

НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ

ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И БОРБА С НЕРЕДНОСТИТЕ И

ИЗМАМИТЕ, ЗАСЯГАЩИ ФИНАНСОВИТЕ

ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

ЗА ПЕРИОДА 2011 – 2013

I. Общи положения

1. Въведение

Настоящият документ очертава стратегия за действията на компетентните национални власти в областта на превенцията и борбата с нередностите и измамите за периода 2011 г. - 2013 г., за постигане висока степен на защита на финансовите интереси на Европейския съюз (ЕС), в съответствие с ангажиментите на Република България съгласно чл. 325 от Договора за функциониране на Европейския съюз.

Документът е базиран на предишната Стратегия за борба с измамите, засягащи финансовите интереси на Европейските общности, приета от Министерския съвет през октомври 2005 г., по предложение на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности (наричан по-нататък "съвета") и актуализираните през месец юни 2006 г. и месец март 2009 г. варианти. Документът представя обзор на системата за борба с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕС и посочва стратегическите цели и включва необходимите мерки за постигането им.

Стратегията е подготвена след като са взети предвид предложенията на членовете на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз и са набелязани приоритетите и мерките пред българските институции, участващи в процесите на управление, контрол и разходване на средства от ЕС, управляващи „традиционните собствени ресурси” и извършващи административно-контролни проверки и криминални разследвания съгласно вътрешното законодателство.

Стратегията отразява измененията в нормативната среда след парламентарните избори през 2009 г., осъществените институционални и структурни изменения през този период и налага обединение на усилията на всички компетентни държавни институции и на обществеността за по-добра координация, комуникация и сътрудничество на национално и европейско ниво, с цел ефективна защита на финансовите интереси на Европейския съюз до края на програмния период 2007 г. - 2013 г.

Стратегията се явява един от инструментите за постигане на целите на превенцията и борбата с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС и приемането ѝ от българското правителство, по предложение на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕС, е израз на политическата воля и ангажираност на България да изпълнява своите задължения в тази област.

2. Стратегически цели и приоритети на България в областта на защита на финансовите интереси на Европейския съюз

Стратегическите цели, поставени в областта на защита на финансовите интереси на ЕС, са:

- Осъществяване на ефективна превенция и противодействие на нередностите и измамите, злоупотребите, неефективното управление или използване на средства 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
- Ефективна координация на законодателни, административни и оперативни действия свързани с борба с нередностите и измамите, и задълбочаване на сътрудничеството с Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ)
- Повишаване нивото на информираност по отношение на нередностите и измамите сред участниците в процеса на управление и разходването на средства от ЕС и сред обществеността
- Изграждане на общ подход за предотвратяване и борба с корупцията в държавните институции и повишаване доверието към тях, въз основа на Националната стратегия за противодействие на корупцията
- Постигане на висока степен на защита на финансовите интереси на ЕС като краен резултат

Постигането на стратегическите цели ще се осъществи като се изпълнят следните приоритети:

- Засилване на координацията в България между всички институции и дейности, свързани със защита на финансовите интереси на Съюза
- Укрепване на сътрудничеството на национално ниво, с ОЛАФ и със съответните компетентни органи в областта на защитата на финансовите интереси на ЕС в държавите-членки и с други държави
- Подобряване на комуникацията и информационния обмен на национално ниво, с ОЛАФ и със съответните компетентни органи в областта на защитата на финансовите интереси на ЕС в държавите-членки и с други държави

3. Основни принципи, насоки и подход

При изпълнението на Стратегията държавните органи и служители се ръководят от принципите на зачитане правата и свободите на личността, законност, безпристрастност, единство на действията, професионализъм, отговорност и отчетност.

При разработване на Стратегията са избрани следните главни насоки:

- Законодателна политика за превенция и разкриване на измамите
- Тясно оперативно сътрудничество

- Междуинституционален подход

Стратегията не цели да обхване в подробности всички аспекти на превенцията и борбата срещу нередностите и измамите, а определя един рамков подход в отделните области, който ще бъде доразвит от съответните органи съобразно тяхната компетентност и в хода на изпълнението на набелязаните приоритети и мерки.

II. Механизми за защита на финансовите интереси на Европейския съюз – правна и институционална рамка

1. Обща отговорност

Защитата на финансовите интереси на Европейския съюз е споделена отговорност. В съответствие с чл. 317 от Договора за функциониране на Европейския съюз, Комисията изпълнява бюджета на своя собствена отговорност при спазване на принципите за добро финансово управление, със съдействието на държавите-членки.

Чл. 325 от Договора за функциониране на Европейския съюз постановява, че Европейския съюз и държавите-членки трябва да се борят с измамите и другите незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на ЕС, като предвижда държавите-членки да предприемат същите мерки за предотвратяване на измами, засягащи финансовите интереси на Съюза, каквито биха предприели при предотвратяване на измами, засягащи собствените им финансови интереси.

Държавите-членки трябва да предприемат всички необходими законодателни, регулативни, административни и други мерки в защита на финансовите интереси на ЕС и по-специално за предотвратяване, откриване и отстраняване на нередности и измами. Задължение на Комисията е да представя пред Европейския парламент и Съвета ежегоден доклад за предприетите в тази насока действия, изготвен в сътрудничество с държавите-членки.

2. Определения на нередност и измама

Определенията на нередност по чл. 1, ал. 2 от Регламент на Съвета № 2988/95 (ЕО, Евратом) и измама по чл. 1 от Конвенцията за защита финансовите интереси на Европейските общности са транспонирани в българското законодателство. Легалните дефиниции са в т. 6 (измама) и т. 7 (нередност) от § 1 на Допълнителните разпоредби на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС, Обн., ДВ, бр. 21 от 10.03.2006 г.) и съдържанието им изцяло съвпада с тези на *acquis*.

Нередност, засягаща финансовите интереси на Европейския съюз, по смисъла Регламент на Съвета № 2988/95 и ЗФУКПС е всяко нарушение 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 от собствени ресурси, които се събират направо от името на Общностите или посредством извършването на неоправдан разход.

Измама, засягаща финансовите интереси на Европейския съюз, по смисъла на Конвенцията за защита финансовите интереси на Европейските общности и ЗФУКПС е всяко умишлено действие или бездействие:

а) по отношение на разходи, свързано с използването или представянето на фалшиви, грешни или непълни изявления или документи, което води до злоупотреба или неправомерно теглене на средства от общия бюджет на Европейските общности или от бюджети, управлявани от или от името на Европейските общности; укриване на информация в нарушение на конкретно задължение със същия резултат; използването на такива средства за различни цели от тези, за които те първоначално са били отпуснати;

б) по отношение на приходи, свързано с използването или предоставянето на фалшиви, грешни или непълни изявления или документи, което води до неправомерно намаляване на средствата от общия бюджет на Европейските общности или бюджетите, управлявани от или от името на Европейските общности; укриване на информация в нарушение на конкретно задължение със същия ефект; злоупотреба на правомерно получена облага със същия ефект.

3. Европейска служба за борба с измамите

Отговорността за защита на финансовите интереси на ЕС е възложена на Европейската комисия (ЕК) и се изразява най-вече във функциите по подготовката и изпълнението на бюджета (чл. 317 и чл. 325 от Договора за функционирането на Европейския съюз).

Комисията провежда консултации с държавите-членки по въпроси касаещи защитата на финансовите интереси на ЕС в рамките на Консултативния комитет за координация на дейността за борба с измамите (COCOLAF). ЕК изготвя Годишен доклад за защита на финансовите интереси на Съюза и борбата с измамите в сътрудничество с държавите-членки, който съдържа преглед на проведените през годината действия и инициативи на национално и европейско ниво, включително докладване на случаите и тенденциите при измамите и другите нередности в ЕС.

Повишаването на ефективността на мерките за предотвратяване и противодействие на измамите Комисията възлага на Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ). Службата е натоварена с отговорност за провеждане на административни разследвания като средство за борба с измамите и има специален статут на независим орган за разследване в рамките на Европейската комисия. ОЛАФ упражнява всички правомощия по разследването на Комисията в съответствие със законодателството на ЕС и влезлите в сила споразумения с

трети страни, с оглед засилване на борбата с корупцията, измамите и всяка друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на Европейския съюз. Службата допринася за формирането и разработването на методи за борба с измамите и други незаконни действия, засягащи финансовите интереси на ЕС. Европейската служба за борба с измамите има оперативни правомощия да провежда административни разследвания в рамките на институциите, органите, службите и агенциите (вътрешни разследвания) и да провежда инспекции и проверки на място в държавите-членки и в трети страни (външни разследвания).

С цел координиране на действията на държавите-членки в борбата им с измамите, ОЛАФ им предоставя подкрепа от страна на Комисията, като цели да подпомогне изграждането на непосредствено и постоянно сътрудничество между техните компетентни национални органи. ОЛАФ работи в тясно взаимодействие със създадените, по препоръка на ЕК, служби за координация в борбата с измамите (AFCOS – Anti-Fraud Co-ordination Service) в новоприетите 12 държави-членки и със съответните компетентни органи в другите 15 държави-членки, като по този начин осигурява в рамките на ЕС единодействие и координация на борбата с измамите и нередностите. Институционалното разположение, организационната структура и оперативните правомощия на службите за координация в борбата с измамите се различават в зависимост от специфичните условия в отделните държави-членки. Създаването на централни точки за контакт с ОЛАФ, действащи като национални координационни структури за борба с измамите, е мярка на институционално изграждане, насочена към активно приобщаване в превенцията и борбата с измамите.

III. Ключови участници в националния координационен механизъм за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС

1. Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз

С ПМС № 18 от 04.02.2003 г. е създаден Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз, наричан по-нататък "съвета".

Съветът е съвещателен орган, който дава насоки, наблюдава и осигурява координацията в дейността на държавните органи по предотвратяване и борба с правонарушенията - измами, злоупотреби, неефективно управление или използване на средства и имущество, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени на българската държава от фондове и по програми на ЕС, включително свързаното с тях национално съфинансиране.

Съветът се състои от председател, заместник-председател и членове.

Председател на съвета е заместник министър-председателят и министър на вътрешните работи.

Заместник-председателят на съвета е определен от председателя член на съвета.

Членове на съвета са: министърът по управление на средствата от Европейския съюз, заместник-министър на вътрешните работи, определен от министъра на вътрешните работи, ресорните за управлението на евросредства заместник-министър на финансите, заместник-министър на земеделието и храните, заместник-министър на околната среда и водите, заместник-министър на труда и социалната политика, заместник-министър на транспорта, информационните технологии и съобщенията, заместник-министър на икономиката, енергетиката и туризма, заместник-министър на регионалното развитие и благоустройството, както и изпълнителният директор на Държавен фонд "Земеделие", изпълнителният директор на Изпълнителна агенция "Одит на средствата от Европейския съюз", директорът на Агенцията за държавна финансова инспекция, изпълнителният директор на Агенцията по обществените поръчки, изпълнителният директор на Националната агенция за приходите, директорът на Агенция "Митници", изпълнителният директор на Агенция "Пътна инфраструктура", изпълнителният директор на Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури и директорът на дирекция "Финансово разузнаване" на Държавна агенция "Национална сигурност".

Съветът изпълнява следните функции:

- Предлага на Министерския съвет проекти на нормативни актове, стратегии за борба с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз, и планове за действие към тях
- Ежегодно отчита дейността си пред Министерския съвет
- По предложение на членовете или председателя съветът обсъжда въпроси, свързани с борбата с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС, и приема решения с подходящи мерки за оптимизирането ѝ, задължителни за изпълнение от членовете на съвета
- осъществява взаимодействие с органите на съдебната власт, като конкретните форми на взаимодействие и сътрудничество се определят със съвместни актове

На министъра на вътрешните работи е възложено да координира борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз с изменение на Закона за Министерство на вътрешните работи в сила от 25.12.2009 г. съгласно чл. 21, т. 14.

При осъществяване на дейността си министърът и съветът се подпомагат от дирекция АФКОС в Министерството на вътрешните работи.

2. Дирекция АФКОС - Министерство на вътрешните работи

Дирекция АФКОС осъществява дейността си съгласно нормативните правила от чл. 150м, от Правилника за прилагане на ЗМВР, ПМС №18 от 04.02.2003 г. и Наредбата за определяне на процедурите за администриране на нередности по фондове и програми, съфинансирани от ЕС, приета с ПМС № 285 от 08.12.2009 г., като основни ѝ функции и задачи са:

- подпомага и осъществява цялостната координация относно обмена на информация между членовете на съвета
- е национална контактна точка с Европейската служба за борба с измамите и с компетентните органи в областта на защитата на финансовите интереси на ЕС в държавите-членки и с други държави и национално звено за връзка съгласно Регламент (ЕО, Евратом) № 1302/2008 на ЕК относно централната база данни за отстраняванията
- осъществява координация на оперативното сътрудничество между ОЛАФ и членовете на съвета при провеждане на разследвания на територията на Република България
- организира и поддържа национална електронна база данни с информация за нередности и измами със средства на Европейския съюз
- отговаря на национално ниво за докладване на нередности и измами със средства по фондове и програми на ЕС; анализира и докладва на ОЛАФ случаите на регистрирани нередности на всеки втори месец, следващ тримесечие
- получава и регистрира сигнали за нередности, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз, и след проверка и анализ ги изпраща на членовете на съвета или на други държавни органи по компетентност
- разработва и организира програми за обучение на служители от администрациите на членовете на съвета по превенция и борба с нередностите и измамите, и обмяна на опит с други държави-членки на Европейския съюз
- създава необходимата организация по подготовката от българска страна на годишния доклад на ЕК по чл. 325 от ДФЕС
- изпълнява административно-контролни функции чрез осъществяване на проверки в органите, администриращи нередности с евросредства

За ефективната реализация на заложените в Стратегията цели и приоритети, членовете на съвета организират в ръководените от тях структури дейностите в областта на превенцията и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз. Във всяка структура представена в съвета се определят служители за оперативна работа в областта на превенцията и борбата с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС, които работят в тясно взаимодействие с дирекция АФКОС. При необходимост към съвета се формират междуведомствени работни групи с участието на тези експерти.

Дирекция АФКОС координира работата по конкретни случаи на измами, информацията за които постъпва чрез директни запитвания от ОЛАФ до дирекцията или до съответното компетентно ведомство. По искане на съдействие от ОЛАФ при проверки на място във връзка с разследвания на

случаи на съмнение за измами, засягащи финансовите интереси на ЕС, дирекция АФКОС осигурява необходимото взаимодействие със структурите на министерство на вътрешните работи, прокуратурата и органите администриращи евросредства, АДФИ, и други компетентни органи.

Дирекция АФКОС взаимодейства с Главна дирекция „Криминална полиция” - МВР, Главна дирекция „Борба с организираната престъпност” - МВР, Главна дирекция „Гранична полиция” - МВР, Агенция „Митници” и Държавна агенция „Национална сигурност”, които извършват самостоятелни или съвместни проверки, в рамките на законовите им правомощия по сигнали на ОЛАФ.

3. Други участници

Избраният модел в Република България има за цел да не се дублират, а да се координират и да се обединят усилията на компетентните държавни институции, включително органите на независимата съдебна власт. За целта в работата на съвета, с председател заместник-министър председателя и министър на вътрешните работи, подпомаган от дирекция АФКОС и в цялостния координационен механизъм за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС, участват министъра по управление на средствата от ЕС и ресорните за управлението на евросредствата заместник-министри и ръководители на агенции, ръководителите на контролните органи, правоохранителните органи и прокуратурата, със съответните структури имащи компетенции в тази област, както следва:

- **Министър по управлението на средствата от ЕС**, който осъществява цялостната организация и ръководство на системата за координация при управлението на средствата от Европейския съюз и е председател на Съвета за координация при управлението на средствата от ЕС - орган на Министерския съвет за координация на мерките за изпълнение на правителствената политика за икономическо, социално и териториално развитие на страната, финансирани със средства от ЕС

- **Структури на Министерския съвет**
 - дирекция "Мониторинг на средствата на ЕС"
 - дирекция "Програмиране на средствата от ЕС"
 - дирекция "Информация и системи за управление на средствата от ЕС"
- **Структури на Министерството на вътрешните работи**
 - Главна дирекция "Криминална полиция"
 - Главна дирекция "Борба с организираната престъпност"
 - Главна дирекция "Гранична полиция"
- **Структури на Министерството на финансите**
 - Агенция "Митници"
 - Агенция за държавна финансова инспекция

Национална агенция по приходите
Дирекция "Национален фонд"
Дирекция "Централно звено за финансиране и договаряне"
Изпълнителна агенция "Одит на средствата от Европейския съюз"

- **Структури на Министерството на земеделието и храните**
- **Структури на Министерство на труда и социалната политика**
- **Структури на Министерство на околната среда и водите**
- **Структури на Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията**
- **Структури на Министерство на икономиката, енергетиката и туризма**
- **Структури на Министерство на регионалното развитие и благоустройството**
- **Агенция "Пътна инфраструктура"**
- **Държавен фонд "Земеделие"**
- **Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури**
- **Агенция по обществени поръчки**
- **Дирекция "Финансово разузнаване" - ДАНС**
- **Прокуратурата на Република България -на основание Инstrukция I-103/2003 за взаимодействие и сътрудничество между съвета и Прокуратурата на Република България**

Върховна касационна прокуратура (ВКП) - отдел VIII
„Противодействие на престъпленията против финансовата система на ЕС”

Специализирано звено за разследване на злоупотреби, засягащи финансовите интереси на ЕС, с участието на прокурори и разследващи полицаи, под ръководството на отдел VIII - ВКП

IV. Приоритети и мерки

За изпълнение на заложените стратегически цели и приоритети на България в областта на защитата на финансовите интереси на Европейския съюз за периода 2011 г. - 2013 г. са предвидени следните мерки:

ПРИОРИТЕТ 1: Засилване на координацията в България между всички институции и дейности, свързани със защитата на финансовите интереси на ЕС

Мярка № 1.1: Повишаване ефективността и административния капацитет на дирекция АФКОС

Мярка № 1.2: Подобряване кадровото обезпечаване и повишаване на капацитета, ефективността и комуникативните възможности на структурите,

участващи в националния координационен механизъм за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС

Мярка № 1.3: Хармонизиране на нормативната уредба и вътрешните правила с изискванията на правото на ЕС, с цел пресичане на възможностите за увреждане на финансовите интереси на ЕС

Мярка № 1.4: Провеждане на целеви обучения и информационно-образователни кампании за осъществяване на ефективна превенция, противодействие и докладване на нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС

Мярка № 1.5: Обучение на прокурори и разследващи полицаи за провеждане на наказателните производства за престъпления, засягащи финансовите интереси на ЕС

ПРИОРИТЕТ 2: Подобряване на сътрудничеството на национално ниво, с ОЛАФ и с компетентните органи в областта на защитата на финансовите интереси на ЕС в държавите-членки и с други държави

Мярка № 2.1: Подобряване на взаимодействието между компетентните органи и при необходимост актуализиране на двустранните споразумения за сътрудничество, с цел подобряване ефективността на защитата на финансовите интереси на ЕС на национално ниво

Мярка № 2.2: Задълбочаване и разширяване на сътрудничеството на оперативно ниво с ОЛАФ и с компетентните органи в областта на защитата на финансовите интереси на ЕС в държавите-членки и с други държави

Мярка № 2.3: Изграждане на капацитет за анализ и оценка на риска от злоупотреби с фондове и средства на ЕС на структурите, участващи в националния координационен механизъм за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС

Мярка № 2.4: Установяване на ефективно взаимодействие и сътрудничество между държавните органи, частния бизнес, неправителствените организации и гражданското общество в борбата с измамите, корупцията и всякакви други незаконни действия, засягащи финансовите интереси на ЕС

Мярка № 2.5: Сътрудничество в разследването на измами и правонарушения, засягащи системата на “собствените ресурси” на ЕС

ПРИОРИТЕТ 3: Подобряване на комуникацията и информационния обмен на национално ниво, с ОЛАФ и с компетентните органи в областта на защитата на финансовите интереси на ЕС в държавите-членки и с други държави

Мярка № 3.1: Поддържане на интегрирана база данни и система за обмен на информацията за нередности и измами, засягащи финансовите интереси на ЕС

Мярка № 3.2: Изграждане на система за отчетност на извършената работа в структурите, участващи в националния координационен механизъм за

превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС

Мярка № 3.3: Повишаване информираността и постигане на широка обществена осведоменост по въпросите на нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС

Конкретните задачи, срокове и отговорни институции за изпълнение на приоритетите и мерките на тази Стратегия са предвидени в приложения към нея План за действие. Планът за действие е неразделна част от Националната стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите за периода 2011-2013, обхваща период от една календарна година, изготвя се на база предложените от членовете на съвета и дирекция АФКОС конкретни задачи за съответната година, приема се на заседание на съвета и се одобрява с решение на Министерския съвет.