидати или оференти от участие в процедурите по възлагане на обществени поръчки. Не се допускат кандидати, които:

- ☐ са обявени в несъстоятелност или са обект на открито производство по несъстоятелност, ликвидация, тяхната дейност е поставена под съдебен надзор, са сключили споразумение с кредитори, са преустановили стопанска дейност, са обект на производство, свързано с такива въпроси, или се намират в подобна процедура съгласно националните закони и подзаконови актове;
- ☐ са осъдени за престъпление по служба с влязла в сила присъда;
- ☐ са признати за виновни за тежки правонарушения при упражняване на професионална дейност, доказани с всякакви средства, които възложителят може да обоснове;
- ☐ не са изпълнили задължения, свързани с плащане на вноски за социално осигуряване или плащане на данъци в съответствие с правните разпоредби на страната, в която е седалището им, или с тези на страната на възложителя, или още – с тези на страната, в която трябва да се изпълни поръчката;
- ☐ са осъдени с влязла в сила присъда за измама, корупция, участие в престъпна организация или всякаква друга незаконна дейност, накърняваща финансовите интереси на Общностите;
- ☐ вследствие на друга процедура за възлагане на обществена поръчка или отпускане на безвъзмездни средства, финансирани от бюджета на Общностите, са били обявени в тежко нарушение поради неизпълнение на своите договорни задължения.

Не могат да се възлагат поръчки на кандидати или оференти, които по време на процедурата по възлагане, са:

- ☐ в положение на конфликт на интереси;
- ☐ представили умишлено документи с невярно съдържание при осигуряване на информацията, поискана от възложителя като условие за участие в

процедурата за възлагане на обществени поръчки, или не предоставят тази информация.

Всяка възлагаща институция създава централна база данни, която съдържа подробности за кандидатите или изпълнителите, за които са установени описаните по-горе несъвместимости. Единствената цел на базата данни е да се гарантира правилното прилагане на Финансовия регламент. Всяка институция получава достъп до базите данни на останалите институции.

Възлагащата институция може да налага административни или финансови санкции на кандидати или изпълнители, които се намират в едно от положенията на несъвместимост, след като им е предоставена възможност да представят своите забележки.

Санкциите могат да се изразяват в:

- отстраняване за максимален срок от пет години от участие във финансирани от бюджета поръчки или безвъзмездни средства;
- финансова санкция.

Наложените санкции трябва да са пропорционални на размера на поръчката и тежестта на неправомерните действия.

#### **3.4. Безвъзмездни средства**

Безвъзмездните средства представляват преки финансови помощи, отпускани безвъзмездно от бюджета, с цел финансиране на:

- действия, предназначени да подпомогнат постигането на определени цели на политиките на ЕС;
- работата на орган, който преследва цел от общ европейски интерес или има цел, съставляваща част от политика на ЕС;

Схемите за отпускане на безвъзмездни помощи са един от начините за финансиране на операциите по политиката за сближаване.

Отпускането на безвъзмездни средства се подчинява на принципите на прозрачност и равно третиране, недопускане на кумулиране, забрана за отпускане със задна дата и съфинансиране. Безвъзмездните средства не могат да имат за цел или резултат създаването на печалба за бенефициера.

Отпускането на безвъзмездни средства се определя в годишна програма, която се публикува в началото на годината, с изключение на помощите за справяне с криза и операциите по хуманитарна помощ. Работната програма се изпълнява чрез публикуване на покани за подаване на предложения, освен в надлежно мотивирани извънредни случаи на неотложност, или когато, поради характеристиките на бенефициера, не съществува друг избор за определено действие.

Всички безвъзмездни средства, отпуснати през финансовата година, се оповестяват ежегодно при зачитане на изискванията за поверителност и сигурност. Безвъзмездни средства не могат да бъдат отпускани със задна дата за вече приключени дейности.

Схемите за безвъзмездна помощ не могат да покриват пълния размер на разходите, когато дейностите са финансирани от Структурните фондове или с безвъзмездните средства се финансират оперативните разходи на определените бенефициери.

Безвъзмездни средства не могат да бъдат отпускани на бенефициери, които попадат под ограниченията за възлагане на обществени поръчки. При констатирани нарушения се налагат аналогичните административни и финансови санкции.

Когато изпълнението на дейност(и), финансирани с безвъзмездни средства, предвиждат извършване на външни услуги, доставки или строителство, съответните бенефициери са длъжни да спазват общите разпоредби за възлагане на обществени поръчки.

Като правило в споразуменията за безвъзмездни средства изрично се предвижда правото на Комисията и на Европейската сметна палата да упражняват своите контролни правомощия по отношение на документи, както и на място – в помещенията на всички изпълнители и подизпълнители, които са получили средства от Общностите.

## 4. Защита на финансовите интереси на ЕО

### 4.1. Общ стратегически подход за защита на финансовите интереси на Европейските общности

Политиките на Европейския съюз се финансират от бюджета на Общността. Измамите, засягащи финансовите интереси на Общността, представляват сериозен риск за ефективното функциониране на Съюза и за постигането на неговите цели. Следователно тези интереси трябва да бъдат ефективно защитавани. След 1994 г. ЕО възприема активен подход към борбата с измамите, насочен към изработването на законодателна рамка, обхващаща всички области на защита на финансовите интереси.

В допълнение Комисията, в отговор на своята бяла книга за реформата, децентрализира финансовия контрол като създаде служба за вътрешен одит и работни групи, включващи ОЛАФ и всички отдели на Комисията.

Разширяването, областта на сигурността, свободата и правосъдието, обхванати в Договора от Амстердам, и постепенното премахване на границите изискват цялостен и интегриран подход, основан на култура на засилено сътрудничество.

През 2000 г. Комисията представи Съобщение "Защита на финансовите интереси на Общностите – Борбата с измамите – За общ стратегически подход"<sup>14</sup>, чиято цел е изработване на цялостна стратегия против измамите, насочена към четири основни предизвикателства: обща законодателна политика за справяне с измамите, нова култура на оперативното сътрудничество, институционален подход за предотвратяване и борба с корупцията и засилване на наказателното право.

Предвид факта, че защитата на бюджета на Общността е споделена отговорност на европейските институции и на държавите-членки, Комисията на основание чл. 280 от Договора за ЕО предлага изработване на цялостен стратегически подход, основан на координация и сътрудничество за осигуряване на ефективна и равна защита на финансовите интереси на цялата Общност.

#### Стратегически насоки

Като част от този общ подход Комисията предлага многогодишна стратегия по четири основни стратегически насоки за посрещане на основните предизвикателства. Първата се отнася до **обща законодателна политика против измамите** в четири части:

---

<sup>14</sup> COM (2000) 358 окончателно, не е публикувано в Официалния вестник.

- ▣ превенция;
- ▣ разкриване;
- ▣ разследване;
- ▣ сътрудничество.

По отношение на **превенцията** Комисията препоръчва ясно законодателство, лесно приложимо и включващо разпоредби, които са достатъчно разубеждаващи и възпират незаконни действия. Тя се надява и да увеличи отчетността на служителите и предлага ОЛАФ, националните власти и професионалните кръгове да бъдат включени в превенцията.

По отношение на **разкриването** Комисията предлага да бъдат засилени средствата и правните инструменти за разкриване, контрол и санкции. За целта тя препоръчва да бъдат продължени усилията за точно дефиниране на незаконно поведение и незаконни инициативи с оглед подпомагане на сътрудничеството и ефективно прилагане на наказания. В същото време е препоръчително да бъдат разширени обмена на информация и мерките за контрол, особено в свързани или особено уязвими сектори като прането на пари, обществените поръчки и отпускането на субсидии. Това ще бъде подкрепено от разширена система от административни наказания.

Трето, по отношение на **разследването** Комисията държи да осигури по-ефективно управление на административното и финансовото разследване, за да подобри *inter alia* възстановяването на неправомерно получени или избегнати суми. Инструментите за финансова корекция, на разположение на Общността, също трябва да бъдат приложени с цел да мотивират държавите-членки да въведат ефективни национални системи за контрол.

**Сътрудничеството** предполага създаването на единна правна база за борба с измамите, за да се опростят и изяснят правилата за участие в национални разследвания. Освен това са нужни и разпоредби за система за сътрудничество и взаимна помощ за борба с измамите, подобна на вече съществуващата в някои области като селскостопански и митнически политики и засилване на съратничеството с държавите-кандидатки и страните, които не са членки.

Второто предизвикателство е да бъде създадена **нова култура на оперативно сътрудничество**. Комисията се опитва да бъде по-активна и инициативна в практическата си дейност. Това включва общ поглед върху икономическата и криминалната среда и разширено използване и анализ на разследването. За целта

трябва да бъдат подобрили технологията и информационните източници, а ОЛАФ трябва да служи като пресечна точка за събиране и анализиране на информация и като платформа за услуги на Общността. Отново се споменава засилено сътрудничество със страните-кандидатки. И накрая, Комисията се ангажира да въведе политика на постоянна оценка на действията срещу измамите, за да измерва отбелязания напредък.

Третото предизвикателство е възприемането на **междуинституционален подход за предотвратяване и борба с корупцията**. Необходимо е да се засили надеждността на политиките на Общността и да се съхрани неподкупността на европейските обществени служби и членовете на институциите. ОЛАФ трябва:

- ▣ да си сътрудничи тясно, на базата на лоялна взаимопомощ и последователност на задълженията на всеки от участниците в борбата с измамите;
- ▣ да допринесе повече за мерките за обучение с акцент върху разяснителните дейности, включващи целия персонал и в частност служителите, отговорни за обществените поръчки или грантовете и осигуряващи система от ценности;
- ▣ да поощрява прозрачността и задължението за излъчване на информация;
- ▣ да допълни задачата си за провеждане на административни разследвания със справедливи и ефективни наказания. Действията на службата трябва да бъдат насочени към целта "нулева толерантност" и спазването на задължението за информиране ще бъде определящо за нейната ефективност.

Четвъртото предизвикателство е **засилване на измерението на наказателното правосъдие**. Националните политики на наказателното правораздаване трябва да бъдат адаптирани към новите разпоредби на Договора и да се търси съдействието на европейските институции за подобряване на сътрудничеството. Общността вече притежава законовите инструменти за подобряване на разкриването на нарушения и осигурява на националните съдебни власти средства за обработка на дела за измами по наказателното право. Често пъти те не се използват поради препятствия от рода на несъответствие на националните прави системи или технически спецификации.

И накрая, за да бъдат разрешени проблемите, произтичащи от различните национални системи що се отнася до криминални деяния, свързани с измами, условията, при които функционира съдебната помощ, трябва да бъдат подобрили. Следователно ОЛАФ трябва да изгради връзки и експертиза в тази област.



#### 4.2. Конвенция за защита на финансовите интереси на Европейските общности

Съюзът се ангажира да се бори с измамите, засягащи разходите и приходите, като предприеме съответни наказателни мерки за криминализиране на измамите, съдебни наказания, наказателна отговорност на ръководителите на бизнеса и правила за юрисдикция.<sup>15</sup>

Институциите на Общността и държавите-членки приемат необходимостта от ефективна защита на финансовите интереси на Общността. Въз основа на Акт на Съвета от 26 юли 1995 г. за създаване на Конвенция за защита на финансовите интереси на Европейските общности, държавите-членки подписаха **Конвенция за защита на финансовите интереси на Европейските общности**<sup>16</sup>. Основната цел на Конвенцията е създаване на ефективни механизми за защитата на финансовите интереси на Европейските общности чрез наказателно преследване на деянието измама, което уврежда тези интереси.

За целите на Конвенцията **измами**, засягащи финансовите интереси на Европейските общности, представляват:

- ☐ По отношение на разходите, всяко умишлено действие или пропуск, отнасящ се до:
  - използване или представяне на фалшиви, неправилни или непълни отчети или документи, ефектът от които е присвояване или неправомерно задържане на средства от общия бюджет на Европейските общности или бюджетите, управлявани от или от името на Европейските общности;
  - неразкриване на информация в нарушение на конкретно задължение със същия ефект;
  - присвояване на такива средства за цели, различни от онези, за които са били предназначени;
- ☐ По отношение на приходите, всяко умишлено действие или пропуск, отнасящ се до:
  - използване или представяне на фалшиви, неправилни или непълни отчети или документи, ефектът от които е незаконно намаляване на

---

<sup>15</sup> Акт на Съвета от 26 юли 1995 г. за създаване на Конвенция за защита на финансовите интереси на Европейските общности.

<sup>16</sup> Публикувана в Официалния вестник С 316, 27. 11. 1995.

ресурсите на общия бюджет на Европейските общности или на бюджетите, управлявани от или от името на Европейските общности;

- неразкриване на информация в нарушение на конкретно задължение със същия ефект;
- присвояване на незаконно придобита полза със същия ефект.

Конвенцията за защита на финансовите интереси на Общността е предназначена за противодействие с наказателноправни средства на измамите както при реализирането на доходи, така и при извършването на разходи (напр. чрез криминализиране на измамите и въвеждане на наказателна отговорност за лицата, ръководещи извършването на стопанска дейност). Целта на конвенцията е да осигури състави на престъпления в наказателното законодателство на държавите-членки за измама във вреда на финансовите интереси на Общността.

Всяка държава-членка трябва да предприеме необходимите мерки, за да гарантира, че описаното поведение и участието в, предизвикването или опита за такова поведение са наказуеми с ефективни, пропорционални и разубеждаващи съдебни наказания.

Националните законодателства следва да предвидят възможности, позволяващи ръководителите на компании или други лица с права за вземане на решения или за упражняване на контрол върху бизнеса, да бъдат обявени за носещи наказателна отговорност в случаи на измами, засягащи финансовите интереси на Европейските общности.

Държавите-членки трябва да предприемат необходимите мерки и да установят юрисдикция върху нарушенията, които са криминализирани в Конвенцията. Ако дадена измама представлява криминално деяние и засяга поне две държави-членки, тези държави трябва да си сътрудничат ефективно в разследването, подвеждането под отговорност и издаването на присъда посредством например прехвърляне на дела или изпълнение на присъда, прехвърлена в друга държава-членка.

Съдът има юрисдикция върху споровете между държавите-членки относно тълкуването или прилагането на Конвенцията. При определени обстоятелства Комисията може да отнася споровете към Съда.

През 1996 г. с **Протокол** към Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности<sup>17</sup>, страните по нея правят допълнения, свързани с въвеждането

---

<sup>17</sup> Публикуван в Официалния вестник С 313 от 23.10.1996 г.

на нови понятия, разширяващи и конкретизиращи обхвата на защитата на финансовите интереси на Общността като **”служител – всеки служител на Общността и държавен служител на държава-членка”, ”активна и пасивна корупция”**, както и съответните изисквания за хармонизиране на санкциите за корупционни действия. На 19 юни 1997 г. е подписан **Втори протокол** към Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности<sup>18</sup>, който предвижда отговорност на юридически лица, дефинира понятието ”пране на пари” и предвижда въвеждане на мерки за изземване, конфискация или отнемане на средствата и облагите получени в резултат на измама, активна и пасивна корупция и изпирание на пари или на имущество. Вторият протокол предвижда и разширяване на сътрудничеството между държавите-членки, от една страна и с Европейската комисия, от друга. Предвидени са и мерки за защита на личните данни, свързани с прилагането на мерките за защита на финансовите интереси на Европейските общности.

След като определи някои ключови термини като „служител на Общността”, „държавен служител на държава-членка” и „юридическо лице”, Конвенцията и протоколите към нея изискват от държавите-членки да криминализират измамите, корупцията и прането на пари, засягащи финансовите интереси на Общността в националното си законодателство.

#### **Измами, включващи разходи и приходи**

Измами, засягащи финансовите интереси на Общността, могат да включват както разходи, така и приходи. Измамите могат да се състоят от умишлени действия или пропуски, свързани с:

- ☐ използване или представяне на фалшиви, неправилни или непълни отчети или документи;
- ☐ неразкриване на информация в нарушение на конкретно задължение;
- ☐ злоупотреба с такива средства за цели, различни от онези, за които са били предназначени.

Въпросните действия трябва да са довели до намаляване на ресурсите на бюджета на Общността или задържане на средства на Общността. Държавите-членки могат да определят минимална сума, за да дефинират сериозни измами. Минималната сума не може при никакви обстоятелства да надхвърля EUR 50 000.

---

<sup>18</sup> Публикуван в Официалния вестник С 221 от 19.07.1997 г.

### **Активна и пасивна корупция**

Пасивната корупция се състои от нарочно действие от страна на служител за искане или получаване на предимства или приемане на обещание за такива предимства като стимул за нарушаване на служебни задължения и изпълнение или въздържане от изпълнение на служебно задължение по начин, който нанася вреда или може да нанесе вреда на финансовите интереси на Общността. Активна корупция е умишлен акт на обещаване или даване на предимство от всякакъв вид на служебни лица като стимул за нарушаване на служебни задължения и изпълнение или въздържане от изпълнение на служебни задължения или действие в хода на изпълнение на служебните им задължения, което нанася вреда или може да нанесе вреда на финансовите интереси на Общността.

Съгласно принципа на равното третиране държавите-членки трябва да гарантират, че актовете на измама и корупция, извършени от служители на Общността, се третират по същия начин, както тези, извършени от национални служители.

### **Пране на пари**

Прането на пари включва действия, умишлено извършени с цел:

- ▣ преобразуване или прехвърляне на собственост, придобита чрез криминални действия;
- ▣ прикриване на източника, характера или местоположението на стоки, придобити от престъпни действия, както и придобиването, притежанието или използването на горепосочена собственост. Умишленият характер на незаконното действие трябва да бъде установен на базата на обективни фактологични обстоятелства.

### **Наказателна отговорност и наказания в Съюза**

Държавите-членки трябва да предприемат необходимите мерки за възможно обявяване на наказателно отговорни на лица, имащи правото да вземат решения или да упражняват контрол върху бизнеса. Те трябва също да определят отговорностите на корпоративни органи, както и наказателната отговорност на физически лица, извършващи, предизвикващи или подпомагащи незаконни действия. Държавите-членки трябва да осигурят наказания за корпоративните органи от рода на дисквалификация от бизнес дейности или поставяне под съдебен надзор.

Държавите-членки трябва да предприемат необходимите мерки за налагане на наказания за гореспоменатото поведение (измами, корупция, пране на пари), както и за поведение на подпомагане или подтикване към и, с изключение на корупцията, опити за

такива действия. В случаи на сериозни измами те трябва да осигурят попечителни присъди. В случаи на дребни измами (за по-малко от общо 4 000), те трябва да осигурят наказания, различни от съдебни.

Държавите-членки трябва да предприемат необходимите мерки за влизане в действие на инструментите и преследването на незаконното поведение, обхванато от предложението, в съответствие с националното законодателство.

Държавите-членки трябва да гарантират възможност на Комисията да осигури всякаква техническа и оперативна помощ, необходима за улесняване на координацията на разследванията, предприемани от съответните национални власти.

Държавите-членки имат правото да приемат или поддържат по-строги разпоредби, за да гарантират ефективна защита на финансовите интереси на Общността.

Част от тези инструменти (Вторият протокол към Конвенцията) все още не са ратифицирани от всички държави-членки. Комисията въз основа на новия чл. 280 от Договора за ЕО, въведен от Договора от Амстердам, отправи предложение за приемане на Директива за наказателна защита на финансовите интереси на Общността, насочена към хармонизиране на националните наказателни закони.<sup>19</sup>

На 25 октомври 2004 г. Комисията прие Доклад за изпълнението на Конвенцията от държавите-членки<sup>20</sup>. Докладът установява, че е отбелязан напредък в наказателната защита на финансовите интереси на Съюза благодарение на националните законодателства, приети в държавите-членки, но със съжаление отбелязва, че нито една от тях не е предприела всички мерки, необходими за пълното спазване на Конвенцията. Комисията препоръчва на Съвета да покани държавите-членки да ускорят усилията си за укрепване на националното наказателно законодателство, да преразгледат своите резерви по отношение на инструментите на Конвенцията и да ратифицират без забавяне Втория протокол (Австрия, Италия, Люксембург) и т.н.

България става страна по Конвенцията и протоколите към нея от датата на присъединяването си към ЕС.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за наказателна защита на финансовите интереси на Европейските общности [Официален вестник С 240 Е от 28.08.2001 г.].

Изменено предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за наказателна защита на финансовите интереси на Европейските общности [COM(2002) 577 окончателно - Официален вестник С 71 Е от 25.03.03 г.].

<sup>20</sup> Доклад на Комисията – Изпълнение на Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности и нейните протоколи от държавите-членки [COM(2004) 709], не е публикуван в Официалния вестник.

<sup>21</sup> Приложение I към Договора за присъединяване на България и Румъния към ЕС – Списък на конвенциите и протоколите, по които България и Румъния стават страни към датата на присъединяването (по член 3, параграф 3).

#### **4.3. Конвенция за борба с корупцията, в която са замесени длъжностни лица на Европейските общности или длъжностни лица на държавите-членки на Европейския съюз**

Конвенцията за борба с корупцията, в която са замесени длъжностни лица на Европейските общности или длъжностни лица на държавите-членки на Европейския съюз, е изготвена на базата на Договора за ЕС с цел подобряване на правното сътрудничество в борбата с корупцията в рамките на сътрудничеството, предвидено в Раздел VI на ДЕС.<sup>22</sup>

Конвенцията определя като **“длъжностно лице”** всяко длъжностно лице на Общността или на отделна държава-членка. Конвенцията съдържа и дефиниции за:

##### **ПАСИВНА КОРУПЦИЯ**

Пасивна корупция е преднамереното действие на длъжностно лице, което пряко или чрез посредник иска или получава изгоди от всякакво естество за себе си или за трето лице, или което приема обещание за такава изгода, срещу действие или въздържане от действие в съответствие със служебните му задължения, или при изпълнение на неговите функции в нарушение на служебните му задължения.

##### **АКТИВНА КОРУПЦИЯ**

Активна корупция е преднамереното действие на всяко лице, което обещава или дава, пряко или чрез посредник, изгода от всякакво естество на длъжностно лице, за да може то или работещо за него трето лице да действа или да се въздържа от действия в съответствие със служебните си задължения или да упражнява своите функции в нарушение на служебните си задължения.

Държавите-членки се ангажират да предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че поведение, дефинирано като “пасивна” или “активна” корупция, по смисъла на Конвенцията, се счита за криминално деяние по националното законодателство.

Всяка държава-членка следва да гарантира, че мерки, определени в нейното наказателно право по отношение на правонарушенията, определени в Конвенцията, извършени от или срещу нейни министри, избрани членове на националните парламенти, членове на най-висшите съдилища или членове на сметната палата в изпълнение на техните функции, ще се прилагат съответно в случаите, когато те са извършени от или

---

<sup>22</sup> Публикувана е в Официалния вестник С 195, 25.6.1997 г.

срещу членове на Комисията на Европейските общности, Европейския парламент, Съдът и Европейската сметна палата.

Предписаните от Конвенцията наказателни мерки за определените правонарушения, включително подтикване към такива, следва да осигуряват налагане на ефективни, пропорционални и разубеждаващи наказателни санкции, включително, поне за сериозните случаи, наказания свързани с лишаване от свобода, които могат да доведат до екстрадиране.

Конвенцията изисква въвеждане в националното право на разпоредби, които позволяват да бъдат подвеждани под наказателна отговорност **ръководители на предприятия или други лица**, които имат право да вземат решения или да упражняват контрол върху дадено предприятие, в съответствие с определените в националното законодателство принципи в случаи на активна корупция.

Конвенцията съдържа и разпоредби във връзка с юрисдикцията и сътрудничеството между държавите-членки.

България става страна по Конвенцията от датата на присъединяването си към ЕС.<sup>23</sup>

#### **4.4. Правна уредба, обща за всички политики на Общността**

**Регламент на Съвета 95/2988 (ЕО, ЕВРОАТОМ) от 18 декември 1995 г. за защитата на финансовите интереси на Общностите<sup>24</sup>** създава правна рамка, обща за всички области, обхванати от политиките на Общността така, че да се осигури ефективност на борбата с измамите, които накърняват финансовите интереси на Общността.

За целите на защитата на финансовите интереси на Европейските общности са приети общи правила, отнасящи се до административните мерки и наказанията, свързани с нередностите по отношение на законодателството на Общността.

---

<sup>23</sup> Приложение I към Договора за присъединяване на България и Румъния към ЕС – Списък на конвенциите и протоколите, по които България и Румъния стават страни към датата на присъединяването (по член 3, параграф 3).

<sup>24</sup> Официален вестник L 312 от 23.12.1995 г.

Регламентът 95/2988 въвежда следните определения:

### **"Нередност"**

Всяко нарушение на разпоредба на правото на Общността, в резултат на действие или бездействие от икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нарушаването на общия бюджет на Общностите или на бюджетите, управлявани от тях, или посредством намаляването или загубата на приходи, произтичащи от собствени ресурси, които се събират направо от името на Общностите или посредством извършването на неоправдан разход.

### **"Икономически оператор"**

обикновено физическо или юридическо лице, или друго лице с юридически капацитет по националните закони, извършил някаква нередност. Терминът се използва и за всякакви други лица, които са участвали в нередността, както и за всеки, който е длъжен да поеме отговорност за или да предотврати нейното извършване.

Административните проверки, мерките и наказанията трябва да бъдат ефективни, пропорционални и разубеждаващи. Те трябва да отчитат характера и сериозността на нередността, дадените или получените предимства и степента на отговорност.

Не може да бъде наложено административно наказание, ако преди извършването на нередност такова не е било разпоредено с акт на Общността.

Периодът на ограничение за водене на дело е четири години от момента на извършване на нередността.

Като правило всяко нарушение предполага оттегляне на неправомерно получено предимство. Същото е валидно и за действия, чиято цел е получаване на предимство в противоречие с целите на приложимите закони на Общността в случай на произволно създаване на условията, необходими за получаване на такова предимство.

Умишлените нарушения или пък такива, които са следствие на небрежност, могат да доведат до наказания. Наказанията включват: плащане на административна глоба; плащане на суми, които надвишават несправедливо получени или избегнати, изключване от или оттегляне на предимството за период, следващ периода на нарушението; временно оттегляне на одобрение; загуба на гаранция.



#### 4.5. Институционална организация на защитата на финансовите интереси на Общността

От 1 юни 1999 г. Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ) е независимият орган, отговарящ за борбата с измамите, увреждащи бюджета на ЕС. Службата е създадена по решение на Европейската комисия от 28 април 1999 г.<sup>25</sup> ОЛАФ упражнява правомощията на Комисията да провежда външни административни разследвания с цел засилване на борбата с измамите, корупцията и други незаконни действия, засягащи неблагоприятно финансовите интереси на Общността, както и за борба с измамите или други действия, представляващи нарушение на разпоредбите на общностното право.

ОЛАФ отговаря за осъществяването на всяка оперативна дейност на Комисията във връзка с борбата с измамите и по-специално:

- ▣ разработване на необходимата инфраструктура;
- ▣ осигуряване събирането и анализа на информацията;
- ▣ осигуряване на техническа помощ, включително в сферата на обучение, за другите институции или органи, както и за компетентните национални органи.

Съгласно статута ОЛАФ е в непосредствена връзка с полицейските и съдебни органи и представлява Европейската комисия в оперативните отношения с тях. Ключов елемент на статута на ОЛАФ е **пълната независимост** при осъществяване на правомощията за разследвания. При упражняване на тези правомощия директорът на ОЛАФ не може да търси или приема инструкции нито от страна на Комисията, нито от страна на правителство на държава-членка или друга институция.

Дейността на ОЛАФ се контролира от Надзорен съвет, съставен от пет независими външни лица, притежаващи необходимата квалификация, свързана с областта на действие на ОЛАФ. Те се назначават по общо съгласие между Европейския парламент, Съвета и Комисията.

С Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (ЕВРАТОМ) № 1074/1999 на Съвета относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите от 25 май 1999 година, са определени целите и задачите на ОЛАФ при осъществяване на правомощията за разследване делегирани от Европейската комисия. ОЛАФ провежда административни разследвания с цел:

---

<sup>25</sup> Решение на Комисията от 28 април 1999 година относно създаване на Европейска служба за борба с измамите (ОЛАФ), (1999/352/ЕО, ЕОВС, ЕВРАТОМ).

- ▣ провеждане на борба срещу измамите, корупцията и другите незаконни действия, засягащи финансовите интереси на Европейските общности;
- ▣ разследване в тази връзка на сериозните нарушения, отнасящи се до лишаване от професионалните права, чрез установяване на неизпълнение на задълженията от страна на длъжностните лица и другите служители на Общностите, водещи до дисциплинарно или в зависимост от случая, наказателно производство, или на еквивалентна невъзможност за прехвърляне на задължения на част от членовете на институции и органи, началници на служби и агенции или членове на персонала на институциите, органите, службите или агенциите, чието правно положение не се урежда от правилника за персонала.

### **Административни разследвания**

По смисъла на регламента "административни разследвания" са всички **инспекции, проверки и други мерки**, предприемани от служителите на ОЛАФ при изпълнение на техните задължения с оглед постигане на определените цели, които установяват, незаконността на действията, подлежащи на разследване.

Тези разследвания не засягат правомощията на държавите-членки да водят наказателно производство.

ОЛАФ упражнява правомощието, предоставено на Комисията<sup>26</sup> за **външни разследвания** като провежда инспекции и проверки на място в държавите-членки и в съответствие със споразуменията за сътрудничество – в трети страни. Вътрешни разследвания

ОЛАФ има право да провежда административни (**вътрешни**) разследвания в рамките на институциите, органите, службите и агенциите в областите на своята компетентност. Вътрешните разследвания се провеждат съгласно правилата на Договорите и в частност на Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейските общности, и при необходимото спазване на Правилника за персонала при условията и в съответствие с определените в регламента процедури.

ОЛАФ провежда външни и вътрешни административни разследвания, като част от борбата с измамите и другите незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на

---

<sup>26</sup> Регламент (Евратом, ЕО) № 2185/96.

Общността, и съдейства за засилването на сътрудничеството между държавите-членки в областта на предотвратяването на измамите. Тя може да разследва управлението и финансирането на всички органи и институции на Общността, както и да провежда разследвания на място в държавите-членки при пълна оперативна независимост, гарантирана от начина на избиране на директора и Надзорен съвет на ОЛАФ и възложените им правомощия.

**Външните разследвания** започват с решение на директора на Службата, който може да действа по своя инициатива или по искане на засегнатата държава-членка.

**Вътрешните разследвания** започват с решение на директора на Службата, който може да действа по своя инициатива или по искане на институцията, органа, службата или агенцията, в които ще се провежда разследването.

ОЛАФ има право на незабавен и необявен достъп до всяка информация, която се поддържа от институциите, органите, службите и агенциите, и до техните помещения. ОЛАФ има правото да разследва техните банкови сметки, както и да взема копие и да получава извлечения от всеки документ или от съдържанието на всякакви междинни данни, поддържани от институциите, органите, службите и агенциите и ако е необходимо, да задържа такива документи или данни, с цел да предотврати тяхното изчезване. ОЛАФ може да изисква устна информация от членовете на институциите и органите, от ръководителите на службите и агенциите и от техния персонал. Службата може да провежда инспекции на място в помещенията на заинтересованите икономически субекти, за да получи достъп до информация, отнасяща се до възможни нарушения, които тези субекти могат да предприемат.

#### **Процедура на разследванията<sup>27</sup>**

1. Директорът на Службата ръководи пряко процедурата на разследванията.
2. Служителите на Службата извършват своите задачи посредством писмено упълномощаване, показващо тяхната самоличност и в какво качество действат.
3. За всяка намеса служителите на Службата трябва да бъдат снабдени с писмено основание, издадено от директора, от което да е видно каква е целта на разследването.
4. По време на инспекциите и проверките на място, служителите на Службата приемат да спазват правилата и практиката, отнасящи се до засегнатите длъжностни лица на държавата-членка, Правилника за персонала и решенията.
5. Разследванията се извършват без прекъсване за период, който трябва да е пропорционален на обстоятелствата и сложността на случая.

---

<sup>27</sup> Чл. 6, Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите от 25 май 1999 година.

6. Държавите-членки трябва да осигурят надлежно, че техните компетентни органи ще оказват необходимата помощ на служителите на Службата за улесняване изпълнението на техните задачи, в съответствие с националното законодателство. Институциите и органите трябва да осигурят надлежно, че техните членове и персонал ще оказват необходимата помощ на агентите на Службата за улесняване изпълнението на техните задачи; службите и агенциите трябва да осигурят надлежно, че техните ръководители и персонал ще действат по същия начин.

При завършване на разследване, проведено от ОЛАФ, под ръководството на директора се изготвя доклад, конкретизиращ установените факти, финансовите загуби, ако има такива, и изводите от разследването включително препоръките относно действията, които трябва да бъдат предприети. Докладите трябва да отчитат и процедурните изисквания, установени в националните законодателства на засегнатите държави-членки. Докладите конституират допустимите доказателства според административното и наказателно производство на държавите-членки, където използването на тези доказателства е признато за необходимо. Тези доклади са предмет на оценка по приложимите правила за изготвяне на административни доклади от инспектори от националната администрация и имат идентична стойност за подобни доклади.

Докладите, изготвени след завършване на **външно разследване**, както и всякакви свързани документи, се изпращат на компетентните органи на държавите-членки за становище в съответствие с правилата, отнасящи се до външните разследвания.

Докладите, изготвени след завършване на **вътрешно разследване**, както и всякакви свързани документи, се изпращат на засегнатата институция, орган, служба или агенция. Институцията, органът, службата или агенцията предприемат действие, дисциплинарно или правно, по вътрешното разследване, идентично с това, произтичащо от съдебно разпореждане, като докладват за него пред директора на ОЛАФ в срок, определен от него в заключението на доклада.

Докладите са допустимо доказателствено средство в административните и съдебните процедури в държавата-членка, където се налага да бъдат използвани.

#### 4.6. Специфични разпоредби на регламентите за Структурните фондове и Кохезионния фонд за управление и контрол на средства от бюджета на ЕО, във връзка с защитата на финансовите интереси на ЕО

Общите разпоредби за управление и контрол на бюджета на ЕС се прехвърлят и конкретизират и за операциите, финансирани от Структурните фондове и Кохезионния.

Осъществяването на политиката на сближаване се финансира с национални средства на държавните-членки и средства от Структурните фондове [Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ)], Кохезионния фонд (КФ) на ЕС, както и заемите поучени от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и другите съществуващи финансови инструменти на Общността. За настоящия програмен период 2007-2013 г. развитието на селските райони се финансира в рамките на Общата селскостопанска политика чрез Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, но принципите и разпоредбите, на които се подчинява, са много близки до тези, отнасящи се за структурните фондове.

#### **Основните принципи, от които се управляват структурните фондове, са:**

##### **Допълване, съгласуваност, координация и съобразяване**

ЕК и държавите-членки гарантират, че помощта от фондовете е съгласувана и координирана с другите политики и приоритети на ЕС и ги допълва.

##### **Програмиране**

Целите на политиката за сближаване се осъществяват в рамките на система за многогодишно програмиране, организирана на няколко етапа. Подкрепата, получавана от Структурните фондове, трябва да бъде част от програма за съответния програмен период. Настоящият програмен период започва на 01 януари 2007 и завършва на 31 декември 2013 г.

##### **Партньорство**

Целите, финансирани от фондовете, се постигат в тясно сътрудничество (“партньорство”) между ЕК и всяка държава-членка. В съответствие със своите национални правила и практики всяка държава-членка установява партньорство с определените от нея власти и организации като:

- ☐ компетентните регионални, местни, градски и други публични власти;
- ☐ икономическите и социални партньори;
- ☐ неправителствени организации, които представляват интересите на гражданско общество, партньори в областта на опазването на околната среда, както и такива, защитаващи равнопоставеността между мъжете и жените.

##### **Териториално равнище на изпълнение**

Отговорност за изпълнението на оперативните програми носят държавите-членки на съответното териториално равнище в съответствие с институционалната система, специфична за всяка страна.

##### **Поделено управление**

Управлението на бюджета на ЕС, предназначен за Структурните фондове, е поделена отговорност между държавите-членки и ЕК.

	ЕК проверява правилното функциониране на системите за управление и контрол в държавите-членки и може да спира частично или изцяло плащанията в случай, че тези системи не функционират според правилата за финансово управление.
<b><u>Допълняемост</u></b>	Ресурсите на ЕС допълват, а не заместват националните ресурси за постигане на целите на икономическото и социалното сближаване.
<b><u>Равенство между мъжете и жените и недискриминация</u></b>	Държавите-членки и ЕК гарантират, че равенството между мъжете и жените и принципът на равените възможности се насърчава в различните етапи на действие на фондовете.
<b><u>Устойчиво развитие</u></b>	Целите на фондовете се базират на принципа за устойчиво развитие и насърчават опазването и подобряването на околната среда.

**Поделено управление** е принцип, залегнал в Регламент на Съвета<sup>28</sup> (ЕС, ЕВРАТОМ) № 1605/2002 от 25 юни 2002 г. относно приложимия Финансов правилник за общия бюджет на Европейските общности. Бюджетът на Европейския съюз, отделен за фондовете, се изпълнява в рамките на **поделено управление** между държавите-членки и Комисията. Когато Комисията изпълнява бюджета посредством поделено управление, задачите по изпълнението се възлагат на държавите-членки като се спазват разпоредбите

Комисията поема отговорността си за изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз като проверява съществуването и правилното функциониране на системи за управление и контрол в държавите-членки, прекратява срока за плащане или спира част или всички плащания, ако националните системи за управление и контрол покажат недостатък и прилага всяка друга необходима финансова корекция за възстановяване в общия бюджет на ЕС, дължаща се на установена нередност.

#### ***4.6.1. Общи принципи на системите за управление и контрол***

За въвеждане на адекватни системи за управление и контрол на оперативните програми всяка от държавите-членки трябва да:

- определи функциите на съответните организации в извършването на управлението и контрола и разпределението на функциите в рамките на всяка организация;
- гарантира чрез процедури спазването на **принципа за разделяне на функциите** между организациите и вътре в тези организации;
- разработи и приема процедури за осигуряване на **основателността и редовността** на декларираните по операционната програма разходи;

<sup>28</sup> ОВ L 248, 16.9.2002 г., стр. 1.

- въведе надеждни системи за **счетоводство, мониторинг и финансова отчетност в компютъризирана форма**;
- изисква въвеждането на система за отчитане и мониторинг, в случай на превъзлагане на изпълнението на функциите на водещата организация на друга организация;
- разработи разпоредби, свързани с одита на функционирането на системите;
- приеме и прилага системи и процедури, които гарантират адекватно проследяване на документацията;
- въведе процедури за отчитане и мониторинг за нередностите и за събиране на неправомерно изплатените суми.

България подкрепя стратегическите приоритети, определени в националната стратегическа референтна рамка по един съгласуван начин от действия, формулирани в 7-те оперативни програми. За всяка оперативна програма трябва да бъде доказано съществуването на адекватните системи за управление и контрол.

За всяка програма държавата определя **Управителен орган**, който отговаря за управлението и изпълнението на оперативната програма в съответствие с принципа за стабилно финансово управление. Управителният орган<sup>29</sup>:

- гарантира, че операциите са избрани за финансиране в съответствие с критериите, приложими за оперативната програма и че те са в съответствие с приложимите общностни и национални правила за целия период на осъществяването им;
- проверява, че съ-финансираните от фондовете продукти и услуги са доставени и че декларираните от бенефициерите разходи за операциите са действително извършени и са в съответствие с националните правила;
- при необходимост или по преценка извършват проверки на място на отделни операции на извадкова основа в съответствие с подробните правила, които следва да бъдат приети от Комисията.
- гарантира, че съществува система за записване и съхраняване в компютъризирана форма на счетоводните записи за всяка операция по оперативната програма и че данните за изпълнението, необходими за финансовото управление, мониторинг, проверки, одити и оценка са правилни;
- гарантира, че бенефициерите и другите звена, включени в осъществяването на операциите поддържат или отделна счетоводна система или адекватен счетоводна аналитична сметка за всички сделки, отнасящи се до операцията без да се засягат националните счетоводни правила;

---

<sup>29</sup> Функциите на органите са съгласно регламент 1083/2006, доколкото няма нормативно определени други.

- гарантира, че съгласно приетите процедури се извършват оценки на изпълнението на оперативните програми;
- установява процедури, за да се гарантира, че всички документи относно разходите и одитите, необходими за адекватно проследяване на документите, се съхраняват и са на разположение на Комисията и Сметната палата за изискуемите срокове оригинал или надлежно заверени копия;
- гарантира, че сертифициращият орган получава цялата необходима информация относно процедурите и проверките, извършени във връзка с разходи за целите на сертифицирането;
- дава насоки на работата на мониторинговия комитет и да му осигурява необходимите документи, които да позволят да се следи качеството на изпълнението на оперативната програма в светлината на специфичните ѝ цели;
- изготвя и след одобрение от мониторинговия комитет предава на Комисията годишните и окончателни доклади относно изпълнението;
- осигурява спазването на изискванията за информираност и публичност;
- осигурява на Комисията информация, която да ѝ позволи да оценява големи проекти.

Държавата-членка или органът за управление може да повери управлението и изпълнението на част от оперативната програма на едно или повече **междинни звена**, посочени от държавата-членка или управителния орган, включително местни власти, институции за регионално развитие или неправителствени организации. Това делегиране не засяга финансовата отговорност на управителния орган и на държавите-членки. Междинното звено, което отговаря за управлението на субсидията представя гаранции за платежоспособността си и компетенциите си в съответната област, както и в административното и финансово управление. Общо правило е, че междинното звено е установено или представлявано в региона или регионите, обхванати от оперативната програма към момента на определянето му. В случая с България поради общонационалния характер на всички оперативни програми междинните звена по четири от оперативните програми са на национално ниво.

**Управляващият орган на ОП „Регионално развитие”** е главна дирекция „Програмиране на регионалното развитие”, Министерство на регионалното развитие и благоустройството. За **междинни звена** са определени регионалните отдели на Главна дирекция ”Програмиране на регионалното развитие” в шестте района за планиране..

**Управляващият орган на ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика”** е дирекция „Предприсъединителни програми и проекти”, Министерство на икономиката и енергетиката. **Междинно звено** е Изпълнителната агенция за насърчаване на малките и средни предприятия.



**Управляващият орган на ОП „Развитие на човешките ресурси”** е дирекция „Европейски фондове и международни програми и проекти”, Министерство на труда и социалната политика. **Междинните звена** са Дирекция "Координация на образователни и международни проекти и програми" на Министерството на образованието и науката (МОН), Агенцията по заетостта и Агенцията за социално подпомагане.

**Управляващият орган на ОП „Административен капацитет”** е дирекция „Управление на програми и проекти”, Министерство на държавната администрация и административната реформа.

**Управляващият орган на ОП „Транспорт”** е дирекция „Координация на програми и проекти”, Министерство на транспорта. **Междинни звена** са Изпълнителна агенция "Пътища" към министъра на регионалното развитие и благоустройството, Изпълнителна агенция "Морска администрация" и Национална компания "Железопътна инфраструктура" към министъра на транспорта.

**Управляващият орган на ОП „Околна среда”** е дирекция „Кохезионна политика за околна среда”, Министерство на околната среда и водите.

**Управляващият орган на ОП „Техническа помощ”** е дирекция „Управление на средствата от ЕС”, Министерство на финансите.

Държавата-членка създава **комитет за наблюдение** (мониторингов комитет) за всяка оперативна програма със съгласието на управителния орган в срок от три месеца от датата на уведомлението за одобрението на оперативната програма, изпратено до държавата-членка. Един единствен комитет за наблюдение може да се създаде за няколко оперативни програми. Всеки комитет изготвя процедурния си правилник в рамките на институционалната, правната и финансовата рамка на съответната държава-членка и ги приема със съгласието на управителния орган, за да упражнява мисиите си в съответствие с общия регламент за координацията на структурните инструменти и Кохезионния фонд.

Съставът на комитета се решава от държавата-членка. По инициатива на Комисията или по молба на комитета представител на Комисията участва в неговата работата в консултативно качество за тези оперативни програми, за които Европейската инвестиционна банка или Европейският инвестиционен внасят своя принос.

Комитетът за наблюдение трябва да се увери в ефективността и качеството на изпълнението на оперативната програма като:

- разглежда и одобрява критериите за подбор на операциите, финансирани в срок от шест месеца от одобряването на оперативната програма и одобрява всяко преразглеждане на тези критерии в съответствие с нуждите на програмирането;
- преразглежда периодично извършения напредък за постигането на специфични цели на оперативната програма въз основа на представените от управителния орган документи;

- разглежда резултатите от изпълнението, по-специално от постигането на целите и оценките на изпълнението;
- разглежда и одобрява годишните и окончателните доклади за изпълнението;
- информира се за годишния доклад за контрола или за частта от доклада, която се отнася до съответната оперативна програма и за всички важни забележки, които Комисията може да направи;
- може да предложи на управителния орган преразглеждане или преглед на оперативната програма, която може да направи възможно постигането на целите на фондовете или да усъвършенства управлението си, включително финансовото си управление;
- разглежда и одобрява всяко предложение за изменение на съдържанието на решението на Комисията за приноса от фондовете.

Управителният орган и комитетът за наблюдение осигуряват качеството на изпълнението на оперативната програма, както и извършват наблюдение върху индикаторите за изпълнение на програмата включително финансовите.

Общите звена за всички програми са централното координационно звено, сертифициращият и одитиращият органи.

**Съгласно** устройствения правилник на Министерството на финансите (Приет с ПМС № 95 от 24.04.2003 г) дирекция "Управление на средствата от Европейския съюз" е определена да осъществява функции **на централно координационно звено** за управление на средствата от Структурните фондове на Европейския съюз. Многото задачи, с които е натоварена дирекцията, са подчинени на основната цел за осъществяването на цялостната координация по подготовката на страната за участие в Кохезионния фонд и в Структурните фондове на Европейския съюз, както и координацията на помощта от тези инструменти, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, Европейския фонд за рибарство, интервенциите на Европейската инвестиционна банка и други финансови налични инструменти. Звеното координира разработването на Националната стратегическа референтна рамка и я преговаря с Европейската комисия. То организира, поддържа и управлява компютризираната система за управление и контрол на средствата от Европейския съюз, координира разработването и съгласува одобряването на големи проекти (над 25 млн. евро в областта на околната среда и над 50 млн. евро за всички останали области) със Съвета за координация, контрол и изпълнение на инфраструктурите проекти с национално значение и предоставя на Европейската комисия необходимата информация, участва в Комитетите за наблюдение на всички Оперативни програми и Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 - 2013 г.

**Сертифициращият орган** има задължението да:

- изготви и предаде на Комисията на заверени отчети за разходите по оперативните програми и подава заявления за плащане;
- удостовери, че отчетът на разходите е правилен, резултат е от надеждни счетоводни системи и се основава на проверими оправдателни документи;
- удостовери, че декларираните разходи са в съответствие с приложимите общностни и национални правила и тези разходи са били извършени във връзка с операциите, избрани за финансиране в съответствие с критериите, приложими за оперативната програма и с общностите и национални правила;
- гарантира за целите на сертификацията, че той е получил съответна информация от управителния орган относно процедурите и проверките, извършени във връзка с разходите, включени в отчетите за разходите;
- вземе предвид за целите на сертифицирането на резултатите от всички одити, извършвани от или под отговорността на одитиращия орган;
- поддържа счетоводни записи в компютризирана форма на декларираните пред Комисията разходи;
- води счетоводство на сумите, подлежащи на възстановяване и на сумите, изтеглени в резултат на анулирането на целия или на част от приноса за операция. Сумите, подлежащи на връщане, се внасят повторно в общия бюджет на Европейския съюз преди приключването на оперативната програма, като се приспадат от следващия отчет за разходите.

Дирекция „**Национален Фонд**” в Министерство на финансите е определена с устройствения правилник на министерството за сертифициращ орган.

**Одитиращият орган** на оперативна програма:

- гарантира, че одитите се извършват с цел да се провери ефективното функциониране на системата за управление и контрол на оперативната програма;
- гарантира, че одитите на операции се извършват на основата на подходяща извадка с цел да се проверят декларираните разходи;
- представя на Комисията в срок от девет месеца от одобрението на оперативната програма **стратегия за одит**, която обхваща институциите, които ще извършват одитите, методът, който ще се използва, извадковият метод за одитите на операции и индикативното планиране на одитите с цел да се гарантира, че ще се одитират главните институции и че одитите са планирани през целия период на програмиране. Когато се прилага обща система за няколко оперативни програми, както е българският случай, може да се представи само една стратегия за одит;

- до 31 декември всяка година от 2008 г. до 2015 г. представя на Комисията годишен доклад за извършения контрол, в който са посочени резултатите от одитите, извършени през изминалия 12 месечен период, завършващ на 30 юни от съответната година в съответствие със стратегията за одит на оперативната програма, както и евентуалните недостатъци, установени в системите за управление и контрол на програмата. Издава становище въз основа на проверките и одитите, които са били извършени под негова отговорност, относно това дали системата за управление и контрол функционира ефективно, така че да се предостави разумна гаранция, че представените на Комисията отчети за разходите са правилни и като следствие от това разумна гаранция, че основните транзакции са законосъобразни и редовни;
- представя декларация за частично и окончателно приключване, в която се оценява законосъобразността и редовността на съответните разходи;
- гарантира, че по време на одитната работа се държи сметка за международно приетите одитни стандарти;
- При извършване на одитите от външна институция гарантира, че такива институции имат необходимата функционална независимост.

Съгласно устройствения правилник на Министерство на финансите за одитиращ орган е определена Дирекция "**Одит на средствата от Европейския съюз**". Тя е на пряко подчинение на министъра и докладва директно на него.

Европейският социален фонд и Кохезионният фонд не съдържат специфични разпоредби по отношение на системите за контрол и управление. Регламент (ЕО)1080/2006<sup>30</sup> относно Европейския фонд за регионално развитие предвижда допълнителни разпоредби по отношение на системите за управление и контрол поради специфичния характер на фонда и финансираните от него трансгранични и транс-регионални операции. При оперативни програми с транснационално приложение, държавите-членки, участващи в тях, посочват **единен управителен орган, единен сертифициращ орган и единен одитиращ орган**, като последният е с местонахождение в държавата-членка на управителния орган.

Сертифициращият орган получава плащанията, извършвани от Комисията и пристъпва по принцип към изплащания на сумите на водещия бенефициер.

След консултации с държавите-членки, представлявани на територията обхваната от програмата, управителният орган съставя съвместен технически комитет. Той съдейства на управителния орган, на комитета за наблюдение и при необходимост на одитиращия орган при изпълнението на съответните им задачи.

---

<sup>30</sup> ОВ L210 от 31.07.2006 г.

Одиторският орган на трансграничната оперативна програма се подпомага от група за счетоводен одит, съставена от по един представител от всяка държава-членка, участваща в оперативната програма, изпълняваща функциите на одитиращ орган. Групата за счетоводен одит се конституира за максимален срок от три месеца след решението за одобряване на оперативната програма. Тя изготвя свой вътрешен правилник. Председателства се от одитирация орган на оперативната програма.

Участващите държави-членки могат да решат единодушно одиторският орган да има право да извършва самостоятелно задачите на цялата територия, обхваната от програмата, без да е необходимо участието на групата за счетоводен одит.

Всяка участваща в оперативната програма държава-членка назначава свои представители в мониторинговия комитет.

С цел да се утвърдят разходите всяка държава-членка създава система за контрол, която дава възможност за проверка на доставката на продукти и услуги, обект на съфинансирането от страна на ЕС, валидността на декларираните разходи за операции или части от операции, осъществявани на тяхна територия и съвместимостта на тези разходи и операциите или частите от операции, за които се отнасят, с правилата на Общността и националните правила.

За тази цел всяка държава-членка определя **инспектори**, натоварени с проверката на законността и редовността на декларираните разходи от всеки бенефициер, участващ в операцията. Държавите-членки могат да решат да посочат **единен инспектиращ** за цялата територия, обхваната от програмата.

В случай че проверката на доставката на продукти и услуги, предмет на съфинансиране, може да бъде извършена само за цялата операция, тази проверка се извършва от инспектор на държавата-членка, в която е местонахождението на водещия бенефициер или управителния орган. Всяка държава-членка следи разходите да бъдат утвърждавани от инспекторите в рамките на три месеца.

Особеност при финансирането на този вид програми е, че приносът на ЕФРР се внася по единна сметка, без да са налице национални подсметки.

Сертифициращият орган следи всяка от нередовно внесените суми да се покрива от водещия бенефициер. Бенефициерите възстановяват на водещия неправилно внесените суми съгласно споразумението, с което са обвързани. Това не засяга отговорността на държавите-членки по отношение на откриване и коригиране на нередностите, както и покриването на неправилно внесени суми. Ако водещият бенефициер не успее да си възвърне средствата от някой от бенефициерите, държавата-членка, на територията на която е местонахождението на съответния бенефициер, възстановява на сертифициращия орган неправилно изплатената на споменатия бенефициер сума.

## 5. Защита на финансовите интереси на ЕО в България (в условията на членство)

### 5.1. Общ преглед

Създаването на национални координационни структури за борба с измамите е мярка на институционално изграждане, насочена към по-активно сътрудничество между държавите-членки в превенцията и борбата с измамите. С изграждането на свои национални структури те се ангажират с осъществяването на активно сътрудничество с Комисията (ОЛАФ) и помежду си, съгласно разпоредбите на чл. 280 от ДЕС.

В България координационната структура за борба с измамите съществува от началото на 2003 г., когато с Постановление на Министерски съвет № 18 от 4 февруари 2003 г. беше създаден **Съвет за координация на борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности (АФКОС-България)**.

Със създаването на Съвета е избран т.нар. **координационен модел**, т.е. създаване на национална структура, която да не дублира, а да координира и да обединява усилията на компетентните институции, включително органите на независимата съдебна власт.

Съветът осъществява взаимодействие и координация между компетентните органи за разкриване и предотвратяване на правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕО – по-конкретно правонарушения, свързани с използването на средства и имущество от фондове и по програми на Европейския съюз. Съветът осъществява взаимодействие с Европейската служба за борба с измамите и с компетентните органи в държавите-членки на ЕС, и в други държави; да взаимодейства с органите на съдебната власт; да предлага мерки за предотвратяване и борба с измамите и злоупотребите.

Председател на Съвета е **министърът на вътрешните работи**, а заместник-председател на съвета е определен от председателя заместник-министър на вътрешните работи. Членове на Съвета са:

- ☐ директорът на Национална служба "Полиция" на МВР;
- ☐ директорът на Национална служба "Борба с организираната престъпност" на МВР;
- ☐ директорът на Национална служба "Гранична полиция" на МВР;
- ☐ директорът на Агенция "Митници" към министъра на финансите;

- ▣ директорът на Агенцията за финансово разузнаване към министъра на финансите;
- ▣ директорът на Агенция "Държавен вътрешен финансов контрол" към министъра на финансите;
- ▣ главният данъчен директор;
- ▣ директорът на дирекция "Централно звено за финансиране и договаряне" на МФ;
- ▣ директорът на дирекция "Национален фонд" на МФ;
- ▣ директорът на дирекция "Управление на средствата от Европейския съюз" на МФ;
- ▣ генералният директор на Националната ветеринарномедицинска служба към министъра на земеделието и горите;
- ▣ директорът на дирекция "Интеграционна политика" на МЗГ и
- ▣ директорът на дирекция "Развитие на селските райони и инвестиции" на МЗГ.

Съгласно приетите Правила за работата на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности, **пълноправни участници в заседанията на АФКОС са** главният прокурор на Република България и директорът на "Национална следствена служба". Подписани са и се прилагат две инструкции за **сътрудничество** между Съвета и Прокуратурата на Република България и Съвета и Националната следствена служба.

Във всяка от службите и агенциите, представени в Съвета, са създадени експертни екипи за работа в областта на борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Европейските общности.

Съветът се свиква на заседание от председателя най-малко веднъж на 3 месеца.

Съветът ежегодно изготвя доклад до Министерски съвет относно изпълнението на нормативно определените му правомощия, докладът се внася за разглеждане на заседание на Министерския съвет от председателя на съвета до 31 март на следващата година. Към момента Министерския съвет все още не е разгледал Доклада за 2006 г.

През октомври 2005 г. Министерският съвет прие **Стратегия за борба с измамите засягащи финансовите интереси на европейските общности**. Стратегията отразява волята за ефективна координация на усилията на всички компетентни национални органи

за ефективна защита финансовите интереси на Европейските общности. При изпълнението на Стратегията за борба с измамите, засягащи финансовите интереси на Европейските общности, държавните органи се ръководят следните принципи:

- ▣ зачитане правата и свободите на личността;
- ▣ спазване на действащото законодателство при условията на безпристрастност, единство на действията и професионализъм.

Главните насоки на избрания стратегически подход включват:

- ▣ законодателна политика за предотвратяване и разкриване измамите;
- ▣ тясно оперативно сътрудничество;
- ▣ междуинституционален подход.

Без да обхваща детайлно всички аспекти на превенцията и борбата срещу измамите и нередностите Стратегията определя рамковия подход в отделните области, който следва да бъде доразвит от съответните органи в сферата на тяхната компетентност и в хода на работата в изпълнение на набелязаните цели и задачи.

Основните цели на стратегията са:

- ▣ ефективно противодействие, предотвратяване и борба с измамите, злоупотребите, неефективното управление или използване на средства и имущество, принадлежащи на ЕС, или предоставени на българската държава от фондове и по програми на ЕС;
- ▣ разкриване и преустановяване на измамите, злоупотребите, неефективното управление или използване на средства и имущество, принадлежащи на ЕС, или предоставени на българската държава от фондове и по програми на ЕС, в т.ч. и на установени такива практики и прояви;
- ▣ изграждане на общ подход за предотвратяване и борба с корупцията в държавните институции и повишаване доверието към тях в съответствие с Националната стратегия за противодействие на корупцията;
- ▣ постигане като краен резултат на национално равнище висока степен на защита на финансовите интереси на ЕС.

За постигане целите на Стратегията се предвиждат следните действия:

- ▣ Усъвършенстване на нормативната база с цел по-ефективно прилагане на чл. 280 от Договора на ЕС въз основа на анализ на националното



законодателство с оглед идентифициране на евентуална необходимост от изменение или допълване в действащата нормативна база или създаване на нова правна регламентация на законово равнище или подзаконови, включително вътрешноведомствени, нормативни актове.

- ▣ Административно и структурно укрепване на националните органи по превенция, разкриване и разследване на измамите и нередностите, засягащи финансовите интереси на Европейските общности.
- ▣ Подобряване кадровото обезпечаване, ефективността и комуникативните възможности на създадените специализирани звена на компетентните органи за борба с измамите.
- ▣ Провеждане на информационно-образователни кампании за запознаване на всички служители от административните структури, отговорни за административното, техническото и финансово управление на проекти/програми на ЕС, и правоохранителните органи с правната уредбата и начините за докладване на измамите/нередностите.
- ▣ Изграждане на административен капацитет на АФКОС за анализ и оценка на ефективността при управлението и използването на средства, предоставени бюджета на ЕО, както и подобряване координацията и сътрудничеството между членовете на АФКОС.
- ▣ Подобряване информационното обезпечаване на членовете на АФКОС. Предприемане на необходимите организационни и технически действия за присъединяване към автоматизираната информационна система (AFIS) на ОЛАФ за борба с измамите.
- ▣ Укрепване и разширяване на сътрудничеството на оперативен ниво с ОЛАФ и страните-членки в областта на борбата с измамите.

В оценката от Доклада на Съвета за изпълнението на нормативно определените му правомощия се посочва положително развитие в основите направления на дейност.

През юни 2006 г. Министерският съвет актуализира Стратегията за борба с измамите, засягащи финансовите интереси на Европейските общности, като постави акцент върху по-добрата координация и определи конкретни цели на действията по сектори.

## **5.2. Национална уредба за защита на финансовите интереси на Европейския съюз**

Във връзка с борбата с измамите и корупцията, измененията в Наказателния кодекс от октомври 2002 г. съдържат разпоредби за въвеждане на изискванията на **Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности** (1995 г.). Тези изменения въвеждат в българския Наказателен кодекс разпоредбите на Протокола относно пасивната и активна корупция. България продължава понататъшните си усилия за пълна хармонизация с европейското законодателство по отношение на Конвенцията за защита финансовите интереси на Европейските общности. През май 2003 г. България подписа Допълнителен протокол към Наказателната конвенция на Съвета на Европа относно корупцията.

Със Закона за изменение и допълнение на НК от 9 март 2005 г. българската страна изпълни поетия в рамките на преговорния процес ангажимент да хармонизира националното си законодателство с Конвенцията за защита финансовите интереси на Европейските общности от 1995 г. и европейските инструменти в областта на защитата на единната европейска валута.

С приетия ЗИД на НК онези елементи на понятието за измама по чл. 1, ал. 1 от Конвенцията, които до момента не бяха обхванати от действащата наказателно-правна уредба, бяха въведени в Особената част на Наказателния кодекс.

Криминализирано беше предоставянето на неверни сведения, както и скриването на сведения в нарушение на задължение за предоставяне на такива, с цел получаване на средства от фондове на Европейския съюз. За използване на средства от фондове на Европейския съюз не по предназначението им, а също и за подбудителство към това престъпление, беше предвидено наказание лишаване от свобода.

Освен това, във връзка със защитата на единната европейска валута от фалшифициране, законът предвижда включване на някои нови форми на изпълнителното деяние по чл. 244 и 246, както и създаването на нов чл. 244а, с което се постига съответствие с каталога от изпълнителни деяния по чл. 3 и чл. 4 от Рамковото решение на Съвета на Европейския съюз от 29 май 2000 г. относно засилване защитата чрез наказателни и други санкции срещу фалшифицирането на парични знаци във връзка с въвеждането на еврото.

### **5.3. Дейност на органите, участващи в националния координационен механизъм за борба с измамите**

В своята дейност в областта на борбата с измамите и нередностите, засягащи финансовите интереси на Европейските общности компетентните български институции осъществяват активно сътрудничество с ОЛАФ.

АФКОС-България координира работата по конкретни случаи на измами, информацията за които постъпва чрез директни запитвания от ОЛАФ до секретариата на АФКОС или до съответното компетентно ведомство[6].

По искане на ОЛАФ се извършват разследвания на случаи на съмнение за измами, засягащи финансовите интереси на Европейските общности. НСБОП, НСП, НСГП, Агенция "Митници" и АФР извършват самостоятелни или съвместни проверки по сигнали на ОЛАФ. В съответствие с разпоредбите на Протокол № 6, служители на ОЛАФ предприемат мисии в България според предвидените в рамките на Протокола възможности.

На служителите на ОЛАФ, когато това е необходимо, се оказва съдействие при провеждане на проверки на място в съответствие със законодателството на Общността. България осигурява предоставянето на цялата необходима информация по време на тези посещения или в рамките на разумен срок след това.

В ДНСП е създадена организация за приоритетна работа по измамите със средства на Европейския съюз.

Противодействието на изготвянето и разпространението на фалшиво евро е приоритет на НСБОП. За създаване на ефективен механизъм за правоохранително сътрудничество на национална равнище и в изпълнение на изискването по чл. 12 от Женевската конвенция от 1929 г. и чл.4 от Решение на Съвета на ЕС от 06.12.2001 г. /2001/887/JHA/, със заповед на министъра на вътрешните работи през м. февруари 2004 г. е създаден Национален оперативен и координационен център. Постоянен представител на МВР участва в работата на Европейската група експерти на ОЛАФ за противодействие на фалшифицирането на еврото.

Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол (АДВФК) извършва сертификация и вътрешен одит в съответствие със Закона за държавния вътрешен финансов контрол, Правилника за неговото прилагане и изискванията на Европейската комисия във връзка с управлението и предоставянето на средства по предприсъединителните програми ФАР, ИСПА и САПАРД.

АДВФК извършва одит за сертификация на годишните сметки на програма САПАРД, като проверява процедурите за одобрение и плащане на помощта от ЕС по програмата. Извършват се и одити за сертификация по програми "Леонардо да Винчи" и "Сократ" и окончателни одити при приключване на финансовите меморандуми по програма ИСПА. По предприсъединителните програми ИСПА и ФАР АДВФК осъществява дейността по вътрешен одит чрез делегирани вътрешни одитори в съответните Изпълнителни агенции и в дирекция "Национален фонд" на Министерство на финансите.

Главна данъчна дирекция е с правомощия за предприемане на действия по установяване на данъчни нарушения, възникнали или извършени на територията на страната, а също и действия или събития извън територията на страната, когато това е предвидено с влязъл в сила за България международен договор. След присъединяването на България към Европейския съюз тези функции на данъчните власти ще рефлектират пряко върху данъчните постъпления на Общността.

В Министерство на земеделието и горите и Агенция САПАРД има изградени системи, които гарантират спазване на изискванията за коректно финансово управление на помощта от ЕС по Програма САПАРД, съгласно изискванията на Регламент № 2222/2000.

По предприсъединителни програми – ФАР, ИСПА и САПАРД на тримесечна основа се изпраща информация до министъра на финансите в качеството му на национален ръководител на помощта за констатирани нередности, която се анализира и се предоставя на Съвета за координация и на Европейската служба за борба с измамите. Дирекция "Национален фонд" подпомага Националния ръководител в изпълнението на функциите му във връзка с борбата и докладването на нередности и измами, свързани с присъединителната помощ.

Дирекция "Управление на средства на Европейския съюз" на Министерство на финансите подпомага министъра на финансите в изпълнение на функцията му на Национален координатор на помощта и Национален координатор по програмата ИСПА.

Дирекция "Централно звено за финансиране и договаряне" на Министерство на финансите отговаря за договарянето и управлението на програми и проекти, финансирани от Програма ФАР, преимуществено в областта на институционалното изграждане, свързани с предоставяне на услуги, строителство и доставки, както и програми, свързани с подготовката за присъединяване на страната ни към Европейския съюз. Дирекцията следи за спазването на всички процедури, приложими към програмата ФАР, както и на тези по Закона за обществените поръчки.

През 2005 г. по програма ФАР са констатирани 15 нередности – предмет на административно или съдебно разследване, които са обработени и анализирани съобразно изградените процедури и са докладвани на ОЛАФ и на Генерална дирекция "Разширяване" в Европейската комисия.

През 2005 г. Агенция САПАРД е докладвала за регистрирани 15 нередности, които в съответствие с утвърдените процедури и съобразно заложения в МФС формат, са докладвани от Националния ръководител на ОЛАФ и на АФКОС-България.

Докладвана беше една нередност по програма ИСПА, която е регистрирана през 2005 г.

#### **5.4. Роля на Прокуратурата във връзка с превенция и противодействие на злоупотребите и корупцията при усвояването на фондовете на Европейския съюз**

Взаимодействието и сътрудничеството между Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности, и Прокуратурата на Република България се осъществява въз основа на Инструкцията, подписана от Министъра на вътрешните работи и Главния прокурор на Република България.

Съгласно Инструкцията взаимодействието и сътрудничеството между Съвета и Прокуратурата се осъществява приоритетно от централните органи: министъра на вътрешните работи като председател на Съвета и Главния прокурор. Въз основа на това споразумение Главният прокурор или овластено от него ръководно длъжностно лице могат да участват на заседанията на Съвета по въпроси, свързани с компетентността на Прокуратурата или са свързани с нейната дейност, както и когато председателят на Съвета и Главният прокурор преценят, че е необходимо. При участието си в заседанията на Съвета представителят на Прокуратурата има правата на член на Съвета.

Съветът представя на Прокуратурата:

- ☐ текуща информация за констатирани нарушения и извършени престъпления с предмет финансови интереси на Европейските общности;
- ☐ предложения за координация на съвместната дейност по места между подразделенията на контролните органи, участници в Съвета и подразделенията на Прокуратурата;

- ▣ нормативни актове или отделни разпоредби, които по мнението на Съвета са противоконституционни, с оглед преценка от страна на Главния прокурор за упражняване на правомощието му по чл.150, ал.1 от Конституцията на Република България;
- ▣ информация за положителния чуждестранен опит и прилаганите най-добри практики на правоохранителните органи от Европейския съюз, в борбата срещу нарушенията и престъпленията, свързани със защитата на финансовите интереси на ЕО.

Участието на Прокуратурата в оперативната работа на Съвета предвижда:

- ▣ изготвяне на предложения за законодателни изменения или създаването на нови нормативни актове, регулиращи дейността на правоохранителните органи по защитата на финансовите интереси на Европейските общности;
- ▣ изготвяне на предложения до членовете на Съвета за вземане на адекватни мерки в определена област, където е констатирано завишаване на нарушенията и престъпленията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности.

Определените форми на сътрудничество включват:

- ▣ съдействие при извършване на предварителни проверки и провеждане на досъдебни производства по всички сигнали за нарушения и престъпления, които могат да засягат финансовите интереси на Европейските общности;
- ▣ предоставяне на информация за резултатите от дейността на Прокуратурата в борбата срещу престъпленията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности, а членовете на Съвета предоставят обобщен доклад за констатираните нарушения и разкритите престъпления със същия предмет за идентичен период от време.

При необходимост Съветът и Прокуратурата могат да създават работни групи по конкретни въпроси (чл.5, ал.5 ПМС № 18/2003 г.).

Членовете на Съвета и представителят на Прокуратурата съгласувано могат да организират осъществяването на всякаква дейност, насочена срещу ограничаване на нарушенията и престъпленията, които могат да засягат финансовите интереси на Европейските общности.

## 6. Практики

### 6.1. Практики и механизми за мониторинг на прилагането на мерките за защита на финансовите интереси на Общността

След влизането в сила на Договора от Амстердам на 1 май 1999 г., който определя солидарната отговорност на Общността и държавите-членки за борбата с измамите и други дейности, които подкопават финансовите интереси на Общността, Европейската комисия започва да прави общи прегледи на дейностите, извършени от ОЛАФ и държавите-членки, резултатите от които се обобщават в ежегодни доклади във връзка с предприетите действия за защита на финансовите интереси на Общността и борбата с измамите.<sup>31</sup>

Докладите се подготвят от Европейската комисия въз основа на информация, предоставяна от службите на Комисията и държавите-членки. Тези доклади представят дейностите на европейските институции и на държавите-членки в борбата с измамите като обобщават статистическа информация за ситуацията по отношение на констатирани нередности. Докладите разглеждат сътрудничеството и взаимната помощ по отношение на ключови области на общите политики. Комисията представя и мерките за подобряване на механизмите за възстановяване на суми, които не са събрани или надлежно заплатени.

Последният Доклад на Комисията от 12 юли 2006 г. – Защита на финансовите интереси на Общността – Борба с измамите<sup>32</sup> Европейската комисия оценява общия стратегически подход за защита на финансовите интереси на Общностите през петте години на периода 2001-2005 г. Като цяло изпълнението на програмните цели и действия се определя като задоволително. Докладът обобщава статистиката за измамите и други нередности, съобщавани от държавите-членки и описва мерките, предприети от държавите-членки през 2005 г., включително мерките за подобряване ефективността на ОЛАФ. Докладът съдържа и раздел за подобряване на възстановяването на сумите, които не са събрани или са неправилно заплатени. Докладът обхваща и въпроса за сертифициране на сметките.

---

<sup>31</sup> COM (2000) 718; COM(2001) 255; COM(2002) 348; COM(2003) 445; COM(2004) 573; COM(2005) 323. Докладите не се публикуват в Официалния вестник.

<sup>32</sup> Годишен доклад за 2005 г. [COM(2006) 378 окончателен].

България като член на Съюза следва да участва в обмена на информация по отношение предприетите мерки за защита на финансовите интереси на Общността и борбата с измамите.

## **6.2. Практики в държавите-членки на ЕС при управление и контрол на средствата по политиката за сближаване**

Отговорността за управлението на средствата по политиката за сближаване на първо място е на държавите-членки. Системата за контрол се основава на принципа, че държавата-членка като цяло е отговорна за контрола и поправянето на нередности. Когато на ОЛАФ бъде предоставена информация за сериозни нередности или измами, службата, след внимателна оценка, може да вземе решение да се намеси. Съгласно действащите правни норми, винаги е необходимо да се осъществи контакт с компетентните национални власти, за да се получи потвърждение дали става въпрос за средства на ЕС и в уверение на това, че не са били извършвани подобни проверки и инспекции едновременно на въпросните икономически субекти. Този обмен на информация има голямо значение за продължителността на разследванията на ОЛАФ.

Резултатите на ОЛАФ в областта на Структурните фондове се получават с помощта на ефективните законови правомощия за контрол на място, съгласно Регламент 2185/96. Резултатите отразяват тясното сътрудничество с властите на държавите-членки и координацията със съответните служби на Общността.

Кръстосаните проверки, извършвани по Регламент 2185/96, на свързани икономически субекти са се доказали като важен инструмент в разкриването на измами. Те разкриват информация за организирани измами и споразумения между операторите за присвояване на средства от европейския и националните бюджети.

През 2005 г. ОЛАФ приключи стандартната оценка на 122 обвинения, отнасящи се до действия в рамките на Структурните фондове. На базата на тези оценки са започнати 31 нови дела на ОЛАФ, 17 са отнесени към властите на държавите-членки като случаи за наблюдение, а 74 са затворени поради липса на основания. 58% от всичките 48 разследвани случаи се отнасят до Европейския социален фонд (ЕСФ), 25% до Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и 13 % до **Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство**, секция ориентиране (ЕФОГСС-



ориентиране)<sup>33</sup> и **Финансовия инструмент за ориентиране на рибарството (ФИОР)**<sup>34</sup>. Останалата част е във връзка с операции по Кохезионния фонд.

30 бяха приключени след завършване на разследване на ОЛАФ, като 22 наложиха последващи действия. Таблица 2 показва разпределението на тези случаи по държави-членки, като в определен случай може да е въввлечена повече от една държава-членка.

Таблица 2: Случаи по Структурните фондове, приключени през 2005 г. по фондове и засегнати държави<sup>35</sup>

Фонд	ЕФРР	ЕФОГСС-ориентиране	ЕСФ	ФИОР	Общо
Австрия			1		1
Белгия			1		1
Германия	1	1	2		4
Испания	1	3	4	1	9
Франция	2		2		4
Великобритания	1		2		3
Гърция		1			1
Ирландия	1				1
Италия	1		4		5
Нидерландия	1				1
Португалия	2				2
<b>Общо</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>16</b>	<b>1</b>	<b>32</b>

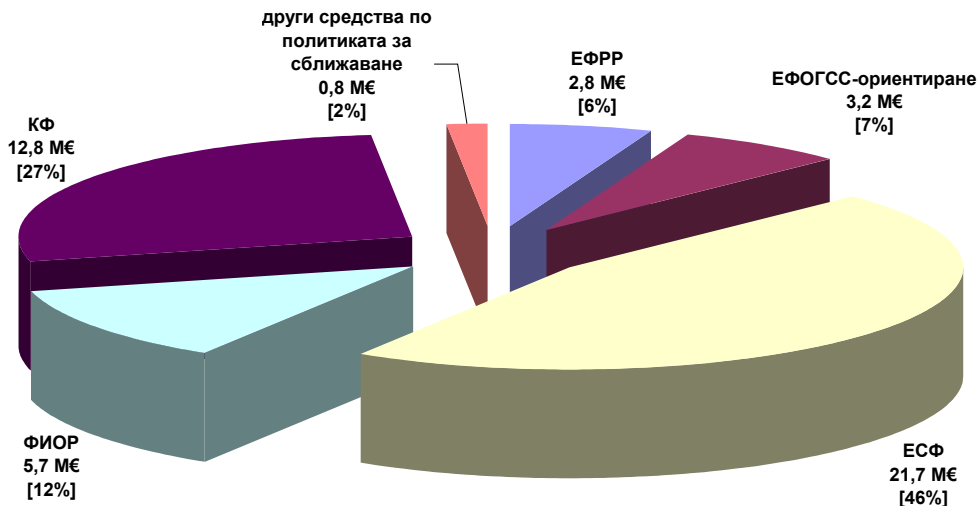
<sup>33</sup> За периода 200-2006 г. **Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство**, секция ориентиране в рамките на политиката за сближаване подкрепяше мерки за развитие на селските райони. През настоящия програмен период тези мерки не са част от политиката за сближаване, а са обособени самостоятелно като политика за развитие на селските райони и ще се подкрепят чрез новосъздадения **Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони**.

<sup>34</sup> **Финансов инструмент за ориентиране на рибарството**. Фондът, подкрепяше мерки за развитие и реструктуриране на риболовния сектор в рамките на политиката за сближаване за периода 200-2006 г. През настоящия програмен период тези мерки не са част от политиката за сближаване, а са обособени самостоятелно като Обща политика за рибарството и ще се подкрепят чрез новосъздадения **Европейски фонд за рибарство**.

<sup>35</sup> Източник: Шести доклад на Европейската служба за борба с измамите за периода от 01 юли 2004 г. до 31 декември 2005 г., <http://ec.europa.eu/olaf>, юли 2006 г.

Графика 3 показва финансовия ефект от 30 дела, приключили след завършването на отчетната работа на ОЛАФ през 2005 г. и от 17-те наблюдавани случая.

Графика 3: Финансов ефект от делата, приключени от ОЛАФ през 2005 г.



### Казус: Измама със средства на Европейския социален фонд

Директорът на малка консултантска фирма е идентифициран като доставчик на услуги на юридическо лице, разследвано от ОЛАФ по дело, отнасящо се за финансиране по Европейския социален фонд (ЕСФ). Директорът е идентифициран още и като доставчик на проект, разследван по друго дело на ОЛАФ. И в двата случая характерът и качеството на извършените услуги са от съмнително естество. По-нататъшни проучвания разкриват, че средствата от ЕСФ са били платени пряко на въпросната фирма за проект на стойност около 1 милион евро. Въпреки, заявките, че консултантската фирма ще осигури значителни допълващи средства, проектът е приключен преждевременно с много по-ниски разходи и резултати от първоначално предвидените.

Първото посещение на място е възпрепятствано от отсъствието на директора и на ключова документация. Второто посещение на ОЛАФ се оказва по-успешно.

На базата на получените доказателства ОЛАФ стига до заключението, че искането на средствата от ЕСФ е неиздържано и неоснователно. Обясненията на бенефициерите са противоречиви и неадекватни. Основни разходни пера не могат да бъдат съгласувани с представените банкови извлечения. В действителност плащания на фирма за недвижимо имущество, както показват банковите извлечения за наем на помещения, не отговарят на фактурите, отбелязани като наем и са издадени от фирма, която не може да бъде проследена. Оказва се невъзможно да бъде получено потвърждението на независима или трета страна за други съмнителни основни разходи. Освен това са засечени и случаи, в които лица, свързани лично или делово с консултанта, са записани като обучаеми в други курсове, финансирани от ЕСФ. Счетоводителят на консултанта е ръководител на една от многото му фирми в секторите търговия на дребно и услуги, някои от които са регистрирани като недействащи.

Заключението на разследването е, че в случая има достатъчно основания за отнасяне до националните власти за евентуално наказателно преследване.

Финансовият ефект е изчислен на € 275,000.

### Казус: Измама със средства на Европейския фонд за регионално развитие

Това дело е започнато на базата на информация, получена по безплатната телефонна линия на ОЛАФ. Отправена е жалба от страна на бенефициента на проект, съфинансиран от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР). Въпросният бенефициент е нестопанска организация – фондация. Общата сума на планираните средства от ЕФРР за периода 2000-2006 е била над 5 милиона евро, представляващи 50% от общата стойност. В светлината на информацията, подадена до Службата от националните власти е предприето външно разследване (по-конкретно държавата-членка не е правила никакви проверки на бенефициента). Извършен е контрол на място на бенефициента и основния му доставчик. Контролът разкрива сериозни нередности;

- ▣ фондацията, нестопанска организация, е участвала в основаването на и е акционер във фирмата на основния си доставчик;
- ▣ основният доставчик, от своя страна, постоянен член на фондацията, е действал като посредник, получавал е комисионни, увеличаващи цената на операциите без да носят добавена стойност. В отделни случаи поръчките са били пряко контролирани от фондацията, но фактурите са изпращани до "основния доставчик", който пък праща други фактури на фондацията със същото описание, но с крайна цена, увеличена с 10 до 25%;
- ▣ дейността на доставчика се ограничава до събирането на "продажбите", осъществени от фондацията;
- ▣ не са спазени процедурите за обществени поръчки;
- ▣ бенефициентът не е приложил декларация от търговеца, удостоверяваща произхода на някои активи втора ръка или пък, че за предходните 7 години тези активи не са били предмет на национални или европейски субсидии;
- ▣ кръстосана проверка на доставчика, обхващаща документацията, доказваща разходите, показва несъответствия между отчетните документи на бенефициента и на доставчика;
- ▣ близки роднини на председателя на фондацията се оказват партньори и/или администратори на фирми за оборудване и услуги, свързани с проекта (включително основния доставчик).

Докладът от проверката е изпратен на националния управляващ орган, взел участие в мисията на ОЛАФ. Властите не коментират заключенията на ОЛАФ, нито пък препоръките на контролиращия екип.

С оглед на разкритите сериозни нередности ОЛАФ предлага цялата сума на помощта, която е била платена на бенефициента (0,9 милиона еуро), да бъде възстановена. Освен това националните власти са посъветвани да не отпускат друго съфинансиране за същия проект, който възлиза на 4,2 милиона еуро.

Окончателният доклад е изпратен на националните съдебни власти с препоръка за наказателно преследване.

## **ИЗТОЧНИЦИ**

**Конвенция от 26 юли 1995 г., съставена на основата на член К.3 от Договора за Европейския съюз, за защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ С 316, 27.11.1995 г.)**

– Протокол от 27 септември 1996 г., съставен на основата на член К.3 от Договора за Европейския съюз, към Конвенцията за защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ С 313, 23.10.1996 г.)

– Протокол от 29 ноември 1996 г., съставен на основата на член К.3 от Договора за Европейския съюз, за тълкуването от Съда на Европейските общности, в хода на производството по преюдициални заключения, на Конвенцията за защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ С 151, 20.5.1997 г.)

– Втори протокол от 19 юни 1997 г., съставен на основата член К.3 от Договора за Европейския съюз, към Конвенцията за защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ С 221, 19.7.1997 г.)

**Конвенция от 26 юли 1995 г., приета на основание член К.3 от Договора за Европейския съюз, за създаването на Европейска полицейска служба (Конвенция за Европол) (ОВ С 316, 27.11.1995 г.,)**

**Конвенция от 26 май 1997 г., съставена на основата на член К.3, параграф 2, буква в) от Договора за Европейския съюз, за борбата с корупцията, в която участват служители на Европейските общности или служители на държавите-членки на Европейския съюз (ОВ С 195, 25.6.1997 г.)**

Конвенция от 29 май 2000 г., съставена от Съвета в съответствие с член 34 от Договора за Европейския съюз, за взаимна помощ по наказателни дела между държавите-членки на Европейския съюз (ОВ С 197, 12.7.2000 г.)