

## ИЗМАМИ С ЕВРОПЕЙСКИ СРЕДСТВА В ОБЛАСТТА НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО: СЪСТОЯНИЕ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

Policy Brief No. 82, януари 2019 г.

Европейският съюз (ЕС) провежда множество политики, които задълбочават интеграционния процес и имат общата цел да подобрят живота на гражданите му. За тези политики обаче е необходим определен финансов ресурс, който се отделя от бюджета на ЕС чрез нетните вноски на държавите членки. Проблемът е, че пагубно влияние върху изпълнението на политиките, съответно върху отделяните средства за изпълнението им, оказват нарушения, умишлени или не, засягащи бюджета на ЕС, а именно извършените **нередности** и **измами** с европейски средства. С бюджет за плащания през 2018 г. в размер на **144,7 млрд. евро** и поети задължения в размер на **160,1 млрд. евро**<sup>1</sup>, всяко едно засягане на отпусканите суми представлява сериозна вреда, която се заплаща от гражданите на ЕС.

За последните 50 години от създаването си, като една от най-важните политики за ЕС и неговите граждани, се е утвърдила общата селскостопанска политика (ОСП). Макар и през годините делът на финансиране на ОСП като процент от общия бюджет на ЕС да спада, то значимостта ѝ остава особено висока. Това е така, тъй като през 2018 г. в ЕС има над **510 млн.** потребители на земеделското производство, **12 млн.** от които са и самите фермери. Те обработват **48 % от площта на ЕС** и осигуряват

<sup>1</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/11/30/2018-eu-budget-adopted/>.

### ОСНОВНИ ИЗВОДИ

- Общият бюджет за Общата селскостопанска политика за периода **2014 – 2020 г.** е в размер от **408 млрд. евро**, като около 40 % от целия годишен бюджет на Европейския съюз се разходва за земеделие.
- За периода 2013 – 2017 г. до Европейската комисия са докладвани общо 18 281 случая на нередности и измами с общо финансово изражение от **1 359 966 885 евро**.
- Броят на нередностите и измамите в областта на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони е по-голям, отколкото тези в областта на Европейския фонд за гарантиране на земеделието, въпреки че финансовото измерение на измамите е по-сериозно за сметка на последния.
- Измамите със средства от ЕС могат да бъдат извършени **чрез други престъпни действия** като различни форми на корупция, фалшифициране на документи, злоупотреба с влияние, заобикаляне на закона, конфликт на интереси, подкуп, деклариране на неверни данни и други.
- Създаването на **Европейска прокуратура** ще спомогне за ефективното разследване на измами в земеделието на наднационално ниво.
- Необходимо е използването на **иновативни методи** за борба с измамите като сателитно и термално заснемане с хронологични функции, автоматизирани системи за превенция и многоканален контрол от гражданското общество.



*С финансовата подкрепа на програма Херкулес III на Европейската комисия. Съдържанието на публикацията представя гледната точка на неговите автори, които единствено носят отговорност за него. Европейската комисия не отговаря за начина, по който може да бъде използвана съдържащата се в него информация.*

44 млн. работни места в рамките на хранителната верига, като около 113 млн. души живеят в селски райони<sup>2</sup>. Значимостта на ОСП е още по-висока за държави с традиционна селскостопанска ангажираност и необходимост от подобрения в земеделието, например: България с площ 110 900 кв. м., 81 % от които представляват т.нар. селски райони, като от този процент 46,1 % са земеделски земи, а 37,4 % гори. Подобна е картината в Румъния, където 50 % от земята е земеделска, а 31 % е горска. За сравнение, в Белгия едва 14,5 % от земята е земеделска, а горите покриват 24 % от територията.

Показателен за важноста на политиката е и фактът, че през 1985 г. 73 % от целия бюджет на Общността се е разходвал в рамките на ОСП. През 2016 и 2017 г. този процент спада до около 40 %<sup>3</sup>, а през 2018 г. до около 38 %, като причина за този спад е реформата в ОСП и финансирането на други важни за гражданите политики. Независимо от спада, бюджетът на ОСП продължава да представлява почти половината от общия бюджет на ЕС. Общият бюджет на ОСП за периода 2014 – 2020 г. е в размер от **408 млрд. евро**<sup>4</sup>. От тези средства, **58,82 млрд. евро** са отпуснати през 2018 г. за помощ на фермерите, от които: **41,74 млрд. евро** за директни плащания, **14,37 млрд. евро** за мерки за развитие на селските райони и **2,7 млрд. евро** за пазарни мерки.

Финансирането на ОСП за сметка на общия бюджет се извършва чрез пряко финансиране или в контекста на споделеното управление с държавите членки и обхваща два основни компонента: **пряка помощ чрез преки плащания** към земеделските стопани и мерки за подкрепа на пазара, финансирани от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) – около 80 % от бюджета на ОСП; и **развитие на селските райони** (РСР), финансирано основно от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) – останалите 20 % от бюджета на ОСП.

С оглед на обема на отпусканите средства, ОСП е подложена на **висок риск от измами**, поради което защитата на финансовите интереси на Европейския съюз е основен елемент както в управленския му ред, така и в дневния ред на държавите членки, които отговарят за управлението на над 70 % от средствата от европейските фондове. Затова чл. 325 от *Договора за функциониране на Европейския съюз* (ДФЕС) изисква ЕС и държавите членки да се борят с измамата и с всяка друга незаконна дейност, която засяга финансовите интереси на ЕС, като приемат мерки, които имат възпиращо действие и предлагат ефикасна защита в държавите членки, както и в институциите, органите, службите и агенциите на Съюза. Нещо повече, държавите следва като минимум да приемат същите мерки за борба с измамата, засягаща финансовите интереси на ЕС, каквито предприемат за борба с измамата, засягаща собствените им финансови интереси.

Тази активност обхваща т.нар. **цикъл за борба с измамите**, който включва превенцията, откриването, разследването и санкционирането на измамите, и може да се извърши чрез най-широк набор от мерки, в т.ч. административни, наказателни, организационни и др. в рамките на действаща политика за борба с измамите – на европейско или национално ниво.

За да бъде направен анализ на измамите с европейски средства, следва да бъде обърнато внимание на **текущото състояние на политиката, възможността за разследване на измамите и предизвикателствата**, пред които тя е поставена, и по-конкретно върху правните, институционалните и политическите мерки, необходими за откриване, разследване и наказателно преследване на измами. С оглед по-добра разкриваемост и осигуряване на повече правомощия на разследващите органи, към идентифицираните предизвикателства трябва да се прилагат иновативни методи

<sup>2</sup> <https://epthinktank.eu/2016/07/20/how-the-eu-budget-is-spent-common-agricultural-policy/>.

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/graphs/graph1\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf) и Докладите по чл. 325 ДФЕС за 2016 г. и 2017 г.

<sup>4</sup> <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/bg/sheet/106/%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%B8%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B5-%D0%BD%D0%B0-%D0%BE%D1%81%D0%BF>.

за оценка и борба с нередностите, измамите и корупцията в областта на земеделието.

## Измами в земеделието

Измамите в областта на земеделието се извършват чрез най-различни престъпни деяния, като се използват слабостите в съществуващата нормативна уредба и вътрешната система за финансово управление и контрол на отговорните органи. Поради тази причина, европейският законодател се бори както с измамата, така и с „всяка друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на Европейския съюз.“

В конкретния случай това означава, че измамата в земеделието може да бъде осъществена чрез други неправомерни действия, често свързани с корупция, сред които активен или пасивен подкуп, изпиране на пари, присвояване, затаяване на информация, деклариране на неверни данни, фалшифициране на документи, злоупотреба с влияние, заобикаляне на закона, конфликт на интереси, като в много от случаите измамите в ОСП **увреждат пряко и интересите на добросъвестни трети лица** (виж Фигура 1). Такива примери са деклариране на чужди земи за обработване; заплаха на арендатори за отстъпване на обработваеми земи; невъзможност за кандидатстване поради получаването на субсидиите от най-крупните земевладелци, уговорени обществени поръчки в полза на определен кандидат, съглашателство при оферирание и др. Порочните практики в областта на обществените поръчки често се осъществяват с измама и корупционно влияние, като например разпределяне на пазари, подправени спецификации, изтичане на информация за офертите, манипулиране на оферти, разбиване на поръчки и др. Предвид обстоятелството, че европейските субсидии основно целят да подпомагат малки и средни производители, то в някои държави членки, като в България например, се наблюдава феноменът

окупняване на владението върху земи от семейства производители под общ контрол, което отново води до увреждане на интересите на трети добросъвестни лица.

**Фигура 1. Извършване на измама в областта на земеделието чрез други неправомерни действия**



Източник: Център за изследване на демокрацията.

С цел **ефективно преследване на измамите** в рамките на ОСП, усилията са насочени преди всичко към хармонизиране на понятието „измама“. За това допринася Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности от 26 юли 1995 г. (PIF конвенция)<sup>5</sup>, изготвена на основание член К.3 от Договора за Европейския съюз. Хармонизирането на определението за измама е необходимо, тъй като в част от случаите измамите, засягащи средства на ЕС, се извършват от **организиран престъпни групи**, които действат в повече от една държава<sup>6</sup>, а защитата на финансовите интереси на ЕС изисква **наказателно преследване на измамното поведение**, накарняващо тези интереси в която и да е

<sup>5</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A41995A1127\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A41995A1127(03)).

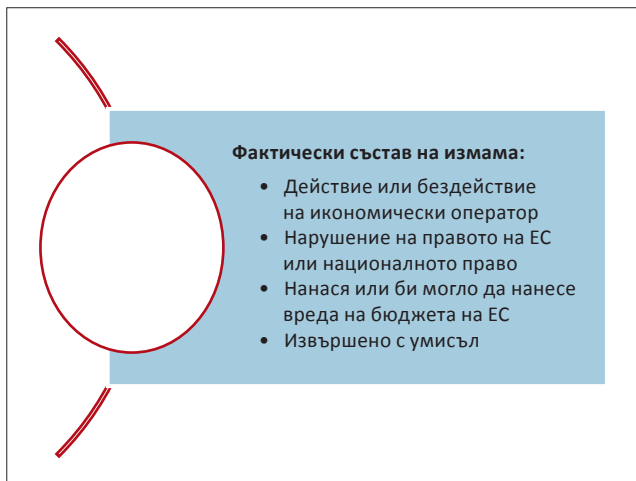
<sup>6</sup> Често използвана схема е спечелването на обществена поръчка от юридическо лице, регистрирано в друга държава, което спира изпълнение на поръчката след като получи плащане.

държава членка. В този смисъл Конвенцията има две основни цели:

- да задължи държавите членки да използват определението за измама с европейски средства, съдържащо се в чл. 1;
- да задължи държавите членки да инкриминират и наказват тези деяния.

За да бъдат преследвани като измами в областта на земеделието, извършените деяния трябва да увреждат бюджета на ЕС. Понятието за **финансови интереси на Европейския съюз** обхваща приходите, разходите и активите в рамките на бюджета на ЕС, на бюджетите на институциите, органите, службите и агенциите, както и на управляваните и наблюдаваните от тях бюджети. Всяка **измама в областта на земеделието** осъществява определен общ фактически състав, който изисква наличие на следните общи предпоставки: умишлено да е извършено действие или бездействие от страна на икономически оператор в нарушение на правото на Европейския съюз или свързаното с него национално право; което засяга или застрашава бюджета на ЕС (виж Фигура 2).

**Фигура 2. Общ фактически състав на измама с европейски средства**



Източник: Център за изследване на демокрацията.

Разбира се, когато е засегната темата за измамата, следва да се направи разграничение между следните понятия: съмнение за нередност, нередност, съмнение за измама и измама (виж Фигура 3).

**Фигура 3. Функционална диференциация на нарушенията на правото на ЕС и националното право, водещи до засягане на бюджета на ЕС**



Източник: Център за изследване на демокрацията.

Докато **съмнението за нередност** се свързва с подаден сигнал за нарушение и информация, описваща извършената нередност във връзка с проект, финансираща програма, административно звено, финансираща програма, административно звено и описание на нередността, то самата **нередност** представлява обективно установено с акт на административен или съдебен орган нарушение на правилата на Европейския съюз или националните правила.

Понятието „**съмнение за измама**” в областта на земеделието е въведено в делегиран регламент (ЕС) 2015/1971 на Комисията от 2015 г., който обхваща ЕФГЗ и ЕФРСР – това е нередност, която води до започване на административно или съдебно производство на национално ниво, с цел да се установи дали става въпрос за умишлено поведение. Това означава, че всички съмнения за измама в областта на земеделието, установени на национално ниво, следва да се докладват на Европейската комисия, без разбира се това да накърнява правото на докладващата държава заключението да бъде преразгледано или отеглено впоследствие. Например разплащателна агенция (РА) или управляващ орган (УО), отговорен за разходване на средства от ОСП, изпраща

информация до прокуратурата, касаеща съмнение за измама. В случай, че прокуратурата се произнесе, че не са налице достатъчно данни за извършено престъпление, то РА/УО ще преквалифицира докладването до ОЛАФ „съмнение за измама“ в „нередност“.

След предприетите мерки за хармонизиране на понятието за измама и гарантирането на изпълнението на политиките на ЕС, процесът на сближаване на наказателното право на държавите членки продължава, основно чрез два правни акта на ЕС, приети през 2017 г:

- **Директива 2017/1371 относно борбата с измамите**, засягащи финансовите интереси на Съюза по наказателноправен ред (PIF Директива)<sup>7</sup>;
- **Регламент 2017/1939** за създаване на **Европейска прокуратура**.

**Фигура 4. Диференциация на видовете измами според определението в Директивата относно борбата с измамите**



*Източник: Център за изследване на демокрацията.*

С приемането на PIF Директивата и създаването на единна прокуратура на ниво Европейски съюз,

компетентна да разследва измами и да повдига обвинения чрез функцията на европейските делегирани прокурори, мерките за контрол в областта на измамите и по-конкретно в областта на земеделието, стават все по-сериозни. PIF Директивата следва да бъде транспонирана от държавите членки в срок до 6 юли 2019 г., като считано от тази дата Директивата заменя Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности, включително протоколите към нея. Новата уредба цели да промени облика на борбата с измамите по още няколко начина: въвежда се по-подробно определение за измама (виж Фигура 3); въвежда се наказателна отговорност за юридически лица, въвежда се понятието „публичен служител“, което предвижда по-строга отговорност за лица, които участват в управлението и контрола на средства от ЕС, включително и частните лица. Задължително се изисква всички деяния в рамките на PIF Директивата, по които Европейската прокуратура ще повдига обвинения, да са извършени с умисъл.

## Разследващи органи на нередности и измами в областта на земеделието

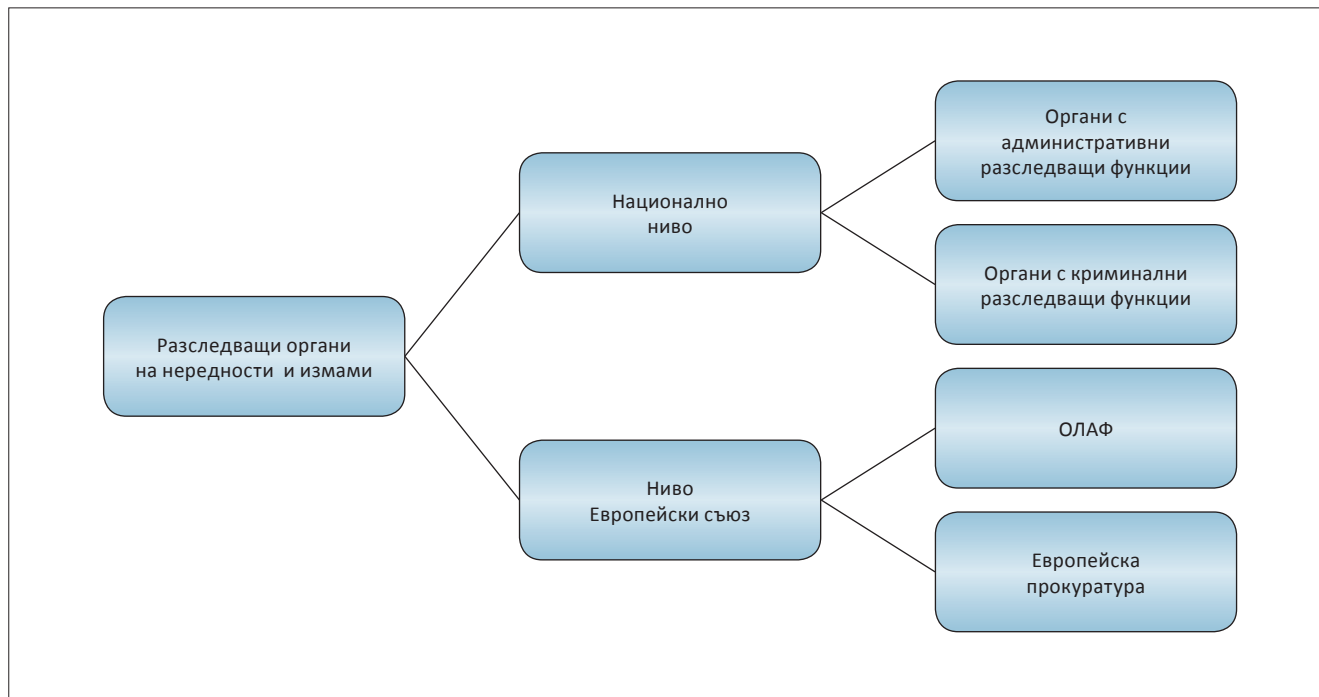
Борбата с нередностите и измамите се води по два начина, съобразно приложимото право: по **административноправен ред** и по **наказателноправен ред**, и по два начина, съобразно приложението на принципите за субсидиарност, пропорционалност и споделена компетентност<sup>8</sup>: **на национално ниво** и **на наднационално ниво** (виж Фигура 5).

Сред органите, които извършват защита на финансовите интереси по **административен ред**, са управляващите органи, разплащателните аген-

<sup>7</sup> Англ. PIF – “protection of the financial interests” – защита на финансовите интереси.

<sup>8</sup> Съгласно принципа за субсидиарност, ЕС действа само доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, докато по силата на **принципа на пропорционалност**, съдържанието и формата на дейност на Съюза не трябва да надхвърлят необходимото за постигане на целите на Договорите. Според **принципа на предоставената компетентност**, ЕС действа единствено в границите на компетентност, които държавите членки са му предоставили.

**Фигура 5. Компетентност за извършване на разследвания в областта на ОСП съобразно приложимото законодателство**



*Източник:* Център за изследване на демокрацията.

ции<sup>9</sup> в областта на земеделските фондове, одитните органи, сертифициращите органи, координационните служби за борба с измамите (АФКОС), Сметната палата и др., а на европейско ниво – Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ), Европейската сметна палата, Европейската комисия чрез генералните си дирекции и др. Следва да се направи разграничение и между органи, **които извършват проверки** (напр. управляващи органи, сертифициращи органи, одитни органи, Сметна палата и др.) и органи, **които извършват разследвания** (АФКОС служби<sup>10</sup>, полиция, прокуратура). Самите разследвания, в зависимост от вида си, се разделят на **административни**

**разследвания**<sup>11</sup> и **наказателни разследвания**. Компетентни органи да извършват наказателно разследване и преследване на измамите са правоохранителните и правоприлагащите органи на държавата, най-вече прокуратурата на национално ниво, и Европейската прокуратура на европейско ниво.

Особено важно за ефективността на мерките за защита на средствата в областта на земеделието, а и изобщо за целия бюджет на ЕС, е **да бъдат обхванати всички етапи на цикъла за борба с измамите**: превенция, разкриване, разследване, преследване, санкция и коригиращи действия.

<sup>9</sup> Съгласно Регламент 1303/2013 г. само използването на **разплащателни агенции**, които са били акредитирани от държавите членки, предоставя задоволителни гаранции, че са извършени необходимите проверки преди отпускането на помощ от Съюза за бенефициерите. Ето защо само разходите, направени от акредитирани разплащателни агенции в областта на земеделието, могат да бъдат възстановени от бюджета на Съюза.

<sup>10</sup> Не всички АФКОС служби извършват административни разследвания. Такова решение трябва да бъде взето на национално ниво, съгласно Ref. Ares (2013)3473285 – 13/11/2013, Guidance note on main tasks and responsibilities of an Anti-Fraud Co-ordination Service (AFCOS), Brussels, October 2013; първи Насоки от 2002 г: [http://www.afcos.bg/upload/docs/2013-03/20021202\\_AFCOS\\_tasks\\_resp.pdf](http://www.afcos.bg/upload/docs/2013-03/20021202_AFCOS_tasks_resp.pdf). Служби, които извършват административни разследвания са АФКОС България, АФКОС Малта, АФКОС Румъния и др.

<sup>11</sup> В някои държави членки, напр. Малта, административните разследвания в областта на европейските средства се наричат „финансови разследвания за защита на бюджета на ЕС“.

**Таблица 1. Компетентност за извършване на разследвания в областта на ОСП съобразно приложимото законодателство**

Органи с контролни функции в областта на земеделието	Превенция на измамите (оценка на риска, стратегия за борба с измамите, управление)	Откриване на измами (редовни контроли на системи)	Разследване на измами (административно и наказателно)	Санкции, корективни мерки, наказателно преследване
<b>Цикъл за борба с измамите</b>				
Национални административни органи	✓	✓	✓	✓
Национални правоохранителни и правоприлагащи			✓	✓
ОЛАФ	✓	✓	✓	
Европейска комисия	✓	✓		✓
Европейска прокуратура EPPO			✓	✓

*Източник: Център за изследване на демокрацията.*

Това пълно взаимодействие се извършва чрез изброените органи на национално и европейско ниво, а съответната им ангажираност в процеса е дефинирана в Таблица 1.

Разследването на измами в ЕС в областта на земеделието нормативно е възложено на два органа: Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ) и Европейската прокуратура.

**Европейската служба за борба с измамите** – ОЛАФ е служба в рамките на Европейската комисия със статут на Генерална дирекция, създадена през 1999 г., която разполага с правото да извършва независими **административни разследвания** с цел борба срещу измамите, корупцията и всяка друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на Съюза. Това означава, че нито една друга институция, орган, служба или агенция на ЕС няма право да се меси в рамките на провеждането на разследвания, а до стартиране на функционирането на Европейската прокуратура, ОЛАФ остава единственият орган, който има мандат да извършва разследвания на европейско ниво за защита на финансовите интереси на ЕС.

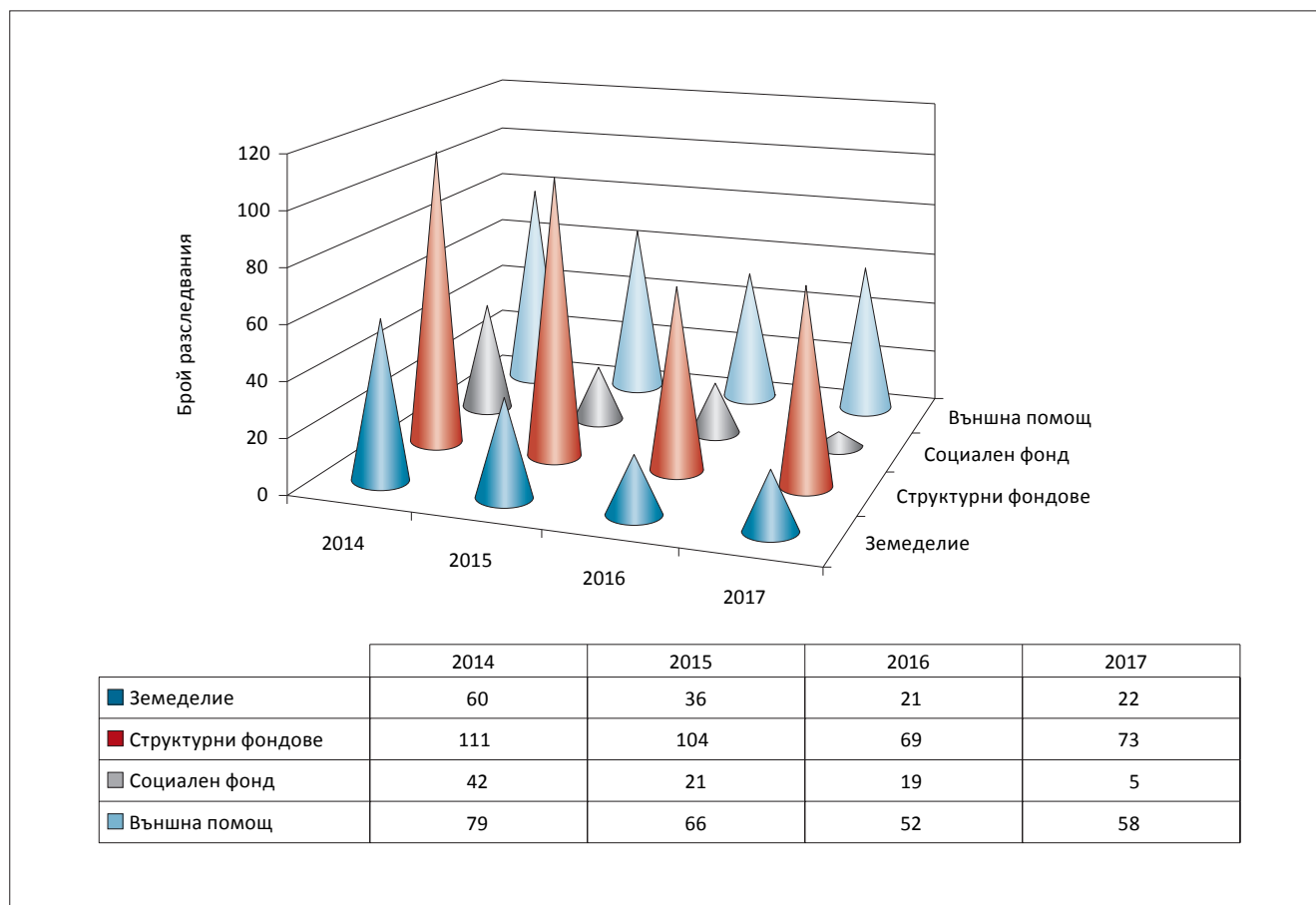
Разследванията на ОЛАФ биват два вида: **външни разследвания**, които обхващат всички разходи на Европейския съюз, с акцент върху ЕСИФ и селскостопанската политика; преките разходи и външната помощ, както и някои приходи на ЕС, и **вътрешни разследвания** – които се отнасят до законосъобразното изпълнение на задълженията на служители и членове на институциите на ЕС. Поради тази причина, ролята на ОЛАФ може да бъде обобщена в две направления:

- да извършва разследвания за защита на финансовите интереси на ЕС;
- да развива политиката за борба с измамите.

Фигура 6 представя най-активните области на разследване от страна на ОЛАФ по критерий – **водени разследвания**<sup>12</sup> към 2017 г. Най-активните области в рамките на водените през 2017 г. разследвания са: структурните фондове, **земеделските фондове**, директните плащания и външната помощ, а най-малко разследвания са водени по отношение на разходите в социалния фонд, новите финансови инструменти, тютюневите изделия и фалшифицираните стоки. Това означава, че водените

<sup>12</sup> По информация от годишния доклад на ОЛАФ за 2017 г., стр. 13.

**Фигура 6. Водени от ОЛАФ разследвания към 2017 г. в областта на земеделието за периода 2014 – 2017 г., съпоставени с други области на разследване**



Източник: Доклад на ОЛАФ за 2017 г.

разследвания в областта на земеделието<sup>13</sup> представляват 12,7 % от всички открити разследвания през 2014 г.; 9 % през 2015 г., 6,1 % през 2016 г. и 6 % през 2017 г. Статистическата тенденция за намаляване на водените разследвания в областта на земеделието не означава аналогичен спад в броя на нередностите и измамите в същата област, видно от Фигура 7<sup>14</sup>, поради което предприемането на мерки за борба с измамите в областта на земеделието следва да остане приоритет на европейския и националния дневен ред.

**Наказателните разследвания** на ниво ЕС са възложени на **Европейската прокуратура**, която от-

говаря за провеждането на разследвания, наказателното преследване и предаването на съд на извършителите на престъпления и съучастниците в престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза, които са предвидени в PIF Директивата. Функционирането на Европейската прокуратура ще **промени облика** на борбата с измамите, тъй като до влизането в сила на Регламент 2017/1939 само органите в държавите членки могат да водят наказателни разследвания на измами и да повдигат обвинения по случаи със средства от ЕС, и то при териториална и функционално ограничена компетентност<sup>15</sup>. След стартиране работата на Европейската прокуратура, тя ще провежда

<sup>13</sup> Общият брой открити разследвания за 2014 г. е 474, за 2015 г. – 398, за 2016 г. – 344.

<sup>14</sup> Това се дължи на различни причини, сред които: критерии за подбор на случаи в ОЛАФ, свързани с по-голям материален интерес; поемане на разследвания от страна на държавите членки; съобразяване с годишните приоритети за разследване; намаляване на бюджета на ОСП и др.

<sup>15</sup> ЕК, ОЛАФ, Евроджъст и Европол нямат мандат да водят наказателни разследвания.



разследвания и ще осъществява наказателно преследване, както и ще упражнява обвинителна функция пред компетентните съдилища на държавите членки до окончателното приключване на делото.

## Оценка на вредоносното влияние

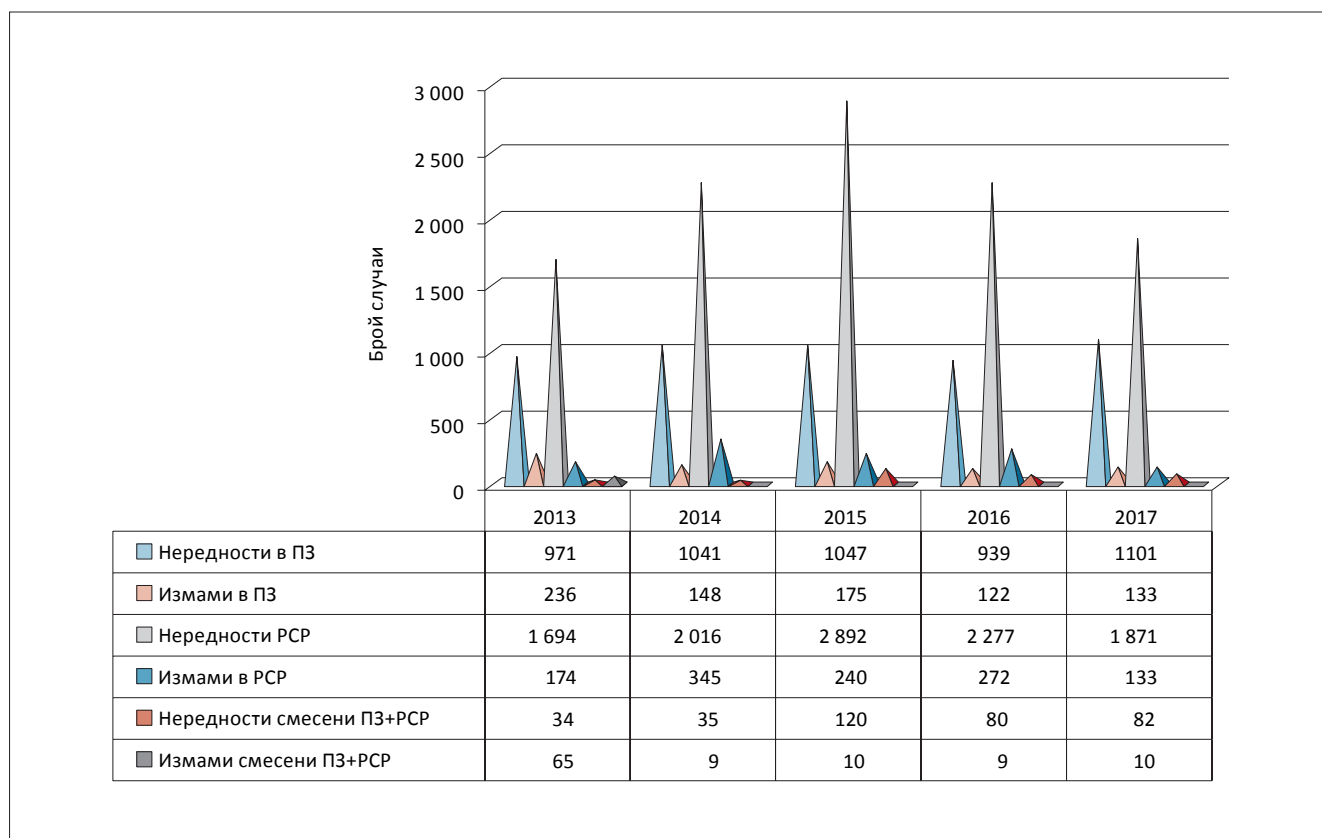
Основният въпрос е **колко струват годишно загубите от бюджета** на гражданите, произлизащи от нередности, измами, корупция и всяка друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на Европейския съюз, както и обемът на измамите в областта на земеделието. Индикатори в тези две направления биха могли да бъдат препоръките за възстановяване на средства, направени от ОЛАФ, от една страна, и общото матери-

ално изражение на всички нередности и измами, докладвани до Европейската комисия, от друга страна.

Анализът на годишния доклад на ОЛАФ за 2017 г. показва, че препоръките за възстановяване на средства в бюджета на ЕС, направени вследствие на извършени разследвания за 2017 г., са за сумата от 3,095 млрд. евро, а за периода 2010 – 2017 г. за внушителните **6,6 млрд. евро**, като резултат от приключени 1800 разследвания и над 2300 препоръки за предприемане на съдебни, финансови, дисциплинарни и административни мерки.

Освен преглед на препоръчаните за възстановяване суми от ОЛАФ, е необходим анализ и на официално докладваните до Европейската комисия случаи на нередности и измами за пе-

**Фигура 7. Брой на докладваните до Европейската комисия нередности и измами в земеделските фондове за периода 2013 – 2017 г.**



**Източник:** 29-ти годишен доклад относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз и борбата с измамите (2017 г.), Брюксел, 3.9.2018 г. COM(2018) 553 final, Част 1: Статистическа оценка на нередностите SWD(2018) 386 final.

**риода 2013 – 2017 г.** Както бе посочено, селскостопанската политика на ЕС се финансира от два фонда – ЕФГЗ и ЕФРСР. Отговорни за разплащанията обаче са държавите членки, а не самата Европейска комисия, като нейната роля е да възстанови направените разходи от разплащателните агенции, а ролята на държавите членки е да акредитират способността на разплащателните агенции да носят отговорност за поискания от бенефициера разход.

С оглед съществуването на два земеделски фонда, които финансират общата селскостопанска политика, докладваните **нередности и измами** също могат да бъдат разделени според фонда на финансиране по следния начин:

- подкрепа на земеделието (ПЗ), в което се включват директните плащания и пазарните мерки от ЕФГЗ.
- развитие на селските райони (РСР), мерки финансирани основно от ЕФРСР.

С оглед точност и изчерпателност на анализа, известен брой нередности и измами са записани под трети вид:

- смесени, когато касаят случаи, които засягат и двата фонда едновременно или не е докладвана до ЕК конкретна информация кой точно фонд е засегнат.

**Анализът на нередностите** (Фигура 7) показва следната статистическа информация: за периода 2013 – 2017 г. до ЕК са докладвани 5099 нередности в ПЗ; 10 750 нередности в рамките на РСР, 351 смесени нередности, с което общият им брой наброява 16 200 нередности. Това означава, че броят на докладваните нередности **в областта на земеделието** за посочените 5 години засяга 66 % РСР, 32 % ПЗ и 2 % смесени случаи. Интересен факт представлява и неравномерното докладване на нередности измежду 28-те държави – членки на ЕС, напр. за 2017 г. докладваните нередности от Италия, Румъния, Португалия, Испания, Унгария, Полша и Франция съставляват 75 % от общия брой докладвани нередности.

**Анализът на измамите** (Фигура 7) показва следната статистическа информация: за периода 2013 – 2017 г. до ЕК са докладвани 814 измами в ПЗ; 1164 измами в рамките на РСР и 103 смесени измами, с което общият им брой наброява 2081 измами. Това означава, че броят на докладваните измами в областта на земеделието за посочените 5 години засяга: 56 % РСР, 39 % ПЗ и 5 % смесени случаи. Аналогично неравномерно е и разпределението на извършените измами в ЕС за 2017 г. В конкретния случай три държави: Полша, Румъния и Италия са докладвали 65 % от всички случаи на измами.

Вследствие на това могат да се направят няколко първоначални извода:

- броят на докладваните до Европейската комисия измами зависи в права пропорционалност от броя на докладвани нередности за съответния период;
- броят на нередностите и измамите в областта на РСР е по-голям, отколкото тези в областта на ПЗ, но въпреки това в областта на измамите финансовото засягане е по-сериозно за сметка на ПЗ.
- броят на нередностите и измамите се увеличава около средата и в края на програмния период и спада в началото на следващия. Това е логична последица предвид завишения брой контроли и искания за плащане при приключването на предходен програмен период. Същевременно при тепърва започнал цикъл на кандидатстване и изпълнение на проекти, броят на установените нередности и измами е по-малък.

Наред с анализа на разпределението на случаите на нередности и измами в периода 2013 – 2017 г., съобразно финансиращия фонд – ЕФГЗ или ЕФРСР, е необходимо да бъде направена оценка и на **вредноносното им финансово влияние**. Следва да се направи уточнение, че докладваните (регистрирани) случаи представляват само част от реално извършените нередности и измами. Това е така поради различни причини: има нередности и измами, които никога не биват хващани; има случаи, които не могат да бъдат доказани; има случаи, които не са докладвани.

Посочено е финансовото отражение на докладваните до Европейската комисия нередности и измами в земеделските фондове за периода 2013 – 2017 г. в млн. евро (виж Фигура 8).

Анализ на статистиката показва, че докладваните нередности (без измамите) за периода 2013 – 2017 г. в рамките на ЕС само в областта на земеделието засягат **1 009 054 234** евро. Засягането съставлява **350 375 231 евро** в рамките на ПЗ и **598 208 343 евро** в рамките на РСР, **60 470 660 евро** смесени случаи. Броят на случаите (Фигура 7) е в правопрпорционална връзка с тяхната финансова стойност, като разпределението е както следва: 59 % от финансовото отражение засяга РСР, 35 % от финансовото отражение засяга ПЗ и 6 % смесени случаи.

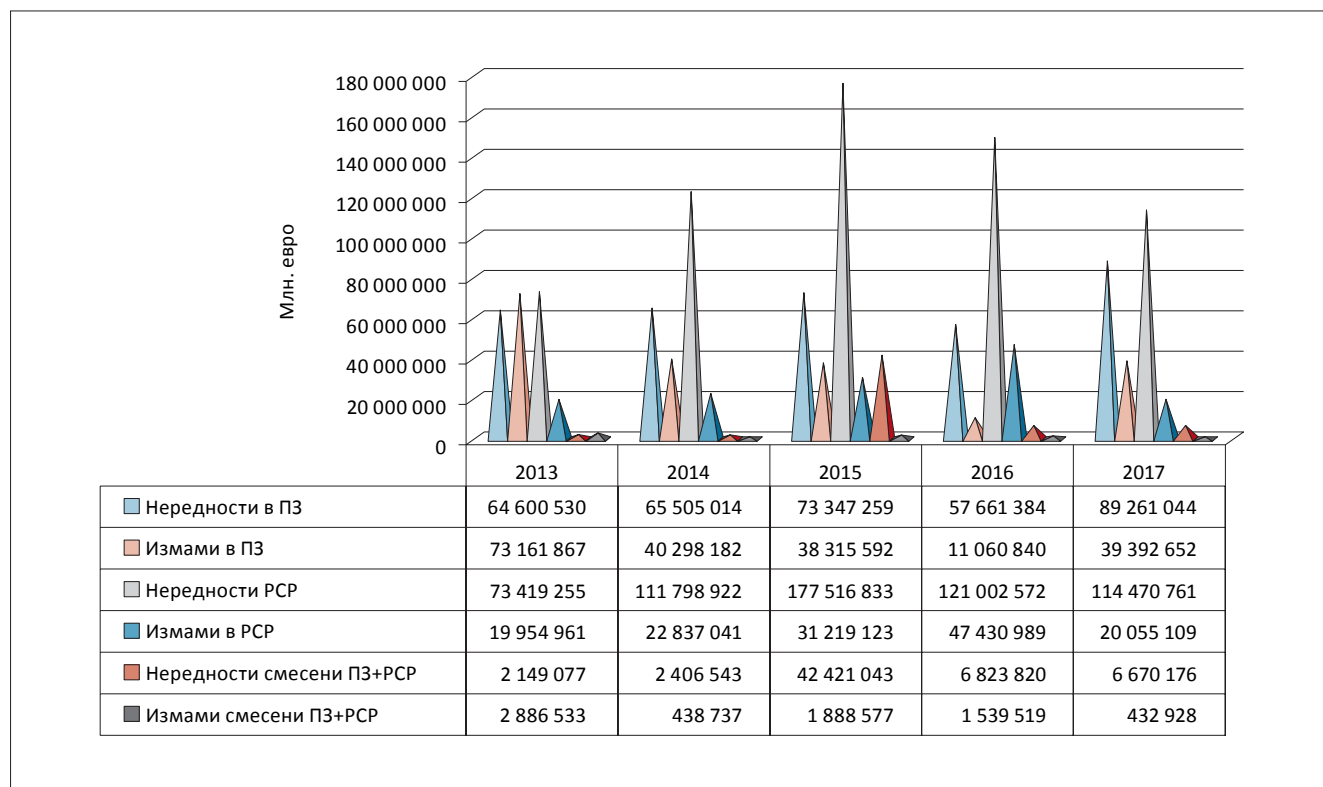
Докладваните измами за периода 2013 – 2017 г. в областта на земеделието засягат сумата от

**350 912 651 евро**, разпределени както следва: **202 229 133 евро** в рамките на ПЗ, **141 497 223 евро** в рамките на РСР и **7 186 295 евро** за смесени случаи. За разлика от финансовото влияние на нередностите (в рамките на което РСР е по-засегнат сектор), то при измамите по-засегнатият сектор е ПЗ с 58 % от финансово засягане, 40 % в рамките на РСР и 2 % за смесени случаи.

На основата на анализа на финансовото отражение на докладваните до ЕК нередности и измами в земеделските фондове могат да бъдат направени няколко извода (обобщаващи финансовото отражение **общо на сбора нередности и измами**):

- за периода 2013 – 2017 г. до ЕК са докладвани общо 18 281 случая на нередности и измами с общо финансово изражение от **1 359 966 885 евро**;

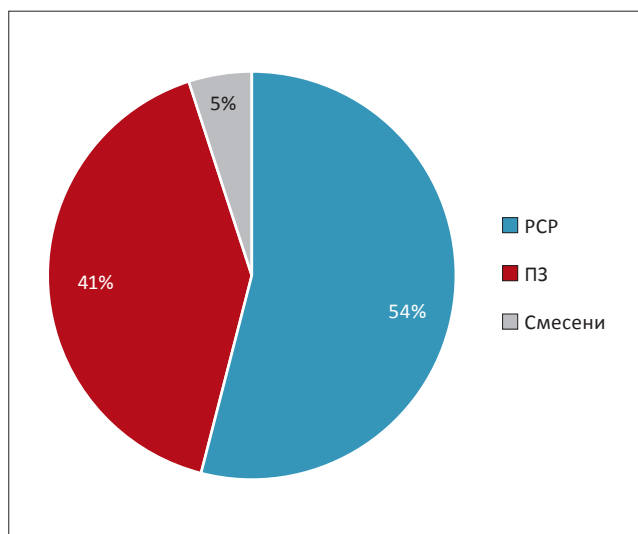
**Фигура 8. Финансово отражение в милиона евро на докладваните до Европейската комисия нередности и измами в земеделските фондове за периода 2013 – 2017 г.**



**Източник:** 29-ти годишен доклад относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз и борбата с измамите (2017 г.), Брюксел, 3.9.2018 г. COM(2018) 553 final, Част 1: Статистическа оценка на нередностите SWD(2018) 386 final.

- в повече от половината от случаите засягането е за сметка на РСР – 54 %, 41 % на ПЗ и 5 % смесени случаи на нередности и измами (виж Фигура 9);
- нередностите водят до по-високо общо финансово засягане, отколкото измамите, което се дължи на значително по-високия им брой.

**Фигура 9. Финансово засягане на ОСП за периода 2013 – 2017 г.**



**Източник:** 29-ти годишен доклад относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз и борбата с измамите (2017г.), Брюксел, 3.9.2018 г. COM(2018) 553 final, Част 1: Статистическа оценка на нередностите SWD(2018) 386 final.

Най-често срещаните специфични начини на действие (типове *modus operandi*) в измамите в земеделието за периода 2013 – 2017 г. включват фалшиви или фалшифицирани документи, както и фалшиви или фалшифицирани искания за плащания. Наблюдават се и **множество други начини за извършване на измама**: надсмятане, наддеклариране на численост на лимити и квоти, конфликт на интереси, подкуп и други корупционни действия, създаване на изкуствени условия<sup>16</sup>, подправени спецификации, изти-

чане на информация за офертите, разбиване на обществени поръчки, подмяна на стоки и др. **Типични примери** за злоупотреби, установени в рамките на разследванията, са: закупуване на техника втора ръка и субсидирането ѝ като нова; злоупотребяване с правилото за трите оферти; субсидиране на къща за гости, която се използва за личен дом; заобикаляне на максималния размер на помощта (напр. майка и две дъщери кандидатстват поотделно и после построяват общ обект); разделяне на търговската насоченост на дружество в две нови дружества, за да може да се кандидатства в две различни направления; субсидиране за определен брой култури или животни, които не са налични или са посочени неверни видове за получаване на по-голяма субсидия (напр. по-рядка порода коне) и др. Различните начини за извършване на измама обуславят необходимост от специфични знания на проверяващите органи, тъй като сложността на изматата често е пропорционална на обема на засегнатите средства.

Общото финансово отражение на докладваните нередности и измами до ЕК в областта на земеделието е около 0,5 %<sup>17</sup> по отношение на целия бюджет на ОСП. Този невисок процент на засягане на общия бюджет би могъл да се обясни по два начина: или контролът на ниво ЕС и държави членки работи достатъчно добре<sup>18</sup>, или **официално докладваните стойности до ЕК са само част от реално извършваните измами в държавите членки**. Възможните обяснения в подкрепа на второто твърдение са няколко:

- Голяма част от нередностите и измамите изобщо не биват открити.
- Част от откритите измами не биват доказани. Това представлява проблем, защото, от една страна, недоказаната измама може да доведе до липса на отговорност и евентуална загуба

<sup>16</sup> Доклад на ЕК по чл. 325 ДФЕС за 2017 г., т. 3.3.1.1.

<sup>17</sup> Напр. през 2017 г. бюджетът на ОСП е в размер на **55,6 млрд. евро**, което представлява 41,3 % от общия бюджет на ЕС. През 2017 г. до ЕК са докладвани 3330 нередности и измами с общо финансово изражение 270 282 670 млн. евро, равняващи се на **0,48 %** от общия бюджет на ОСП.

<sup>18</sup> Както например е посочено в изследването на Главна дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“: “Assessment of the risk of fraud and other serious irregularities to the detriment of the CAP budget.”

на средства, а от друга, защото може да доведе до неправилна практика относно прекратяване и докладване на нередности. Такъв пример е налице, когато управляващите органи прекратят регистрирана нередност единствено на основание получавано уведомление от прокуратурата за отказ от образуване на досъдебно производство. Практиката да се прекрати изцяло нередността е неправилна, тъй като липсата на престъпление не означава и липса на нередност.

- Държавите членки са длъжни да докладват нередности над т.нар. праг на докладване от 10 000 евро, т.е. не е известна бройката нередности под 10 000 евро. Елементарен пример показва, че ако в рамките на ЕС се извършват 20 000 нередности под прага на стойност от 8000 евро, то само тези случаи биха наброявали финансови загуби в размер на **160 000 000 евро**.
- За да оцени точно стойността на докладваните нередности и измами, Европейската комисия разчита на информацията, предоставена от самите държави членки, които следва да докладват измамните нередности като „съмнение за измама” или „измама”. Често обаче практиката при докладването на съмнение за измама е различна и държавите докладват съмненията на различен етап на проверка, което се отразява върху крайния брой докладвани съмнения за измама<sup>19</sup>.
- Самите държави членки нямат интерес да докладват максимален брой нередности и измами, имайки предвид факта, че колкото повече случаи са докладвани, толкова по-голям е шансът за налагане на финансови корекции, (вкл. финансови корекции на самата програма), като това пряко се отразява и на репутацията на държавата и възможността за отпускане на повече средства за следващите програмни периоди.

В заключение, може да се посочи, че броят на нередностите, докладвани като **измамни** (който включва случаите на съмнения за измами и установени измами), и свързаните с тях суми, не представляват пряк показател за равнището на измамите, засягащи бюджета на ЕС. **Този брой показва само колко случаи на потенциални измами се откриват от държавите членки и органите на ЕС<sup>20</sup>.**

## Мерки за борба с измамите и предизвикателства или необходимостта от нулева толерантност към измамите

За да е възможна защитата на финансовите интереси на Европейския съюз в областта на земеделието, а и изобщо, е необходимо съвместното съществуване на институционална и правна уредба, които да функционират в рамките на активна политика за борба с измамите.

### Фигура 10. Необходими елементи в борбата с измамите



Източник: Център за изследване на демокрацията.

<sup>19</sup> Например, възможно е един УО да докладва определена нередност като съмнение за измама след изпращането ѝ до прокуратурата, а друг – едва след като прокуратурата постанови, че ще образува досъдебно производство (независимо от възможността същото да бъде прекратено). В първия случай броят на докладваните съмнения за измама е значително по-висок.

<sup>20</sup> Самата Европейска комисия също счита, че броят на докладваните нередности като измами (и свързаните с това суми) може да не се съотнася пряко до реалното ниво на измамите с европейски средства.

В случая са налице тези три компонента.

**Институционалната рамка** се състои от ОЛАФ, Европейската прокуратура, Европейската сметна палата, Европейската комисия чрез своите генерални дирекции и други институции, органи, служби и агенции на ЕС, а на национално ниво – посочените във **фиг. 5** национални административни и съдебни органи.

**Правната рамка** на европейско ниво се определя от два вида нормативни актове:

- Нормативни актове за функционирането на ОСП<sup>21</sup> – Регламент 1306/2013 относно финансирането, управлението и мониторинга на ОСП; Регламент 907/2014<sup>22</sup>; Регламент 908/2014<sup>23</sup>; Регламент 809/2014<sup>24</sup> и др., финансовите регламенти 2018/1046 и 966/2012, както и действащите секторни регламенти.
- нормативни актове за борба с измамите – чл. 325 от ДФЕС, PIF Конвенцията, PIF Директивата, Регламента за Европейска прокуратура, Регламент 2988/95 относно защитата на финансовите интереси на ЕО; Регламент 2185/96 относно контрола и проверките на място, извършвани от ЕК, Регламент 883/2013 относно разследванията, извършвани от ОЛАФ и др.

Като обща пресечна точка на актовете, уреждащи функционирането на ОСП и предприемането на действия за защита на финансите в земеделието, следва да бъде подчертан **чл. 58 от Регламент 1306/2013 г.**, съгласно който държавите членки **в областта на земеделието** са длъжни да приемат всички необходими законови, подзаконови и

административни разпоредби и да вземат всички необходими мерки с оглед осигуряването на ефективна защита на финансовите интереси на Съюза, по-специално да:

- проверяват законността и редовността на операциите, финансирани от Фондовете – ЕФГЗ и ЕФРСР;
- осигуряват ефективни превантивни мерки срещу измами, особено в областите с по-висок риск, които да имат възпиращ ефект, като вземат предвид разходите и ползите, както и пропорционалността на мерките;
- предотвратяват, разкриват и отстраняват нередности и измами;
- налагат санкции, които са ефективни, възпиращи и пропорционални в съответствие с правото на Съюза, или ако такова не съществува, с националното право, и завеждат съдебни дела с тази цел, ако е необходимо;
- възстановяват неправомерните плащания с лихви и завеждат съдебни дела за целта, според случая.

Изрично е искането на европейския законодател държавите членки да създават ефективни системи за управление и контрол на средствата от ЕС, които да гарантират успешното изпълнение на ОСП и в частност мерките за подпомагане.

По отношение на третия елемент – **политики**, следва да се отбележи действието на няколко вида политики, които обхващат целия цикъл за борба с измамите. В общия случай целта на една политика за борба с измамите е да повиши нивото на внимание относно наличието на измами в

<sup>21</sup> Следва да се има предвид, че всеки програмен период актуализира/заменя действащите правни актове. Настоящите са валидни за периода 2014 – 2020 г.

<sup>22</sup> Делегиран регламент (ЕС) № 907/2014 на Комисията от 11 март 2014 година за допълнение на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета във връзка с разплащателните агенции и други органи, финансовото управление, уравниването на сметки, обезпеченията и използването на еврото.

<sup>23</sup> Регламент за изпълнение (ЕС) № 908/2014 на Комисията от 6 август 2014 година за определяне на правила за прилагането на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на разплащателните агенции и други органи, финансовото управление, уравниването на сметките, правилата за проверките, обезпеченията и прозрачността.

<sup>24</sup> Регламент за изпълнение (ЕС) № 809/2014 на Комисията от 17 юли 2014 година за определяне на правила за прилагането на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на интегрираната система за администриране и контрол, мерките за развитие на селските райони и кръстосаното съответствие.

рамките на държавите членки и европейските институции и да подобри действията в рамките на цикъла за борба с измамите.

В рамките на политиките действат стратегиите на ниво Европейски съюз: Стратегия на Европейската комисия за борба с измамите (CAFS)<sup>25</sup>, Общата стратегия за борба с измамите (JAFS)<sup>26</sup>, а на национално ниво – националните стратегии за борба с измамите (NAFS)<sup>27</sup>. Въвеждането и ефективната работа на тези политики има няколко основни задачи: да повиши осведомеността на гражданите относно измамите; да засили превенцията; да подобри оценката на риска; да укрепят отношенията с ОЛАФ и Европейската прокуратура; да завърши успешно цикъла за борба с измамите чрез корективни и санкционни действия от страна на компетентните органи.

Съгласно **триъгълника на измамите**<sup>28</sup>, три са елементите, които могат да доведат до извършването на измама: **възможност** (най-често слабости в системите за контрол); **обосноваване** (лицето намира оправдание за поведението си) и **мотив от финансово естество** (необходимост от средства). Основната цел на политиките за борба с измамите и по-конкретно, на органите, извършващи превенция и контрол, е да направят **пробив в триъгълника на измамите**, като това най-лесно става в елемента **възможност**, т.е. чрез затягането на вътрешните мерки за контрол. **Крайният извод е, че колкото по-силен и адекватен е вътрешният контрол, толкова по-ниска е вероятността от възникване на измама.**

## Предизвикателства пред Общата селскостопанска политика

През 2013 г. Главната дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ към ЕК обобщава<sup>29</sup> **общите предизвикателства** в земеделието в три основни направления: 1. икономически; 2. свързани с околната среда и 3. териториални. В рамките на **икономическите предизвикателства**, ОСП следва да отговори с осигуряването на достатъчни количества храна, растеж на производителността, натиска върху производствените разходи поради високите цени на вложените суровини, влошаващата се позиция на фермерите във веригата на предлагането на храни. В рамките на **предизвикателствата, свързани с околната среда** се идентифицира необходимостта от по-висока ефективност с по-малко производствена енергия, качеството на почвата и водата, заплахите за биоразнообразието, променящата се климатична среда, замърсяването, използването на забранени добавки. **Териториалните предизвикателства** включват изравняването на нивото на развитие между различните райони в ЕС, вкл. от земеделски порядък, демографските проблеми и обезлюдяването, дори и отдръпването на по-младите хора от областта на земеделието.

**Конкретните предизвикателства**, идентифицирани в рамките на настоящото изследване, и необходими за вземане предвид в периода 2021 – 2027 г. са:

- Предстоящото **функциониране на Европейската прокуратура** и начинът, по който ще бъ-

<sup>25</sup> [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/ec\\_antifraud\\_strategy\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/ec_antifraud_strategy_en.pdf), съкр. от Commission Anti-Fraud Strategy (CAFS).

<sup>26</sup> Документ Ref. Ares (2015)6023058 – 23/12/2015, <https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/JOINT%20ANTI-FRAUD-STRATEGY2015-2020.pdf>.

<sup>27</sup> Няма нормативно изискване, но ЕК насърчава всички държави членки да приемат свои национални стратегии за борба с измамите.

<sup>28</sup> Вж. Информационна бележка относно индикаторите за измами във връзка с ЕФРР, ЕСФ и КФ СОСОФ 09/0003/00, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/cocof-guidance-documents/2009/information-note-on-fraud-indicators-for-erdf-esf-and-cf](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/cocof-guidance-documents/2009/information-note-on-fraud-indicators-for-erdf-esf-and-cf).

<sup>29</sup> Перспективи пред земеделската политика, Policy brief № 5 от 2013 на Главна дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“, [https://eige.europa.eu/resources/05\\_en.pdf](https://eige.europa.eu/resources/05_en.pdf).

дат извършвани разследванията в рамките на ОСП и съгласуваността им с разследванията на ОЛАФ и на националните власти.

- Новата **многогодишна финансова рамка** за периода и определянето на адекватен на нуждите бюджет в областта на земеделието.
- Нивата на нередностите и измамите в областта на земеделието с фокус върху по-сложните измами, извършени **чрез изпълнителните деяния на други престъпления** като подкуп и други корупционни действия, конфликт на интереси, изпиране на пари, заобикаляне на закона и др.
- **Концентрациите на субсидии** в земеделския сектор, особено в рамките на т.нар. крупни земеделски семейства. Например, по данни на Центъра за изследване на демокрацията в България за периода 2007 – 2013 г., 75 % от директните плащания за обработваеми земи са получени от 3700 физически и юридически лица, а по неофициални данни този процент стига и до 100 % получаване на субсидии от 100 свързани лица. Отбелязва се и предизвикателството пред разплащателните агенции за безпогрешна оценка на истинността и заложените дейности в проектното предложение, предоставено от бенефициера.
- **Недостатъчен административен капацитет** и функционални възможности на разследващите органи в държавите членки. Например, Европейската комисия насърчава АФКОС службите в държавите членки да извършват както административни, така и криминални разследвания. Въпреки това, част от АФКОС службите не извършват никакви разследвания, а друга част извършват единствено административни разследвания.

## Иновативни методи за борба с измамите

За да се отговори на предизвикателствата в областта на ОСП е необходимо нормотворчеството и функционирането на институциите в областта на

разследванията да бъдат все по-актуални. Борбата с измамите е пряко зависима от начина, по който нарушенията или престъпленията се извършват, техният *modus operandi*. Прието е да се счита, че лицата, които извършват измами, са винаги една крачка пред отговорните институции, а установеният подход в исторически контекст за борба с измамите следва формулата: **извършителство → разследване → опит за възстановяване на средства**. Профилирането<sup>30</sup> на измамниците е един от методите за типологизиране на начините, по които действат измамниците, а оттам – и на предприемане на единни мерки и въвеждане на стандарти при борбата с измамите. Важно е да се посочи, че институциите в Европейския съюз и държавите членки могат да дефинират и предприемат иновативни мерки за борба с измамите с целта в бъдеще **институциите да бъдат една крачка пред евентуалните извършители** или да бъде поставена за цел т.нар. **перфектна превенция**. На практика държавите членки са длъжни да предприемат минимум същия набор от мерки за защита на европейския бюджет, какъвто е установен за националния, давайки свободата националните мерки да бъдат още по-нови, с още по-голяма добавена стойност и най-вече иновативност, изпреварваща тази на измамниците.

Поради тази причина, следва да бъде обърнато специално внимание на мерките, които държавите членки биха могли да въведат в борбата с измамите и по-добра защита на селскостопанската политика чрез въвеждането или използването на възможностите на т.нар. **иновативни методи за борба с измамите в земеделието** (виж Фигура 11), обобщени в три категории в рамките на настоящото изследване:

1. **Автоматизирани системи за докладване на съмнителни обстоятелства** – с развиването на IT технологиите и AI – изкуствения интелект, въвеждането на електронен контрол и автоматизирани системи, които да идентифицират червени флагчета и потенциално рискови ситуации и конфликт на интереси би имало

<sup>30</sup> <https://www.oreilly.com/library/view/profiling-the-fraudster/9781118929766/>.



**Фигура 11. Иновативни методи за борба с измамите**



Източник: Център за изследване на демокрацията.

сериозна добавена стойност и високо ниво на превенция. За осъществяването на такава мярка биха могли да се използват настоящи действащи превантивни системи (напр. EDES), бази данни в областта на земеделието (напр. IACS) и борбата с измамите (напр. IMS), възможности за *data mining*<sup>31</sup>, имащи за цел идентифициране на незаконни (корупционни, измамни и др.) модели на поведение. Добър пример за сходна система е *“Prevent”* на Агенцията за интегритета в Румъния, представляваща компютъризирана система, която идентифицира и не позволява възникването на конфликт на интереси в реално време в областта на обществените поръчки с европейски средства<sup>32</sup>. Важно внимание и евентуално инкорпориране на информацията в рамките на автоматизираните системи за докладване биха представлявали и извършваните от разследващите органи дигитални криминалистични операции<sup>33</sup>.

## 2. Сателитен контрол<sup>34</sup> и орбитално термозаснемане – и към настоящия момент се използват

възможностите на орбиталната технология, вкл. сателитното заснемане на времеви условия и площи, напр. системата на сателитите по програма „Коперник“. Разширяването на достъпа до такава технология и до разследващите органи, вкл. с хронологична функция за връщане на термални и заснемания на площи, би позволила установяване на обективно фактическо състояние. Често при извършването на проверка, одит или разследване в областта на земеделието възниква проблемът, че твърдяното нарушение (използване на непозволенни препарати, определен вид продукция, обем на продукцията и т.н.), което се е случило през топлата част на годината, следва да бъде проверено месеци след това, когато на практика вече няма как обективно да бъдат установени тези факти.

## 3. Иновативни многоканални методи за контрол от гражданското общество – в рамките на този метод е заложен принципът на контрол от страна на гражданите на ЕС и създаването на национално самосъзнание, свързано с нулева толерантност към измамите. Това би могло да стане по различни начини:

- Чрез социални кампании и използване на информационен метадата маркер – т.нар. хаштаг. Пример за социална кампания, целяща нулева толерантност на обществото, е **FraudOff!** кампанията на властите в Латвия, която обединява повече от 20 публични органа и частни партньори под хаштага #Fraudoff, което прави в социалните мрежи всеки един сигнал или информация достъпен едновременно до всички участници.
- Чрез въвеждане на поощрителни учебителни мероприятия за подрастващи. Република Малта има опит във въвеждане на поощрителна образователна кампания в средните училища. Предлага се кратък тест от 10 въпроса, свър-

<sup>31</sup> Англ. събиране и обработка на информация.

<sup>32</sup> <https://www.uti.eu.com/business-lines/information-technology-and-communications/smart-government-solutions/portfolio/prevent-national-integrity-agency-ani/>.

<sup>33</sup> Такива действия се извършват от ОЛАФ, АФКОС и разследващи органи и имат за цел осигуряване на доказателствен материал от дигитални образи (документи, снимки, файлове, кореспонденция и др).

<sup>34</sup> В.ж. чл. 26 „придобиване на сателитни изображения“ от Регламент 908/2014 в областта на земеделието <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014R0908>.

зани с борба с измамите, като правилно отговорилите ученици участват в томбола за предметна награда.

- чрез създаване на централизирано приложение за борба с измамите в пазарите за приложения на системите Android и iOS, в рамките на което да се получава информация с QR код за всеки проект, както и да се подава сигнал за нередност и измама със снимков, аудио или видео материал.
- развитие на разследващата журналистика<sup>35</sup>.

## Към по-ефективна и ефикасна рамка в борбата с измамите

Макар развитието на политиката на ЕС за борба с измамите да е във върхната си точка от създаването на Европейския съюз, извършването на измами и нередности с европейски средства продължава да бъде проблем, който засяга всички държави членки. Това е видно от разгледания брой нередности и измами в областта на ОСП, малкия брой осъдени лица за измами в земеделието и вредоносните нива на засягане на бюджета на ОСП. С оглед на това е необходимо:

1. На първо място, използването на т.нар. **иновативни методи за борба с измамите**. Използването на технологичния напредък с оглед достигане на максимално високи нива на превенция и допустим риск следва да има за основна цел отказването на евентуална вредоносна мисъл.
2. Въвеждането на **ефективен набор от вътрешни контроли** в рамките на отговорните органи за управлението на средства в областта на земеделието с оглед недопускането на пробив в рамките на триъгълника на измамите. Най-податлив елемент е **възможността** за извършване на измами, което се благоприятства именно от недостатъчно добри вътрешни контроли.
3. Изграждане и използване на **информационни модули** за ранно откриване, докладване, информация<sup>36</sup>, публични системи за отпуснати средства, прозрачност, мониторинг, за автоматично извеждане на показателите за финансов и индикаторен напредък и др. Това включва и предприемане на действия за изграждане на единна информационна система в областта на земеделието с осигурен достъп на заинтересованите лица, съдържаща информация за всички оператори в системата на контрол, както и всички производствени единици в стопанството.
4. Включване на **гражданското общество**, неправителствените организации, което да доведе до информираност и нулева толерантност към измамите. Необходимо е повишаването на прозрачността и достъпа до информация, повишаването на осведомеността относно нередностите и измамите в земеделието, въвеждането на т.нар. „тон от върха“<sup>37</sup>. Необходимо е и развитие в начина на мислене в посока нулева толерантност към измами.
5. **Опростяване на ОСП** и избягване на фрагментирането на правната уредба както на европейско, така и на национално ниво. Честа промяна на нормативната уредба или пък раздробеността на множество правни актове затрудняват действията по превенция и изпълнение на задълженията на компетентните органи в областта на превенцията и контрола, особено в най-засегнатата област в рамките на ЕС – обществените поръчки.
6. Предприемане на достатъчно мерки за постигане на **основните цели на ОСП**, сред които: повишаване на производството чрез използването на техническия прогрес; осигуряване на приемлив жизнен стандарт за фермерите, посредством увеличаването на доходите им; ста-

<sup>35</sup> Напр. „Rise Project“ в Румъния <https://www.riseproject.ro/> или „Биволъ“ в България <https://bivol.bg/>.

<sup>36</sup> Към момента не съществува единна система, която да уведомява Европейската комисия за постановени съдебни решения на национално ниво във връзка с осъдени лица и възстановени средства в бюджета на ОСП.

<sup>37</sup> От англ. *voice from the top* – да бъде декларирана политика от страна на разплащателните агенции за нулева толерантност към нередностите и измамите.

билизиране на пазарите; гарантиране на снабдяването; гарантиране, че доставяните продукти ще достигнат до потребителите на разумни цени.

7. **Засилване на разследващите функции** на компетентните органи на европейско и национално ниво и осигуряване на достъпа им до технологии, свързани със сателитно и термално наблюдение, хронологични функции, използване на общи бази данни за оценка на риска, напр. EDES и Arachne. Разбира се, преди да бъде ангажирано едно разследване, в повечето случаи първата линия на защита на финансовите интереси на ЕС са управляващите органи, съответно разплащателните агенции, тъй като единствено те са акредитирани да получават средства от ЕС в рамките на ЕФГЗ и ЕЗФРСР и да извършват разплащания. Поради това е необходимо те да изготвят своя **вътрешна стратегия за борба с измамите**, основа на оценка на риска.
8. Необходимост от **сключване на споразумения за сътрудничество** между отговорните органи за провеждането на превенция, откриване и най-вече разследване на измами в областта на земеделието. Това ще позволи по-бърз поток от информация и по-бързи и координирани действия от оперативно естество. За ефективно изпълнение на ролята си съгласно Регламент 883/2013 г., АФКОС службите не трябва да бъдат заобикаляни от ОЛАФ при комуникация с националните компетентни органи. От важно значение ще е и комуникацията между ОЛАФ и Европейската прокуратура при извършването на разследвания на измами и спазването на съответната им компетентност.

9. Въвеждането на **ефективни политики за подаване на сигнали (whistleblower policy)** с адекватно ниво на защита на процесуалните права на жалбоподателите и изобщо на подаващите такива сигнали. Препоръчва се отговорните органи да разглеждат и образуват производства по анонимни сигнали. Примерът е поставен от ОЛАФ, който работи по анонимни сигнали, както и някои национални служби. В голям брой от случаите, действащите административни разпоредби не позволяват образуването на производство. В тези случаи се препоръчва подаденият сигнал до УО/РА, ако не може да бъде разгледан, да бъде препратен до институция, която работи с анонимни сигнали.
10. Повишаване на кадровото **обезпечение на институциите** и техният административен капацитет, което би довело до подобряване на цикъла на борба с измамите; изпълнение на **националните стратегически документи** за развитие на ПЗ и РСР в държавата и извършване на **периодична оценка на риска** и системите за контрол.

Изпълнението на посочените препоръки е нелека задача както за ЕС, така и за държавите членки, затова достигането на най-висок стандарт за защита на финансовите интереси следва да бъде политически и правен приоритет в дневния ред на Съюза. Единствено така биха съществували достатъчно работещи механизми и гаранции, че средствата на европейските граждани се разходват правилно и достигат до получателите си за целите, за които са били предвидени.

## Публикации на Центъра за изследване на демокрацията

**Антикорупция: прилагане и оценка на антикорупционни мерки и политики (МАКПИ), С., 2017.**  
ISBN: 978-954-477-312-0

**Трансгранична организирана престъпност: България и Норвегия в контекста на миграционната криза, С., 2017.**  
ISBN: 978-954-477-318-2

**Мониторинг на рисковете от радикализация, С., 2017.**  
ISBN: 978-954-477-300-7

**Ситуационна оценка на тенденциите в екстремизма, С., 2017.**  
ISBN: 978-954-477-296-3

**Корупцията в частния сектор в България, С., 2017.**  
ISBN: 978-954-477-329-8

**Изнудването и рекета в ЕС: фактори за уязвимост, С., 2016.**

**Завладяване на държавата: противодействие на административната и политическата корупция, С., 2016.**  
ISBN: 978-954-477-277-2

**Мониторинг на антикорупцията в Европа, С., 2015.**  
ISBN: 978-954-477-241-3

**CSD Policy Brief No. 56: Динамика на конвенционалната престъпност 2014 – 2015 г., С., 2015.**

**CSD Policy Brief No 50: Финансирането на организираната престъпност: институционални мерки за противодействие, С., 2015.**

**CSD Policy Brief No. 48: Антикорупционни мерки в правоохранителните институции, С., 2015.**

**Financing of organised crime (на английски), С., 2015.**  
ISBN: 978-954-477-234-5

**Заплахите за финансовите интереси на Европейския съюз: оценка на риска от злоупотреби при обществените поръчки използването на европейските фондове, С., 2013.**  
ISBN: 978-954-477-212-3

**Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност 2010 – 2011, С., 2012.**  
ISBN 978-954-477-186-7

**Организираната престъпност в България: пазари и тенденции, С., 2007.**  
ISBN: 978-954-477-151-5