

Брюксел, 24.6.2020 г.
COM(2020) 268 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА
ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И СМЕТНАТА ПАЛАТА

Годишен доклад до органа за освобождаване от отговорност относно вътрешните одити, извършени през 2019 г.

{SWD(2020) 117 final}

Съдържание

1. ВЪВЕДЕНИЕ	2
2. МИСИЯ НА СЛУЖБАТА ЗА ВЪТРЕШЕН ОДИТ: ОТЧЕТНОСТ, НЕЗАВИСИМОСТ И ОБЕКТИВНОСТ	2
3. ПРЕГЛЕД НА ИЗВЪРШЕНИТЕ ОДИТИ	3
3.1. Изпълнение на плана за одит за 2019 г.	3
3.2. Статистически данни за препоръките на Службата за вътрешен одит	4
4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ ВЪЗ ОСНОВА НА ОДИТИТЕ, ИЗВЪРШЕНИ ПРЕЗ 2019 Г.	6
4.1. Закljučения относно одитите на изпълнението	6
4.1.1. <i>Стратегии за надзор във връзка с изпълнението на програми от трети страни</i>	7
4.1.2. <i>Стратегии за контрол за избрани генерални дирекции и служби</i>	8
4.1.3. <i>Процеси за управление на човешките ресурси</i>	9
4.1.4. <i>Процеси за управление на информационните технологии</i>	10
4.1.5. <i>По-добро регулиране</i>	10
4.1.6. <i>Прегледи, при които се оценява изпълнението на новата рамка за вътрешен контрол в Комисията</i>	11
4.1.7. <i>Други процеси</i>	11
4.2. Ограничени заключения на Службата за вътрешен одит	12
4.3. Общо становище относно финансовото управление от страна на Комисията	12
5. КОНСУЛТАЦИЯ С ОРГАНА НА КОМИСИЯТА ЗА РАЗГЛЕЖДАНЕ НА ФИНАНСОВИ НЕРЕДНОСТИ	14
6. СМЕКЧАВАЩИ МЕРКИ ВЪВ ВРЪЗКА С ПОТЕНЦИАЛНИ КОНФЛИКТИ НА ИНТЕРЕСИ (МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ ЗА ВЪТРЕШЕН ОДИТ) — РАЗСЛЕДВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ОМБУДСМАН	15

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В настоящия доклад са представени **вътрешните одити, извършени през 2019 г. от Службата за вътрешен одит на Европейската комисия в генералните дирекции, службите и изпълнителните агенции на Комисията**⁽¹⁾, и съдържа: i) обобщение на броя и вида на извършените вътрешни одити; ii) обобщение на отправените препоръки; и iii) действията, предприети по тях. В съответствие с член 118, параграф 8 и член 247 от Финансовия регламент⁽²⁾ Комисията изпраща доклада на Европейския парламент и на Съвета. Той се основава на доклада, изготвен в съответствие с член 118, параграф 4 от Финансовия регламент от вътрешния одитор на Комисията относно изготвените през 2019 г. доклади за одит и консултации на Службата за вътрешен одит⁽³⁾.

2. МИСИЯ НА СЛУЖБАТА ЗА ВЪТРЕШЕН ОДИТ: ОТЧЕТНОСТ, НЕЗАВИСИМОСТ И ОБЕКТИВНОСТ

Мисията на Службата за вътрешен одит е да **укрепва и защитава организационните ценности, като предоставя основани на риска и обективни уверения, съвети и виждания**. Службата за вътрешен одит помага на Комисията да постига целите си чрез въвеждане на систематичен и дисциплиниран подход, за да се оцени и подобри ефективността на процесите на управление на риска, на контрол и на управление. Задачите на Службата за вътрешен одит включват оценка и отправяне на подходящи препоръки за подобряване на управлението на риска, контрола и управлението с цел постигане на следните три цели: i) насърчаване на подходяща етика и ценности в рамките на организацията; ii) гарантиране на ефективно управление на изпълнението и отчетност на ниво организация; и iii) съобщаване по ефективен начин на информация за риска и контрола на съответните отдели в организацията. По този начин Службата за вътрешен одит цели да насърчи култура на ефикасно и ефективно управление в рамките на Комисията и нейните служби.

Независимостта на дейността на Службата за вътрешен одит е залегнала във Финансовия регламент и в приетия от Комисията **устав за мисията на Службата**⁽⁴⁾. В този устав се постановява, че за да се гарантира обективност на тяхната преценка и да се избегне конфликт на интереси, одиторите на Службата за вътрешен одит трябва да запазят своята независимост по отношение на дейностите и операциите, на които извършват преглед. Ако обективността им бъде накърнена реално или привидно, информацията за накърняването следва да бъде оповестена. Ако вътрешният одитор счита за необходимо, той може да се обърне пряко към председателя на Комисията и/или колегиума на членовете на Комисията.

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.

Службата за вътрешен одит се отчита — и отговаря функционално — пред Комитета за контрол на одитите. Службата за вътрешен одит: i) докладва пред Комитета за контрол на одитите значимите въпроси, произтичащи от одитите, и потенциалните подобрения на одитираните процеси; ii) предоставя годишно общо становище относно състоянието на финансовото управление в Комисията; и iii) докладва (поне веднъж годишно) за своята мисия и своето изпълнение, както е предвидено в нейния годишен план за одит. Това докладване включва значителни рискови експозиции, проблеми, свързани с контрола, проблеми, свързани с институционалното управление, и други въпроси.

Комитетът за контрол на одитите подпомага колегиума на членовете на Комисията при изпълнението на задълженията му съгласно Договорите, Финансовия регламент и други нормативни актове. Той осъществява това като: i) гарантира независимостта на Службата за вътрешен одит; ii) извършва мониторинг на качеството на дейността по вътрешен одит; iii)

⁽¹⁾ 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⁾ Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 (ОВ L 193, 30.7.2018 г.).

⁽³⁾ Докладите за одит, изготвени през периода 1 февруари 2019 г. — 31 януари 2020 г., са включени в доклада.

⁽⁴⁾ Съобщение до Комисията, Устав за мисията на Службата за вътрешен одит на Европейската комисия, C(2020) 1760 final от 25 март 2020 г.

гарантира, че препоръките, отправени в рамките на вътрешен и външен одит, се вземат надлежно предвид от службите на Комисията; и iv) гарантира, че се предприемат подходящи последващи действия по отношение на тези препоръки. По този начин Комитетът за контрол на одитите помага за подобряване на ефективността и ефикасността на Комисията при постигането на нейните цели. Комитетът за контрол на одитите също така улеснява надзора от страна на колегиума на членовете на Комисията върху практиките на Комисията за управление, управление на риска и вътрешен контрол. Уставът на Комитета за контрол на одитите беше актуализиран през 2020 г., за да се вземат предвид встъпването в длъжност на новата Комисия на 1 декември 2019 г. и промените в членството в Комитета.

Службата за вътрешен одит не одитира системите на държавите членки за контрол на средствата от ЕС. Тези одити стигат до равнището на отделните бенефициери и 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 Комисията мерки за надзор и одитиране: i) на органите в държавите членки; и ii) 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.

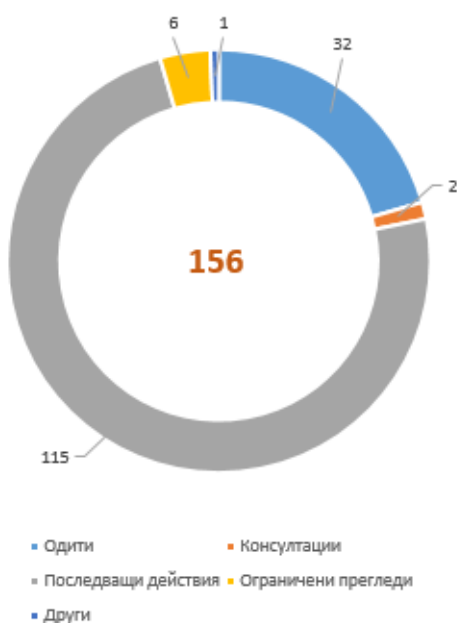
3. ПРЕГЛЕД НА ИЗВЪРШЕНИТЕ ОДИТИ

3.1. Изпълнение на плана за одит за 2019 г.

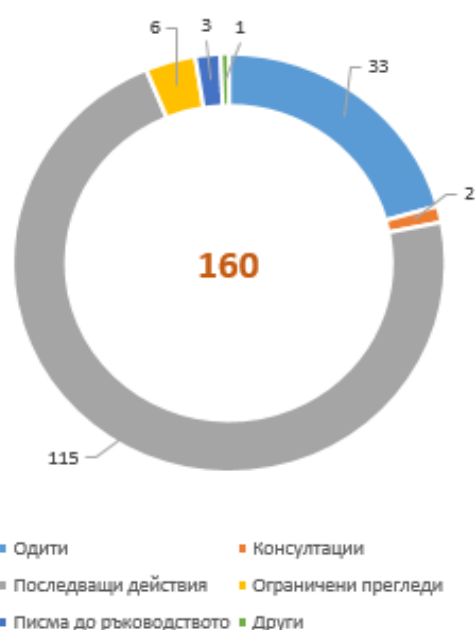
До крайната дата 31 януари 2020 г. бяха изпълнени 100 % от актуализирания план за одит за 2019 г. Този план за одит включваше одити в Комисията и изпълнителните агенции⁽⁵⁾.

Приключени бяха 155 „ангажимента“ (състоящи се от одити, консултации, последващи действия и прегледи), както и още един (вътрешен) проект, и бяха изготвени 160 доклада (включително последващи бележки и писма до ръководството)⁽⁶⁾. В графиките по-долу е представена разбивка на видовете приключени ангажименти и изготвени доклади.

Брой на ангажиментите за 2019 г. по видове



Брой на докладите за 2019 г. по видове



Източник: Европейска комисия, Служба за вътрешен одит

⁽⁵⁾ В приложението, придружаващо настоящия доклад, е направен преглед на всички приключени ангажименти за одити и за последващи одити.

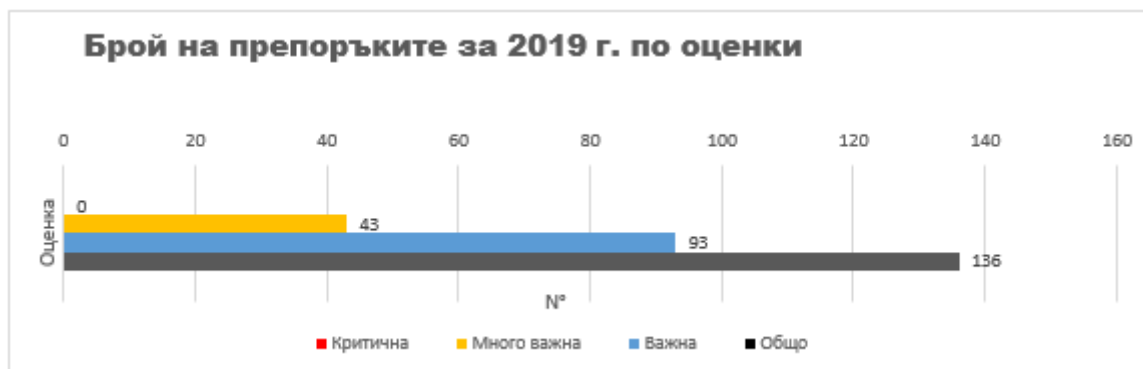
⁽⁶⁾ Освен тези 155 ангажимента и докладите, в плана за одит за 2019 г. беше включен още един „друг“ ангажимент. Той касаеше дейността, извършена от вътрешна работна група по въпросите на иновациите и цифровото одитиране, която доведе до вътрешен доклад, адресиран до вътрешния одитор.

Първоначалният план за 2019 г. съдържаше 44 ангажимента за одит (които включваха одити, прегледи и ангажименти за консултации, но без последващи действия), които трябваше да бъдат приключени до крайната дата 31 януари 2020 г. Освен това планът съдържаше 29 допълнителни ангажимента, чието изпълнение трябваше да започне преди тази крайна дата и да приключи след крайната дата през 2020 г. Планът за 2019 г. беше актуализиран в средата на годината. Както първоначалният, така и актуализираният план бяха разгледани от Комитета за контрол на одитите.

Службата за вътрешен одит планира одитната си дейност въз основа на оценка на риска и анализ на капацитета. Това се изисква в съответствие с нейния устав и международните стандарти и помага също така да се гарантира ефективно и ефикасно изпълнение на плана за одит. След това изпълнението на плана за одит редовно се наблюдава и при необходимост се правят корекции.

3.2. Статистически данни за препоръките на Службата за вътрешен одит

Броят на препоръките, отправени от Службата за вътрешен одит през 2019 г., може да се види на фигурата по-долу⁽⁷⁾.



Източник: Европейска комисия, Служба за вътрешен одит

През 2019 г. одитираните субекти приеха всички 136 препоръки, отправени от Служба за вътрешен одит. За всички препоръки одитираните субекти изготвиха планове за действие, които бяха представени на Службата за вътрешен одит и бяха оценени от нея като задоволителни.

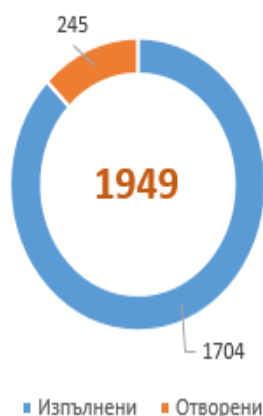
В периода 2015—2019 г. 1 704 (87 %) от общо 1 949 (частично) приети препоръки⁽⁸⁾, отправени от Службата за вътрешен одит, бяха оценени като изпълнени от одитираните субекти към крайната дата 31 януари 2020 г.⁽⁹⁾. Това означава, че все още са отворени общо 245 препоръки (13 %).

⁽⁷⁾ Цялостен преглед на препоръките, отправени от Службата за вътрешен одит, се прави в доклада до Комитета за контрол на одитите от 27 март 2020 г. (Ares(2020)1799817).

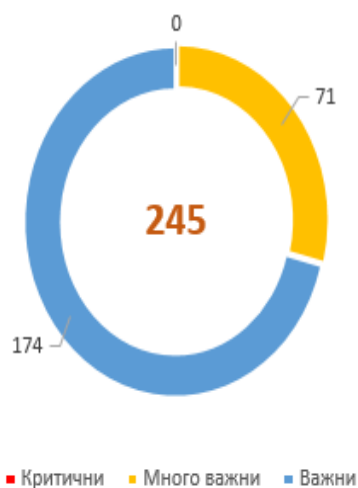
⁽⁸⁾ От общо 1 950 препоръки, отправени в периода 2015—2019 г., 1 949 (99,9 %) са били (частично) приети от одитираните субекти (1 947 са били приети изцяло и 2 — частично приети), а една препоръка (0,1 %) е била отхвърлена.

⁽⁹⁾ Диаграмата показва оценката на препоръките към крайната дата. Данните могат да се различават от оценката в първоначалния доклад, ако действията, предприети впоследствие от одитирания субект, са счестени от Службата за вътрешен одит за достатъчни за частично намаляване на установените рискове и следователно водят до понижаване на значимостта на препоръката.

Брой на препоръките, отправени през периода 2015—2019 г., по състояния (по оценки на одитираните субекти)



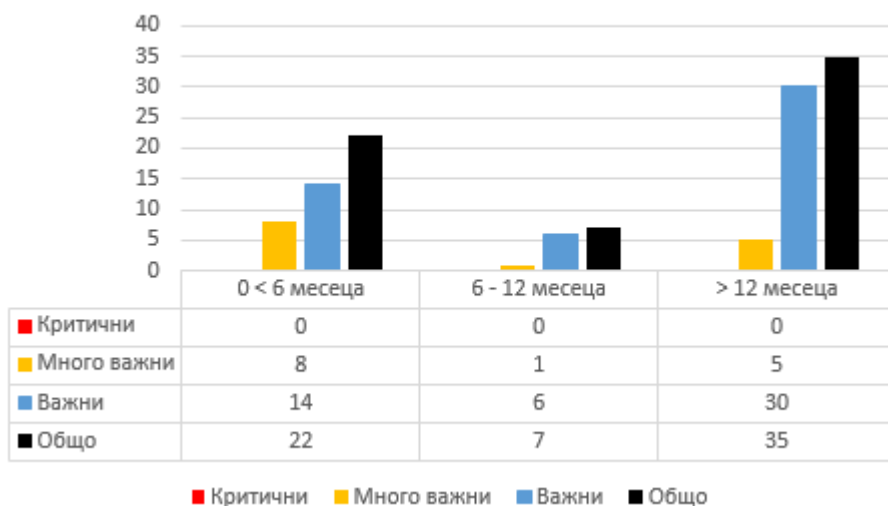
Брой на отворените препоръки по оценки



Източник: Европейска комисия, Служба за вътрешен одит

От тези 245 отворени препоръки 71 са оценени като много важни, а 64 са просрочени (т.е. не са изпълнени до първоначално договорената дата за изпълнение). Тези просрочени препоръки представляват 3,3 % от общо 1 949 (частично) приети препоръки. От тези 64 просрочени препоръки 6 много важни препоръки са класифицирани като значително просрочени (значително просрочени са препоръките, които продължават да бъдат отворени над 6 месеца след първоначалната дата за изпълнение). Тези много важни значително просрочени препоръки представляват 0,3% от общия брой на критичните и много важните приети препоръки през периода 2015—2019 г. (в сравнение с 0,9% през предходния отчетен период).

Закъснение на забавените препоръки по оценки



Източник: Европейска комисия, Служба за вътрешен одит

Като цяло Службата за вътрешен одит счита, че изпълнението на препоръките от одити е задоволително и съпоставимо с предходни отчетни периоди. Това състояние на нещата показва, че службите на Комисията се стараят да изпълнят критичните и много важните препоръки и че по този начин те намаляват рисковете, установени от Службата за вътрешен одит. Въпреки това следва да се обърне внимание на отделните препоръки, оценени като много важни, които са значително просрочени (т.е. с над 6 месеца).

Обобщение на тези много важни и значително просрочени препоръки е представено в приложение към настоящия доклад — част 3. Изготвен бе специален доклад за изпълнението на препоръките, отправени в рамките на вътрешния одит, който бе изпратен на Комитета за контрол на одитите.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ ВЪЗ ОСНОВА НА ОДИТИТЕ, ИЗВЪРШЕНИ ПРЕЗ 2019 Г.

4.1. Заключение относно одитите на изпълнението

За да допринесе към културата на Комисията, основана на изпълнението, и към по-големия акцент, който тя поставя върху съотношението качество/цена, през 2019 г. Службата за вътрешен одит извърши два вида одити: одити на изпълнението⁽¹⁰⁾ и одити, които включват важни аспекти на изпълнението (всеобхватни одити). Извършването на тези два вида одити беше част от стратегическия план за одит на Службата за вътрешен одит за периода 2019—2021 г.

В съответствие със своята методика и най-добра практика Службата за вътрешен одит разглежда изпълнението косвено. Тя прави това, като проучва дали и как ръководството е създадо системи за контрол, с които се оценява изпълнението (ефикасността и ефективността) на дейностите и се дава увереност за него. Чрез този подход Службата за вътрешен одит се стреми да гарантира, че генералните дирекции и службите са създали подходящи рамки за изпълнението, инструменти за измерване на изпълнението, ключови показатели и системи за мониторинг.

В точките по-долу се посочват заключенията на Службата за вътрешен одит относно различите аспекти на изпълнението от извършените от нея одити през 2019 г.

4.1.1. Стратегии за надзор във връзка с изпълнението на програми от трети страни

През предишните години Службата за вътрешен одит извърши няколко одита, съсредоточени върху съществуващите механизми за надзор в генералните дирекции и службите във връзка с изпълнението на програми (и/или политики) от трети страни. В своето общо становище относно финансовото управление Службата за вътрешен одит формулира забележки по същество за пет поредни години (от 2015 г. до 2019 г.) по отношение на стратегиите за надзор във връзка с изпълнението на политики от трети страни. Одитите, извършени през 2019 г., показват разнородна картина, със слабости, установени (при 3 от 5 одита, извършени през 2019 г.) по отношение на ефективността на одитираните стратегии за надзор. Подробностите относно тази разнородна картина са посочени в четирите подточки по-долу.

- През 2019 г. бяха извършени два одита — в генерална дирекция „Енергетика“ и в генерална дирекция „Мобилност и транспорт“. Тези два одита не доведоха до критични или много важни препоръки, сочещи към слабости в съществуващите механизми за надзор. Установена бе обаче една слабост при одита на изпълнението на стратегията на генерална дирекция „Енергетика“ за контрол на оправомощените органи, изпълняващи програмата за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения, по отношение на изчистването на предварителното финансиране, което не е пряко свързано със стратегиите за надзор.
- Един одит на програмата „Финансиране от Европейския съюз за новатори“ (InnovFin) беше извършен в генерална дирекция „Научни изследвания и иновации“. InnovFin е част от дейностите в рамките на програмата „Хоризонт 2020“, които помагат на дружества и на други организации, работещи в областта на научните изследвания и иновациите, да получат по-лесен достъп до финансиране чрез дълг и собствен капитал. Тя популяризира набор от персонализирани дългови и капиталови продукти за насочване на заемите към предприятията, чието изпълнение бе делегирано на Европейската инвестиционна банка и Европейския инвестиционен фонд. Въпреки че прилаганият от генерална дирекция „Научни изследвания и иновации“ вътрешен контрол с цел упражняване на надзор и мониторинг върху прилагането и изпълнението на InnovFin се основава на добре изготвена стратегия за надзор, бяха установени слабости в рамката за нейното изпълнение и съответно по отношение на надеждността на базовите данни за оценяване на ефективността ѝ.
- В генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ Службата за вътрешен одит откри слабости по отношение на степента, до която процесите за управление, мониторинг и надзор на режима за плодове и зеленчуци са ефективни на практика.

⁽¹⁰⁾ Службата за вътрешен одит извърши общо 31 одита на изпълнението и всеобхватни одита. За повече подробности вж. приложението.

Съществуващото законодателство, уреждащо режима за плодовете и зеленчуците, се характеризира в голяма степен със субсидиарност. На практика това означава, че Комисията разполага с ограничени възможности за намеса в управлението на този режим. Предложенията за общата селскостопанска политика за периода след 2020 г. отиват още по-далеч в тази насока. При все това Службата за вътрешен одит установи пропуски в: i) подкрепата и насоките, предоставени на държавите членки; ii) информацията, предоставена от държавите членки; и iii) мониторинга и оценката на режима за плодовете и зеленчуците от страна на генералната дирекция.

- Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“, генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и генерална дирекция „Морско дело и рибарство“ постоянно осъществяват мониторинг върху изпълнението на оперативните програми за периода 2014—2020 г. посредством редица дейности за мониторинг. Тези дейности за мониторинг включват: i) участие в комитетите за мониторинг на държавите членки; ii) преглед на годишните доклади за изпълнението; iii) провеждане на срещи за годишен преглед с управляващите органи; и iv) повече дейности по конкретен повод, като например двустранни срещи с държавите членки, посещения във връзка с проекти, както и целенасочена подкрепа за държавите членки. Чрез тези разнообразни дейности за мониторинг генералните дирекции оценяват отбелязания напредък в изпълнението на оперативните програми, установяват слабостите в изпълнението и проследяват как държавите членки отстраняват тези слабости. Основно събитие във връзка с мониторинга е прегледът на изпълнението, който беше извършен в средата на 2019 г. и при който бе оценено постигането на етапните цели, определени в рамките за изпълнението на програмите. Въпреки че като цяло генералните дирекции упражняват ефективен мониторинг върху прилагането и изпълнението на програмите и въпреки че прегледът на изпълнението беше добре подготвен, продължават да съществуват слабости в: i) оценяването на изпълнението на програмата; ii) установяването на слабостите в прилагането и последващите действия във връзка с тях; и iii) надеждността на данните за изпълнението по отношение на генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ и генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“

4.1.2. Стратегии за контрол за избрани генерални дирекции и служби

Генералните дирекции и службите трябва да осигурят законосъобразността, редовността и доброто финансово управление на програмите и проектите, финансирани от бюджета на ЕС. Оправомощените разпоредители с бюджетни кредити разработват стратегия за контрол. Тази стратегия обхваща предварителния и последващия контрол, които осигуряват основните градивни елементи в подкрепа на годишната декларация за достоверност. През 2019 г. Службата за вътрешен одит извърши различни одити в тази област и установи няколко слабости в ефективността на тези процеси. Тези слабости са посочени в подточките по-долу.

- Изпълнителната агенция за малките и средните предприятия отговаря за изпълнението на проекти по програмата за околната среда и действията по климата. Службата за вътрешен одит установи, че при планирането и разработването на своите контролни дейности Агенцията не е използвала информация, свързана с риска, за да прецени каква да бъде степента на осъществявания контрол. Службата за вътрешен одит установи също така, че Агенцията не е оценила икономическата ефективност на този контрол за програмата за околната среда и действията по климата отделно от другите програми, които изпълнява, въпреки че Агенцията извършва обща оценка на икономическата ефективност на целия контрол за всички управлявани програми.
- В генерална дирекция „Международно сътрудничество и развитие“ Службата за вътрешен одит установи слабост в мониторинга и последващите действия по отношение на одитите както в делегациите на ЕС, така и в централата. Подобна слабост беше установена в генерална дирекция „Политика за съседство и преговори за разширяване“: въпреки че насоките относно оценката на риска, водеща до изготвянето на плана за контрол и на годишния план за одит, са добре изготвени, продължават да съществуват слабости в последващите действия във връзка с резултатите от одитите и в разработването на ключовите показатели за изпълнението.
- В генерална дирекция „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ Службата за вътрешен одит установи слабости, свързани с редовността и доброто финансово управление, при предварителния контрол преди

окончателното плащане, както и при последващите одити. Ако тези слабости не бъдат отстранени своевременно, с течение на времето те могат да засегнат ефективността на стратегията за контрол.

- Службата за инструментите в областта на външната политика финансира проекти за подпомагане на: i) граждански мисии за управление на кризи; и ii) подготвителни, последващи и спешни мерки, като например мисии по линия на общата политика за сигурност и отбрана. Тя получава увереност по отношение на изпълнението на бюджета посредством: i) система за предварителен и последващ контрол и механизми за вътрешен мониторинг; ii) задълженията, включени в споразуменията, сключени между Комисията и всяка мисия по линия на общата външна политика и политика на сигурност; и iii) конкретни мерки, като например външни одити и финансова отчетност от страна на мисиите. Одиторите установиха закъснения в приключването на мандатите на мисиите, както и неефективни мерки за намаляване на риска за изпълнението на бюджета на ЕС, делегирано на мисията без оценка по стълбове в Сомалия.
- И накрая, генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“, която изпълнява и функцията за последващ одит за генерална дирекция „Правосъдие и потребители“, като цяло е въвела необходимите процеси за управление на одитната дейност, включително уравниването на сметките. При все това съществуват слабости в организацията и планирането на одитната дейност, в изпълнението на плана за одит и в уравниването на сметките, които могат да се отразят на ефективността на тези процеси на практика. Въпреки че тези слабости не поставят под съмнение декларацията за достоверност на генералния директор, те поставят въпроса дали генералната дирекция разполага с базовия капацитет за отстраняване на тези слабости на практика при настоящата организация.

4.1.3. Процеси за управление на човешките ресурси

През последните години Службата за вътрешен одит извърши различни одити на процесите за управление на човешките ресурси в няколко генерални дирекции и служби на Комисията. През 2018 г. тя изпрати и писмо до ръководството на генерална дирекция „Човешки ресурси и сигурност“, в което очертава общите проблеми, установени в рамките на тези одити.

Въпреки че много важните препоръки от предишни одити в областта на човешките ресурси са изпълнени, проблемите, установени през предишни години, бяха установени и при два от трите одита в областта на човешките ресурси, извършени през 2019 г. Службата за вътрешен одит установи слабости в набелязването на задачите и на уменията, в оценката на работното натоварване и в разпределението на персонала както в генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“, така и в Европейската служба за борба с измамите. Освен това Службата за вътрешен одит препоръча генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“: i) да изготви обща стратегия за човешките ресурси в съответствие със своята бизнес стратегия; и ii) да приложи необходимите оперативни мерки. Европейска служба за борба с измамите вече е изготвила стратегически план за човешките ресурси. Тя трябва сега да превърне целите на този стратегически план в конкретни действия и в мерки за мониторинг, с които се осигурява ефективното изпълнение на тези действия на място с цел подпомагане на постигането на оперативните ѝ цели.

За разлика от това, одитът в областта на човешките ресурси, извършен в генерална дирекция „Търговия“, не доведе до критични или много важни препоръки.

Одитът на управлението на обектите на Съвместния изследователски център разкри два проблема, свързани с: i) ръководните и управленските структури; и ii) осигуряването на достатъчно персонал и експертния опит на персонала за целите на управлението на обектите и за целите на дейностите, свързани с инфраструктурата.

И накрая, одитът на ефикасността и ефективността на дирекция „Одити и анализи в областта на здравеопазването и храните“ в генерална дирекция „Здравеопазване и безопасност на храните“ разкри слабости в: i) осигуряването на персонала за дейностите; ii) отчитането на изработените часове; и iii) мониторинга на изпълнението. Ако тези слабости не бъдат отстранени, те могат да нарушат способността за предоставяне на необходимата увереност, че системите за контрол, въведени в държавите членки и в държавите износители, отговарят на регулаторните изисквания.

Одитите потвърдиха, че в областта на управлението на човешките ресурси както на институционално, така и на оперативни равнища генералните дирекции и службите трябва да изпълняват своите отговорности. Генерална дирекция „Човешки ресурси и сигурност“ играе основна роля в: i) концепцията за политиките на Комисията в областта на човешките ресурси; ii) концепцията за централизирани инструменти, които все още не са разработени; и iii) предоставянето на конкретни насоки, помощ и подкрепа посредством централните за управление на клиентски профили и посредством институционалните услуги в областта на човешките ресурси. Генералните дирекции и службите трябва да разработят и въведат подходящи стратегии за човешките ресурси, които подпомагат постигането на техните цели и премахват установените рискове. Те могат да направят това посредством целенасочени действия на тяхно равнище, вземайки предвид особеностите на генералната дирекция/службата, без да се налага да чакат действията или инструментите, инициирани на институционално равнище. Това трябва да се прави не само на равнището на генералните дирекции и службите, но и на равнището на специфичните бизнес процеси.

4.1.4. Процеси за управление на информационните технологии

Няколко одита на информационните технологии бяха съсредоточени върху практиките за управление на проекти в областта на информационните технологии. Два одита в тази насока, извършени в генерална дирекция „Информатика“ и генерална дирекция „Образование, младеж, спорт и култура“, не установиха наличие на съществени проблеми при изпълнението. Въпреки това беше установен един проблем по отношение на управленските практики за мониторинга на програмите и проектите при одита на управлението на информационните технологии и управлението на проектите в Службата за публикации. В Европейската служба за борба с измамите Службата за вътрешен одит също установи редица слабости в контрола във връзка с инструмента на Европейската служба за борба с измамите, предназначен за управление на съдържанието, по-специално в ранните етапи на проекта за разработване на инструмента. Въпреки че постоянно се работи за отстраняване на тези слабости, Службата за вътрешен одит прецени, че те трябва да бъдат отстранени по спешност. Като цяло прилаганият контрол по отношение на практиките за управление на проекти в областта на информационните технологии в Европейската служба за борба с измамите не даде достатъчна увереност, че се намаляват рисковете, и бяха установени пет много важни слабости.

4.1.5. По-добро регулиране

В рамките на различни одити бяха проверени няколко аспекта на по-доброто регулиране. Сред тях са: i) одит на изпълнението на принципите за по-добро регулиране при изготвянето на предложенията за политика за цифровия единен пазар от страна на генерална дирекция „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“; ii) одит на оценката на въздействието в генерална дирекция „Правосъдие и потребители“; iii) одит на оценката и проучванията в генерална дирекция „Действия по климата“ и генерална дирекция „Околна среда“; и iv) одит на мониторинга на прилагането на правото на ЕС в генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“. В тези области не бяха установени съществени проблеми при изпълнението, освен в генерална дирекция „Околна среда“, към която бяха отправени препоръки: i) да засили мониторинга върху изпълнението на дейността на външните изпълнители; ii) да рационализира системата си за управление на документи и достъпа до досиетата за обществените поръчки; и iii) да подобри надзора и прегледа на качеството на документите за обществените поръчки.

4.1.6. Прегледи, при които се оценява изпълнението на новата рамка за вътрешен контрол в Комисията

През 2019 г. Службата за вътрешен одит започна серия от ограничени прегледи (в шест генерални дирекции⁽¹¹⁾), за да оцени изпълнението на новата рамка за вътрешен контрол в Комисията. Като цяло резултатите бяха задоволителни, тъй като нито един от шестте ограничени прегледа не доведе до критични или много важни препоръки.

⁽¹¹⁾ В генерална дирекция „Комуникации“, генерална дирекция „Устни преводи“, генерална дирекция „Писмени преводи“, Службата за инфраструктура и логистика в Брюксел, Службата за инфраструктура и логистика в Люксембург и Европейската служба за подбор на персонал.

4.1.7. Други процеси

Европейската статистика подпомага Комисията при докладването пред заинтересованите страни и при мониторинга на постигането на нейните ключови политики, цели и приоритети. Европейската статистика се използва също така в проучвания и при вземането на решения от външните заинтересовани страни. Поради това е от съществено значение европейската статистика да бъде с високо качество. Службата за вътрешен одит установи, че въпреки че първичният контрол на качеството, включен в производствените процеси, е бил осъществен по подходящ начин, функцията на Евростат за преглед на качеството не е била ефективна.

Генерална дирекция „Здравеопазване и безопасност на храните“ управлява разходите за дейностите и програмите в областта на здравеопазването и безопасността на храните. Това включва широк кръг от дейности, свързани със здравето на животните, здравето на растенията, хуманното отношение към животните, официалния контрол и дейностите в областта на информационните технологии. Службата за вътрешен одит установи редица слабости в системата за вътрешен контрол, подпомагаща процесите за преглед на методиката за единичните разходи, използвана от държавите членки за целите на финансирането на ветеринарните програми и програмите в областта на здравето на растенията, както и на спешните мерки. Те включваха пропуски в: организацията на процеса; вътрешната консултация; предварителния анализ и оценката на въздействието на предложените промени; момента на осъществяване на вътрешната и външната комуникация; и слабостите във връзка с правилата за осигуряване на непрекъснатост на дейността.

Генерална дирекция „Околна среда“ участва в редица международни дейности с цел: намаляване на заплахите за околната среда; насърчаване на екологосъобразните дейности; намаляване на отпечатъка на ЕС върху околната среда; създаване на еднакви условия за бизнеса на национално равнище; и създаване на възможности за дружествата от ЕС в чужбина. Поради това ефективното сътрудничество и ефективният ангажимент са от основно значение за преодоляване на тези глобални предизвикателства. Въпреки че генерална дирекция „Околна среда“ като цяло е въвела необходимите процеси за ефективно планиране и приоритизиране на международните си дейности и осъществява подходящ мониторинг и докладване по отношение на тези дейности, Службата за вътрешен одит установи, че генерална дирекция „Околна среда“ не е въвела официално: i) споразумения за доброволно партньорство и произтичащите от тях механизми за координация с генерална дирекция „Международно сътрудничество и развитие“ и ii) отговорностите за различните етапи в рамките на отделен процес за споразумение за доброволно партньорство.

И накрая, Службата за вътрешен одит извърши втория етап на одит на управлението на нарежданията за събиране на вземания за глобите в областта на конкуренцията и на нарежданията за събиране на вземания в контекста на корективния капацитет на Комисията. Този одит беше извършен на два етапа. Първият етап включваше оценка на управлението на нарежданията за събиране на вземания на оперативно равнище в редица избрани генерални дирекции (фокус на етап 1, одитът приключи през 2017 г.), а вторият етап включваше централното равнище (фокус на етап 2, одитът приключи през 2019 г.). През втория етап на одита бяха установени слабости на централно равнище в управлението на неплатежоспособността и несъстоятелността, както и в процеса на прихващане, който дава възможност на Комисията да събира вземания чрез приспадане на плащанията от вземанията, дължими от правни субекти или от специални органи. Въпреки че тези слабости не намаляват в голяма степен ефективността на процеса на събиране на вземания, генерална дирекция „Бюджет“ трябва да ги отстрани своевременно, за да повиши в максимална степен ефикасността на процеса на събиране на вземания и в крайна сметка да гарантира, че бюджетът на ЕС продължава да бъде добре защитен.

4.2. Ограничени заключения на Службата за вътрешен одит

През февруари 2020 г. Службата за вътрешен одит изготви ограничени заключения относно състоянието на вътрешния контрол за всяка⁽¹²⁾ генерална дирекция и за всяка служба. Тези ограничени заключения допринесоха за изготвянето на годишните отчети за дейността за 2019 г. на съответните генерални дирекции и служби. Те се основават на одитната дейност през последните 3 години и обхващат всички отворени препоръки, отправени от Службата за вътрешен

⁽¹²⁾ Освен за генерална дирекция „Отбранителна промишленост и космическо пространство“, за Центъра за вдъхновение, обсъждане, участие и ускоряване на действията и за Работната група за отношенията с Обединеното кралство.

одит и от бившите структури за вътрешен одит (доколкото тези препоръки са прехвърлени на Службата за вътрешен одит). Заключениеето на Службата за вътрешен одит относно състоянието на вътрешния контрол се ограничава до одитираните системи за управление и контрол. Заключениеето не обхваща системите, които не са били одитирани от Службата за вътрешен одит през последните 3 години.

4.3. Общо становище относно финансовото управление от страна на Комисията

Съгласно изискванията в устава за мисията си Службата за вътрешен одит изготвя годишно общо становище относно финансовото управление от страна на Комисията. Това становище се основава на одитната дейност в областта на финансовото управление в Комисията, извършена от Службата за вътрешен одит през предходните 3 години (2017—2019 г.). В общото становище също така се взема под внимание информацията от други източници, а именно докладите на Европейската сметна палата. Общото становище се изготвя едновременно с настоящия доклад и обхваща същата година.

Както и в предишните издания, общото становище за 2019 г. е изготвено, като се взети под внимание резервите, посочени в декларациите за достоверност на оправомощените разпоредители с бюджетни кредити. За да достигне до общото си становище, Службата за вътрешен одит взе предвид общото въздействие на: i) сумите, за които се счита, че са изложени на риск, оповестени в годишните отчети за дейността; ii) корективния капацитет, който е виден от финансовите корекции и събиранията на вземания в миналото; и iii) прогнозните бъдещи корекции и изложени на риск суми към момента на приключването. Като се има предвид размерът на финансовите корекции и на събиранията на вземания в миналото и при допускане, че корекциите през бъдещите години ще бъдат със сходен размер, бюджетът на ЕС е като цяло защитен по подходящ начин (не непременно отделни области на политиката) и във времето (понякога няколко години напред).

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

i) Изпълнението на бюджета на ЕС в контекста на настоящата криза, предизвикана от пандемията от COVID-19: необходимост от подробна оценка на възникващите рискове и от определяне и прилагане на съответните смекчаващи мерки

Ситуацията, свързана със здравето, както и социалната, икономическата и финансовата ситуация, породени от пандемията от COVID-19, водят до потенциално високи, хоризонтални рискове за институцията, що се отнася до изпълнението на бюджета на ЕС и до изпълнението на неговите приоритети на политиката.

Комисията е отговорна за изпълнението на бюджета на ЕС. Това включва дейностите, извършени преди кризата (като част от многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г.), за които все още не е осъществен съответният контрол (по-специално последващ контрол), и по време на самата криза — във връзка с аспектите, свързани с увереността, съответствието и изпълнението.

Тъй като кризата продължава, този контекст поставя предизвикателства, по-специално по отношение на:

- изпълнението на бюджета в съответствие с приложимата правна рамка поради променящите се правила и нормативна база, процедурите по спешност, използването на извънредни мерки, трудните условия и/или ограничената наличност на финансови и човешки ресурси;*
- степента, до която необходимият контрол и проверки, независимо дали са на равнището на Комисията, държавите членки, третите държави, партньорите по изпълнението и/или бенефициерите, могат да бъдат извършвани както е предвидено, поради логистични ограничения, като например пълен и своевременно достъп до информацията и документация, проблеми при предприемането на командировки/проверки на място и способността на партньорите по изпълнението и на бенефициерите да продължат обичайните си дейности;*

- потенциалното въздействие върху настоящия и бъдещия корективен капацитет на Комисията поради много трудната икономическа ситуация, която ще трябва да бъде преживяна както на равнището на ЕС, така и на национално равнище, включително евентуалното изпадане в несъстоятелност на крайни бенефициери, което може да затрудни събирането на недължимо платените суми.

Увереността, предоставена по отношение на финансовото управление на бюджета на ЕС, е многогодишна по своето естество и зависи от надеждността на съответните стратегии за контрол на различните равнища. Те се основават на оценки на риска на конкретните програми и свързаните с тях бюджетни операции, на предварителния и последващия контрол на разходите, на стратегиите за надзор по отношение на третите страни, които изпълняват политиките и програмите, както и на прилагането на корективния капацитет с цел защита на бюджета на ЕС.

За да гарантират, че бюджетът е защитен по надлежен начин в контекста на тези безпрецедентни предизвикателства, генералните дирекции и службите на Комисията трябва i) надлежно да оценяват рисковете вследствие на пандемията от COVID-19, свързани с финансовото управление от гледна точка на увереността, съответствието с правната рамка, корективния капацитет на многогодишните системи и изпълнението; и ii) да определят и прилагат подходящи смекчаващи мерки, като например коригиране или преформулиране на своите стратегии за контрол.

ii) Стратегиите за надзор по отношение на третите страни, които изпълняват политиките и програмите

Въпреки че Комисията остава изцяло отговорна за осигуряването на законосъобразността и редовността на разходите и за 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 ЕС или на определени задачи на държави извън ЕС, международни организации или международни финансови институции, национални органи и национални агенции в държавите членки, съвместни предприятия, органи извън ЕС и децентрализирани агенции на ЕС. Освен това в определени области на политиката алтернативни механизми за финансиране, като финансовите инструменти, се (планира да се) използват във все по-голяма степен, като те са свързани със специфични предизвикателства и рискове за Комисията, както също изтъква Европейската сметна палата.

За да изпълняват цялостните си отговорности, генералните дирекции трябва да упражняват надзор върху изпълнението на програмите и политиките и да предоставят насоки и помощ, когато е необходимо. Поради това те трябва да определят и осъществяват подходящи, ефективни и ефикасни дейности за надзор/мониторинг/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 всички потенциални проблеми, които биват идентифицирани, се предприемат мерки възможно най-бързо.

При редица одити, извършени през 2019 г., Службата за вътрешен одит продължи да препоръчва в стратегиите за контрол и механизмите за надзор на съответните генерални дирекции да бъдат по-ясно посочени приоритетите и нуждата от получаване на увереност относно доброто финансово управление в тези органи на ЕС и органи извън ЕС. Въпреки че през последните години бяха предприети действия както на равнището на централните служби, така и на равнището на съответните генерални дирекции, за да се смекчат рисковете, установени в резултат на одитната дейност, в някои области все още са необходими допълнителни подобрения.

В този контекст генералните дирекции на Комисията следва да продължат да полагат усилия за идентифициране и оценка на рисковете, свързани с делегирането на задачи на трети страни, и да осъществяват ефективни и ефикасни дейности за надзор, като развият допълнително съответните стратегии за контрол. Това се отнася не само за дейностите, делегирани по линия на настоящата многогодишна финансова рамка за периода 2014—2020 г., но още повече с оглед на очакваното повишено използване на капиталови

инструменти, гаранционни инструменти и инструменти за разделяне на риска в следващата многогодишна финансова рамка за периода 2021–2027 г.

Службата за вътрешен одит ще следи промените в ситуацията във връзка с последиците от кризата с COVID-19 и това, че се разчита на трети страни за изпълнението на програми — по линия на настоящата и новата (преразгледаната) многогодишна финансова рамка — актуализираните политически приоритети и финансовото управление от страна на Комисията. Това ще се прави като част от актуализирането на периодичните (стратегически) оценки на риска от страна на Службата за вътрешен одит и произтичащите планове за одит.

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

Органът, създаден съгласно член 143 от Финансовия регламент⁽¹³⁾, не докладва за наличието на системни проблеми през 2019 г. в становището, което дава съгласно член 93 от Финансовия регламент.

6. СМЕКЧАВАЩИ МЕРКИ ВЪВ ВРЪЗКА С ПОТЕНЦИАЛНИ КОНФЛИКТИ НА ИНТЕРЕСИ (МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ ЗА ВЪТРЕШЕН ОДИТ) — 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 с международните стандарти за одит⁽¹⁴⁾ на 7 март 2017 г., след като бе назначен за генерален директор и вътрешен одитор, г-н Kraff изготви инструкции относно механизмите, които следва да бъдат въведени с цел намаляване и/или избягване на потенциалните или предполагаеми конфликти на интереси в одитната дейност на Службата за вътрешен одит във връзка с предишните му отговорности. Срокът на тези механизми беше удължен през 2018 г. (до 1 март 2019 г.), през 2019 г. (до 1 март 2020 г.) и през 2020 г. (до 1 март 2021 г.) чрез бележки с указания до всички служители на Службата за вътрешен одит, изготвени от г-н Kraff на 1 март 2018 г., на 1 март 2019 г. и на 2 март 2020 г. Съгласно механизмите г-н Kraff няма да участва в надзора на одитната дейност, свързана с операциите, за които той е отговорен, преди да постъпи в Службата за вътрешен одит. Надзорът на одитната дейност, свързана с такива операции, в крайна сметка попадна или ще попадне 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 посочва 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 за 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 заседанието му през март 2018 г. Комитетът заключи, че мерките, определени от Службата за вътрешен одит, премахват по подходящ начин риска от конфликти на интереси в съответствие с международните стандарти и най-добрите практики. Комитетът също така отбеляза със задоволство, че механизмите за гарантиране на организационна независимост са приложени на практика при съответните одити. Комитетът за контрол на одитите направи допълнителен преглед на

⁽¹³⁾ Следва да се отбележи, че след влизането в сила на новия Финансов регламент функциите на органите за разглеждане на финансови нередности на всички институции бяха прехвърлени на експертната комисия, отговаряща за системата за ранно откриване и отстраняване, по член 143 от Финансовия регламент.

⁽¹⁴⁾ Международните стандарти за одит, които са изрично упоменати в член 98 („Назначаване на вътрешния одитор“) от Финансовия регламент, гласят следното: „Ако независимостта или обективността са реално накърнени или има съмнения за това, обстоятелствата, свързани с накърняването, задължително трябва да бъдат доведени до знанието на съответните лица. Начинът на оповестяването ще зависи от естеството на накърняването.“ (стандарт 1130 от IIA-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 отговорен през предходната година.“ (IIA-IPPF, стандарт 1130.A1).

изпълнението на тези механизми през 2018 г. на заседанията си през януари 2019 г. (подготвителна група), март 2019 г. и (подготвителна група) март 2020 г. Комитетът за контрол на одитите отбеляза със задоволство, че тези механизми са приложени на практика при редица одити, и заключи, че това е водеща практика в областта на вътрешния одит.

В периода 2018—2020 г., по време на изслушванията в рамките на освобождаването от отговорност за отчетната година, г-н Kraff представи въведените механизми пред Комисията по бюджетен контрол (CONT) на Европейския парламент. Тези механизми бяха публично оповестени и в годишните отчети за дейността на Службата за вътрешен одит за 2017 г., 2018 г. и 2019 г. и в годишните доклади на Комисията относно вътрешните одити от септември 2018 г., юни 2019 г. и юни 2020 г.

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 целесъобразността на мерките, предприети от Комисията за предотвратяване на конфликти на интереси (или на усещането за такива конфликти) при назначаването на новия генерален директор на Службата за вътрешен одит. Службата за вътрешен одит и централните служби на Комисията отговориха на въпросите, зададени от Омбудсмана, и предоставиха всички необходими подкрепящи документи и информация, които бяха поискани.

Омбудсманът приключи разследването на 23 юли 2019 г. Омбудсманът приключи този случай⁽¹⁵⁾, като заключи, че: i) Комисията е въвела целесъобразни мерки, за да избегне потенциални конфликти на интереси и да защити обективността на функцията на вътрешния одитор; и ii) не е било налице лошо администриране от страна на Комисията по отношение на това как е назначила генералния директор на своята Служба за вътрешен одит.

⁽¹⁵⁾ Решение от 23 юли 2019 г. и за изменение на Решение от 30 октомври 2019 г., по дело 1324/2017/LM относно това как Европейската комисия е назначила генералния директор на своята Служба за вътрешен одит.