



Европейски структурни и инвестиционни фондове

Насоки за държавите членки и органите, които отговарят за програмите

Оценка на риска от измами и ефективни и
пропорционални мерки за борба с измамите

Юни, 2014 г.

ОТКАЗ ОТ ОТГОВОРНОСТ:

„Това е работен документ, изготвен от службите на Комисията. Той съдържа основани на приложимото право на ЕС технически насоки за публични органи, практикуващи специалисти, бенефициери или потенциални бенефициери и други участници в наблюдението, контрола или усвояването на европейските структурни и инвестиционни фондове, относно тълкуването и прилагането на правилата на ЕС в тази област. Целта на работния документ е да представи тълкуването и обясненията на службите на Комисията във връзка с посочените правила, за да се улесни прилагането на програмите и да се насърчат добрите практики. Тези насоки обаче не засягат тълкуването на Съда и Общия съд или решенията на Комисията.“

Съдържание

СПИСЪК НА АКРОНИМИТЕ И СЪКРАЩЕНИЯТА	4
1. ВЪВЕДЕНИЕ	6
1.1. Основна информация	6
1.2. Активен, структуриран и целенасочен подход за управление на риска от измами	8
2. ОПРЕДЕЛЕНИЯ	8
2.1. Определение за нередност	8
2.2. Определение за измама в Договора	9
2.3. Определение за корупция	9
3. САМООЦЕНКА НА РИСКА ОТ ИЗМАМИ	9
3.1. Инструментът	9
3.2. Състав на екипа за самооценка	11
3.3. Честота на самооценката	12
4. НАСОКИ ОТНОСНО МИНИМАЛНИТЕ ИЗИСКВАНИЯ ЗА ЕФЕКТИВНИ И ПРОПОРЦИОНАЛНИ МЕРКИ ЗА БОРБА С ИЗМАМИТЕ	12
4.1. Политика за борба с измамите	13
4.2. Предотвратяване	13
4.2.1. Етична култура	14
4.2.2. Разпределение на отговорностите	15
4.2.3. Обучение и повишаване на осведомеността	15
4.2.4. Системи за вътрешен контрол	15
4.2.5. Анализ на данни и инструментът ARACHNE	16
4.3. Откриване и докладване	17
4.3.1. Изграждане на подходяща нагласа	17
4.3.2. Индикатори за измами („червени флагчета“)	17
4.4. Разследване, поправка и преследване	19
4.4.1. Възстановяване и наказателно преследване	19
4.4.2. Последващи мерки	19
5. ОДИТ ОТ ОО НА ОЦЕНКАТА НА УО НА РИСКА ОТ ИЗМАМИ И НЕГОВИТЕ МЕРКИ ЗА БОРБА С ИЗМАМИТЕ	20
5.1. Контролен списък за ОО	20
5.2. Честота на проверката от ОО	20

Приложение 1 Инструмент за оценка на риска от измами и указания за използването на инструмента

Приложение 2 Препоръчителни ограничителни контролни мерки

Приложение 3 Образец на политика за борба с измамите

Приложение 4 Контролен списък за одитния орган

СПИСЪК НА АКРОНИМИТЕ И СЪКРАЩЕНИЯТА

ОО — Одитен орган

СО — Сертифициращ орган

РОР — Регламент за общоприложимите разпоредби (Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета)

ЕФРР — Европейски фонд за регионално развитие

ЕСФ — Европейски социален фонд

Финансов регламент — Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 г. относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности

„Фондовете“ — специално за целите на този документ: Европейски фонд за регионално развитие, Европейски социален фонд, Кохезионен фонд и Европейски фонд за морско дело и рибарство

МЗ — Междинно звено

УО — Управляващ орган

OLAF — Европейска служба за борба с измамите

РЕЗЮМЕ

Настоящите насоки предоставят помощ и препоръки на управляващите органи (УО) за изпълнението на член 125, параграф 4, буква в) от POP, съгласно който управляващият орган създава ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите при отчитане на установените рискове. Комисията също така предоставя насоки за проверката от ОО на спазването от страна на УО на този член.

Комисията препоръчва на УО да приемат **активен, структуриран и целенасочен подход за управлението на риска от измами**. По отношение на фондовете целта следва да бъде прилагане на активни и пропорционални мерки за борба с измамите с разходоефективни средства. Всички органи, които отговарят за програмите, следва да поемат ангажимент за нулева толерантност към измамите, като се започне с приемането на **правилната позиция от висшето ръководство**. Една добре насочена оценка на риска от измами, съчетана с ясно заявен ангажимент за борба с измамите, може да отправи ясно послание към потенциалните нарушители. Ефективно прилаганите стабилни системи за контрол могат значително да намалят риска от измами, но не могат напълно да отстранят възникването на риска от измами или от тяхното неоткриване. Поради това системите трябва също да гарантират, че са въведени процедури за откриване на измами и за предприемане на подходящи мерки след разкриване на потенциален случай на измама. Насоките имат за цел да послужат като ръководство стъпка по стъпка за разрешаване на всички случаи на измами, които са останали, след като са били въведени и ефективно изпълнени други мерки за добро финансово управление. Общата цел на регулаторните разпоредби е разходоефективно управление на риска от измами и изпълнение на ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите, което на практика означава **целенасочен и диференциран подход за всяка програма и ситуация**.

Следователно инструментът за самооценка на риска от измами, който е приложен към тези насоки, заедно с подробните указания, може да се използва за оценяване на въздействието и вероятността от възникване на най-често срещаните рискове от измами. Второ, в насоките са посочени препоръчителните ограничителни контролни мерки, които биха могли да спомогнат за допълнително намаляване на всички останали рискове, които все още не са ефективно отстранени чрез текущите контролни мерки. Оперативната цел на УО следва да бъде прилагане на ответни мерки срещу измамите, които са пропорционални на рисковете и пригодени за специфичните ситуации, свързани с предоставянето на средства от фондовете в определена програма или регион. По-специално след тази оценка на риска и свързаните ограничителни контролни мерки, въведени на системно ниво, на управляващите органи се препоръчва да вземат предвид конкретни ситуации, които могат да възникнат при изпълнението на операции, чрез допълнително разработване на специфични индикатори за измами („червени флагчета“) и чрез гарантиране на ефективно сътрудничество и координация между управляващия орган, одитния орган и разследващите органи. Комисията също така ще окаже подкрепа на държавите членки, като предложи специфичния инструмент за оценка на риска ARACHNE, който ще спомогне за установяване, предотвратяване и откриване на рискови операции, проекти, бенефициери и договори/изпълнители, а също така ще служи и като превантивен инструмент.

Самооценката на риска от измами, предлагана от Комисията, е ясна, логична и практична и се основава на пет основни методологически стъпки:

1. количествено определяне на риска от възникване на определен тип измама чрез оценка на въздействието и вероятността (брутен риск);
2. оценка на ефективността на въведените текущи контролни мерки за ограничаване на brutния риск;
3. оценка на нетния риск след отчитане на ефекта на всички текущи контролни мерки и тяхната ефективност т.е. ситуацията такава, каквато е към настоящия момент (остатъчен риск);
4. оценка на ефекта на планираните ограничителни контролни мерки върху нетния (остатъчен) риск;
5. определяне на целевия риск, т.е. нивото на риска, което управляващият орган счита за допустимо след въвеждането и ефективното изпълнение на всички контролни мерки.

Накрая, Комисията планира да предостави целева поетапна помощ, когато е необходимо, за да помогне на държавите членки при изпълнението на член 125, параграф 4, буква в) от РОР и на настоящите насоки.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. Основна информация

Съгласно член 59, параграф 2 от Финансовия регламент държавите членки трябва да предприемат всички необходими мерки, включително законодателни, регулаторни и административни, за да защитят финансовите интереси на ЕС, по-специално като предотвратяват, откриват и поправят нередности и измами.

РОР съдържа специфични изисквания по отношение на отговорността на държавите членки за предотвратяване на измами. Тези насоки относно управлението на риска от измами са насочени към УО и ОО на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Кохезионния фонд, Европейския социален фонд (ЕСФ) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР).

В допълнение на член 72, буква з) от РОР, в който се посочва, че системите за управление и контрол предвиждат предотвратяване, откриване и поправяне на нередности, включително и на измами, и събиране на неправомерно платени суми, заедно с всички лихви, в член 125, параграф 4, буква в) от РОР се определя, че УО трябва да създаде **ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите при отчитане на установените рискове**.

Рисковете от измами и корупция следва да бъдат управлявани по подходящ начин. УО имат за задача да покажат, че всеки опит за измама по отношение на бюджета на ЕС е недопустим и няма да бъде толериран. Справянето с измамите и техните причини и последици е сериозно предизвикателство за всяко ръководство, тъй като всяка измама се организира така, че да не бъде разкрита. УО се приканват да вземат под внимание *Индекса за възприятие на корупцията*¹ на организацията Transparency International и доклада на ЕС за

¹ <http://cpi.transparency.org/cpi2012>

борба с корупцията, изготвен от Комисията², когато оценяват до каква степен общата среда, в която те работят, се счита за изложена на потенциална корупция и измами.

Потенциалът за измами не трябва да се пренебрегва и той трябва да се разглежда като комплекс от рискове, които трябва да бъдат правилно управлявани заедно с други бизнес рискове или събития с възможни отрицателни последици. Оценката на рисковете от измами следователно може да се извърши, като се използват съществуващите принципи и инструменти за управление на рисковете. Ефективно прилаганите стабилни системи за контрол могат да намалят риска от възникване на измами или от тяхното неразкриване, но не могат да отстранят вероятността от възникването на измами. Общата цел следва да бъде преодоляване по целенасочен начин на основните рискове от измами, като се има предвид, че — с изключение на основните изисквания — общите ползи от всички допълнителни мерки за борба с измамите следва да надвишават техните общи разходи (принцип за пропорционалността), като се отчитат също високите разходи, свързани с репутацията, в случай на измама и корупция.

С цел оценка на въздействието и вероятността от потенциални рискове от измами, които биха могли да накърнят финансовите интереси на ЕС, Комисията препоръчва на УО да използват инструмента за оценка на риска от измами, представен в **приложение 1**. Оценката трябва да се извърши от екип за самооценка, сформиран от УО³. В **приложение 2** е даден списък на препоръчителните, но незадължителни ограничителни контролни мерки, които управляващият орган може да въведе в отговор на всички оставащи рискове. Тези пропорционални мерки биха могли да ограничат още повече всички оставащи рискове, установени при самооценката, които все още не са ефективно отстранени чрез текущите контролни мерки.

Освен това в **приложение 3** е предложен примерен образец на декларация за политика за борба с измамите за нуждите на тези УО, които желаят да изложат своята програма за борба с измамите в декларация за политика, която представя на вътрешно и външно равнище тяхната официална позиция по отношение на измамите и корупцията.

С цел допълване на настоящите насоки Комисията също така предоставя насоки за проверка от страна на ОО на работата, извършвана от УО, в контекста на оценката на риска от измами и съответните мерки, които той е въвел за ограничаване на рисковете от измами. Контролните списъци, включени в **приложение 4**, могат да бъдат полезни по отношение на одитите на системите, които се извършват от ОО съгласно член 127 от ПОР. Те ще бъдат използвани за собствените цели на Комисията за оценката на риска, но могат също така да бъдат полезни за целите на доклада и становището на независимия одитен орган, който отговаря за оценката на системата за управление и контрол, по отношение на определянето на УО, посочено в член 124, параграф 2 от ПОР.

² Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет от 6 юни 2011 г. — Борба с корупцията в ЕС (COM(2011)308 окончателен).

³ В случай на европейско териториално сътрудничество, тъй като УО отговарят за всички функции, оценката на риска трябва да отчита рисковете от измами в целия програмен район и следва да има за цел да се гарантира, че ще бъдат въведени ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите, когато е необходимо.

1.2. Активен, структуриран и целенасочен подход за управление на риска от измами

Приложеният практически инструмент за самооценка на риска е насочен към основните ситуации, при които ключовите процеси при изпълнението на програмите биха могли да бъдат изложени в най-голяма степен на манипулации от лица или организации с цел измама, включително от страна на организираната престъпност, към оценката на вероятността от възникване на такива ситуации и тяхната сериозност и към действията, които УО прилага понастоящем за преодоляването им. Обхванати са три основни процеса, които се считат за изложени в най-голяма степен на специфични рискове от измами:

- подбор на кандидати;
- изпълнение и проверка на операциите;
- сертифициране и плащания.

Крайният резултат от оценката на риска от измами е определянето на онези специфични рискове, по отношение на които самооценката установява, че понастоящем не се прави достатъчно, за да се намали вероятността или въздействието на потенциално измамна дейност до допустимо ниво. Тази оценка след това ще служи като основа за противодействие на недостатъците чрез избиране на ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите от списъка с препоръчителните ограничителни контролни мерки. В някои случаи може да се достигне до заключението, че повечето остатъчни рискове са отстранени и поради това са необходими много малко или никакви допълнителни мерки за борба с измамите. При всички сценарии на оценка ще се очаква УО да представи доводи в подкрепа на своите заключения.

2. ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В настоящата оценка на риска се разглеждат само специфични рискове от измами, а не нередности. **Косвено обаче ефективното изпълнение на тази оценка може да окаже въздействие и върху предотвратяването и откриването на нередности като цяло**, които са по-широка категория от измамите.

Елементът „умисъл“ е това, което отличава измамите от нередностите⁴.

2.1. Определение за нередност

За целите на Регламент (ЕО) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 г.⁵ относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности терминът „нередност“ е широко понятие, което включва както умишлени нередности, така и нередности, неволно допуснати от икономическите оператори.

В член 1, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 2988/95s „нередност“ се определя като:

⁴ Причините за поведение, целящо измама, са разгледани в СОСОФ 09/0003/00 от 18.2.2009 г. — Информационна бележка относно индикаторите за измами във връзка с ЕФРР, ЕСФ и КФ.

⁵ ОВ L 312, 23.12.1995 г., стр. 1.

„всяко нарушение на разпоредба на правото на Общността, произтичащо от действие или бездействие от икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нанасянето на щети на общия бюджет на Общностите или на бюджетите, управлявани от тях, посредством намаляването или загубата на приходи, произтичащи от собствени ресурси, които се събират пряко от името на Общностите, или посредством извършването на неоправдан разход“.

2.2. Определение за измама в Договора

Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности, изготвена въз основа на член К.3 от Договора за Европейския съюз⁶, определя като „измама“ по отношение на разходи всяко умишлено действие или бездействие във връзка с:

„— използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, в резултат на което се присвояват незаконно или неправомерно се задържат финансови средства от общия бюджет на Европейските общности или от бюджети, управлявани от Европейските общности или за тяхна сметка;

— неоповестяване на информация в нарушение на конкретно задължение, което води до същия резултат;

— отклоняването на такива финансови средства за цели, различни от тези, за които първоначално са предоставени.“.

2.3. Определение за корупция

Съгласно едно широко определение, използвано от Комисията, корупция означава злоупотреба с (обществено) положение за лично обогатяване. Корупционните плащания водят до много други видове измама, като например фалшиво фактуриране, фиктивни разходи или неспазване на договорните спецификации. Най-често срещаните форми на корупция са корупционните плащания или другите преимущества; получателят (пасивна корупция) приема подкуп от дадено лице, което го предлага (активна корупция) в замяна на някаква услуга.

3. САМООЦЕНКА НА РИСКА ОТ ИЗМАМИ

3.1. Инструментът

Основната цел на инструмента за оценка на риска, представен в **приложение 1**, е улесняване на самооценката от УО на въздействието и вероятността от възникване на конкретни сценарии на измама. Специфичните рискове от измами, които трябва да се оценят, бяха определени въз основа на сведенията за предишни случаи на измами в областта на политиката на сближаване, както и на установените и повтарящите се схеми за измами. С други думи инструментът бе разработен въз основа на набор от признати специфични рискове. Всички други известни рискове за конкретната програма/регион, които се оценяват, следва да бъдат добавени от екипа за самооценка (вж. раздел 3.2 по-долу).

⁶ ОВ С 316, 27.11.1995 г., стр. 49.

Насоките в приложение 1 съдържат подробно обяснение за това как се попълва инструментът за оценка на риска от измами.

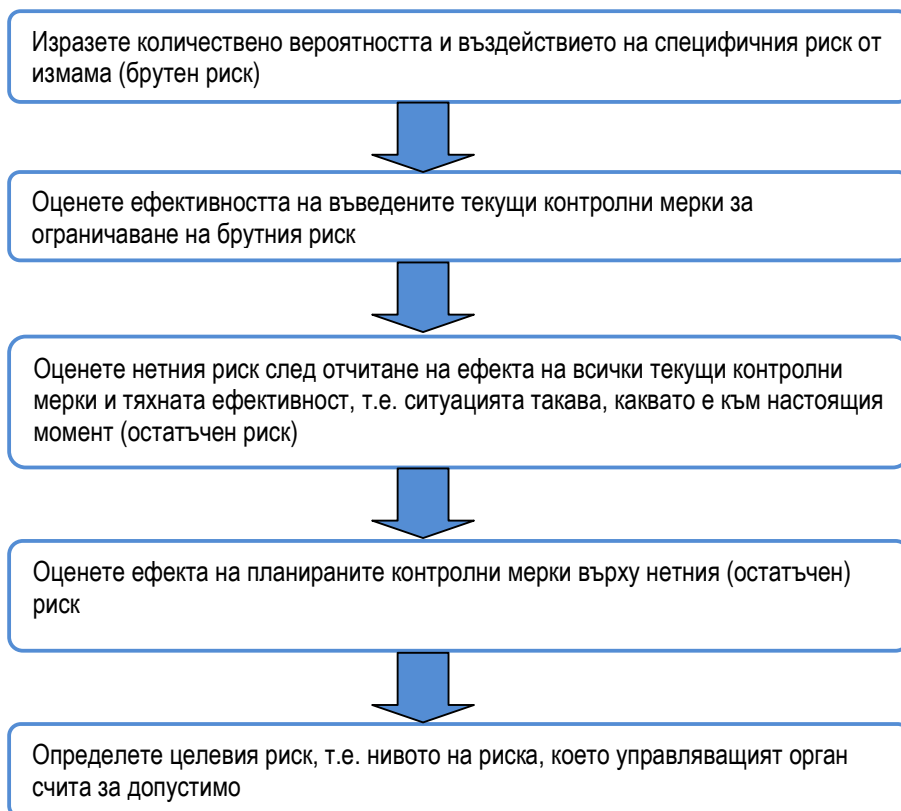
Инструментът обхваща вероятността и въздействието на специфични и често срещани рискове от измама, които са от особено значение за ключовите процеси:

- подбор на кандидати (работен лист 1 от електронната таблица),
- изпълнение на проектите от бенефициерите, с акцент върху възлагането на обществени поръчки и разходите за труд (работен лист 2),
- сертифициране на разходите от управляващия орган и плащания (работен лист 3).

Всеки раздел се предхожда от уводна част, в която са посочени специфичните рискове, имащи отношение към съответния раздел.

Освен това на УО се препоръчва да направи оценка на общите рискове от измама във връзка с договорите за обществени поръчки, които той може да управлява пряко, т.е. в контекста на предоставяне на техническа помощ (работен лист 4). Ако УО не възлага обществени поръчки, за които се налага извършване на оценка на риска от измами, тогава не е необходимо да се попълва раздел 4.

Методологията за тази оценка на риска от измама включва **пет основни стъпки:**



За всеки един от специфичните рискове общата цел е да се оцени „брутният“ риск от възникване на определени сценарии на измама и след това да се определи и да се оцени ефективността на контролните мерки, които вече са въведени за ограничаване на възникването на тези рискове от измама или за гарантиране, че те няма да останат неоткрити. Резултатът ще бъде „нетен“ текущ риск, който трябва да доведе до изготвянето на вътрешен план за действие, който ще бъде приведен в действие, когато остатъчният риск е значителен или критичен, за да се подобрят контролните мерки и да се намали още повече експозицията на държавата членка на отрицателни последици (например въвеждане на допълнителни ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите, когато е необходимо — вж. списъка на препоръчителните ограничителни контролни мерки⁷ в приложение 2).

3.2. Състав на екипа за самооценка

В зависимост от размера на програмата и на УО отделните процеси на изпълнение могат да се осъществяват от различни отдели в рамките на УО. Препоръчително е в оценката да вземат участие онези страни, които са най-заинтересовани, за да може тя да бъде колкото е възможно по-честна и точна и за да може тя да се извърши ефективно и гладко. Екипът за оценка следователно може да включва служители от различните отдели на УО, които имат различни отговорности, включително подбор на операции, проверка по документи и проверка на място и разрешаване на плащания, както и

⁷ Това са **необвързващи предложения** за допълнителни контролни мерки за по-нататъшно ограничаване на остатъчния риск.

представители на СО и изпълнителни органи. УО могат да решат да включат службите за координиране на борбата с измамите („AFCOS“) или други специализирани органи, които могат да допринесат за процеса на оценяване със специфични експертни познания в областта на борбата с измамите.

Тъй като ОО ще одитира изготвената оценка на риска, се препоръчва той да не поема пряка роля при определяне на нивото на експозицията на риска, но би могло да се помисли той да участва в процеса на оценяване като консултант или като наблюдател.

По очевидни причини самооценката не следва да бъде възлагана на подизпълнители, тъй като тя изисква добро познаване на оперативната система на управление и контрол и на бенефициерите на програмата.

3.3. Честота на самооценката

Първо, спазването на изискванията за подходящи процедури за въвеждане на ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите е част от критериите за определяне на УО.

Препоръчва се този инструмент да се попълва всяка година изцяло като общо правило или на всеки две години. Могат обаче да са необходими по-редовни прегледи (например чрез заседания на ръководството) на напредъка спрямо плановете за действие, свързани с допълнителните контролни мерки, които са въведени, промените в средата на риска и продължаващата адекватност на резултата от оценката. Когато нивото на установените рискове е много ниско и през предходната година няма докладвани случаи на измама, УО може да реши да извършва преглед на своята самооценка само на всеки две години. Възникването на всеки нов случай на измама или на съществени промени в процедурите и/или персонала на УО следва незабавно да води до преглед на забелязаните слабости в системата и на съответните части на самооценката.

4. НАСОКИ ОТНОСНО МИНИМАЛНИТЕ ИЗИСКВАНИЯ ЗА ЕФЕКТИВНИ И ПРОПОРЦИОНАЛНИ МЕРКИ ЗА БОРБА С ИЗМАМИТЕ

Този раздел съдържа общи насоки относно принципите и методите, които трябва да бъдат използвани от УО за борба с измамите, а в **приложение 2** са посочени препоръчителните необвързващите ограничителни контролни мерки, които биха могли да бъдат въведени за намаляване на риска до допустимо ниво, за всеки специфичен риск, установен при оценката на риска от измами.

Минималните стандарти, определени в тази глава, които е препоръчително да се спазват от УО, са свързани с цикъла на борба с измамите.

С цел успешно разрешаване на проблема с измамите Комисията препоръчва на УО да разработи структуриран подход за справяне с измамите. Има четири основни елемента в цикъла на борба с измамите: предотвратяване, откриване, поправяне и наказателно преследване. Комбинирането на задълбочена оценка на риска от измами с адекватни мерки за предотвратяване и откриване и координирани и навременни разследвания от компетентните органи би могло значително да намали риска от измами, както и да служи като подходящо средство за предотвратяване на измамите.

4.1. Политика за борба с измамите

Много организации прилагат политика за борба с измамите, за да заявят своята решителност за борба и справяне с измамите. Тази политика, която следва да бъде ясна и целенасочена, следва да обхваща следните теми:

- стратегии за изграждане на култура за борба с измамите;
- разпределение на отговорностите за справяне с измамите;
- механизми за докладване на съмнения за измами;
- сътрудничество между различните участници.

Тази политика следва да бъде видима в рамките на организацията (разпространена сред всички нови служители, публикувана във вътрешната мрежа) и трябва да е ясно на служителите, че тя се изпълнява активно, например чрез редовно осведомяване по въпроси, свързани с измамите, и докладване на резултатите от разследвания на измами. Разгледайте предлагания пример за политика за борба с измамите в **приложение 3**, който представлява примерен образец на декларация за политика за борба с измамите за нуждите на онези УО, които желаят да излязат извън рамките на преките регулаторни изисквания и да изложат и представят на вътрешно и външно равнище своята официална позиция по отношение на измамите и корупцията.

4.2. Предотвратяване

Ако УО демонстрира ясен ангажимент за борба с измамите и корупцията, повиши осведомеността относно своите контролни мерки за предотвратяване и откриване и заяви своята решителност за докладване на случаите пред компетентните органи за разследване и санкциониране, той ще отправи ясно послание към всички потенциални нарушители и би могъл да промени поведението и отношенията към измамите.

Предвид трудностите при доказване на поведение, целящо измама, и при отстраняване на вредите за репутацията, предотвратяването на измамна дейност по принцип е за предпочитане пред справянето с последиците след възникването ѝ. Техниките за предотвратяване най-често са съсредоточени върху намаляването на възможностите за извършване на измами чрез въвеждането на стабилна система за вътрешен контрол, съчетана с проактивна, структурирана и целенасочена оценка на риска от измами, но за борбата с всяко евентуално „обосноваване“ на поведение, целящо измама, могат да се използват цялостно обучение, дейности за повишаване на осведомеността и изграждане на **етична култура**.

Най-силната превантивна защита срещу измамите е използването на стабилна система за вътрешен контрол, която трябва да бъде разработена и прилагана като пропорционален отговор на рисковете, установени по време на оценката на риска. Всяка организация обаче трябва да работи за изграждане на правилните структури и култура за разубеждаване на потенциално поведение, целящо измама.



4.2.1. Етична култура

Изграждането на култура за борба с измамите е от основно значение както за възпиране на потенциалните нарушители, така и за максимално увеличаване на ангажимента на персонала относно борба с измамите в рамките на УО. Такава култура може да се изгради чрез комбинация от специфични структури и политики за борба с измамите, както е показано при втория кръг от диаграмата по-горе и подробно описано по-долу, но също така и чрез прилагане на по-обща механизми и поведения:

- **изложение на мисията** — ясен израз, видим за всички вътрешни и външни наблюдатели, че УО се стреми към постигане най-високи етични стандарти;
- **позиция на ръководството** — устно и/или писмено изявление от най-висшето ръководство на УО, че се очакват най-високи стандарти за етично поведение от персонала и бенефициерите (по отношение на последните това може да се постигне чрез писмата и договорите за отпускане на безвъзмездни средства);
- **кодекс на поведение** — ясен етичен кодекс, който целият персонал трябва да се ангажира да спазва редовно и който обхваща аспекти като:
 - конфликт на интереси — обяснение и изисквания и процедури за тяхното деклариране,

- политика относно подаръците и жестовете на гостоприемство
- разяснения и отговорности, които персоналът трябва да поеме,
- поверителна информация — обяснение и отговорности на персонала,
- изисквания за докладване на съмнения за измама.

Накратко, персоналът трябва да спазва принципи като почтеност, обективност, отговорност и честност.

4.2.2. Разпределение на отговорностите

В рамките на УО следва да има ясно разпределение на отговорностите за установяване на системи за управление и контрол, които отговарят на изискванията на ЕС, и за проверка дали тези системи функционират ефективно при предотвратяването, откриването и поправянето на измами. Това е с цел да се гарантира, че всички участници ясно разбират своите отговорности и задължения, и да се предаде на вътрешно и външно равнище посланието, насочено към всички потенциални бенефициери на програмата, че организацията има координиран подход за борба с измамите.

4.2.3. Обучение и повишаване на осведомеността

При необходимост в общата стратегия на организацията за управление на риска могат да бъдат включени формално обучение и дейности за повишаване на осведомеността. Целият персонал може да бъде обучен по теоретични и практически въпроси с цел повишаване на осведомеността относно културата на УО за борба с измамите, както и да съдейства за откриване и реагиране на предполагаеми случаи на измама. Тези дейности могат да обхващат елементите на политиката за борба с измамите, специфични роли и отговорности и механизми за докладване.

Може да бъде постигнато повишаване на осведомеността чрез не толкова формални пътища, например чрез информационни бюлетини, плакати, вътрешни страници или чрез включването на тази дейност като постоянен елемент от дневния ред на заседанията на групата.

4.2.4. Системи за вътрешен контрол

Най-силната защита срещу потенциална измама е добре разработена и функционираща система за вътрешен контрол, при която контролните мерки са насочени към ефективно ограничаване на установените рискове.

Проверките на управлението трябва да бъдат всеобхватни, а свързаните контролни мерки на място трябва да се основават на риска и да бъдат с достатъчен обхват. **Вероятността от откриване на потенциални случаи на измама ще се увеличи, когато проверките на управлението са всеобхватни.** Персоналът, който отговаря за проверките на управлението по документи и на място, трябва да е

запознат с насоките на Комисията и с националните насоки относно индикаторите за измами (вж. по-долу).

4.2.5. *Анализ на данни и инструментът ARACHNE*

Развитието и усъвършенстването на методите за събиране, съхранение и анализ на данни предоставя възможност за борба с измамите. На този етап могат да се използват анализи на данни, в рамките на ограниченията от съответното законодателство на всяка държава членка и при тяхното надлежно отчитане, за да се обогати значително процесът на оценяване на риска, за да се проверят кръстосано данните с данни на други организации от публичния или частния сектор (например данъчни власти, правителствени администрации, органи за проверка на кредитната история) и за да се открият ситуации с потенциално висок риск още преди предоставянето на финансиране.

В рамките на борбата с измами (и нередности) Комисията предлага на УО специфичен инструмент за извличане на данни, наречен ARACHNE, за да могат те да определят проектите, които могат да бъдат по-уязвими към рискове от измами, конфликт на интереси и нередности. ARACHNE е инструмент за измерване на риска, който може да повиши ефикасността на подбора, управлението, проверките и одита на проекти и допълнително да подобри определянето, предотвратяването и откриването на измами. Той е разработен от Комисията и е специално пригоден за определянето и оценката на рисковете от измама в областта на фондовете, включително и при възлагането на обществени поръчки, сфера, която е особено изложена на измами и нередности, като например съглашателство при оферирание.

На 17 май 2013 г. Комисията подаде чрез Службата за защита на данните необходимото уведомление за предварителна проверка по отношение на обработката на лични данни до Европейския надзорен орган по защита на данните, който, след като провери задълбочено съответното правно основание, издаде на 17 февруари 2014 г. положително становище относно съответствието на ARACHNE с разпоредбите на Регламент (ЕО) № 45/2001⁸. В това становище бяха разгледани някои съображения относно обработката на специални категории данни, за да се гарантира тяхната необходимост, пропорционалност и качество. Други препоръки бяха свързани с веригата за обратна връзка с цел гарантиране на точност на данните, мерки за гарантиране на високо качество на данните, анализ на всеки отделен случай на предаването на данни до OLAF и Европейската сметна палата, заличаване на данни след разумен срок от време и информиране на субектите на данни. Всички тези съображения и препоръки са внимателно анализирани с оглед на тяхното изпълнение от Комисията.

Правилното използване на ARACHNE ще се счита от Комисията като добра практика с цел откриване на „червени флагчета“ и насочване на мерки за борба с измамите и то трябва да бъде взето под внимание,

⁸ Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни.

когато се оценява адекватността на въведените текущи контролни мерки за предотвратяване и откриване. Инструментът ще бъде поетапно въведен през 2014 г. във всички онези държави членки, които доброволно са избрали да го прилагат, за да подобрят допълнително своите контролни мерки за управление на риска от измами. За разлика от универсалния подход, това решение може да е различно при отделните държави и дори в рамките на различните програми/региони в дадена държава членка, тъй като съгласно данните, представени в последния доклад относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз⁹, фактическото положение по отношение на измамите, които са открити и докладвани на Комисията, също се различава в голяма степен между държавите членки.

4.3. Откриване и докладване

Техниките за предотвратяване не могат да осигурят абсолютна защита срещу измами и поради това управляващият орган се нуждае от системи, които откриват навреме поведение, целящо измама. Тези техники включват аналитични процедури за очертаване на аномалии (например инструменти за извличане на данни, като например инструмента ARACHNE), стабилни механизми за докладване и текущи оценки на рисковете.

Силната етична култура и стабилната система за вътрешен контрол не могат да осигурят абсолютна защита срещу извършителите на измами. Поради това при всяка стратегия за борба с измамите трябва да бъде отчетено, че въпреки всичко могат да възникнат случаи на измама и за тази цел трябва да бъде разработена и въведена серия от мерки за откриване на измами.

4.3.1. Изграждане на подходяща нагласа

УО би могъл да се справи с рисковете от измами със специализирани и целенасочени техники за откриване и чрез определяне на лица, които отговарят за тяхното прилагане. Освен това всички участници в изпълнението на цикъла на предоставяне на средства от структурните фондове имат задължение да откриват потенциално измамна дейност и след това да предприемат съответните действия. Това налага изграждането на подходяща нагласа. Следва да се насърчава проявата на скептицизъм в разумна степен, както и поддържането на актуални знания относно признаците за възможни измами.

4.3.2. Индикатори за измами („червени флагчета“)

Индикаторите за измами са по-специфични признаци или „червени флагчета“, че се извършва измамна дейност, която изисква незабавна реакция, за да се провери дали е необходимо допълнително действие.

Индикаторите могат да бъдат също специфични за онези дейности, които най-често се извършват в рамките на програмите за финансиране от структурните фондове, като например възлагане на обществени поръчки и разходи за труд. За тази цел Комисията предостави на държавите членки следната информация:

⁹ Защита на финансовите интереси на Европейския съюз — борба срещу измамите, Годишен доклад за 2012 г. COM(2013)548 final, 24.7.2013 г.

- *СОСОФ 09/0003/00 от 18.2.2009 г. — Информационна бележка относно индикаторите за измами във връзка с ЕФРР, ЕСФ и КФ;*
- *Сборник на OLAF с анонимни случаи — структурни действия;*
- *Практическо ръководство на OLAF относно конфликта на интереси;*
- *Практическо ръководство на OLAF относно фалшифицираните документи.*

Тези публикации следва да бъдат разгледани обстойно, а съдържанието им — широко разгласено сред всички служители, които заемат длъжности, позволяващи им да откриват такова поведение. Поспециално всички, които изпълняват функции, включващи преглед на дейностите на бенефициери, трябва да бъдат запознати с тези индикатори, например лица, които извършват проверки на управлението въз основа на документи и на място или други посещения за наблюдение.

4.3.3. *Механизми за докладване*

Ключов елемент от предотвратяването и откриването е установяването и насърчаването на ясни механизми за докладване. Тези механизми трябва да улесняват докладването на съмнения за измама, както и да контролират слабости, които могат да повишават податливостта на УО на измами. УО трябва да имат ясни механизми за докладване, които гарантират **достатъчна координация по въпросите, свързани с борбата срещу измами, с одитния орган и компетентните разследващи органи в държавата членка**, включително органите за борба с корупцията.

Докладването до Комисията на резултатите от ефективните мерки за борба с измамите и всички случаи на съмнения за измами ще бъде част от годишния обобщаващ доклад и управленското становище на УО. Годишният контролен доклад на ОО също ще включва раздел, посветен на съмненията за измами, открити през годината.

Комуникацията и обучението на служителите по отношение на тези механизми на докладване трябва да гарантират, че

- те разбират кога трябва да докладват съмнения за поведение или контролна мярка, целящи измама;
- са уверени, че ръководството ще предприеме действия по отношение на тези съмнения;
- са уверени, че те могат да докладват при запазване на поверителност и че организацията няма да толерира репресивни мерки срещу член от персонала, който е докладвал съмнения.

Всяко подозрение за измама трябва да бъде докладвано на OLAF от органа, определен от държавата членка в съответствие с изискванията на член 122 от POP. Освен това бенефициерите следва да бъдат запознати с

начините, по които могат да се свържат с OLAF във връзка с информацията, с която евентуално разполагат¹⁰.

4.4. Разследване, поправяне и преследване

След като бъде изразено и правилно докладвано съмнение за измама, УО трябва да докладва случая на компетентния орган в държавата членка за разследване и санкциониране, включително и на органите за борба с корупцията, когато това е уместно, и съответно да информира OLAF.

УО трябва да направи също така цялостен и критичен преглед на всички свързани системи за вътрешен контрол, които може да са го изложили на потенциалната или доказаната измама.

След като случай на заподозряна измама бъде открит и докладван в съответствие с вътрешните изисквания и изискванията на ЕС, за да може компетентният орган да прецени дали да бъде започнато разследване, трябва да последва възстановяване и наказателно преследване, доколкото е необходимо.

4.4.1. Възстановяване и наказателно преследване

От УО и СА се изисква да съберат от бенефициерите недължимо платените суми и затова те следва да гарантират, че имат въведени стабилни процеси за последващо евентуално възстановяване на всички средства на ЕС, които са изразходвани в резултат на измама. По отношение на тези процеси следва също да бъде ясно в какви случаи ще бъдат образувани граждански и наказателни производства. **Изпълнението на такива санкции и тяхната видимост са основно възпиращо средство за потенциалните нарушители** и поради това УО следва решително да се стреми към постигане на такива резултати.

4.4.2. Последващи мерки

След като компетентните органи приключат разследване за измама или след като то бъде предадено на съответните органи за наказателно преследване, следва да се извърши преглед на всички процеси, процедури или контролни мерки, свързани с потенциалната или реалната измама. Този преглед следва да бъде обективен и самокритичен и в резултат на него следва да бъдат направени заключения относно установените слабости и извлечените поуки, които ясно да очертават действията, отговорните лица и крайните срокове. Това ще помогне също за последващия преглед на самооценката, посочена в раздел 3.3 по-горе.

Следва да се гарантира пълно сътрудничество с разследващите, правоприлагащите или съдебните органи, по-специално чрез съхраняване на досиетата относно случаите на измами на сигурно място и чрез правилното им предаване в случай на мобилност на персонала.

¹⁰ СОСОФ 09/0003/00 от 18.2.2009 г. — Информационна бележка относно индикаторите за измами във връзка с ЕФПР, ЕСФ и КФ — съдържа информация за процедурите за докладване.

5. ОДИТ ОТ ОО НА ОЦЕНКАТА НА УО НА РИСКА ОТ ИЗМАМИ И НЕГОВИТЕ МЕРКИ ЗА БОРБА С ИЗМАМИТЕ

5.1. Контролен списък за ОО

В приложение 4 е даден примерен контролен списък, който ОО може да използва при одита на съответствието на УО (и неговите междинни звена) с член 125, параграф 4, буква в) от POP. Той може да бъде част от контролните списъци, използвани от ОО за неговите одити на системите.

Контролният списък може да се използва също от независимия орган, който отговаря за оценка на системата за управление и контрол за целите на определянето в съответствие с член 124, параграф 2 от POP.

5.2. Честота на проверката от ОО

Във връзка с одитите на функционирането на системите за управление и контрол ОО следва да извършва проверки на ефективното изпълнение на мерките за борба с измамите от страна на УО колкото е възможно по-рано през програмния период¹¹. В зависимост от резултатите от такива одити и от съответната среда на риска от измами могат да се извършват последващи одити толкова често, колкото е необходимо. Понякога това може да включва годишни последващи одити в зависимост от сериозността на съмнението за измама за всяка програма. В този случай отново се препоръчва целенасочен и пропорционален подход (свързан с риска). Заключениеята следва да бъдат включени в годишния контролен доклад на одитния орган.

ОО следва също така систематично да преглежда изпълнението на ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите на равнището на междинните звена като част от своите одити на системите.

¹¹ По отношение на европейското териториално сътрудничество, когато не е възможно един единствен ОО да извърши това, група от одитори следва да помага на одитния орган.