

Брюксел, 21.9.2018 г.
COM(2018) 661 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**Годишен доклад до органа за освобождаване от отговорност относно вътрешните
одити, извършени през 2017 г.**

{SWD(2018) 429 final}

Съдържание

1. Въведение	2
2. Мисия на Службата за вътрешен одит: независимост, обективност и отчетност Цели и обхват на доклада	3
3. Преглед на извършените одити	4
3.1. Изпълнение на плана за одит за 2017 г.	4
3.2. Статистически данни за препоръките на Службата за вътрешен одит.....	5
4. Закljučения въз основа на одитите, извършени през 2017 г.	9
4.1. Закljučения относно одитите на изпълнението	9
4.1.1. Изпълнение от страна на генералните дирекции, службите и изпълнителните агенции на Комисията: хоризонтални процеси	9
4.1.2. Резултати от изпълнението на бюджетните кредити за оперативни и за административни разходи	14
4.2. Ограничени закljučения на Службата за вътрешен одит относно състоянието на вътрешния контрол във всяка генерална дирекция	16
4.3. Общо становище относно финансовото управление от страна на Комисията.....	17
5. Консултации с органа на Комисията за разглеждане на финансови нередности	18
6. Съкчаваци мерки във връзка с възможен конфликт на интереси (международни стандарти) — Разследване на Европейския омбудсман	19
7. Закljučения	20

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Съгласно изискването във Финансовия регламент настоящият доклад има за цел да информира Европейския парламент и Съвета за работата на Службата за вътрешен одит (Internal Audit Service — IAS) на Комисията. Той се основава на доклада, изготвен от вътрешния одитор на Комисията относно изготвените през 2017 г. доклади за одит и консултации на Службата за вътрешен одит¹ за генералните дирекции, службите и изпълнителните агенции на Комисията². В съответствие с правното си основание настоящият доклад съдържа обобщение на броя и вида на извършените вътрешни одити, отправените препоръки и действията, предприети по тях.

1 Докладите за одит, изготвени през периода 1 февруари 2017 г. — 31 януари 2018 г., са включени в настоящия доклад.

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

2. Мисия на Службата за вътрешен одит: независимост, обективност и отчетност Цели и обхват на доклада

Мисията на Службата за вътрешен одит е да предоставя на Комисията независими и обективни услуги за предоставяне на увереност и на консултации, чиято цел е да добавят стойност и да подобряват работата на Комисията. Службата за вътрешен одит помага на Комисията да постига целите си чрез внасяне на систематичен и дисциплиниран подход, за да се извърши оценка и да се отправят препоръки за подобряване на ефективността на управлението на риска, контрола и процесите на управление. Задачите на Службата за вътрешен одит включват извършване на оценка и отправяне на подходящи препоръки за подобряване на процеса на управление за постигането на следните цели: насърчаване на подходящо етично поведение и ценности в рамките на организацията, гарантиране на ефективно управление на изпълнението на организационно ниво и отчетност и съобщаване по ефективен начин на съответните отдели в организацията на информация за риска и контрола. По този начин Службата насърчава култура на ефективно и ефикасно управление в рамките на Комисията и нейните служби. Независимостта на Службата за вътрешен одит е залегнала във Финансовия регламент³ и в приетия от Комисията устав за мисията на Службата за вътрешен одит⁴. Службата за вътрешен одит се отчита за всички свои одити пред Комитета за контрол на одитите. Комитетът за контрол на одитите подпомага работата на колегиума на членовете на Комисията, като гарантира, че дейността на Службата за вътрешен одит и на Европейската сметна палата се взема надлежно предвид от службите на Комисията и води до подходящи последващи действия.

Службата за вътрешен одит извършва дейността си в съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент, Международните стандарти за професионалната практика по вътрешен одит и Етичния кодекс на Института на вътрешните одитори.

Тя не одитира системите на държавите членки за контрол на средствата от ЕС. Такива одити, които стигат до равнището 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. Службата за вътрешен одит одитира обаче предприятиите от службите на Комисията мерки за надзор и одитиране на органите в държавите членки и на други органи, които отговарят за изплащането на средства от ЕС, като например Организацията на обединените нации. Съгласно предвиденото във Финансовия регламент Службата за вътрешен одит може да извършва тези дейности на място, включително в държавите членки.

3 Член 100 от Финансовия регламент.

4 Вж. документ C(2017) 4435 final от 30 юни 2017 г., Съобщение до Комисията, Устав за мисията на Службата за вътрешен одит на Европейската Комисия.

3. ПРЕГЛЕД НА ИЗВЪРШЕНИТЕ ОДИТИ

3.1. Изпълнение на плана за одит за 2017 г.⁵

До крайната дата 31 януари 2018 г. изпълнението на актуализирания план за одит за 2017 г. достигна 98 %⁶ от планираните ангажименти за одити в Комисията, службите и изпълнителните агенции⁷.

Приключени бяха 148 ангажимента (включително одити, последващи действия, прегледи и консултации) със следната разбивка:

	2017 г.		2016 г.		2015 г.	
	Ангажименти	Доклади	Ангажименти	Доклади	Ангажименти	Доклади
Одит	54	58	52	60	38	528
Последващи действия	90	-	95	-	96	-
(Ограничен) преглед	2	2	6	6	2	2
Писмо до ръководството	0	0	0	1	1	1
Оценка на риска на ОЗОС	0	0	0	0	1	1
Консултации	2	2	1	1	1	1
Общо	148	62	154	68	139	57

Първоначалният план за 2017 г.⁹ съдържаше 66 ангажимента за одит (включително одити, прегледи и ангажименти за консултации, но без последващи действия), работата по които трябваше да приключи до крайната дата 31 януари 2018 г. Освен това планът съдържаше 38 ангажимента, чието изпълнение трябваше да започне преди тази крайна дата и да приключи през 2018 г. Планът за 2017 г. беше актуализиран¹⁰ в средата на годината. Както първоначалният, така и актуализираният план бяха разгледани от Комитета за контрол на одитите.

5 Вж. също така годишния отчет за дейността за 2017 г. на Службата за вътрешен одит.

6 Всички ангажименти (одити, консултации и последващи действия) приключиха, с изключение на едно писмо до ръководството. Изготвянето на писмото до ръководството, в което се обобщават резултатите от различните одити на човешките ресурси в Комисията, беше отложено за 2018 г.

7 В работния документ на службите на Комисията е направен преглед на всички приключени ангажименти за одити и за последващи одити.

8 Извършването на някои одити, по-специално одити на няколко генерални дирекции, може да доведе до изготвянето на повече от един одитен доклад.

9 Оповестен на 16 февруари 2017 г.

10 Оповестен на 28 юли 2017 г. Той описва промените в плана, които произтичат от намаляване на капацитета и от преоценка на рисковите експозиции на генералните дирекции и на службите.

В съответствие със своя устав и с международните стандарти и за да осигури ефикасно и ефективно изпълнение на плана за одит, Службата за вътрешен одит планира одитната си дейност въз основа на оценка на риска и анализ на капацитета. След това изпълнението редовно се наблюдава и при необходимост се правят корекции.

3.2. Статистически данни за препоръките на Службата за вътрешен одит¹¹

През 2017 г. броят на отправените от Службата за вътрешен одит препоръки (включително процентът на приемането им) бе, както следва:

	Нови препоръки	Приети изцяло		Приети частично ¹²		Неприети	
Приоритет	№	№	%	№	%	№	%
Критични	1	1	100	0	0	0	0
Много важни	71	71	100	0	0	0	0
Важни	126	124	98	2	2	0	0
Желателни	1	1	100	0	0	0	0
Общо	199	197	99	2	1	0	0

За всички приети или частично приети препоръки одитираните субекти изготвиха планове за действие, които бяха представени на Службата за вътрешен одит и бяха оценени от нея като задоволителни.

В годишния отчет за вътрешния одит за 2017 г., предоставен на Комисията през май 2018 г., вътрешният одитор посочва, че към този момент (при крайна дата 31 януари 2018 г.) все още не са били представени два плана за действие¹³. От изготвянето на този отчет насам двата плана за действие бяха

11 Цялостен преглед на препоръките, отправени от Службата за вътрешен одит, се прави в доклада, адресиран до Комитета за контрол на одитите, от 27 март 2018 г.

12 През 2017 г. бяха частично приети две препоръки:

- Една препоръка във връзка с показателите за работното натоварване, която бе оценена като важна, отправена към Изпълнителната агенция за иновации и мрежи (INEA) в рамките на одита на управлението на човешките ресурси в Агенцията. В представения от INEA план за действие обаче бяха предвидени мерки за всички части на препоръката (включително за отхвърлената част).
- Една препоръка във връзка с изготвянето на планове за контрол, която бе оценена като важна, отправена към генерална дирекция „Политика за съседство и преговори за разширяване“ в рамките на одита на възлагането на поръчки по линия на Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП) — етап II. Тази препоръка беше обсъдена на заседанието на подготвителната група на Комитета за контрол на одитите, проведено на 10 януари 2018 г. След заседанието ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ потвърди на Службата за вътрешен одит, че е съгласна с принципа на двете подпрепоръки (част от препоръка № 1), произтичащи от одита, проведен от Службата за вътрешен одит, и предостави на Службата допълнителни обяснения за причините, поради които не е могла на този етап да превърне тези подпрепоръки в оперативни мерки (поради което отхвърля частично препоръката).

По правило Службата за вътрешен одит предлага одитите, при които препоръките са (частично) отхвърлени, за обсъждане пред Комитета за контрол на одитите. Това може да доведе до това генералните дирекции да променят позицията си.

13 Двата плана за действие бяха свързани с одитите на:

представени на Службата за вътрешен одит и бяха оценени от нея като задоволителни, а одитираните субекти приеха изцяло осем препоръки (всички от тях свързани с одита на *механизмите на Комисията за управление/надзор, засягащи управлението на риска, финансовата отчетност и функцията за последващи проверки/одити*).

Според оценката на одитираните субекти¹⁴ към 31 януари 2018 г. изпълнението на приетите препоръки, отправени през периода 2013—2017 г., е било, както следва:

-
- *механизмите на Комисията за управление/надзор, засягащи управлението на риска, финансовата отчетност и функцията за последващи проверки/одити*. Одитираните субекти представиха план за действие във връзка с този одит през септември 2018 г. Службата за вътрешен одит оцени този план за действие като задоволителен;
 - *рамката на субекта за управление на ИТ и управлението на портфейлите му в областта на ИТ*. Във връзка с този одит бе представен план за действие през юни 2018 г., който Службата за вътрешен одит оцени като задоволителен.

14 Таблицата показва оценката на препоръките към крайната дата. Данните могат да се различават от оценката в първоначалния доклад, ако действията, предприети впоследствие от одитираните субекти, са счестени от Службата за вътрешен одит за достатъчни за частично намаляване на установените рискове и следователно за понижаване на значимостта на препоръката.

			Изпълнени		В процес на изпълнение (по брой месеци закъснение <u>спрямо крайната дата 31 януари 2018 г.</u>)					
Година	Приоритет	Общо	Бр.	%	Бр.	%	Без закъснение	0 - 6	6 - 12	12+
2013	Критични	0	0	0 %	0	0 %	0	0	0	0
	Много важни	45	44	98 %	1	2 %	0	0	0	1
	Важни	75	72	96 %	3	4 %	0	0	0	3
	Желателни	7	7	100 %	0	0 %	0	0	0	0
	Общо за 2013 г.	127	123	97 %	4	3 %	0	0	0	4
2014	Критични	0	0	0 %	0	0 %	0	0	0	0
	Много важни	36	36	100 %	0	0 %	0	0	0	0
	Важни	78	70	90 %	8	10 %	1	0	0	7
	Желателни	11	11	100 %	0	0 %	0	0	0	0
	Общо за 2014 г.	125	117	94 %	8	6 %	1	0	0	7
Прехвърлени препоръки, отправени от структурите за вътрешен одит	Критични	0	0	0 %	0	0 %	0	0	0	0
	Много важни	253	252	100 %	1	0 %	0	0	0	1
	Важни	591	578	98 %	13	2 %	0	0	0	13
	Желателни	63	63	100 %	0	0 %	0	0	0	0
	Общо за структурите за вътрешен одит	907	893	98 %	14	2 %	0	0	0	14
2015	Критични	1	1	100 %	0	0 %	0	0	0	0
	Много важни	65	54	83 %	11	17 %	3	2	3	3
	Важни	131	116	89 %	15	11 %	2	0	2	11
	Желателни	20	20	100 %	0	0 %	0	0	0	0
	Общо за 2015 г.	217	191	88 %	26	12 %	5	2	5	14
2016	Критични	0	0	0 %	0	0 %	0	0	0	0
	Много важни	115	65	57 %	50	43 %	32	15	3	0
	Важни	142	76	54 %	66	46 %	21	25	16	4
	Желателни	3	3	100 %	0	0 %	0	0	0	0
	Общо за 2016 г.	260	144	55 %	116	45 %	53	40	19	4
2017	Критични	1	0	0 %	1	100 %	1	0	0	0
	Много важни	71	1	1 %	70	99 %	63	6	1	0
	Важни	126	7	6 %	119	94 %	114	5	0	0
	Желателни	1	0	0 %	1	100 %	1	0	0	0
	Общо за 2017 г.	199	8	4 %	191	96 %	179	11	1	0
ОБЩО за 2013—2017 г.		1835	1476	80 %	359	20 %	238	53	25	43
От тях критични или много важни		587	453	77 %	134	23 %	99	23	7	5

Одитираните субекти считат за изпълнени общо 1 476, или 80 % от общия брой приети препоръки, отправени през периода 2013—2017 г., което означава, че 359 препоръки (или 20 %) са в процес на изпълнение. От тези 359 препоръки в процес на изпълнение една бе оценена като критична¹⁵, а 133 препоръки (23 % от общия брой приети критични и много важни препоръки) бяха оценени като много важни.

От 359-те препоръки в процес на изпълнение 121 препоръки бяха просрочени, представляващи 6,6 % от общия брой приети препоръки, като от тях 12 много важни препоръки бяха просрочени значително (с над 6 месеца в сравнение с първоначалния срок). Те представляват едва 0,7 % от общия брой приети препоръки за периода 2013—2017 г.

Общият брой препоръки, отправени през периода 2013—2017 г., за които бе извършен последващ одит, възлиза на 1 361 в сравнение с 1 476 препоръки, докладвани от одитираните субекти като готови за преглед.

Службата за вътрешен одит бе приключила работата по 1 296 (95 %) от общия брой препоръки, по които са предприети последващи действия през този период. Това означава, че според оценката на Службата за вътрешен одит средно 5 % от препоръките не могат да бъдат счетени за ефективно изпълнени, поради което работата по тях не приключи след извършването на последващия одит.

Като цяло Службата за вътрешен одит счита, че състоянието от гледна точка на изпълнението на препоръките от одити е задоволително и съпоставимо с предходни отчетни периоди. Тя посочва, че службите на Комисията се стараят да изпълнят много важните препоръки и по този начин намаляват установените рискове. Въпреки това трябва да се обърне внимание на оценените като много важни препоръки, които са просрочени значително, т.е. с над шест месеца. Изготвен бе специален доклад, който бе изпратен на Комитета за контрол на одитите¹⁶, като обобщение на този доклад е представено в работния документ на службите на Комисията към настоящия доклад.

15 След ангажимент за последващи действия на Службата за вътрешен одит, изпълнен през март 2018 г., оценката на тази критична препоръка бе понижена на „важна“.

16 Цялостен преглед на препоръките, отправени от Службата за вътрешен одит, се прави в доклада, адресиран до Комитета за контрол на одитите, от 27 март 2018 г.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ ВЪЗ ОСНОВА НА ОДИТИТЕ, ИЗВЪРШЕНИ ПРЕЗ 2017 Г.

4.1. Заключение относно одитите на изпълнението

През 2017 г. Службата за вътрешен одит продължи да извършва одити на изпълнението¹⁷ и одити, които включват важни елементи на изпълнението (всеобхватни одити), като част от своя стратегически план за одит за периода 2016—2018 г. в отговор на преминаването на Комисията към култура, основана на изпълнението, и на поставянето на по-голям акцент върху съотношението качество/цена.

В съответствие със своята методика и най-добра практика Службата за вътрешен одит разглежда изпълнението косвено, т.е. от гледна точка на това дали и как ръководството е създадо системи за контрол, които имат за цел да оценяват изпълнението (ефикасността и ефективността) на дейностите и да осигуряват увереност за него. Чрез този подход Службата за вътрешен одит се стреми да гарантира, на първо място, че генералните дирекции и службите са създали подходящи рамки за изпълнението и инструменти за измерване на изпълнението, ключови показатели и системи за наблюдение. Това се дължи отчасти на факта, че в голям брой правни основания се поставят цели с по-голям обхват от това, което Комисията може да постигне сама. Това означава, че специфични, измерими, достижими, целесъобразни и обвързани със срокове (SMART) цели и показатели трябва да се създадат първо на равнището на Комисията, за да може, доколкото е възможно, да се отдели специфичният принос на Комисията от приноса на други основни ключови участници, допринасящи за изпълнението и постигането на целите на фондовете на ЕС (държави членки, региони, трети държави, международни организации и т.н.).

В точките по-долу се посочват заключенията на Службата за вътрешен одит относно различите аспекти на изпълнението от извършените от нея одити през 2017 г.

4.1.1. *Изпълнение от страна на генералните дирекции, службите и изпълнителните агенции на Комисията: хоризонтални процеси*

4.1.1.1. Процеси на управление

През октомври 2016 г. Европейската сметна палата оповести своя Специален доклад № 27/2016, озаглавен „Управлението в Европейската комисия — добри практики?“. Палатата препоръча, наред с друго, Комисията да прикани вътрешния одитор да извършва повече одити на въпросите, свързани с управлението на високо равнище¹⁸. В отговор на това колегиумът на членовете на Комисията прие на 11 януари 2017 г. решение (C(2017) 4 Final),

17 Службата за вътрешен одит извърши общо 47 одита на изпълнението и всеобхватни одита. За повече информация вж. работния документ на службите на Комисията.

18 Целта на доброто управление е да се осигурят подходящи процеси/структури, чрез които да се информират, управляват и наблюдават дейностите на организацията, извършвани с цел постигане на нейните цели. Надзорът има за цел да се гарантира, че тези процеси/структури се контролират ефективно и независимо от оперативното управление.

с което отправя искане към вътрешния одитор да одитира механизмите за управление, прилагани от Комисията по отношение на управлението на риска, финансовото отчитане и функцията за последващи проверки/одит. Службата за вътрешен одит извърши този одит през 2017 г. в допълнение към вече планираните няколко одита на процесите на управление (на високо равнище) в други области в Комисията. Резултатите от тези одити показват, че съществуват съществени слабости в различните механизми за управление както на институционално, така и на оперативно равнище. Поради настоящия сложен европейски контекст, включително необходимостта от подобряване на доверието и увереността на гражданите в политиките и институциите на ЕС, Службата за вътрешен одит заключи, че Комисията следва да се възползва от възможността да усъвършенства механизмите си за управление, а по този начин и способността си да постига целите си.

След административната реформа от 2000 г. Комисията постигна значителен напредък в укрепването на процесите си, свързани с отчетността, отговорността и изграждането на увереност. Децентрализираният модел на финансово управление е добре разбран и включен в културата на организацията и са въведени ясни инструменти за отчетност заедно с добре установен процес за изграждане на увереност. Освен това през октомври 2017 г. Комисията прие Съобщение относно управлението в Европейската комисия. Въпреки това на институционално равнище Службата за вътрешен одит установи нужда от пропорционални подобрения на настоящите механизми за управление и надзор, по-специално що се отнася до управлението на риска и по-общите аспекти на структурата на управление.

Освен това, в областта на управлението на ИТ на институционално равнище, бе постигнат значителен напредък от 2015 г. насам, когато бяха въведени нови структури за управление на ИТ. Въпреки тези постижения обаче бяха констатирани значителни слабости, които се нуждаят от пропорционални, но необходими ответни действия с цел засилване и допълнително укрепване на управлението в тази област. Целта на препоръчаните подобрения е да се допълнят и подсилят съществуващите структури на Комисията чрез предоставяне на повече правомощия на Съвета по ИТ, определяне на ясна цялостна институционална стратегия в областта на ИТ и подобряване на институционалния надзор по отношение на портфейла с инвестиции в областта на ИТ в цялата Комисия.

Генерална дирекция „Човешки ресурси и сигурност“, Службата за управление и плащане по индивидуални права (РМО) и Европейската служба за подбор на персонал (EPSO) притежават набор от корпоративни информационни системи, които са от жизненоважно значение за ежедневната работа на Комисията, както и някои други европейски институции, изпълнителни и децентрализирани агенции на ЕС и други органи на ЕС. В тази област бяха установени съществени слабости в механизмите за институционално управление и управление на проекти, прилагани за тези системи. Необходими са основни подобрения, за да се гарантира стратегическото сближаване както в рамките на групата от служби, работещи в областта на човешките ресурси, така и с генерална дирекция „Информатика“ като основния доставчик на ИТ системи и ИТ услуги, което ще оптимизира стойността, получавана от инвестициите в ИТ.

Слабостите в областта на управлението също са първопричина за съществените слабости, констатирани в производствения процес и в качеството на статистическите данни, които не се изготвят от Евростат. Службата за вътрешен одит признава, че в рамките на настоящата уредба и на съответните отговорности на участващите страни вече са предприети някои действия както на институционално (Евростат), така и на оперативно (генерална дирекция/служба) равнище, за да се координира и управлява процесът на изготвяне на статистика от генералните дирекции/службите с цел подобряване на нейното качество. Освен това оперативните генерални дирекции разполагат — с различна степен на формализиране и сложност — процеси и дейности, целящи да се гарантира, че статистическите им нужди се посрещат или от външни изпълнители, или чрез вътрешна обработка на вече съществуващи данни. Независимо от това обаче действащата в момента в Комисията рамка не е достатъчно надеждна, за да гарантира, че качеството на статистиката, която не се изготвя от Евростат, е като цяло задоволително и че различните процеси, използвани понастоящем, са устойчиви в по-дългосрочен план.

4.1.1.2. Процеси за управление на човешките ресурси

В областта на човешките ресурси Службата за вътрешен одит провери за няколко генерални дирекции и изпълнителни агенции дали са разработили и въвели подходящи стратегии в областта на човешките ресурси, за да се справят с предизвикателствата, произтичащи от новите приоритети, промените в персонала и реорганизациите. Като цяло заключенията от одитите са, че генералните дирекции и изпълнителните агенции са предприели подходящи мерки за справяне с предизвикателствата, свързани с човешките ресурси, пред които се изправят. При все това бяха установени слабости в стратегическото управление на човешките ресурси в генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“ и Изпълнителната агенция за образование, аудио-визия и култура, в разпределянето на човешките ресурси в генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“ и генерална дирекция „Правосъдие и потребители“ и в организационната структура и процеса на подбор на договорно наети служители в Изпълнителната агенция за образование, аудио-визия и култура.

4.1.1.3. Процеси за управление в областта на ИТ

След няколко одита на ИТ бе заключено, че ефективността на сигурността на ИТ в Комисията може да бъде подобрена. Киберсигурността, или сигурността на ИТ, е от решаващо значение, за да се гарантира, че в дадена организация информацията е защитена срещу разкриване пред неупълномощени ползватели (поверителност), непозволени промени (цялост) и липса на достъп, когато такъв е нужен (наличност).

При одита на сигурността на ИТ в генерална дирекция „Информатика“ Службата за вътрешен одит заключи, че въпреки че превантивният контрол е разработен по подходящ начин и е ефективен, степента на зрялост на различните технологии, подложени на анализ, варира. Освен това съществуват значителни слабости при контрола на целостта, който е по-слабо систематичен и по-слабо ефективен на практика.

На оперативно равнище генерална дирекция „Енергетика“ управлява няколко информационни системи за отчетност и процеси на инспекция в ядрената сфера, които системи обработват класифицирана информация съгласно гаранциите по линия на Европейската общност за атомна енергия (ЕВРАТОМ) и при които трябва да бъдат отстранени редица съществени проблеми. По-специално настоящите мерки за сигурност произтичат предимно от оценка, направена преди около шестнадесет години и която не е актуализирана. Освен това бяха отбелязани организационни слабости в механизмите за управление на сигурността на ИТ, в планове за сигурност на ИТ и в контрола на защитената мрежа.

Европейската служба за борба с измамите (OLAF) обработва голям обем чувствителна информация в информационните си системи, като има специални изисквания по отношение на поверителността и целостта. Службата за вътрешен одит признава, че Европейската служба за борба с измамите прилага редица добри практики за намаляване на присъщите рискове за сигурността, на които е изложена. Службата за вътрешен одит откри обаче няколко слабости, поради които заключи, че прилаганият контрол не осигурява достатъчна увереност, че рисковете за сигурността на ИТ се намаляват в достатъчна степен. По-специално системата за управление на съдържанието, която е основната система, използвана от Европейската служба за борба с измамите за ежедневната ѝ работа по различни случаи, и в по-общ план структурата за управление на сигурността на ИТ трябва да бъдат значително подобрени.

4.1.1.4. Други процеси

Други одити, извършени от Службата за вътрешен одит в различни области, показаха, че са необходими допълнителни действия за подобряване на цялостната ефективност на одитираните процеси.

Оправомощените разпоредители с бюджетни кредити (ПОРБК) трябва да вземат под внимание икономическата ефективност на контрола, когато създават системите за вътрешен контрол в генералните си дирекции, и трябва да докладват за икономическата ефективност на контрола в годишните си отчети за дейността, докато Комисията следва да оценява разходите и ползите от системите за контрол, когато преразглежда или представя нови предложения за разходи. Одитът на няколко генерални дирекции на рамката/механизмите на Комисията за изчисляване, оценка и докладване на икономическата ефективност на контрола разкри съществени слабости в настоящата институционална рамка, които значително намаляват полезността на докладваните резултати относно разходите и ползите от контрола както за ръководството на Комисията, така и за външните заинтересовани страни. За да стане процесът по-полезен и по-релевантен, трябва да бъдат подобрени в значителна степен основни елементи на рамката.

Управлението на селскостопанските пазари, включително пазарните кризи, е една от основните отговорности на генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“, произтичаща от целите на общата селскостопанска политика. Генералната дирекция е въвела подходящи процеси, които ѝ позволяват да реагира своевременно при възникването на кризисни ситуации на пазара. При все това съществува съществена слабост, що се отнася до степента, в която генерална дирекция „Земеделие и развитие

на селските райони“ извлича поуки от подобни ситуации от гледна точка на управлението на риска и действията, предприемани след кризисните мерки.

Що се отнася до готовността за действие при кризи в сферата на безопасността на храните, Службата за вътрешен одит установи, че генерална дирекция „Здравеопазване и безопасност на храните“ не е актуализирала редовно общия план за продоволствени кризи и свързаните с него процедури и механизми, не е тествала този план с повечето от основните заинтересовани страни, отговарящи за управлението на кризи на ниво държави членки и Комисия, и не е осигурила конкретни планове за изпълнението на плана. Освен това в хода на одита бяха констатирани слабости в комуникацията. Това поражда рискове за ефикасността и ефективността, що се отнася до готовността за действие при кризи.

Политиката на Европейския съюз в областта на конкуренцията има за цел да гарантира, че конкуренцията в рамките на свободния вътрешен пазар не се нарушава, като предотвратява или коригира антиконкурентното поведение в областта на антиitrustовата политика, сливанията и държавните помощи. В система, в която както Европейската комисия, така и държавите членки имат компетенции в областта на прилагането на антиitrustовата политика на ЕС, координацията между тях е от ключово значение за цялостната ефективност на политиката. Съществуват съществени слабости в сътрудничеството с националните съдилища, което се дължи на ограничения поток на информация, идващ от тях. Комисията не е получила пълната информация от някои държави членки за съдържанието на националните съдебни решения, свързани с прилагането на антиitrustовото законодателство съгласно Регламент № 1/2003. Тази ситуация не позволява на Комисията да формулира становища, когато една от страните обжалва съдебното решение, и да открива и оценява слабостите или разликите в прилагането на законодателството на ЕС в областта на конкуренцията.

Измежду всички служби на Комисията генерална дирекция „Околна среда“ работи по едни от най-многобройните жалби и случаи на нарушение. През последните десет години генералната дирекция положи значителни усилия, насочени към подобряване на прилагането на изключително сложно законодателство на ЕС в областта на околната среда. Междувременно, въпреки усилията за подобряване на разглеждането на големия брой жалби и нарушения, тя продължава да е силно затруднена при постигането на целите на Комисията, свързани с работата по тези жалби и нарушения. Освен това съществува вероятност настоящият натиск върху служителите на генералната дирекция, участващи в тези процеси, да се увеличи още повече поради новите разпоредби, описани в съобщението на Комисията „Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“. Вследствие на това, въпреки че генерална дирекция „Околна среда“ е въвела подходящи процеси, за да осигури ефективното прилагане на законодателството в областта на околната среда, продължават да съществуват редица съществени слабости, които трябва да бъдат отстранени, по-специално по отношение на ефикасността и ефективността на разглеждането на жалбите и прилагането на законодателството на ЕС в областта на околната среда.

Научните проекти спадат към основните дейности на Съвместния изследователски център и са от ключово значение за постигането на качествени научни резултати в подкрепа на политиките на ЕС с независими

данни през целия цикъл на политиката. Въпреки че системите за управление и контрол, въведени от Съвместния изследователски център за дейностите му по управление на научни проекти, са разработени както трябва, съществува съществена слабост в наблюдението на изпълнението на научни проекти и работни пакети.

При одита на етиката в Европейската служба за борба с измамите Службата за вътрешен одит заключи, че Европейската служба за борба с измамите е създала и прилага етична рамка, основана на ясни процедури, които са приспособени към специфичната среда на генералните дирекции и към естеството на нейната работа. Прилаганият вътрешен контрол гарантира, че служителите спазват в голяма степен етичните правила и задължения, по-специално що се отнася до независимостта, почтеността, безпристрастността, дискретността и обективността. Нужно е обаче значително да се подобри осведомеността на персонала на Европейската служба за борба с измамите за начина, по който да общува със социалните медии и представителите на интереси.

Освен това Службата за вътрешен одит разгледа процеса на префактуриране в рамките на генерална дирекция „Човешки ресурси и сигурност“ за услугите, предоставяни на нейните клиенти, и установи, че генералната дирекция вече е предприела редица мерки за адаптиране и подобряване на този процес с цел да бъде приведен в съответствие с институционалните насоки. Това включва основно преразглеждането на методиката за определяне на разходите и хармонизирането на междудомовените споразумения, сключени с децентрализираните агенции, които представляват по-голямата част от външните ѝ клиенти. При все това в проекта на модел за определяне на разходите все още имаше съществена слабост към момента на посещението на място. Освен това трябва да бъдат подсилени някои ключови области, за да бъдат изпълнени изцяло изискванията и основните принципи на институцията.

4.1.2. Резултати от изпълнението на бюджетните кредити за оперативни и за административни разходи

4.1.2.1. Пряко управление

В областта на пряко управляваните средства няколко одита разгледаха процесите за управление на програми и проекти и в тази област не бяха открити съществени слабости в постигнатите резултати.

4.1.2.2. Непряко управление

В областта на непряко управляваните средства няколко одита бяха съсредоточени върху съществуващите механизми за надзор в генералните дирекции и службите.

Одитът на надзора на съвместното предприятие Shift2Rail (S2R), извършен от Службата за вътрешен одит, разкри наличието на съществена слабост при резултатите, тъй като генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ не е въвела формализирана, консолидирана стратегия за надзор, основан на риска, за Shift2Rail, в която се посочват целите на генералната дирекция по отношение на надзора и начинът, по който различните инструменти за надзор

допринасят за изграждането на увереност във връзка с постигането на целите на политиката. Не съществува официално разпределение на задачите между оперативните и финансовите отдели на генерална дирекция „Мобилност и транспорт“, които отговарят за надзора на Shift2Rail, с изключение на подготовянето на заседанията на управителния съвет на съвместното предприятие. Освен това генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ не е описала официално задачите, свързани с Shift2Rail, и не е изготвила съответните прогнози за необходимите ресурси.

При одита на управлението на инвестиционните инструменти, извършен в генерална дирекция „Международно сътрудничество и развитие“, Службата за вътрешен одит установи, че дирекцията не извършва систематичен мониторинг на оперативните резултати на международните финансови институции (МФИ) и на ключовите аспекти на операциите за смесено финансиране, за които трябва да докладва ежегодно на Европейския парламент и на Съвета. Освен това докладите, представяни от МФИ на равнището на делегациите на ЕС, са с различно качество. Това означава, че делегациите на ЕС невинаги разполагат с необходимата информация, за да упражняват по подходящ начин надзор върху оперативните и финансовите аспекти на проектите.

4.1.2.3. Споделено управление

В областта на споделеното управление няколко одита разгледаха процесите на управление на програмите и на проектите. Те откриха няколко съществени слабости в постигнатите резултати, някои от които могат да застрашат постигането на целите на политиката.

Процесът за изменение на оперативните програми (ОП) е механизъм, чрез който държавите членки да могат да пренасочат механизмите за изпълнение на оперативните програми и за който отговорните генерални дирекции трябва да извършват задълбочен анализ преди приемането на изменението с решение на Комисията. Въпреки че одитираният процес работи добре като цяло и генерална дирекция „Регионална и селищна политика“, генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и генерална дирекция „Морско дело и рибарство“ са положили значителни усилия, за да осигурят координиран подход във всяка генерална дирекция и в рамките на различните генерални дирекции, бе констатирана съществена слабост по отношение на съгласуваността, ефективността и своевременността на измененията на оперативните програми.

За финансиране на инициативите за заетост на младите хора се използват различни инструменти, които се управляват от генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“. Бяха констатирани съществени слабости в механизмите за осигуряване на съгласуваност между подготовката на нови инициативи на политиката за младежка заетост, финансирането и механизма за преразпределяне на средства към нови или спешни приоритети на политиката, когато това е необходимо.

Фондът за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD) се привежда в действие посредством различни оперативни програми, управлявани от генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“. Основната констатирана слабост е свързана с измерването и

докладването на резултатите. Нормативната уредба за Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица не съдържа елементи на рамка за измерване на постигнатите резултати, като например основни етапи и цели за общите показатели или специфични цели. Показателите и данните, докладвани за Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица, имат присъщи ограничения, което ги прави по-малко полезни за докладването във връзка с цялостното функциониране на фонда. Освен това правното основание не предвижда механизми за мониторинг на въвеждането на съпътстващи мерки, а информацията за изпълнението на място не се получава редовно, за да се улесни ефективното наблюдение на програмата.

На последно място, одитът на големите проекти в генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ разкри съществени слабости в процеса на одобрение и ранно наблюдение на големи проекти, подкрепяни от Европейския фонд за регионално развитие и от Кохезионния фонд.

4.2. Ограничени заключения на Службата за вътрешен одит относно състоянието на вътрешния контрол във всяка генерална дирекция

През февруари 2018 г. Службата за вътрешен одит публикува ограничени заключения относно състоянието на вътрешния контрол за всяка генерална дирекция и за всяка служба. Тези заключения допринесоха за изготвянето на годишните отчети за дейността за 2017 г. на съответните генерални дирекции и служби. Те се основават на одитната дейност през последните три години и обхващат всички отворени препоръки, отправени от Службата за вътрешен одит и от бившите структури за вътрешен одит (доколкото те са прехвърлени на Службата за вътрешен одит). Заключение на Службата за вътрешен одит относно състоянието на вътрешния контрол се ограничава до системите за управление и контрол, които подлежаха на одит, и не обхваща системите, които не са били одитирани от Службата за вътрешен одит през последните три години.

В ограничените заключения беше обърнато специално внимание на следните генерални дирекции, като това доведе до резерви в годишния отчет за дейността на тези генерални дирекции:

- Генерална дирекция „Действия по климата“: във връзка с установеното закъснение при изпълнението на една много важна препоръка по отношение на сигурността на ИТ (относно управлението на сигурността на информационната система на схемата на ЕС за търговия с емисии), което излага генералната дирекция на риск от пробив на сигурността;
- Генерална дирекция „Международно сътрудничество и развитие“: във връзка с установеното закъснение при изпълнението на една много важна препоръка, отправена в контекста на одита на управлението на Механизма за подкрепа на мира в Африка;
- Изпълнителната агенция за образование, аудио-визия и култура: във връзка с една критична и няколко много важни препоръки, отправени в контекста на одита на „Еразъм+“ и „Творческа Европа“ — етап 1 за управление на безвъзмездните средства.

В допълнение Службата за вътрешен одит обърна специално внимание на Службата за подкрепа на структурните реформи към проблемите при възлагането на обществени поръчки, установени в хода на одит на финансовото управление в Службата за подкрепа на структурните реформи, и посочи, че Службата трябва надлежно да прецени дали тези проблеми налагат формулирането на резерви в годишния отчет за дейността. Въз основа на съществуващите институционални насоки Службата заключи, че няма основание за формулиране на финансова резерва и няма нужда от резерва в годишния отчет за дейността във връзка с репутацията, тъй като установените рискове за репутацията, не са се реализирали. Службата за вътрешен одит е съгласна с тази преценка.

4.3. Общо становище относно финансовото управление от страна на Комисията

Съгласно изискванията в устава за мисията си Службата за вътрешен одит публикува годишно общо становище относно финансовото управление от страна на Комисията. То се основава на одитната дейност в областта на финансовото управление в Комисията, извършена от Службата за вътрешен одит през предходните три години (2015—2017 г.). В общото становище също така се взема под внимание информацията от други източници, а именно докладите на Европейската сметна палата. Общото становище се публикува едновременно с настоящия доклад и обхваща същата финансова година.

Както и в предишните издания, общото становище за 2017 г. се определя при отчитане на посочените резерви в декларациите за достоверност на оправомощените разпоредители с бюджетни кредити. За да достигне до това становище, Службата за вътрешен одит взе предвид общото въздействие на сумите, за които се счита, че са изложени на риск, оповестени в годишните отчети за дейността, и капацитета за корекции, който е виден от финансовите корекции и събиранията в миналото, както и от прогнозните бъдещи корекции и изложени на риск суми към момента на приключването. Като се има предвид размерът на финансовите корекции и на събиранията в миналото и като се допусне, че корекциите през бъдещите години ще бъдат със сходен размер, бюджетът на ЕС като цяло е защитен по подходящ начин (не непременно отделни области на политиката) и във времето (понякога няколко години напред).

Без да формулира допълнителни уговорки в общото становище, Службата за вътрешен одит подчерта следните въпроси:

Стратегиите за надзор по отношение на трети страни, които изпълняват политиките и програмите

Въпреки че Комисията остава изцяло отговорна за осигуряването на законосъобразността и редовността на разходите и доброто финансово управление (както и за постигането на целите на политиката), тя разчита във все по-голяма степен на трети страни за изпълнението на своите програми. Това се прави най-вече чрез делегиране на изпълнението на оперативния бюджет на Комисията (при режим непряко управление) или на определени задачи на трети държави, международни организации или международни финансови институции, национални органи и агенции, съвместни

предприятия, органи извън ЕС и децентрализирани агенции на ЕС. Освен това в някои области на политиката все повече се използват финансови инструменти по линия на настоящата многогодишна финансова рамка за периода 2014—2020 г. Тези инструменти и алтернативни механизми за финансиране са свързани със специфични предизвикателства и рискове за Комисията, както също изтъква Европейската сметна палата.

За да изпълняват цялостните си отговорности, оперативните генерални дирекции трябва да упражняват надзор върху изпълнението на програмите и политиките и да предоставят насоки и помощ, когато е необходимо. Поради това генералните дирекции трябва да определят и осъществяват подходящи, ефективни и ефикасни дейности за надзор/наблюдение/докладване, за да се гарантира, че субектите, на които са делегирани задачи, и другите партньори изпълняват програмите ефективно, защитават по подходящ начин финансовите интереси на ЕС и спазват споразуменията за делегиране, когато е приложимо, както и че за разрешаването на всеки потенциален проблем се предприемат мерки възможно най-бързо.

При редица одити Службата за вътрешен одит препоръча в стратегиите за контрол и надзор на някои генерални дирекции да бъдат по-ясно определени техните приоритети и нужди, що се отнася до получаването на увереност относно доброто финансово управление в тези органи на ЕС и органи извън ЕС. По-специално в стратегиите за контрол не са взети предвид в достатъчна степен различните рискове, свързани с възлагането на задачи на упълномощените субекти, и не са използвани ефективно независими източници за изграждане на увереността. Тези генерални дирекции следва да извършват по-ефективни и по-ефикасни надзорни дейности.

Освен това целите на дейностите за надзор/наблюдение/докладване и начините за оценка на тяхната ефективност не бяха достатъчно ясни и контролът на тези дейности на практика бе ограничен.

Службата за вътрешен одит отбелязва инициативите, предприети от централните служби, както и планове за действие, изготвени въз основа на препоръките на Службата за вътрешен одит от партньорските генерални дирекции с цел намаляване на рисковете, свързани с отношенията с техните децентрализирани агенции и изпълнителните органи, що се отнася, наред с друго, до наблюдението на проблеми, свързани с програмирането, изпълнението и бюджета.

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

През 2017 г. органът за разглеждане на финансови нередности по член 73, параграф 6¹⁹ от Финансовия регламент не докладва за наличие на системни проблеми.

19 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](#)“.

6. СМЕКЧАВАЩИ МЕРКИ ВЪВ ВРЪЗКА С ВЪЗМОЖЕН КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ (МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ) — РАЗСЛЕДВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ОМБУДСМАН

Настоящият генерален директор на Службата за вътрешен одит и вътрешен одитор на Комисията — г-н Manfred Kraff — встъпи в длъжност на 1 март 2017 г. Преди това г-н Kraff бе заместник генерален директор и счетоводител на Комисията в генерална дирекция „Бюджет“ на Комисията.

В съответствие със стандартите на Института на вътрешните одитори²⁰, след като бе назначен за генерален директор и вътрешен одитор, г-н Kraff изготви на 7 март 2017 г. инструкции относно механизмите, които следва да бъдат въведени с цел намаляване и/или избягване на потенциалните или само предполагаеми конфликти на интереси по отношение на работата на Службата за вътрешен одит във връзка с бившите си отговорности. Съгласно тези механизми г-н Kraff няма да участва в надзора на одитната дейност, свързана с операциите, за които той е отговарял, преди да постъпи в Службата за вътрешен одит. Надзорът на одитната дейност, свързана с такива операции, в крайна сметка попадна в обхвата на отговорността на г-н Jeff Mason — бивш изпълняващ длъжността генерален директор на Службата за вътрешен одит (от септември 2016 г. до февруари 2017 г.) и настоящ директор в Службата за вътрешен одит (IAS.B, „Одити на Комисията и изпълнителните агенции I“). В механизмите се предвижда също така, че Комитетът за контрол на одитите ще бъде уведомяван за тези инструкции и за тяхното изпълнение и че г-н Mason ще се обръща към Комитета за контрол на одитите във връзка с оценката на всяка ситуация, която може да бъде изтълкувана като накърняване на независимостта или обективността на г-н Kraff. В тези случаи г-н Kraff няма да упражнява надзор върху съответната одитна дейност.

Введените механизми бяха обсъдени с Комитета за контрол на одитите на заседанията му от 6 април 2017 г. (подготвителна група) и 3 май 2017 г. Комитетът направи преглед на изпълнението на тези механизми през 2017 г. на заседанията си от 31 януари 2018 г. (подготвителна група) и 7 март 2018 г. Комитетът за контрол на одитите заключи, че според него мерките, определени от Службата за вътрешен одит, са подходящи за премахване на риска от конфликти на интереси в съответствие с международните стандарти и най-добри практики, и отбелязва със задоволство, че механизмите за гарантиране на организационна независимост са приложени на практика в съответните одити.

На 4 декември 2017 г. Европейският омбудсман изпрати писмо до Европейската комисия, с което я уведомява, че вследствие на жалба от гражданин, ще бъде започнато разследване, за да бъде оценена

20 Международните стандарти за одит, които се упоменават изрично във Финансовия регламент в член 98 („Назначаване на вътрешния одитор“), гласят следното: „Ако независимостта или обективността бъде накърнена реално или привидно, информацията за обезценката трябва да бъде съобщена на подходящите страни. Естеството на съобщената информация зависи от обезценката.“ (стандарт 1130 от ПИА-IPPF). Освен това в стандартите се посочва, че: „вътрешните одитори трябва да се въздържат от оценяването на конкретни дейности, за които преди това са носели отговорност. Обективността се счита за накърнена, когато вътрешният одитор предоставя услуги за даване на увереност за дейност, за която вътрешният одитор е отговарял през предходната година.“ (ПИА-IPPF, стандарт 1130.A1).

целесъобразността на мерките, предприети от Комисията за предотвратяване на конфликти на интереси или на усещането за такива конфликти по отношение на назначаването на новия генерален директор на Службата за вътрешен одит (реф. номер 1324/2017/LM). Вследствие на искането на Европейския омбудсман за среща, на 8 февруари 2018 г. бе проведена среща за проверка между Комисията и службите на Европейския омбудсман. По този повод Службата за вътрешен одит и централните служби на Комисията отговориха на въпросите, зададени от екипа на Омбудсмана, и му предоставиха нужната информация. По искане на Омбудсмана те предоставиха също така нужните оправдателни документи. На 26 април 2018 г. Омбудсманът уведоми Комисията, че на жалбоподателя е изпратено за коментари копие от доклада от срещата за проверка, проведена на 8 февруари 2018 г., и че след като получи коментарите на жалбоподателя, Омбудсманът ще прецени кои са следващите подходящи действия в рамките на разследването.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

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

Службата за вътрешен одит ще проведе последващи одити на изпълнението на планове за действие, които одити ще бъдат разгледани от Комитета за контрол на одитите, който ще информира колегиума на членовете на Комисията по целесъобразност.

Службата за вътрешен одит ще продължи да съсредоточава усилията си върху финансовите одити, одитите на съответствието, одитите в областта на ИТ и одитите на изпълнението.