



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 29.8.2013
COM(2013) 606 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**Годишен доклад до органа за освобождаване от отговорност във връзка с
изпълнението на бюджета относно вътрешните одити, извършени през 2012 г.
(Член 99, параграф 5 от Финансовия регламент)**

{SWD(2013) 314 final}

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**Годишен доклад до органа за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета относно вътрешните одити, извършени през 2012 г.
(Член 99, параграф 5 от Финансовия регламент)**

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение.....	5
2.	Мисия на IAS: Независимост, обективност и отчетност.....	5
3.	Извършване на одити.....	7
3.1.	Изпълнение на плана за одит за 2012 г. на IAS.....	7
3.2.	Нови препоръки и процент на приемане	7
3.3.	Изпълнение на препоръките, изразени през периода 2008—2012 г.	8
4.	Основни констатации и препоръки	8
4.1.	Хоризонтални одити	8
4.1.1.	Процес на изготвяне на годишните отчети за дейността (няколко генерални дирекции)	8
4.1.2.	Управление и наблюдение на разпределянето на персонала (няколко генерални дирекции).....	10
4.1.3.	Системи за префактуриране и за вътрешно фактуриране (няколко генерални дирекции).....	11
4.2.	Селско стопанство, природни ресурси и здравеопазване	12
4.2.1.	Одити на стратегията за контрол (ГД MARE и ГД SANCO).....	12
4.2.2.	Стратегия за контрол — дирекция J (ГД AGRI)	12
4.3.	Сближаване	13
4.3.1.	Приключване на периода на програмиране 2000—2006 г. (ГД REGIO и ГД EMPL).....	13
4.3.2.	Изпълнение на програмите за периода 2007—2013 г. (ГД REGIO).....	14
4.4.	Научни изследвания, енергетика и транспорт.....	15
4.4.1.	Одити на стратегията за контрол (ГД ENER).....	15
4.5.	Външна помощ, развитие и разширяване	15
4.5.1.	Въвеждане на вътрешната организация в делегациите на ЕС (ГД DEVCO).....	15
4.6.	Образование и гражданство	15
4.6.1.	Програма „Учене през целия живот“ (DG EAC/EACEA)	15
4.6.2.	Одити на стратегията за контрол (ГД HOME)	16
4.6.3.	Мониторинг на прилагането на правото на ЕС (ГД JUST)	16
4.7.	Икономически и финансови въпроси.....	17
4.7.1.	Изпълнение от ЕИФ на Програмата за конкурентоспособност и иновации (ПКИ) (ГД ECFIN).....	17
4.7.2.	Извънбюджетни операции (ГД ECFIN)	17
4.7.3.	Одити на стратегията за контрол (ГД ENTR).....	18
4.7.4.	Мониторинг на прилагането на правото на ЕС (ГД TAXUD)	18

4.8.	Общи услуги и човешки ресурси.....	18
4.8.1.	Изготвяне, разработване и разпространение на статистически данни (ГД ESTAT).....	19
4.9.	Одити на информационните технологии	19
4.9.1.	Управление на местните информационни системи (ГД DEVCO и ГД TRADE)	20
4.9.2.	Управление и изпълнение в областта на ИТ (ГД SANCO/EАHC)	20
4.9.3.	„Хоризонт 2020“ (ГД RTD, ГД CNECT и ERCEA).....	20
5.	Консултации с органа на Комисията за разглеждане на финансови нередности	21
6.	Заклучения	21

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад за работата на Службата за вътрешен одит на Комисията (IAS) има за цел да информира органа по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, съгласно изискването в член 99, параграф 5 от Финансовия регламент. Той се основава на доклада, изготвен от вътрешния одитор на Комисията съгласно член 99, параграф 3 от Финансовия регламент, относно изготвените през 2012 г. доклади за одит и консултации на IAS¹ за генералните дирекции, службите и изпълнителните агенции на Комисията². Той описва установените слабости и мерките, предприети за преодоляването им, и съдържа информация за значителните рискове, за въпросите, свързани с контрола, и за аспектите на управлението³.

Комисията вече отговори на някои от тези препоръки в обобщаващия доклад⁴.

2. Мисия на IAS: НЕЗАВИСИМОСТ, ОБЕКТИВНОСТ И ОТЧЕТНОСТ

Мисията на IAS е да се подпомогне доброто управление в Европейската комисия чрез одитиране на системите за вътрешно управление и контрол, за да се оцени тяхната ефективност с цел постигане на постоянни подобрения.

IAS действа под ръководството на члена на Комисията, който отговаря за одита, и се отчита пред Комитета за контрол на одитите. Независимостта на IAS е залегнала във Финансовия регламент и в приетия от Комисията устав за мисията на IAS.

IAS извършва дейностите си в съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент, Международните стандарти за професионалното извършване на вътрешен одит и Етичния кодекс на Института на вътрешните одитори.

IAS не одитира системите на държавите членки за контрол на средствата на Комисията. Такива одити, които навлизат до нивото на отделните бенефициери, се извършват от вътрешните одитори на държавите членки, от националните органи за одит, от други генерални дирекции на Комисията и от Европейската сметна палата. IAS одитира обаче предприетите от Комисията одитни мерки за надзор и одитиране на органите в държавите членки и други органи, които отговарят за отпускането на средства на ЕС, като например Организацията на обединените нации. Съгласно предвиденото във Финансовия регламент IAS може да извършва тези дейности на място, включително в държавите членки.

Общо становище относно финансовото управление на Комисията

¹ Приключените до 1 февруари 2013 г. доклади за одит и консултации са включени в настоящия доклад.

² Докладът не обхваща децентрализираните европейски агенции, Европейската служба за външна дейност и други органи, одитирани от IAS, които получават отделни годишни доклади.

³ Изискване съгласно стандарт за изпълнение 2060 от Международните стандарти за професионалното извършване на вътрешен одит (Стандартите), публикувани от Института на вътрешните одитори (IIA).

⁴ COM(2013) 334 final.

Съгласно своя устав IAS изготви третото си общо становище относно финансовото управление от страна на Комисията.

Общото становище за 2012 г. се основава на одитите в областта на финансовото управление в Комисията, извършени както от IAS, така и от структурите за вътрешен одит през предходните три години (2010—2012 г.). В него е взета предвид също така информация от други източници, като например докладите от Европейската сметна палата.

За да се осигури пълно покритие, IAS, структурите за вътрешен одит или Европейската сметна палата планираха да направят одит на всички подлежащи на проверка финансови субекти, които са квалифицирани като високорискови и са от съществено значение за изпълнението на бюджета до края на този период. Приключването на одитните ангажменти през 2012 г. допринася за осигуряването на достатъчно покритие за 2012 г.

Принос на IAS за смекчаване на риска, свързан с освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, и за по-положителна декларация за достоверност относно надеждността и точността на отчетите, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции (декларация за достоверност)

Процедурата по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета е свързана с рискове за репутацията на Комисията. Дейността на IAS помага на Комисията да намали този риск.

Съответствието остава най-важният аспект на дискусията, въпреки че процедурата по освобождаване от отговорност се съсредоточава все повече върху изпълнението. Оценката на съответствието се основава на резултатите от извършения от Европейската сметна палата одит на декларацията за достоверност. Това е становището на Сметната палата относно надеждността и точността на отчетите на ЕС и относно законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции.

За да се премахне рискът от грешки при плащанията, Комисията трябва да направи необходимото, така че прилаганите стратегии за контрол да са пропорционални на рисковете. Тези стратегии за контрол трябва да бъдат ефективни по отношение на предотвратяването и откриването на грешки и да бъдат съпътствани от възпиращи административни санкции и от доклади за остатъчния процент на грешки.

Ето защо одитите за гарантиране на това, че за всяка важна разходна област се прилага съгласувана стратегия за контрол, имат приоритет в стратегическия план за одит на IAS за периода 2010—2012 г. и за периода 2013—2015 г. През 2012 г. бяха направени одити на стратегиите за контрол в ГД AGRI, ENER, ENTR, HOME, MARE и SANCO.

3. ИЗВЪРШВАНЕ НА ОДИТИ

3.1. Изпълнение на плана за одит за 2012 г. на IAS

Към крайната дата 1 февруари 2013 г. IAS бе изпълнила 100 % от приоритетните си ангажименти (88 % през 2011 г.) и 62 % от неприоритетните си ангажименти (69 % през 2011 г.).

Като цяло 89 доклада (включително одити, последващи одити и консултантска дейност) бяха приключени и могат да бъдат разпределени, както следва⁵:

	2012 г.		2011 г.		2010 г.	
	Ангажименти	Доклади	Ангажименти	Доклади	Ангажименти	Доклади
ОДИТ	29	49	20	23	24	28
КОНСУЛТАНТСКА ДЕЙНОСТ	2	2	1	1	6	6
ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙНОСТИ	32	37	41	50	44	50
ПРЕРАЗГЛЕЖДАНЕ	1	1	3	3	0	0
Общо	64	89	65	77	74	84

В приложения работен документ на службите се обобщават всички приключени одитни доклади. Той включва целите и обхвата на всеки доклад, установените рискове и отправените препоръки, общото състояние на изпълнението на отправените препоръки за периода 2008—2012 г. и обобщения на заключенията от последващите ангажименти.

3.2. Нови препоръки и процент на приемане

През 2012 г. IAS оповести следния брой препоръки, включително техния процент на приемане:

	Нови препоръки	Приети препоръки		Неприети препоръки	
	#	#	%	#	%
<i>Приоритет</i>					

⁵ Вследствие на един ангажимент могат да бъдат изготвени няколко одитни доклада, когато ангажиментът обхваща като одитирани субекти повече от една генерална дирекция или служба.

Критични	0	0		0	
Много важни	83	83 ⁶	100 %	0	
Важни	109	108	99 %	1	1 %
Желателни	0	0		0	
Общо	192	191	99 %	1	1 %

За всички приети (или частично приети) препоръки одитираните субекти съставиха планове за действие, които бяха представени на IAS и оценени като задоволителни.

3.3. Изпълнение на препоръките, изразени през периода 2008—2012 г.

Одитираните субекти докладваха, че 78 % от приетите препоръки, отправени между 2008 и 2012 г., са били изпълнени до началото на 2013 г. Приложеният работен документ на службите съдържа преглед на степента на изпълнение на препоръките (оценка на одитираните субекти).

Изпълнението на 29 много важни препоръки⁷ обаче е закъсняло с над шест месеца в сравнение с първоначалния срок⁸. Няма неизпълнени критични препоръки. Комитетът за контрол на одитите бе редовно информиран за критичните или много важните препоръки, чието изпълнение е закъсняло с над шест месеца.

Приети бяха общо 733 препоръки, за които IAS извърши последващи одити до края на 2012 г.

При последващата дейност на IAS бе потвърдено, че препоръките се изпълняват задоволително и по този начин допринасят за подобряването на системите за контрол в одитираните служби. IAS приключи работата по 88 % от препоръките, проследени през този период.

4. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ

4.1. Хоризонтални одити

4.1.1. Процес на изготвяне на годишните отчети за дейността (няколко генерални дирекции)

Целта на одита беше да се оцени доколко е подходящ и ефективен процесът на изготвяне на годишните отчети за дейността (ГОД) в Комисията като цяло, и по-специално степента, до която той е бил ефективен по отношение на подпомагането на изготвянето на декларацията за достоверност на различните оправомощени

⁶ 4 препоръки бяха приети само частично.

⁷ От тези 29 препоръки две бяха отправени през 2006 г., като за една от тях е докладвано, че се изпълнява от ръководството от март 2013 г.

⁸ Крайната дата е 1 февруари 2013 г.

разпоредители с бюджетни кредити. IAS анализира концепцията на процеса, наличието на ясни насоки и редовен мониторинг на корпоративно равнище и изпълнението от отделните генерални дирекции или служби.

Одитът беше извършен в Генералния секретариат, в ГД BUDG и в девет оперативни ГД или служби (CNECT, EAC, REGIO, EMPL, MARE, AGRI, HOME, DEVCO и OIB).

Като цяло IAS счита, че процесът е добре установен и че е постигнал целта си да служи за инструмент за отчетност и достоверност на управлението пред институцията. При все това обаче бяха открити някои много важни области, в които се налагат подобрения. По-специално IAS поиска от централните служби:

- i) да предоставят допълнителни инструкции относно докладването за икономичността, ефикасността и ефективността на финансовите и нефинансовите операции и за съотношението на разходите за проверките към тяхната ефективност, за да се подкрепят в необходимата степен заключенията на оправомощения разпоредител с бюджетни кредити по отношение на доброто управление и декларацията за достоверност;
- ii) да подсилят процеса за контрол на качеството, за да се съсредоточи той повече върху съществените елементи на ГОД, като например надеждността на процеса на постигане на достоверност и информацията в подкрепа на декларацията за достоверност; и
- iii) да рационализират структурата на ГОД, за да се избегнат прекалено дългите и сложни доклади и да се изготвят документи, които са по-полезни на Колегиума на членовете на Комисията, Европейската сметна палата и органа за освобождаване от отговорност.

Централните служби приеха препоръките на IAS и съставиха план за действие за подобряване на процеса на изготвяне на ГОД, който план IAS счита за задоволителен. Някои действия вече са изпълнени в контекста на изготвянето на ГОД за 2012 г.

Що се отнася до дейността в девет оперативни генерални дирекции или служби, IAS откри съществен проблем⁹ единствено в ГД DEVCO. Ограничен одит на координирането на приноса на делегациите към ГОД показва, че ГД DEVCO следва да подсили своята система за счетоводна отчетност (наричана „пирамида за контрол“) посредством следните мерки:

- i) подобряване на качеството на ГОД на ГД DEVCO, по-специално що се отнася до информацията за системата за вътрешен контрол и елементите в подкрепа на декларацията за достоверност на оправомощения разпоредител с бюджетни кредити;

⁹ Откритите несъществени области, в които е необходимо подобрене, бяха представени на вниманието на генералната дирекция чрез писмо до ръководството. Генералните дирекции от извадката отговориха положително на това писмо, като се ангажираха да вземат предвид забележките на IAS, доколкото е възможно, считано от настоящата дейност във ръзка с ГОД.

ii) насърчаване на докладите за управлението на външната помощ от ръководителите на делегации като „инструменти за отчетност“, като се поиска от тях да предоставят повече информация в подкрепа на техните декларации за достоверност;

iii) предоставяне на допълнителни насоки на ръководителите на делегации, които им позволяват да получат цялостна и последователна информация в подкрепа на техните декларации за достоверност; и

iv) засилване на ролята на централния офис при изпълнението и координирането на задълженията за докладване на ръководителите на делегации, както и при упражняването на надзор върху тези задължения. Планът за действие на ГД DEVCO се счита за задоволителен.

4.1.2. Управление и наблюдение на разпределянето на персонала (няколко генерални дирекции)

Целта на одита беше да се прецени дали избраните служби на Комисията разполагат с подходящи процедури и механизми за ефективно и ефикасно управление и наблюдение на разпределянето на персонала в контекста на намаление на персонала¹⁰.

Одитът се съсредоточи върху съответните процедури в четири генерални дирекции: AGRI, RTD, COMP и DGT, които бяха избрани, за да се получи представителен поглед върху различните дейности, извършвани в Комисията. IAS направи също задълбочен преглед на процедурите за разпределяне на персонала на равнището на институцията, в Генералния секретариат, в ГД BUDG и в ГД HR.

Освен това беше проведено общо проучване, за да се получи пълна представа за действащите процедури в различните служби на Комисията.

IAS отправи препоръка към ГД AGRI и ГД RTD да продължат усилията си за разработване на механизми и инструменти за картографиране на задачите, да въведат инструменти или методи за събиране на информация за работното натоварване, която е както надеждна, така и достатъчна, и да разработят план за човешките ресурси. Генералните дирекции приеха всички препоръки. Според IAS плановете за действие са като цяло задоволителни.

Работата по одита и резултатите от проучването на IAS в цялата Комисия разкриха слабости на оперативно равнище генерална дирекция, които могат да бъдат преодоляни (и съпътстващите ги рискове — смекчени) единствено чрез мерки на централните служби. IAS препоръча на централните служби да продължат разработването на институционална рамка за управление и мониторинг на разпределянето на персонала и да улеснят разпространението на добри практики в тази област между стратегическото планиране и програмиране (СПП) и

¹⁰ Комисията беше предложила броят на служителите на всяка институция, орган или агенция на ЕС да се намали с 5 % през периода 2013—2017 г. чрез незаменяне на част от напускащия персонал (служители, които се пенсионира, или с договори с изтекъл срок). Освен това, за да изпълни своите приоритети, Комисията създаде механизъм за преразпределяне на длъжностите, който се основава на линеен налог от 1 % върху всички основни отпуснати длъжности.

професионалистите в сферата на човешките ресурси. Централните служби следва също да подобрят институционалната рамка за докладване и отчетност от службите на Комисията относно използването на преразпределеният към тези служби длъжности в съответствие с решенията на Комисията относно разпределянето на персонала.

4.1.3. Системи за префактуриране¹¹ и за вътрешно фактуриране (няколко генерални дирекции)

IAS провери дали процесите на префактуриране¹² са в съответствие с Финансовия регламент и централните насоки, както и последователността и прозрачността на изчислението на разходите за предоставените услуги. Одитът беше проведен в ГД BUDG (като водеща служба за управлението на бюджетната и регулаторната рамка и за насърчаването на доброто финансово управление), ГД DIGIT и ГД SCIC. При липсата на централни насоки или инструкции относно процеса на префактуриране, по време на одита бе установено, че одитираните генерални дирекции са определили свои критерии. Като цяло бе констатирано, че тези критерии съблюдават бюджетните правила.

Въпреки това IAS поиска от одитираните субекти да подсилят процеса и да осигурят условия за последователното му прилагане в цялата Комисия чрез следните мерки:

- i) създаване на рамка за управление с ясно посочване на собствеността върху процеса, определяне на процеса на префактуриране и утвърждаване на разходните модели на основните доставчици на услуги;
- ii) осигуряване на централни инструкции и насоки (включително критерии за идентифициране на услугите и разходите); и
- iii) осигуряване на по-голяма яснота по отношение на бюджетните редове, използвани за финансиране на разходите за информационни технологии.

IAS е на мнение, че като управителен орган ръководната група по УД (управление по дейности) следва да е притежател на процеса и да е органът, който отговаря за определянето му.

ГД BUDG прие всички препоръки, а произтичащият от тях план за действие е снетен за задоволителен.

¹¹ Разходите за услуги, предоставени от генерални дирекции или служби на други генерални дирекции, служби или институции, които разходи се прехвърлят от бюджетния ред на клиента към бюджетния ред на доставчика на услугата (нареждания за събиране на вземания, съделегиране и кръстосано подделегиране). Не съществуват консолидирани данни, даващи общ поглед върху сумите, които са префактурирани на вътрешните и външните клиенти от доставчиците на услуги на Комисията.

¹² Разходите за услуги, предоставени от генерални дирекции или служби на други генерални дирекции, служби или институции, които разходи се прехвърлят от бюджетния ред на клиента към бюджетния ред на доставчика на услугата (нареждания за събиране на вземания, съделегиране и кръстосано подделегиране). Не съществуват консолидирани данни, даващи общ поглед върху сумите, които са префактурирани на вътрешните и външните клиенти от доставчиците на услуги на Комисията.

От ГД DIGIT бе поискано:

- i) да посочи по-ясно услугите и разходите, които ще се префактурират, и да предложи критерии за идентифициране на информационните системи, за които се префактурират разходите за хостване; и
- ii) да направи необходимото, така че управителният орган да утвърждава важните промени в разходния модел.

Изготвеният в резултат на това план за действие за приетите препоръки е счетен за задоволителен.

4.2. Селско стопанство, природни ресурси и здравеопазване

(ГД AGRI, ГД ENV, ГД CLIMA, ГД MARE, ГД EANC и ГД SANCO)

4.2.1. Одити на стратегията за контрол (ГД MARE и ГД SANCO)

Стратегията за контрол на ГД MARE не включва ясни измерими цели, свързани с процеса на постигане на достоверност, по-специално по отношение на предвиденото покритие на националните одитни органи и това на ГД MARE. Количествените и качествените показатели за измерване на резултатите от одитната дейност на ГД MARE са недостатъчни. ГД MARE трябва също да подсили своя мониторинг на националните стратегии за одит и годишните доклади за контрол и да подобри проверките си на начина, по който националните одитни органи определят извадките и процента на грешки.

Одитът на ГД SANCO обхваща предварителните и последващите проверки. IAS подчерта необходимостта ГД SANCO да приключи документа си за стратегията за контрол.

Плановите за действие за предприемане на мерки във връзка с проблемите, констатирани и при двата одита, бяха оценени като задоволителни.

4.2.2. Стратегия за контрол — дирекция J (ГД AGRI)

Този одит в ГД AGRI се съсредоточи върху разработването и наблюдението на стратегията за контрол за периода на програмиране 2007—2013 г.

IAS установи, че одитната стратегия не е достатъчно формализирана и че има пропуски в определянето на одитната дейност, определянето на измерими цели (напр. обхват на одита) и съответния анализ на капацитета.

Като се има предвид, че следващият период на програмиране приближава, ролята на предоставящи уверение структури, която имат сертифициращите органи в държавите членки, следва да бъде подсилена, за да се засилят проверките и да се оптимизира използването на ограничените ресурси за одит на ГД AGRI.

IAS отбеляза също, че одитните планове не са подкрепени в достатъчна степен с оценки на риска и че са натрупани много неизвършени одити (13 % от ангажиментите за периода 2007—2010 г. все още не са приключени) въпреки усилията на генералната дирекция за намаляването им. IAS отправи препоръка към ГД AGRI да развие и формализира стратегията си за контрол, да реорганизира

оценките си на риска съобразно набелязаните цели и да осигури подходящ мониторинг чрез по-добри основни количествени и качествени показатели за изпълнението, които следва да се описват по-добре в годишните отчети за дейността.

Генералната дирекция прие всички препоръки, а IAS оцени плана ѝ за действие като задоволителен.

4.3. Сближаване

(ГД REGIO и ГД EMPL)

През 2012 г. бяха извършени четири одита, за да се добие увереност по отношение на усилията, които генералните дирекции полагат за справяне с високите проценти на грешки, особено в ГД REGIO. За първи път IAS придружи¹³ одиторите на генералната дирекция по време на посещенията в държавите членки.

4.3.1. Приключване на периода на програмиране 2000—2006 г. (ГД REGIO и ГД EMPL)

От съществено значение е генералните дирекции да разполагат с добре подготвен процес на приключване, за да се докаже, че са открити и коригирани всички грешки и нередности.

Въпреки че генералните дирекции подготвиха и управляваха добре процеса на приключване за Европейския фонд за регионално развитие (ГД REGIO) и Европейския социален фонд (ГД EMPL), е необходимо да се подобрят планирането, методиката и насоките, особено при подготовката за приключването на периода на програмиране 2007—2013 г., и да се подобри документацията, за да се предоставят по-добри доказателства за проверките на документите по приключването.

При одита на приключването на проекти по Кохезионния фонд (КФ) в ГД REGIO бяха открити несъответствия и пропуски в процеса на оценяване. Като се имат предвид големият брой проекти и работата, която все още не е свършена, трябва да се намери решение за тях за останалата част от процеса на приключване. В това отношение от 21 декември 2012 г. са въведени хармонизирани бланки за анализа на декларациите за приключване. Те са създадени с цел преодоляване на специфичните пропуски, открити от IAS, и по-специално координирането между одитните и географските звена и осигуряването на последователност в оценката на качеството на документите по приключването.

Тези одити послужиха също като навременно напомняне на генералните дирекции за необходимостта да се докладва за ефективността на процеса по приключване за периода 2000—2006 г. и да се докаже многогодишният капацитет за коригиране на стратегията за контрол¹⁴.

¹³ По време на одита на изпълнението на периода на програмиране 2007—2013 г. в ГД REGIO.

¹⁴ Доклад за коригиращия капацитет на финансовите корекции за периода 2000—2006 г. бе изпратен на Комисията по бюджетен контрол (COCOBU) на 12 април 2013 г.

Генералната дирекция прие всички препоръки, а IAS оцени нейните планове за действие като задоволителни.

4.3.2. Изпълнение на програмите за периода 2007—2013 г. (ГД REGIO)

Като осъзнава големия процент на грешки в областта на политиката на сближаване, IAS направи одит на изпълнението на периода на програмиране 2007—2013 г. за програмите по Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и по Кохезионния фонд, за да измери степента, до която ГД REGIO е изчислила и докладвала надеждни проценти на грешки, и степента, до която са били предприети достатъчни и подходящи мерки за намаляване на високите проценти на грешки.

IAS спомена усилията, които полага ГД REGIO за подсилване на коригиращите мерки и намаляване на процентите на грешки, но подчерта много високия присъщ риск, който съществува, когато генералната дирекция трябва да разчита в такава голяма степен на одитните органи на държавите членки. Въпреки вече положените усилия това продължава да представлява голямо предизвикателство за генералната дирекция. Тези органи са тълкували насоките по различни начини, особено що се отнася до статистическите извадки и обхвата на одитната дейност¹⁵. В допълнение към това генералната дирекция трябва да подобри собствените си проверки на годишните доклади за контрол на одитните органи, за да се гарантира, че одиторите са в състояние да направят заключения относно отражението на надеждността на процентите на грешки от одитите на държавите членки.

IAS установи значителни различия в степента и детайлността на тестовете на място. Като признава, че ГД REGIO се нуждае от подход, основан на риска, дейността на място е от толкова голямо значение за процеса ѝ на постигане на достоверност, че е необходимо да се предприемат мерки за премахване на тези несъответствия, за да се сведе до минимум рискът да останат неразкрити слабости на системата и/или грешки и нередности.

Одитираните субекти приеха всички препоръки и IAS оцени плановете им за действие като задоволителни.

4.4. Научни изследвания, енергетика и транспорт¹⁶

(EACI, ERCEA, CNECT, JRC, REA, RTD, TEN T-EA, MOVE, ENER)

4.4.1. Одити на стратегията за контрол (ГД ENER)

Прегледът на проверките в ГД ENER обхваща предварителните и последващите проверки. Той установи, че трябва да се изготвят пълни и последователни одитни работни документи в досиетата, съставяни след провеждането на одит. Впоследствие IAS отправи препоръка към ГД ENER да използва стандартизирана

¹⁵ На 4 април 2013 г. ГД REGIO е изпратила на одитните органи актуализирани насоки за съставянето на извадки. Освен това тя организира работни семинари, предназначени за тези органи, през ноември 2012 г. в Брюксел, като през 2013 г. семинари бяха проведени и в някои държави членки (Италия, Испания, Германия, Словакия и Чешката република).

¹⁶ През 2011 г. в тази област на политиката бе извършена задълбочена одитна дейност, по-специално по отношение на стратегиите за контрол,

програма за одит и да представя по-добри доказателства за разглеждането и одобрението на свързаните с одитите въпроси. Препоръките бяха приети, а планът за действие бе оценен като задоволителен.

4.5. Външна помощ, развитие и разширяване

(DEVCO, ECHO, ELARG, FPI)

4.5.1. Въвеждане на вътрешната организация в делегациите на ЕС (ГД DEVCO)

Създаването на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) наложи да се създадат редица нови структури и процеси, в които участват както централата, така и делегациите. Общата цел на това ограничено разглеждане бе да се оценят въведените процедури между Европейската комисия и ЕСВД, за да се гарантира доброто финансово управление на бюджета за външни помощи, изпълняван чрез делегациите на ЕС.

IAS прикани ГД DEVCO да прецени дали създаването на длъжност на средно управленско равнище — особено в по-големите делегации на ЕС — би могло да помогне на ръководителя на делегацията при управлението на финансовата помощ. По време на ограничения преглед ще бъде направен одит на ефективното изпълнение на тези преразгледани мерки, дължащи се на текущите промени в процедурите (напр. преразгледаните финансови вериги), и на прилагането на преразгледана архитектура за вътрешен контрол в делегациите¹⁷.

4.6. Образование и гражданство

(COMM, EAC, EACEA, HOME, JUST)

4.6.1. Програма „Учене през целия живот“ (DG EAC/EACEA)

Целта на одита беше да се прецени дали стратегията за контрол, която се използва в EACEA за управлението на програма „Учене през целия живот“, позволява да се получат разумни гаранции относно законността и редовността на извършените финансови операции и да се оценят целесъобразността, ефикасността и ефективността на системата за вътрешен контрол на ГД ЕАС за упражняването на надзорните ѝ функции като ръководна генерална дирекция при изпълнението на програмата от страна на Агенцията.

Процесът за окончателните плащания¹⁸ е добре организиран и установен в EACEA, но при одита бяха изтъкнати непоследователното прилагане на стратегията за контрол, основана на риска, и неспазването на правилото за липса на ретроактивно действие.

Системата за вътрешен контрол за упражняването на надзорните функции на ГД ЕАС като ръководна генерална дирекция бе оценена като целесъобразна, ефикасна и ефективна, въпреки че слабости, като например липсата на

¹⁷ Напр. обновените доклади за управлението на външната помощ и декларацията за достоверност от ръководителите на делегации.

¹⁸ С изключение на окончателните плащания на административния бюджет и обществените поръчки, както и частите на програмата „Учене през целия живот“, които се изпълняват чрез националните агенции в държавите членки.

актуализирана стратегия за надзор, пропуските в документацията във връзка с надзорните разпоредби и липсата на основни показатели за изпълнението, затрудняват оценяването на това дали политиката за стратегически надзор е изпълнена. Прякото участие на ГД ЕАС в оперативното управление на програмата „Учене през целия живот“ може да не е най-ефективният начин за използване на ресурсите.

ГД ЕАС и ЕАСЕА приеха всички препоръки, а планове за действие бяха оценени като удовлетворителни.

4.6.2. Одити на стратегията за контрол (ГД HOME)

IAS изтъкна слабостите в мониторинга на процедурите по приключване на ГД HOME, особено липсата на подходящи инструменти за подобаващ мониторинг на управлението на голям брой процеси по приключване на годишни програми. Освен това ГД HOME не е отчитала правилно късното представяне на документите по приключването като случай на несъответствие. IAS отправи препоръка към генералната дирекция да спазва изискванията на стандартите за вътрешен контрол на Комисията. Генералната дирекция следва да подсили системите си за управление и контрол и да преразгледа процедурите си чрез контролен списък за приключването и насоки относно документите, които трябва да фигурират в досието за приключването.

IAS установи също слабости в стратегията за последващи одити на генералната дирекция и препоръча да бъде въведена методика, позволяваща включването на резултатите от последващите одити в модела на генералната дирекция за предоставяне на гаранции за ГОД. Съответният план за действие е оценен като удовлетворителен.

4.6.3. Мониторинг на прилагането на правото на ЕС (ГД JUST)

Съгласно Договора, контролът върху правилното прилагане на законодателството на ЕС от държавите членки е една от основните дейности на Комисията. Достиженията на общностното право и областите на политиката на ГД JUST, на която бе направен одит през 2012 г., са свързани с над 10 % от всички неприключени случаи на нарушение в Комисията. Одиторите признаха добрата степен на зрялост и продължаващите усилия на генералната дирекция, но изтъкнаха някои недостатъци в процедурите за стратегическо планиране и за програмиране, особено в разглеждането на този въпрос в планове за управление и ГОД. Вследствие на това отпуснатите за тази дейност ресурси, както и оценката на резултатите от тяхната дейност, не са оптимални въпреки значението и мащабите на дейността. Съответният план за действие е оценен като удовлетворителен.

4.7. Икономически и финансови въпроси

(COMP, ECFIN, ENTR, MARKT, OLAF, TAXUD, TRADE)

4.7.1. Изпълнение от ЕИФ на Програмата за конкурентоспособност и иновации (ПКИ) (ГД ECFIN)

В контекста на Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации (ПКИ) и Програмата за предприемачество и иновации (ППИ) Механизмът за

иновационните МСП с висок растеж (GIF) е финансов инструмент на Общността за малките и средните предприятия. Европейският инвестиционен фонд (ЕИФ) привежда в действие GIF от името на Комисията въз основа на споразумение за доверително управление (СДУ).

Целта на одита беше да се оцени доколко ефективно ЕИФ привежда в действие GIF, и по-специално i) как ЕИФ съблюдава СДУ и ii) доколко ефективно и ефикасно ГД ECFIN осъществява надзор върху GIF, за да постига GIF специфичните си цели.

По време на одита бяха изтъкнати два въпроса:

- i) недостатъците на показателите, които се използват за отразяване на целите на финансовия инструмент; и
- ii) определянето на събитията, които представляват съществена промяна в СДУ.

ГД ECFIN прие всички препоръки, а планове за действие бяха оценени като задоволителни.

4.7.2. Извънбюджетни операции (ГД ECFIN)

Поради финансовата криза и кризата с държавните дългове Европейският съюз създаде нови финансови инструменти, за да действа като кредитополучател и да отпуска заеми на държавите членки, които изпитват финансови затруднения. Европейската комисия управлява Европейския механизъм за финансово стабилизиране — програма за финансово подпомагане, при която тя може да предоставя заеми и да финансира тези заеми чрез емитиране на дългови инструменти на капиталовите пазари.

По време на одита бяха установени два проблема при управлението на новия инструмент:

- i) ГД ECFIN е изправена пред нови вътрешни и външни предизвикателства, за които обичайните практики за управление на риска не са подходящи. Разработването на проверки в областта на логистичната подкрепа, сигурността на информационните технологии и управлението на документи изоставаха; и
- ii) предвид на средата, в която се извършва дейността на ГД ECFIN, дирекцията е изправена пред предизвикателството да привлича и задържа компетентен персонал, без да излага на риск непрекъснатостта на дейността.

Тези слабости могат да се отразят отрицателно на непрекъснатостта на дейността и на нейната ефикасност и ефективност, поради което Комисията е изложена на голям репутационен риск.

В отговор на препоръките на IAS ГД ECFIN започна всеобхватна оценка на риска по отношение на начина, по който изпълнява новите си задачи.

4.7.3. Одити на стратегията за контрол (ГД ENTR)

Този одит обхваща предварителните и последващите проверки. IAS отправи препоръка към ГД ENTR да засили ролята на координатора на вътрешния контрол. Освен това следва да бъдат подобрени управлението на документи и регистрирането на изключения. Планът за действие на генералната дирекция бе оценен като задоволителен.

4.7.4. Мониторинг на прилагането на правото на ЕС (ГД TAXUD)

В ГД TAXUD IAS направи одит на мониторинга на прилагането на правото на ЕС. Въпреки многобройните силни страни, като например солидният професионален опит и профил на служителите, работещи по случаите, и ефективното определяне на приоритетите на работата, при одита бяха установени някои недостатъци.

ГД TAXUD е една от трите области на политиката, в които най-често се извършват нарушения, с над 12 % от всички неприключени случаи на нарушение в цялата Комисия, но това не е отразено в пълна степен в плана за управление или в годишния отчет за дейността. Необходимо е да се подобри измерването на изпълнението на тази дейност. IAS препоръчва също да се осигури по-добра координация между звената с цел по-ефективен мониторинг на прилагането на правото на ЕС в митническата област. Планът за действие на генералната дирекция бе оценен като задоволителен.

4.8. Общи услуги и човешки ресурси

(HR, BUDG, DGT, DIGIT, EPSO, ESTAT, SJ, OIB, OIL, OP, PMO, SCIC, SG)

4.8.1. Изготвяне, разработване и разпространение на статистически данни (ГД ESTAT)

ГД ESTAT (Евростат) отговаря за изготвянето на европейска статистика в съответствие с установените правила и статистически принципи¹⁹ и при спазване на Кодекса на европейската статистическа практика²⁰.

Липсата на координация между генералните дирекции, отговорни за различните области на политиката, и Евростат по отношение на статистическата работа бе включена в регистъра на рисковете за 2011 г. на ГД ESTAT като критичен риск.

Целта на този одит бе да се оценят целесъобразността, ефективността и ефикасността на процесите, свързани с изготвянето, разработването и разпространението на статистически данни, управлявани от ГД ESTAT (в координация с други генерални дирекции и служби на Комисията).

Установените проблеми, които могат да доведат до несъответствия, пропуски или препокривания, лошо качество на данните и нарушаване на непрекъснатостта на дейността, бяха:

i) липсата на ясно определение и общо разбиране на понятието „статистика“ в Комисията;

¹⁹ Регламент (ЕО) № 223/2009, член 6.

²⁰ COM(2005) 0217 final.

- ii) несъгласуваността на Статистическата програма на Общността на Евростат с цикъла на стратегическото планиране на Комисията;
- iii) ролята и отговорността на Евростат не са признати в пълна степен;
- iv) липсата на гаранции относно степента на съблюдаване на Кодекса на европейската статистическа практика; и
- v) липсата на координация на равнището на Комисия по отношение на използването на външни доставчици на статистически услуги.

След одита Комисията прие на 17 септември 2012 г. ново решение за Евростат (2012/504/EC) , в което са предвидени мерки по отношение на много от изложените по-горе констатации. Планът за действие бе счетен за задоволителен.

4.9. Одити на информационните технологии

IAS направи няколко одита в областта на информационните технологии, което отразява приноса на IAS към цялостния мониторинг на технологичната сигурност и жизнеспособност на Комисията.

4.9.1. Управление на местните информационни системи (ГД DEVCO и ГД TRADE)

По време на одитите на местните информационни технологии в ГД DEVCO и TRADE бе разгледано ефективното и ефикасно управление на дейностите в областта на информационните технологии и бе установено, че са налице добре установени ИТ звена. Одитните доклади поставиха специален акцент върху значението на прилагането на ефективно управление на ИТ и по-добро управление на риска в областта на ИТ, на защитата на поверителността на обработваната информация (ГД TRADE) и на укрепването на рамката за сигурност на ИТ, за да се сведат до минимум пробивите на сигурността (ГД DEVCO).

4.9.2. Управление и изпълнение в областта на ИТ (ГД SANCO/ЕАНС)

ГД SANCO разполага със сравнително голям бюджет за ИТ и финансира повечето от разходите си за ИТ с бюджетни кредити за оперативни разходи. След предходния одит²¹ бе отбелязано значително подобрение на общата зрялост на общите проверки в областта на ИТ. Този одит се съсредоточи върху аспектите на управлението, на изпълнението и на качеството. Поради много по-малкия бюджет за ИТ на ЕАНС, на ЕАНС беше направен по-ограничен преглед.

Одиторите установиха, че:

- i) ГД SANCO все още не разполага с цялостен дългосрочен стратегически план за ИТ/или документирана стратегия, включваща ЕАНС, в които да се обясни как дирекцията ще подпомогне бизнес процесите през този период от време. Въпреки че генералният план в областта на ИТ и планът за управление включват няколко

²¹ Одит в областта на ИТ от 2006 г., извършен по отношение на широкомащабните информационни системи.

основни показателя на високо равнище за резултатите, не съществува всеобхватен процес на управление на изпълнението; и

ii) ЕАНС следва да формализира някои основни процедури (управление на промените, на изпълнението и на качеството).

Планът за действие е оценен като задоволителен.

4.9.3. „Хоризонт 2020“ (ГД RTD, ГД CNECT и ERCEA)

Водещата програма „Хоризонт 2020“ за научните изследвания и иновациите има за цел да осигури конкурентоспособността на Европа в световен мащаб и е движеща сила за създаването на растеж и работни места. За да се подпомогне управлението на този проект, бяха разработени няколко проекта в областта на ИТ, като ГД RTD е собственик на системата, а ГД CNECT и ERCEA отговарят за административното управление.

IAS излезе с две много важни препоръки:

i) необходимостта от по-голямо интегриране на информационните системи, за да може инициативата да продължи да напредва. Необходими са също ясни процедури и цялостно управление на ИТ чрез ръководен комитет за ИТ проекта; и

ii) необходимостта ГД RTD да определи по-добре работата си по проекти и своя план за ресурсите.

Тъй като „Хоризонт 2020“ е нова, междуведомствена инициатива, за изпълняването на препоръките може да е необходимо участието на ГД DIGIT и други научноизследователски генерални дирекции.

ГД RTD разработи план за действие, който бе оценен като задоволителен.

5. КОНСУЛТАЦИИ С ОРГАНА НА КОМИСИЯТА ЗА РАЗГЛЕЖДАНЕ НА ФИНАНСОВИ НЕРЕДНОСТИ

През 2012 г. органът за разглеждане на финансови нередности не докладва за наличие на системни проблеми по реда на член 73, параграф 6²² от Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Изпълнението на планове за действие, изготвени в отговор на одитите на IAS през тази и предходните години, допринася за постоянното подобряване на рамката за вътрешен контрол на Комисията.

Поради това от службите на Комисията бе поискано да се уверят, че са предприели мерки във връзка с препоръките от одитите. IAS ще проведе последващи одити на изпълнението на планове за действие, които одити ще бъдат разгледани от

²²

Член 117 от Правилата за прилагане гласи: „В годишния отчет се посочват и всички системни проблеми, открити от специалния орган, създаден по силата на [член 73, параграф 6 от Финансовия регламент](#)“.

Комитета за контрол на одитите, който ще информира Колегиума на членовете на Комисията по целесъобразност.

В тясна координация с всички структури за вътрешен одит IAS изготви нов стратегически план за одит за периода 2013—2015 г. IAS ще продължи да съсредоточава усилията си върху финансовите одити и одитите на съответствието, а одитите на информационните технологии ще направят по-интензивни и дейностите в областта на одитите на изпълнението.