



БОРБА С ИЗМАМИТЕ И ЗАЩИТА НА ФИНАНСОВИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Дейността на Европейския съюз в областта на бюджетния контрол е организирана около два принципа: бюджетния контрол, както и защитата на финансовите интереси на Съюза и борбата с измамите.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

- Член 325 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС);
- Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета, дял IX, глави 1 и 2, и дял X
- Междуинституционално споразумение (МИС) от 2 декември 2013 г. между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно бюджетната дисциплина, сътрудничеството по бюджетни въпроси и доброто финансово управление, част III;
- Правилник за дейността на Европейския парламент, член 48; дял II, глава 8, членове 93, 94 и 95; дял V, глава 1, член 121, глава 2, член 125, глава 4, член 132; приложение VI.

ЦЕЛИ

Защитата на финансовите интереси на Европейския съюз е основен елемент в политическия дневен ред на Съюза с цел укрепване и повишаване на доверието на гражданите и гарантиране, че техните пари се използват по предназначение. Договорът от Лисабон от своя страна укрепил значително инструментите за защита на финансовите интереси на Съюза и задължи както Съюза, така и неговите държави членки да се борят с всички видове незаконна дейност, които засягат финансовите интереси на Европейския съюз. Това включва също така контрол на дейността на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) и подкрепа за нейните действия, при необходимост, борба с измамите и нередностите при изпълнението на бюджета на Съюза, проявяване на интерес към мерките, целящи предотвратяването и съдебното преследване на такива случаи, и засилване на стриктната защита на финансовите интереси на Съюза и съответните действия на Европейската прокуратура в тази област.

ЗАБЕЛЕЖКИ

Припомняме, че на национално равнище държавите членки задържат 20 % от традиционните собствени ресурси като „такса за събиране“. Въпреки това събирането на традиционните собствени ресурси е въпрос от голямо значение за институциите

на Европейския съюз. Точно в тази връзка Европейският парламент създаде анкетна комисия за измамите в общностния транзит. Оперативните разходи по Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ), Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и структурните фондове също се контролират на първо място от органите на държавите членки.

На равнището на Съюза е целесъобразно да се разглеждат случаите на измама и нередности при изпълнението на бюджета на Съюза, да се приемат мерки за предотвратяването и съдебното преследване на такива случаи и да се защитават финансовите интереси на Съюза като цяло. През декември 1995 г. Парламентът упражни за пръв път своето придобито съгласно Договора право да създаде анкетна комисия и изготви доклад във връзка с твърденията за измама и лошо управление в рамките на общностния режим за транзит. Препоръките на анкетната комисия тогава получиха широка подкрепа.

През последните четири години се умножиха законодателните актове и препоръките в областта на борбата с измамите и защитата на финансовите интереси на Съюза, което е израз на необходимостта от ефективни действия на равнището на Съюза с оглед на извънредната ситуация, както и отчитането от страна на европейския законодател на въпросите и тревогите на гражданите по отношение на използването на публичните средства. По оценка на Комисията данъчните измами, във всичките им форми, всъщност възлизат на 1 000 милиарда евро в Европейския съюз, т.е. 2 000 EUR на гражданин.

В тези текстове става дума най-вече за подобряване на управлението на OLAF и засилване на процесуалните гаранции при разследванията чрез поетапен подход, съпътстващ създаването на Европейската прокуратура, реформиране на Евроюст^[1], подобра защита на финансовите интереси на Съюза, но също така и гарантиране на защитата на финансовите интереси на Европейския съюз чрез наказателното право и чрез административни разследвания посредством интегрирана политика за защита на парите на данъкоплатците и стратегията на Комисията за борба с измамите^[2]. През 2012 г. и 2013 г. бяха публикувани още четири важни съобщения относно плана за действие за укрепване на борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци^[3], защитата на бюджета на Европейския съюз до края на 2012 г. и прилагането на нетни финансови корекции за държавите членки в областта на селското стопанство и политиката на сближаване^[4].

Освен това през 2013 г. бяха приети две директиви, едната от които касае общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на незадължителното и временно прилагане на механизма за обратно начисляване във връзка с доставките на някои стоки и услуги, при които съществува риск от измами, а другата – механизма за бързо реагиране срещу измамите с ДДС^[5]; През 2014 г. също така беше предложен проект за регламент за създаване на програма за насърчаване на дейности в областта на защитата на финансовите интереси на Европейския съюз (програма „Херкулес III“). На последно място може да се посочи предложението за директива относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред^[6], както и докладът на Комисията до Съвета и Европейския парламент, озаглавен „Доклад на ЕС за борбата с корупцията“^[7].

[1] [COM\(2013\)0532](#) и 0533 от 17 юли 2013 г.

[2] [COM\(2011\)0293](#) от 26 май 2011 г. и [COM\(2011\)0376](#) от 24 юни 2011 г.

[3] [COM\(2012\)0722](#) от 6 декември 2012 г.

[4] [COM\(2013\)0682](#) от 30 септември 2013 г. и [COM\(2013\)0934](#) от 13 декември 2013 г.

[5] Директиви 2013/43 и 2013/42 от 22 юли 2013 г. (ОВ L 201 от 26.7.2013 г., стр. 4; ОВ L 201 от 26.7.2013 г., стр. 1).

[6] [COM\(2012\)0363](#) от 11 юли 2012 г.

А. Мерки за борба с измамите: от OLAF

Европейската служба за борба с измамите (OLAF) е компетентна да провежда разследвания независимо от Комисията. Ролята ѝ е да защитава финансовите интереси на Съюза, като тя отговаря за борбата с измамите със средства от Европейския съюз във всички институции и за координирането на компетентните органи в държавите членки. В рамките на регламентите относно разследванията на OLAF, на 25 май 1999 г. Парламентът, Съветът и Комисията подписаха Междуинституционално споразумение за вътрешните разследвания. Това споразумение постанови, че всяка институция следва да въведе общи вътрешни правила, чиято цел е да гарантират гладкото протичане на разследванията на OLAF. Част от тези правила, които вече са включени в Правилника за длъжностните лица на Съюза, задължават длъжностните лица да сътрудничат на OLAF и съдържат определена степен на защита за длъжностните лица, които разкриват информация за евентуални измами или корупция. Реформата на OLAF е предвидена от 2003 г. насам. В крайна сметка след десет години обсъждания и преговори различните страни, участващи в тристранната среща (Парламентът, Съветът и Комисията), постигнаха компромис, който представлява значителен напредък и който би могъл да гарантира ефикасността, ефективността и отчетността на OLAF, като същевременно гарантира независимостта на нейните разследвания.

През ноември 2008 г. Парламентът прие с голямо мнозинство доклада Grässle, който беше изготвен в сътрудничество с работната група на комисията по бюджетен контрол. Тогава първоначалното предложение на Комисията беше изменено значително, а няколко години по-късно беше изготвен текстът на настоящия регламент.

Новият текст внася значителни подобрения, а именно: в регламента бяха включени по-ясно определение за правната рамка за разследванията за борба с измамите, определения за „нередностите“, измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, и понятието за „икономически субекти“. Регламентът съдържа също така ясни позовавания на определени действия по разследване в други регламенти на Съюза (като по този начин се подобрява координацията между съответните правни инструменти в тази област) и позовавания на Хартата на основните права. Що се отнася до правото на защита и процесуалните гаранции, правото на защита на лицата, засегнати от разследване на OLAF, правата на свидетелите и лицата, подаващи сигнали за нередности, правото на достъп до преписката и т.н. винаги ще бъдат гарантирани в контекста на провежданите от OLAF разследвания.

Освен това някои членове въвеждат специфични задължения за държавите членки, като например задължението да споделят съответната информация с OLAF във връзка със случаите на измама със средства на Съюза.

На последно място, беше създадена нова междуинституционална процедура, в която всички институции могат да обсъждат по прозрачен начин най-добрите практики, резултатите и нерешените въпроси, които засягат ефикасността на дейностите за борба с измамите. За първи път това ще даде на Парламента възможността да обсъжда със Съвета борбата с измамите в държавите членки.

Парламентът призовава също така за подобряване на управлението на OLAF чрез непрекъснато преразглеждане и укрепване на нейните основни процедури за провеждане на разследване.

[7]COM(2014)0038 от 3 февруари 2014 г.

Трябва да се отбележи също, че член 325 от ДФЕС предвижда тясно и редовно сътрудничество между държавите членки и Комисията, както и възможността за конкретни мерки на Съвета с цел да се осигури ефективна и равностойна защита на финансовите интереси на Съюза в държавите членки.

Б. Укрепване на механизмите за борба с измамите

По искане на Парламента Комисията предприе неотдавна важни инициативи във връзка със стратегическите мерки за борба с измамите. Въпреки това, предвид мащаба на избягването на данъци и на корупцията в Европейския съюз, Европейският парламент призовава за насърчаването на цялостен подход, който включва стратегии за борба с измамите и корупцията посредством ефективни правни мерки на цялата територия на Съюза, особено в период на бюджетни ограничения.

Европейският парламент подкрепя също така изготвения от Комисията план за действие за засилване на борбата с измамите^[8] и избягването на данъци, като същевременно счита, че борбата с тези два проблема трябва да продължи да бъде основен приоритет както за Комисията, така и за държавите членки, като за тази цел е необходимо да се разработи стратегия за засилено многостранно сътрудничество и координация между държавите членки и между тях и Комисията, така че да се използват по-добре наличните инструменти, да се консолидира действащото законодателство, да се приемат подготвените предложения и да се развива административното сътрудничество. Освен това засиленото сътрудничество между данъчните, полицейските и съдебните органи във всяка държава е от основно значение. Необходимо е също така да се обърне специално внимание на създаването на механизми за предотвратяване, навременно откриване на измами и контрол на митническия транзит, тъй като това продължава да бъде една от сферите с най-висок показател за системна корупция в Европа. Накрая Парламентът счита, че европейските участници следва да бъдат по-активни в международното пространство с цел установяване на стандарти за сътрудничество, основани преди всичко на принципите на прозрачност, добро управление и обмен на информация.

В рамките на своята политика за борба с корупцията Парламентът счита също, че корупцията с отражение върху финансовите интереси на Съюза трябва да бъде считана за измама за целите на член 325, параграф 5 от ДФЕС и да бъде включена в годишния доклад на Комисията относно защитата на финансовите интереси на Съюза – борба с измамите.

Що се отнася до възстановяването на средства, трябва да се отбележи, че ниският процент на възстановяване в размер на 43 % се дължи до голяма степен на факта, че шест държави членки отчитат процент на възстановяване под 27 %. Политиката на сближаване е най-критичният сектор от няколко години насам, като особено силно засегната е политиката за регионално развитие, въпреки че броят на нередностите, докладвани като измами, не се е променял през последните три години; освен това делът на установените измами е по-нисък от общата средна стойност от близо 4 % за периода 2008—2012 г.

Парламентът също така подчертава необходимостта от по-голяма прозрачност, която дава възможност за ефективен контрол и е от основно значение за разкриването на схемите за измама, като в миналото вече е отправял призови към Комисията да предприеме действия за гарантиране на пълна прозрачност на бенефициентите на средства от Европейския съюз във всички държави членки, като публикува на сайта на Комисията списък на всички

[8] Изматата е умишлен незаконен акт, който може да съставлява престъпно деяние в някои случаи; нередността е неспазване на правило.

бенефициенти. Той също така призовава държавите членки да сътрудничат на Комисията и да ѝ предоставят пълна и надеждна информация за бенефициентите на управляваните от тях средства от Европейския съюз.

В. Нова европейска политика и нови европейски програми за борба с измамите

Първият доклад на Комисията относно политиката за борба с корупцията в Европейския съюз, който беше публикуван през февруари 2014 г. и който беше приветстван от Европейския парламент, припомня, че корупцията засяга всички държави членки по различен начин и струва на икономиката на Съюза около 120 милиарда евро годишно. Парламентът подкрепя също така всички предложения, които би следвало да създадат условия за засилен обмен на съществуващи добри практики и за определяне на нови европейски мерки в тази област; европейските граждани действително имат право да разполагат с гаранции за пълна почтеност и прозрачност на публичните разходи, особено предвид настоящите икономически предизвикателства.

За съжаление, обаче, съдържанието на доклада представя ограничен преглед на корупцията в Европейския съюз и трябва да се положат допълнителни усилия в съответствие със социалните и икономическите предизвикателства, за да се предотврати и санкционира ефикасно корупцията, която нанася тежки вреди на европейската икономика и на европейския социален модел, намалява приходите от данъци на държавите членки и подкопава доверието на гражданите в техните институции.

Г. Създаване на Европейска прокуратура

Правилата относно създаването на Европейска прокуратура са посочени в член 86 от ДФЕС, който гласи следното: „В борбата с престъпленията, засягащи финансовите интереси на Съюза, Съветът, чрез регламенти, в съответствие със специална законодателна процедура, може да учреди Европейска прокуратура на основата на Евроюст.“

Европейската прокуратура ще бъде децентрализиран корпус от съдии на Европейския съюз с изключителна компетентност за провеждането на разследвания, повдигането и поддържането на обвинение и предаването на съд на извършителите на престъпления във вреда на бюджета на Европейския съюз. Тя ще разполага с хармонизирани правомощия за разследване на цялата територия на Съюза на базата на националните правни системи, в които ще бъде включена.

Парламентът приветства предложението за регламент за създаване на Европейска прокуратура, като също така подчертава необходимостта да се създаде съгласувана и допълваща система за защита на финансовите интереси на Съюза. Той също така насърчава Комисията да даде ясно определение на европейско равнище на ролите на бъдещата Европейска прокуратура, Евроюст и OLAF, като посочи границите на съответните им правомощия.

РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Комисията по бюджетен контрол на Европейския парламент изслушва номинираните за членове на Сметната палата, както и одобрените кандидати за длъжността генерален директор на OLAF. Тези длъжности не могат да бъдат заети без провеждането на тези изслушвания в Парламента. На последно място следва да се отбележи, че генералният директор на OLAF се назначава от Комисията след консултация с Европейския парламент и Съвета и че членовете на Надзорния комитет на службата се назначават с общо съгласие на Европейския парламент, Съвета и Комисията.

Jean-Jacques Gay
10/2015