

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА:

„РЕДОВНОСТ НА РАЗХОДВАНИТЕ СРЕДСТВА ПО ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ НА ЕС: КОМИСИЯТА ДОКЛАДВА САМО ПРЕДВАРИТЕЛЕН МИНИМАЛЕН ИЗЧИСЛЕН ПРОЦЕНТ НА ГРЕШКИТЕ“

Встъпителни бележки на Комисията:

При режима на споделено управление, приложим за сближаването, въпреки годишното приемане на отчетите на програмата, което допринася за подобряване на отчетността, разходните програми на ЕС са многогодишни по замисъл и свързаните системи за контрол и цикли на управление също обхващат множество години. Това означава, че грешките могат да бъдат открити във всеки един момент от целия програмен цикъл, а понякога и няколко години след извършването на плащането. Грешките могат да се коригират през същата година или през следващите години до момента на приключване в края на жизнения цикъл на съответната програма, за да се постигне с течение на времето процент на остатъчните грешки под 2 % за всички програми.

Следователно стратегиите за контрол са многогодишни и са диференцирани съобразно риска. Органите на държавите членки докладват всяка година за провеждания от тях контрол върху използването на средствата от ЕС на национално и регионално равнище и за разумното финансово управление на съответните им програми. Това става чрез пакет от документи за предоставяне на увереност, който включва декларация за управлението, годишен доклад за контрола, в който се посочва процентът на грешките въз основа на представителни извадки, и одитно становище относно законосъобразността и редовността на разходите. Тази отчетност е в основата за приемане на отчетите на програмата от страна на Комисията и за изграждане на увереност.

В годишните отчети за дейността генералните директори докладват за постигнатите резултати, за функционирането на техните системи за вътрешен контрол и за финансовото управление, като вземат предвид нивото на увереност, осигурено от държавите членки при споделеното управление. Годишният отчет за дейността съдържа декларацията за достоверност на генералния директор. Задължението на генералните директори като оправомощени разпоредители с бюджетни кредити е да осигурят увереност по всяка оперативна програма.

Комисията е разработила своята система за получаване на увереност за политиката на сближаване съобразно това. Комисията счита, че тази система, която се основава на прегледа на работата на националните одитни органи за всяка отделна програма и допълнително повторно изпълнение на одитна дейност на място за избрани програми, главно въз основа на риска, осигурява стабилна основа за получаване на разумна увереност относно законосъобразността и редовността на основните разходи във всеки отчет.

Агрегиращият ключов показател за изпълнение за законосъобразността и редовността (КПИ 5), отчитан всяка година в годишните отчети за дейността, представлява диапазон, базиран на среднопретеглените потвърдени проценти на грешките за всички отделни програми, като се взема предвид цялата налична информация към този момент, който, като се включва максимално ниво на риск, отразява всички допълнителни рискове, които все още не са потвърдени чрез одитни доказателства и все още са в процес на оценка към датата на подписване на годишния отчет за дейността. Освен това Комисията все още може да извършва одити и да прилага необходимите допълнителни финансови корекции след приемането на отчетите и подписването на годишния отчет за дейността.

Подробните инструкции и насоки за службите и прегледът на качеството от Централните служби гарантират, че информацията и данните, съдържащи се в годишните отчети за дейността, са подходящ и надежден източник за оценка на обхвата на риска за бюджета на ЕС в годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ). Освен това ГДУИ преминава през строг процес на подготовка и вземане на решения, при който Централните служби получават подробни насоки относно неговото съдържание и структура от Общия управителен съвет, който е на върха на структурата на корпоративно управление на Комисията.

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

V. Комисията отбелязва, че нейната оценка за нивото на грешки (КПИ), оповестена в годишните отчети за дейността на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за 2019 г. и 2020 г., е изразена като диапазон, който включва максимален риск. Въпреки че е под изчисленото от ЕСП ниво на грешки, през последните две години този диапазон попада в интервала, изчислен от ЕСП за нейната декларация за достоверност.

Ето защо Комисията е убедена, че КПИ и неговата максимална стойност, публикувани в годишния отчет за дейността, отразяват разумна и справедлива приблизителна оценка на процентите на грешките за всяка отделна програма и кумулативно за всички програми, въз основа на цялата налична информация към момента на подписването на годишния отчет за дейността (вж. отговорите на Комисията на точки 51 и 85).

VI. Действително в регулаторната рамка за периода 2014—2020 г. въпросите за законосъобразността и редовността са изрично отделени от приемането на отчетите. Следователно при наличието на одитно становище без резерви от одитния орган Комисията трябва да приеме отчетите, независимо от статута на законосъобразността и редовността на основните разходи. След приемането на отчетите Комисията продължава своята работа по отношение на всички нерешени въпроси, свързани със законосъобразността и редовността, при пълно спазване на регулаторните условия. Комисията винаги може да прекъсне плащането на салдото (ако е положително) или, както се случва по-често, незабавно пристъпва към произтичащото нареждане за събиране и започва процедура за финансова корекция, например в резултат на извършваните от нея проверки на редовността. Комисията счита, че след като е приела отчетите, тези последващи стъпки предпазват по подходящ начин бюджета на ЕС (вж. отговора на Комисията на точка 77).

Комисията отбелязва, че през периода 2021—2027 г. нормативната уредба я задължава да отхвърли подадените отчети, ако съдържат оставаща остатъчна грешка над 2 %.

VII. Комисията се стреми да постигне баланс между своите цели (увереност), средствата (налични ресурси и време), с които разполага, за да ги постигне, и броя на пакетите от документи за предоставяне на увереност/програмите, които трябва да бъдат проверени.

Комисията подчертава ползата от документните проверки, които ежегодно извършва за всяка програма.

Този подход е особено ефективен за програми, за които е установено, че години наред отчитат надеждни ниски проценти на грешките. Въз основа на задълбочена оценка на качеството и пълнотата на информацията, предоставена в пакетите от документи за предоставяне на увереност, както и на натрупания опит на Комисията с одитните органи и програмите, документните проверки позволяват да се достигне определено ниво на увереност за всички оперативни програми. При необходимост те се допълват от мисии за установяване на фактите и от задълбочен преглед на работните документи в някои случаи. Те също така позволяват да

се открият рисковете с оглед на допълнително повторно изпълнение на одитна дейност на място (вж. отговорите на Комисията на точки 25, 26 и 30).

VIII. Както е посочено в одитната стратегия на Комисията, одитната дейност е съсредоточена върху онези одитни органи, на които Комисията все още не може да разчита в достатъчна степен, за които до момента са извършени ограничени проверки или за които са се появили нови рискове. Освен това с течение на времето е необходимо одитната дейност да обхване и други одитни органи.

Новата дирекция за съвместен одит в областта на сближаването ще направи така, че процесът за създаване на бъдещите ѝ одитни планове да бъде документиран достатъчно добре.

IX. При своите одити за съответствие, когато Комисията открие допълнителни грешки в повторно формираните извадки, тя систематично оценява дали такива грешки могат да се появят отново в останалата част от извадката на одитния орган и изисква допълнителна одитна дейност, когато е необходимо. Докато не приключат тази оценка и всички свързани проверки, тази несигурност по отношение на оповестения максимален риск се взема предвид в остатъчния общ процент на грешките (ООПГ), отчетен в годишните отчети за дейността като част от КПИ.

X. Комисията е убедена, че КПИ и неговата максимална стойност, публикувани в годишния отчет за дейността, отразяват разумна и справедлива приблизителна оценка на процентите на грешките за всяка отделна програма и кумулативно за всички програми, въз основа на цялата налична информация към момента на подписването на годишния отчет за дейността.

XI. Първо тире — Комисията не приема тази препоръка да предложи законодателна промяна по отношение на задържания депозит от плащанията.

Комисията счита, че новото условие, въведено в POP за периода 2021—2027 г., вече засилва защитата на бюджета на ЕС (вж. отговора на Комисията на препоръка 1).

Второ тире — Комисията приема частично тази препоръка.

В съответствие със своите цели дирекцията за съвместен одит в областта на сближаването понастоящем допълнително укрепва документирането и процеса на проверка на извършваната дейност (вж. отговора на Комисията на препоръка 2).

Трето тире — Комисията приема частично тази препоръка.

В духа на по-подробната информация, предоставена в годишния отчет за дейността за 2020 г., Комисията ще продължи да оповестява в годишните отчети за дейността как се определят резервите за програмите или за части от програмите (вж. отговора на Комисията на препоръка 3).

Четвърто тире — Комисията приема частично тази препоръка.

Общият управителен съвет, който е на върха на структурата на корпоративно управление на Комисията, наблюдава изготвянето на ГДУИ и следователно е подходящият орган, който да предоставя активни насоки относно съдържанието на доклада (вж. отговора на Комисията на препоръка 4).

ВЪВЕДЕНИЕ

07. Комисията е съгласна, че проверките на управлението са първата линия на защита срещу грешки и следва да бъдат по-ефективни при предотвратяването и установяването на грешки

изначално. Всяка година ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ отчитат в своите годишни отчети за дейността, че голяма част от системите за управление и контрол действително функционират и не предизвикват висок процент на грешките (89 % и 82 % от програмите съответно за ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ в годишните им отчети за дейността за 2020 г.). Освен това ЕСП не открива никакви грешки в своите одити на извадки от операции всяка година за редица програми, които са отчели нисък процент на грешките (под 1 %).

10. На практика одитната дейност на Комисията като част от нейния годишен цикъл на контрола включва проверка на националните доклади за системен одит, задълбочена документна оценка на всички годишни доклади за контрола (част от пакетите от документи за предоставяне на увереност), мисии за установяване на фактите и одити на място. Това позволява на Комисията да потвърди докладваните проценти на грешките за повечето програми до следващия годишен отчет за дейността, освен когато одитите все още продължават.

Освен това съгласно POP Комисията има възможност да извършва одити по многогодишната рамка в рамките на три години след годината, през която разходите са били включени в годишните отчети.

11. Регламентът (член 139, параграф 1) предвижда, че Комисията извършва проверка на документите, представени от държавата членка (пакета от документи за предоставяне на увереност, включително отчетите). Приемането на отчетите се основава на одитно становище без резерви за отчетите, представено от одитния орган в пакета от документи за предоставяне на увереност, освен ако Комисията няма конкретни доказателства, че одитното становище за отчетите е ненадеждно (член 139, параграф 2 от POP).

Общ отговор на Комисията на точки 12 и 13:

Документните проверки на Комисията може да бъдат допълнени и от мисии за установяване на фактите, за да се разсеят съмненията, възникнали по време на документната проверка на годишния доклад за контрола и одитното становище. По време на такива мисии за установяване на фактите, в някои случаи постепенно беше въведено ограничено повторно извършване на одити на някои операции, за да се получи допълнителна увереност относно надеждността на отчетените грешки. Това не засяга установените рискове, които се вземат предвид в оценката на риска на Комисията и може да доведат до официални одити за съответствие с повторно извършване на одити на извадки от операции.

Одитите за съответствие могат да доведат и до повторно извършване на системни одити, когато възникнат конкретни съмнения. Методологията на Комисията за одитите за съответствие също се разви с течение на времето така, че да включва (дори преди ограниченията за пътуване, наложени от кризата с COVID) и повторно извършване на документни одити на операциите, в допълнение към възможността за повторно изпълнение на традиционна одитна дейност на място.

14. В съответствие с препоръка № 4 на ЕСП в годишния ѝ доклад за 2017 г., ключовият показател за изпълнение на Комисията относно законосъобразността и редовността е основният процент на грешките, отчетен в годишния отчет за дейността, въз основа на отчетите, за които одитният цикъл на Комисията до голяма степен е завършен и без да се вземат предвид извършените авансови плащания по финансовите инструменти.

В годишните отчети за дейността и в ГДУИ Комисията оповестява и риска при плащане и риска при приключване за съответните разходи по фондовете и изпълняващите генерални дирекции въз основа на ООПГ, установен на равнището на ОП. И накрая, в ГДУИ Комисията оповестява и рисковете при плащане за трите фонда заедно (вж. ГДУИ за 2020 г., том III, приложение 5, стр. 190), за да отговори на специфична препоръка № 4 от годишния доклад на ЕСП за 2017 г.

15. Комисията е съгласна, че всяка година в редица пакети от документи за предоставяне на увереност, представени от одитните органи, остават неоткрити и следователно неотчетени допълнителни грешки. Комисията обаче оценява надеждността на одитните органи не само въз основа на преизчислените проценти на грешките (които може да бъдат повлияни от единични грешки, оказващи значително статистическо въздействие), но и въз основа на редица критерии, които, ако не бъдат оценени в задоволителна степен, отразяват наличието на системни слабости в тяхната работа и в системите за контрол (вж. също отговора на Комисията на точки 6.14 и 6.15 от годишния доклад на ЕСП за 2018 г.). Освен това Комисията и ЕСП откриват и пакети от документи за предоставяне на увереност, за които не са открити никакви допълнителни грешки в извадката от повторно извършени одити. Поради това заключението на Комисията е, че положението е различно за отделните програми и години в зависимост от сложността на съответните въпроси и в годишните отчети за дейността тя отчита надеждността на извършената от одитните органи работа (вж. стр. 41 и 47 съответно от годишните отчети за дейността за 2020 г. на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

21. В регулаторната рамка за периода 2014—2020 г. (по-специално член 139, параграф 5 от РОР) въпросите за законосъобразността и редовността са изрично отделени от приемането на отчетите. Следователно Комисията трябва да приеме отчетите по програмите, т.е. пълнотата, точността и верността на счетоводната информация, представена в отчетите, дори при наличието на установени съществени неправомерни разходи. Комисията отбелязва, че ЕСП също предоставя отделни становища относно надеждността на отчетите на ЕС и относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции.

Приемането на отчетите по програмите от страна на Комисията може да доведе до плащане на салдото (ако е положително) или, както се случва по-често поради системата на високи авансови плащания, до нареждане за събиране. Все пак Комисията може да прекъсне плащането на салдото по приетите отчети (ако са изпълнени условията на член 83 от РОР), и/или да започне процедура за финансова корекция в съответствие с членове 144 и 145 от РОР. Следователно след приемането на отчетите Комисията продължава своята работа по отношение на всички нерешени въпроси, свързани със законосъобразността и редовността, като при установяване на нередности Комисията трябва да приложи корективни мерки в съответствие с регулаторната рамка. Комисията счита, че въпреки освобождаването на задържания депозит от 10 % тези последващи стъпки защитават бюджета на ЕС.

Трябва също да се отбележи, че в случай че приемането на отчетите доведе до събиране на салдото (поради превишение на предварителното финансиране над разходите, сертифицирани в отчетите), Комисията може незабавно да пристъпи към нареждането за събиране на тези суми, без да чака да приключат допълнителните процедури, свързани с въпросите по отношение на законосъобразността и редовността. Така в тези случаи финансовите интереси на ЕС са по-добре защитени в резултат на това незабавно събиране.

Каре 1 — Приемане на отчети със съществено ниво на грешки

В цитирания от ЕСП пример одитното становище с резерви относно пакета от документи за предоставяне на увереност за 2017—2018 г., издадено от одитния орган, съдържаше резерви по всички три елемента на становището (отчети, законосъобразност/редовност и система за управление и контрол) поради висок остатъчен общ процент на грешките (ООПГ от 8,54 %).

Комисията поясни пред одитния орган, че в съответствие с правните разпоредби (член 127, параграф 5а и член 139, параграфи 2 и 5 от POP) той следва да изрази становище за отчетите само по отношение на тяхната пълнота, точност и вярност. Законосъобразността и редовността на разходите в отчетите (изразени чрез ООПГ), се разглеждат в други елементи на одитното становище.

След като провери пакета от документи за предоставяне на увереност, Комисията прие отчетите (тъй като съответните правни условия бяха изпълнени), издаде нареждането за събиране в резултат от изчисляването на салдото и започна изискваната процедура за финансова корекция.

22. Съгласно правните разпоредби (членове 99 и 102 от Регламент (ЕС) 2021/1060 за общоприложимите разпоредби за 2021—2027 г.), до 31 май Комисията е задължена да съобщи на държавите членки дали приема отчетите, представени до 15 февруари същата година.

Поради това времево ограничение Комисията няма възможност да приключи своята оценка на надеждността на отчетените проценти на грешките, по-специално когато трябва да извършва одити на място. Ето защо правната рамка (член 70, параграф 2 от POP за 2021—2027 г.) определя срок от три календарни години след приемането на отчетите, в рамките на който съответните разходи могат да бъдат одитирани от Комисията. Освен това корективни мерки могат да бъдат предприети по всяко време след приемането на отчетите и освобождаването на задържания депозит от плащанията (вж. отговора на Комисията на точка 21).

Общ отговор на Комисията на точки 25 и 26:

Извършваната от Комисията документна проверка на 100 % от получените годишни доклади за контрола и одитни становища се основава на информацията, предоставена в пакета от документи за предоставяне на увереност, като се вземат предвид натрупаните познания и предишната одитна дейност, извършена във връзка със съответния одитен орган и ОП (включително собствени одити на Комисията, одити на ЕСП и национални доклади за системен одит).

Това включва и комуникация с одитните органи по програмите с цел изясняване на информацията от годишните доклади за контрола, евентуално допълнена с мисии за установяване на фактите, за да се провери допълнително информацията с одитния орган. Следователно този процес може да включва проверка на някои работни документи на одитния орган и повторно извършване на документни проверки на някои елементи от одитите на операции. Всъщност, въпреки че до 2020 г. в методологията на Комисията за документните проверки и мисиите за установяване на фактите не се включва изрично оценка или проверка на редовността на отделните операции или разходни позиции, на практика такава оценка/проверка също е била извършвана в много случаи.

Документната проверка позволява да се провери методологията за формиране на извадката и да се коригира отчетеният процент на грешките независимо от източника на грешката (количествено определяне на грешките, прогнозиране на откритите грешки, ниво на отчетените корекции, третиране на някои грешки и др.). Всички такива установени проблеми и комбинирани констатации позволяват на Комисията при необходимост да преизчисли по-точен процент на грешките от отчетения. Това се прави всяка година по редица програми. Например

за пакетите от документи за предоставяне на увереност, получени през 2020 г., ГД „Регионална и селищна политика“ успя да преизчисли отчетения остатъчен риск за 19 програми въз основа на комбинирана информация от собствените си одити и разширената документна проверка на пакетите от документи за предоставяне на увереност (вж. стр. 47 и бележка под линия 104 от годишния отчет за дейността на ГД „Регионална и селищна политика“). По този начин тази документна проверка на подлежащите на отчитане остатъчни проценти на грешките доведе до преизчисляване на средния процент на грешките на 2,1 % вместо 1,2 %, както той беше отчетен от органите по програмите по линия на ЕФРР/КФ.

Документната проверка обаче не е предназначена за проверка на всички основни удостоверителни документи и за пълна оценка на редовността на разходите. Независимо от допълнителните стъпки, предприети от Комисията, например мисии за установяване на фактите, като е наясно с това присъщо ограничение на документната проверка, Комисията добавя към тази проверка допълнителна одитна дейност, като се съсредоточава върху съществената проверка на ниво операции и разходни позиции за извадка от пакети от документи за предоставяне на увереност, избрани основно въз основа на оценка на риска.

27. По отношение на съдържанието на контролния списък на Комисията за оценка на около 800-те национални доклада за системен одит, получавани всяка година, Комисията счита, че въпросите в нейния контролен списък са специфични и имат за цел да се направи качествена оценка на важните елементи на докладите, като например степента на проверка на контрола, съгласуваност между откритите проблеми и направените заключения, адекватност на предложените препоръки и последващи действия и др.

Въз основа на предишните обсъждания с ЕСП относно тази констатация, наскоро Комисията допълнително актуализира този контролен списък, като добави допълнителни инструкции за одиторите относно оценката, която трябва да бъде извършена, и информацията, която трябва да бъде оповестена, за да се обосноват напълно отговорите „Да/Не“, като същевременно административната тежест остане пропорционална.

28. Комисията потвърждава ООПГ в годишния отчет за дейността въз основа на цялата налична информация към онзи момент в резултат на извършената документна проверка и/или одитна дейност на място. Очаква се, че ООПГ могат да бъдат коригирани в резултат на одити за съответствие, по-специално когато по време на документната проверка Комисията установи важни рискове, свързани с работата на одитния орган и надеждността на отчетените проценти на грешките, и реши да извърши допълнителна одитна дейност на място за преодоляване на тези рискове.

30. Комисията трябва да постигне баланс между целите (увереност), средствата за тяхното постигане (налични ресурси и време) и броя на пакетите от документи за предоставяне на увереност/програмите, които трябва да бъдат проверени (над 300 пакета от документи за предоставяне на увереност, обхващащи 418 програми). Тези документни проверки са първата стъпка от одитната процедура; те обхващат 100 % от пакетите от документи за предоставяне на увереност, представени от държавите членки. Въз основа на натрупания опит на Комисията по отношение на одитните органи и програмите и резултатите от предишни одити, те осигуряват определено ниво на увереност за всички оперативни програми и разходите по тях. Те могат също така да разрешат някои въпроси относно законосъобразността и редовността (вж. също отговора на Комисията на точки 25 и 26).

Освен това, когато по дадена програма се отчита нисък процент на грешките години наред и при повторното изпълнение на одитна дейност на Комисията и ЕСП не са открити допълнителни грешки, документната проверка позволява да се получи достатъчна увереност,

че niskият отчетен процент на грешките отново ще е надежден за следващата година, за която ще се оценява.

Това се вижда в случая с най-голямата програма по ЕФРР/КФ, където ЕСП не е отчетла никаква грешка през последните две години при своето повторно изпълнение на одитна дейност. За такава програма е достатъчно да се извършва документна проверка на годишния доклад за контрола, като многократното повторно изпълнение на одитна дейност от страна на Комисията години наред не би представлявало ефективно използване на одитните ресурси.

33. Отбелязаните от ЕСП несъответствия при прилагането на методологията за оценка на риска (определяне на точки за конкретни рискове) не са имали вредни последици за общите резултати от оценката на риска на Комисията. След симулация на оценките на риска, при която използва правилния диапазон от стойности, Комисията установи, че общата оценка на риска при отделните одитни органи не би се променила значително и заключенията по отношение на одитния план ще останат същите. Все пак тази констатация на ЕСП беше взета под внимание и през 2020 г. прегледът на качеството по отношение на оценката на риска всъщност беше засилен, като включваше внимателна проверка на определянето на правилни точки във всички случаи.

Общ отговор на Комисията на точки 34 и 35:

Всяка оценка на риска представлява предварителна дейност за оценка на вероятността и въздействието на потенциалните рискове въз основа на професионалната преценка и цялата налична информация към този момент.

Извършваната от Комисията оценка на риска за одитните органи обхваща не само процентите на грешките, но и качеството на работата на одитния орган в други области, включително системни одити и одити на отчетите. Вземат се под внимание и фактори, свързани например с позицията на одитния орган в рамките на системите за управление и контрол и неговия административен капацитет.

Следователно преразглеждането на процентите на грешките след одити за съответствие не води непременно до промени в заключенията от оценката на риска. Комисията счита, че като цяло резултатите от нейните одити за съответствие потвърждават заключенията от нейната оценка на риска.

36. Оценката на риска е в основата на определянето на одитния план, но не е единственият и изключителен критерий, който трябва да се вземе предвид при изготвянето на този план. Например в своя одитен план за 2019 г. Комисията включи един нискорисков одитен орган поради високите суми, декларирани пред Комисията, като по този начин напълно обоснова това включване.

Както е посочено в одитната стратегия на Комисията, одитната дейност е съсредоточена върху онези одитни органи, на които Комисията все още не може да разчита в достатъчна степен, за които до момента са извършени ограничени проверки или за които са се появили нови рискове.

Въпреки това, в съответствие с международните одитни стандарти и предишните препоръки на ЕСП, определено ниво на одитна дейност трябва да се извърши и за други одитни органи, което ще осигури обхващане на основните одитни органи с течение на времето. Ето защо, въпреки че елементът на риска е основният фактор за определяне на обхвата на нейната одитна дейност, Комисията взема предвид и елемента на обхващане на одитните органи. Това се случи по-специално с ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ през 2019 г., когато тя реши да увеличи обхванатите от нея одитни органи по ЕСФ с течение на времето.

Комисията допълнително ще укрепи документирането на своя процес на вземане на решения за създаването на одитния си план, за да гарантира, че връзките с резултатите от оценката на риска, както и другите разглеждани критерии, ще бъдат ясно оповестени и обяснени.

38. По отношение на двата случая, повдигнати от ЕСП, Комисията отбелязва, че в единия случай въпросът има ограничено финансово въздействие върху остатъчния риск, преизчислен от Комисията, и че вторият случай може да изисква допълнителна оценка, както е обяснено в нейните отговори на точки 39 и 40.

39. Комисията е съгласна, че споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ за проекта е съдържало неясни условия за приложимия опростен вариант за разходите (т.е. позоваването на правното основание не съответства на посочения процент на единната ставка), както и позоваване на член 68, параграф 1, буква б) от РОР. Въз основа на това на бенефициера е трябвало да бъде изплатена единна ставка от 15 % от допустимите преки разходи за персонал вместо 25 % от приложимите преки разходи (което е схемата, която управляващият орган е възнамерявал да използва повторно от програмата „Хоризонт 2020“ за проекти за научноизследователска и развойна дейност). При одита на Комисията това несъответствие трябваше да бъде забелязано.

Тази разлика във връзка с проекта обаче има незначително въздействие върху процента на грешките по програмата, като се има предвид, че при одита на Комисията беше установена сериозна нередност по тази програма с много по-съществено въздействие (която повиши процента на грешките много над 2 %, вж. описанието на проблема в каре 2).

40. Във втория случай, повдигнат от ЕСП, Комисията признава, че не е анализирала нито групата, нито оперативните споразумения към момента на одита, тъй като кодът по НАСЕ на бенефициера е 93.293 („Други дейности, свързани с развлечения и отдиш“, а не транспорт, който е предмет на държавна помощ). Въпреки това, в случай че едно предприятие извършва няколко дейности, регионална помощ може да бъде отпусната за стопански дейности, които не са изключени от член 13 от ОРГО, ако дейностите са ясно отделени една от друга. Освен това, ако операторите плащат пазарна цена за правото да управляват корабите, наличието на предимство на това ниво може да бъде изключено. Следователно на този етап не може да се заключи, че помощта е облагодетелствала дейността по транспорт, извършвана от операторите, и поради това е била недопустима съгласно правилата за държавна помощ.

Комисията ще извърши необходимата оценка в сътрудничество с националните органи, за да достигне до заключение относно допустимостта на разходите.

41. Комисията отбелязва, че в случай на общ процент на грешките, отчетен за програма по линия на няколко фонда, ГД може да реши да използва или общия процент на грешките, или специфичния процент на грешките за фонда, ако такъв е наличен (както беше направено от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ в този конкретен случай). Тъй като резултатите от одита за съответствие на ГД „Регионална и селищна политика“ са засягали само ЕФРР, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ е счела, че няма причина да променя отчетения процент на грешките по ЕСФ.

Създаването на Дирекцията за съвместен одит в областта на сближаването ще спомогне за хармонизиране на подхода, възприеман от двете генерални дирекции в такива случаи (в случай на обща извадка, за двете генерални дирекции ще се използва общият процент на грешките).

Каре 2 — Одит на съответствието — обща извадка от четири оперативни програми (ОП) по линия на ЕФРР и ЕСФ

В случая, представен от ЕСП, одитният орган наистина е използвал стратифицирана статистическа извадка за две програми по ЕФРР и две програми по ЕСФ. Чрез стратификацията одитният орган е бил в състояние да отчете представителен процент за всеки от фондовете и като цяло за всичките четири програми.

Одитът на Комисията (ГД „Регионална и селищна политика“) откри нередност по ЕФРР във връзка с железопътната инфраструктура, която имаше съществено въздействие върху стратата по ЕФРР и следователно върху общия процент на грешките (увеличавайки остатъчния процент на грешките доста над 2 %). Като се има предвид, че конкретната констатация за ЕФРР нямаше отношение към ЕСФ що се отнася до получаването на увереност, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ счете за по-подходящо да използва процента на грешките за ЕСФ, докато ГД „Регионална и селищна политика“ преизчисли общия процент на грешките, използван от одитния орган.

Както е посочено в точка 41, подходът ще бъде напълно хармонизиран в бъдещите годишни отчети за дейността.

43. Комисията е съгласна, че макар и административните процедури да се запазват пропорционални, одитната документация следва да бъде подобрена за някои досиета, като ще гарантира спазването на въведените изисквания от страна на всички одитори.

45. Като цяло органите на държавите членки прилагат корекциите, препоръчани от Комисията в нейните одитни доклади, след размяна на аргументи в процеса на изразяване на възражения, за да могат да се възползват от възможността по РОР отново да използват освободените по този начин фондове за други допустими проекти (член 145, параграф 5 от РОР).

В противен случай Комисията е задължена съгласно регламента да започне процедура за финансова корекция и да предприеме нова процедура за изразяване на възражения с държавата членка относно необходимите индивидуални или екстраполирани корекции (членове 85, 144 и 145 от РОР). Решенията за финансова корекция на Комисията намаляват разпределените средства по програмите.

46. Съгласно член 75, параграф 2а от РОР, Комисията трябва да завърши своя одитен доклад в рамките на 3 месеца въз основа на информацията, с която разполагат одиторите на този етап, дори ако държавата членка не приема констатациите на Комисията.

В случай на продължаващо несъгласие Комисията трябва да оцени на етапа на последващи действия цялата допълнителна информация или новите факти, предоставени от държавата членка в отговор на окончателния одитен доклад, тъй като Комисията има задължение за лоялно сътрудничество с държавите членки, както Съдът на ЕС припомня в много решения относно процедурите на Комисията за финансова корекция. Това може да изисква допълнителни вътрешни консултации с компетентните генерални дирекции.

Същото се случва и при последващите действия на Комисията във връзка с резултатите от одитите на ЕСП, когато държавите членки предоставят допълнителни доказателства в този процес.

Каре 3 — Окончателният процент на грешките не е окончателен

Констатациите и оценките, описани от ЕСП в каре 3, се отнасят до недопустимо пряко възлагане на проект, което Комисията прецени от стохастична на системна грешка по време на свързания с последващите действия етап от одита въз основа на допълнителна информация от националните органи. В тази информация се пояснява, че според подхода на управляващия орган всеки подобен проект (т.е. проект, класифициран като пилотен и финансиран по линия

на техническата помощ), се възлага пряко, което според Комисията отразява системен проблем в работата на управляващия орган. Управляващите и одитните органи също потвърдиха, че досега пред Комисията е бил деклариран само един такъв проект. Поради това Комисията направи преоценка на констатацията, като класифицира грешката като системна, а не стохастична.

Националните органи ограничиха тази системна грешка в съответната одитирана популация и се съгласиха да приложат 100 % корекция в следващото искане за плащане и да прекратят некоректната практика. След това Комисията преизчисли процентите на грешките, като взе предвид тази ограничена системна грешка в съответствие с указанията на Комисията относно формирането на извадки и третирането на грешки, отразявайки също и принципа на пропорционалност съгласно Договора и РОР (член 85 от РОР).

Поради това Комисията твърди, че е правилно и пропорционално тази грешка да не се екстраполира към целия разход, деклариран за програмата, и че ООПГ, както е представен в нейния окончателен одитен доклад, е трябвало да бъде съответно преразгледан.

47. Комисията признава, че процедурите за финансова корекция са дълги и сложни поради причините, обяснени от ЕСП, и задължението на Комисията да вземе предвид всяка допълнителна информация, предоставена от държавата членка съгласно принципите на пропорционалност и лоялно сътрудничество с държавите членки на всички етапи на процедурата за финансова корекция. Държавите членки може също така невинаги да предоставят всички необходими доказателства в определените срокове или незабавно, което допълнително усложнява процедурата.

В годишния отчет за дейността Комисията представя състоянието на напредъка на различните необходими процедури за финансови корекции за предходните счетоводни години (вж. годишния отчет за дейността на ГД „Регионална и селищна политика“ за 2020 г., стр. 50—51).

49. Комисията трябва да спазва строгите критерии, определени от съзакондателя в РОР за нетните финансови корекции, и да следва всички надлежни процедури за изразяване на възражения в съответствие с правните задължения и международните одитни стандарти, преди да може да прилага финансови корекции, включително нетни. Следователно Комисията не може да потвърди дали исканите допълнителни финансови корекции трябва да бъдат нетни или не, преди да завърши процедурата за финансова корекция. Това зависи от извършването на внимателен анализ и наличието на окончателно потвърждение на сериозния недостатък, както е определен в регламента, като се вземе предвид всяка допълнителна информация, предоставена от държавата членка по време на процедурата за финансова корекция, включително относно предприетите мерки, и приложимостта на условията, определени от съзакондателя за нетните финансови корекции съгласно член 145, параграф 7 от РОР.

Общ отговор на Комисията на точки 50 и 51:

Комисията отбелязва, че нейната оценка за нивото на грешки (КПИ), оповестена в годишните отчети за дейността на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за 2019 г. и 2020 г., е изразена като диапазон, който включва максималните рискове (вж. точка 60). Въпреки че е под изчисленото от ЕСП ниво на грешки, този диапазон попада в интервала, изчислен от ЕСП за нейните декларации за достоверност за 2019 г. и 2020 г.

Поради това Комисията е убедена, че нейната подробна оценка, основаваща се на комбинация от документна проверка и одитна дейност на място, обхващаща различните индивидуални програми и пакети от документи за предоставяне на увереност, в зависимост от определените

за тях рискове, ѝ позволява да определи разумна и справедлива приблизителна оценка на процентите на грешките за всяка програма и кумулативно за всички програми.

Допълнителни обяснения са предоставени в отговорите на Комисията на точките по-долу.

51. Публикуваните КПИ се потвърждават от генералния директор за съответните разходи, направени през отчетната година. Те представляват приблизителна оценка на общия риск при плащане за програмите за сближаване, взети заедно към момента на тяхното оповестяване, като се взема предвид цялата налична информация към този момент.

53. С оглед на разходната ефективност на одитите, както и на наличните ресурси, повторното изпълнение на одитната дейност на Комисията е въз основа на извадка. Комисията избира своите извадки от операции за повторен одит въз основа на откритите рискове. Когато е целесъобразно и възможно, Комисията също така избира различни видове операции от извадката на одитния орган или в определени случаи може да избере част от своята извадка на случаен принцип в рамките на извадката, одитирана от одитния орган.

Въпреки това невинаги е възможно да се обхванат всички видове операции предвид структурата на извадката на одитния орган: размерът на извадките на Комисията ще се увеличи значително и необходимата одитна дейност няма да бъде управляема.

Комисията също така посочва, че всяка година има само няколко случая, в които одитните органи групират няколко програми в обща извадка.

55. Когато Комисията открие допълнителни грешки при повторно формираната извадка, при одитните процедури продължава да се оценява систематично дали такива грешки могат да се появят отново в останалата част от

извадката на одитния орган. Това се прави или чрез документен анализ от Комисията, или често чрез допълнителна одитна дейност, която Комисията изисква от одитния орган, въз основа на общо разбиране за това какъв е проблемът и защо одитният орган трябва да провери предишната си одитна дейност. По този начин Комисията систематично предприема стъпки, за да гарантира, че допълнителните подобни грешки, които има вероятност да присъстват в останалата част от извадката на одитния орган, ще бъдат допълнително проучени или чрез нейната оценка, или от одитния орган (вж. също отговора на Комисията на точка 56). Ето защо Комисията счита, че нейният подход позволява да се получи разумна увереност, че в останалата част от извадката на одитния орган не остават неоткрити съществени грешки.

56. Целта на извършваните от Комисията одити за съответствие е чрез повторно изпълнение на одитната дейност — задължително извършвано на базата на извадка поради ограниченията във времето и ресурсите, вж. отговора на Комисията на точка 30 — да се получи разумна увереност, че процентите на грешките, отчетени от одитния орган, са надеждни или не са засегнати от съществени неточности. Подходът на Комисията за постигане на такава разумна увереност включва елементи за справяне с риска от неоткрити грешки (като например анализ на рисковете), но той не може да намали този риск от неоткрити грешки до нула, което не би било и разходно ефективно, особено в случаите, когато този риск не е оценен като съществен. Когато продължава да има съмнения, Комисията използва максимален риск за програмата с оглед на изчисляването на КПИ (вж. отговора на Комисията на точка 60).

По отношение на случаите на грешки, счестени от Комисията за еднократни, тя внимателно анализира естеството и основните причини за всяка от тези грешки, като взе предвид характеристиките на неодитираните операции. Въз основа на тази дейност Комисията заключи, че вероятността и/или възможното въздействие на такива грешки в останалата част от извадката на одитния орган е ниска.

Каре 4 — Одити на съответствието — неразкрити и некоригирани допълнителни грешки

По време на своя одит за съответствие на пакета от документи за предоставяне на увереност, цитиран от ЕСП, Комисията откри допълнителни грешки в три операции и съответно преразгледа процентите на грешките. Предвид тези три грешки, от националните органи също беше поискано да проверят отново останалата част от извадката на одитния орган, която не беше одитирана от Комисията. След окончателния одитен доклад на Комисията държавата членка приложи необходимите допълнителни финансови корекции.

По отношение на резултатите от последващия одит на ЕСП за декларацията за достоверност за 2018 г. Комисията посочва, че три от допълнителните грешки с най-голямо въздействие са свързани със системен проблем, който вече беше открит от Комисията по време на предишния ѝ системен одит и за който са предприети корективни мерки. Освен това службите на Комисията предприеха и последващи действия за всички останали констатации на ЕСП, приети от Комисията. С оглед на тези допълнителни констатации процентите на грешките бяха допълнително преразгледани, бяха предложени нови индивидуални корекции и от националните органи беше поискано да проверят отново останалата част от извадката на одитния орган, която не беше одитирана от ЕСП и Комисията.

Резултатите от поисканите проверки бяха отчетени от държавата членка през юни 2021 г. Като част от своите надлежни процедури за последващи действия одиторите на Комисията понастоящем поддържат връзка с националните органи, за да получат подробна информация за извършената работа. Бяха започнати и вътрешни консултации с други служби на Комисията, за да се осигури правилно тълкуване и подход по отношение на някои сложни въпроси, свързани с държавната помощ.

Когато е оправдано, службите на Комисията ще предприемат допълнителни действия, включително преразглеждане на процентите на грешките и/или прилагане на допълнителни корективни мерки.

58. Комисията подчертава ползата от документните проверки, които извършва за всяка програма и пакет от документи за предоставяне на увереност като част от своя одитен подход. Този подход е особено ефективен и разумен за програми, за които е установено, че години наред отчитат надеждни ниски проценти на грешките. Документните проверки се допълват от мисии за установяване на фактите и от задълбочен преглед на работните документи в някои случаи. Те също така позволяват да се открият рисковете с оглед на допълнително повторно изпълнение на одитна дейност на място (вж. отговорите на Комисията на точки 25, 26 и 30).

В съответствие с този диференциран подход Комисията не счита, че грешките, открити чрез одити за съответствие в някои програми и държави членки, непременно възникват и в другите неодитирани програми и държави членки.

Все пак одитите за съответствие на по-нискорисковите програми или органи също показват, че понякога в такива случаи могат да бъдат открити допълнителни грешки. Ето защо Комисията взе предвид тази информация при изчисляването на максималното ниво на риск в годишния отчет за дейността за съответните програми.

59. Комисията въвежда одитни процедури, за да получи разумна увереност дали процентите на грешките, отчетени от 122 одитни органа относно 418 програми, са приемливи и дали има признаци, че на равнището на отделните оперативни програми може да останат съществени нива на грешки. Комисията счита, че нейният подход е подходящ за целите на осигуряването на увереност.

Що се отнася до КПИ относно законосъобразността и редовността, отчетен на равнището на генералните дирекции в годишния отчет за дейността, Комисията прилага консервативен

подход за неговото изчисляване, при който се вземат предвид всички потвърдени проценти на грешките към тази дата (по-голямата част от случаите) и максималните суми на грешките за одитите, за които са подадени възражения към момента на подписване на отчетите. Освен това в последните три годишни отчета за дейността службите на Комисията публикуваха максимална стойност на КПИ относно законосъобразността и редовността, като бяха взети предвид всички възможни случаи на несигурност и непотвърдена информация към момента на подписване на годишния отчет за дейността.

Поради това Комисията е убедена, че КПИ и максималната стойност, публикувани в годишния отчет за дейността, са разумна и справедлива приблизителна оценка на риска за бюджета за съответните разходи през годината, въз основа на цялата налична информация към момента на подписване на годишния отчет за дейността и в контекста на многогодишен програмен период (вж. също отговорите на Комисията на точки 50, 51, 55 и 56).

60. От 2019 г. насам рискът при плащане по линия на сближаването се представя с най-ниска и най-висока стойност както в годишните отчети за дейността, така и в ГДУИ за всеки отделен фонд, за всяка отделна политика и за цялата Комисия.

61. Комисията отбелязва, че създаването на Дирекцията за съвместен одит в областта на сближаването ще позволи по-нататъшно съгласуване и хармонизиране на подхода за всички фондове под отговорността на новата служба за съвместен одит.

Комисията изрази своето мнение относно ползата от документните проверки за нейния процес на получаване на увереност (вж. отговора на Комисията на точки 25, 26, 30 и 58). Комисията също така е съгласна, че рискът от неразкрити грешки е присъщ на всяка одитна практика и може да бъде смекчен до известна степен чрез въведените одитни процедури, но никога не може да бъде напълно елиминиран.

62. Фактът, че някои критерии за допустимост могат да бъдат оценени само при приключване на програмата, е присъщ на многогодишната рамка и правилата на POP. Комисията е наясно с тези критерии и техните рискове и отразява това в подхода си за приключване на програмния период.

Към момента на годишните отчети декларираните разходи не могат да се считат за потенциално неправомерни по отношение на тези критерии за допустимост, които могат да бъдат оценени едва по-късно или при приключването. Следователно към момента на съответния годишен отчет за дейността не може да има потенциална нередност, която да бъде открита и отчетена, и Комисията няма основание да вземе предвид подобни бъдещи рискове за своите годишни проценти на грешките.

Комисията отново посочва, че процентите на грешките, отчетени в годишния отчет за дейността, се потвърждават въз основа на цялата значима информация, която е на разположение към момента на подписването на годишния отчет за дейността (вж. приложение 5 към годишните отчети за дейността на генералните дирекции, стр. 43 и 58 съответно за ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, както и отговора на Комисията на точки 28, 56 и 59).

63. Отговорността на генералния директор като разпоредител с бюджетни кредити е да гарантира, че извършените през годината плащания на ниво оперативни програми не са засегнати от съществени нива на грешки. Поради това по политиката на сближаване генералните директори формират резерви на нивото на програмата или, за да се вземе предвид принципът на пропорционалност, на нивото на част от съответната програма (приоритет или междинен орган) за разходите, изплатени през календарната година.

67. Комисията подчертава, че резервите се основават на информацията, налична към момента на подписването на годишния отчет за дейността, включително въздействието на предишни недостатъци или оценки върху последните отчетени проценти на грешките и одитни становища. Например в своя годишен отчет за дейността за 2020 г. ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ ясно посочва, че четири резерви се основават на недостатъци или съмнения относно надеждността на процентите на грешките, отчетени през предходни години и нерешени към момента на получаване на новите пакети от документи за предоставяне на увереност. Поради това ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ изрази резерви за тези програми въпреки положителните резултати, отчетени в пакета от документи за предоставяне на увереност от съответните одитни органи. Все пак към момента на подписване на годишния отчет за дейността Комисията разбираемо не може да предвиди резултатите от бъдещи одити, които все още не са извършени.

Каре 5 — ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ — Резервите са изразени при липса на пълна информация

Проверката на законосъобразността и редовността е непрекъснат процес чак до приключването.

Годишният отчет за дейността предоставя разумна увереност към момента на подписването му (30 април всяка година) за съответните разходи през отчетната година, както се изисква от Финансовия регламент. Това не засяга последващата информация, идваща по-специално от извършени допълнителни одити.

В конкретния случай, цитиран от ЕСП, службите на Комисията не са изразили резерви за програмата към момента на подписване на годишния отчет за дейността, тъй като последният отчетен ООПГ не е бил над 2 % и Комисията не е разполагала с данни за предишни недостатъци. При последващия одит на Комисията обаче бяха открити грешки, неоткрити от одитния орган, което повиши ООПГ над 2 %.

Това обаче невинаги се случва и службите на Комисията не могат предварително да преценят какви биха могли да бъдат окончателните проценти на грешките след последващи одити.

Ето защо в конкретния случай, цитиран от ЕСП, изразяването на резерва не би било обосновано към момента на подписване на годишния отчет за дейността. Освен това ООПГ, свързан с тази ОП за счетоводната 2017/2018 година, беше ефективно актуализиран на 4,38 % от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, за да бъдат отразени резултатите от извършения одит, а след потвърждаване на изпълнението на необходимите допълнителни финансови корекции по-късно ООПГ беше коригиран отново на 2 %.

69. Членовете на Комисията биват информирани за изготвянето и съдържанието на годишните отчети за дейността преди подписването им от оправомощения разпоредител с бюджетни кредити.

71. Прегледът на качеството на проектите на годишните отчети за дейността е внимателен и структуриран процес, включващ широки контакти между централните служби и ресорните генерални дирекции. Централните служби проверяват съответствието с инструкциите, качеството на предоставената информация и съгласуваността на извършената оценка с основната информация. Те получават подкрепа от други служби, включително Службата за вътрешен одит, относно точността на информацията за одитната дейност на въпросната служба.

Организиран се срещи за партньорска проверка с цел осигуряване на съгласуваност при разглеждането на сходни въпроси от групи генерални дирекции.

Въпреки че всеки оправомощен разпоредител с бюджетни кредити запазва отговорността за своя годишен отчет за дейността и взема окончателното решение за него, генералните дирекции се приканват да вземат под внимание забележките и коментарите в резултат от прегледа на качеството и партньорските проверки, за да подобрят проекта на годишния отчет за дейността.

73. В ГДУИ Комисията използва рисковете при плащане, оповестени от генералните дирекции в техните годишни отчети за дейността, които са били подложени на внимателен и структуриран преглед на качеството (вж. точка 71). Както е обяснено в отговора на Комисията на точка 60, в ГДУИ се оповестява по-ниска стойност, а също и по-висока стойност за риска при плащане на средствата по политиката на сближаване, съответстваща на приблизителната оценка на максималния риск (най-лошият възможен сценарий). Комисията счита, че този диапазон на риска при плащане е най-добрата приблизителна оценка, с която да се изрази експозицията към бюджета на ЕС.

74. Комисията счита, че подробните инструкции и насоки за службите и прегледът на качеството от Централните служби гарантират, че информацията и данните, съдържащи се в годишните отчети за дейността, са подходящ и надежден източник за ГДУИ.

ГДУИ преминава през строг процес на подготовка и вземане на решения: подкрепа от Генералния секретариат и ГД „Бюджет“, консултации между службите и пълен процес на приемане от колегиума на членовете на Комисията, включително специални срещи в кабинетите на членовете на Комисията.

Освен това Централните служби получават подробни насоки от Общия управителен съвет относно съдържанието и структурата на ГДУИ. Това се случва в ключови моменти от подготовката на доклада: в началото на процеса и след партньорските проверки на годишния отчет за дейността.

Въз основа на описания по-горе процес (вж. също отговорите на Комисията на точки 71 и 73) Комисията счита, че информацията, предоставена в ГДУИ, е подходяща и надеждна.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

75. Както се признава и от ЕСП, регламентът предвижда, че приемането на отчетите и оценката на законосъобразността и редовността на разходите са два различни процеса. Проверката на процентите на грешките се основава на целия пакет от документи за предоставяне на увереност, по-специално годишните доклади за контрола и одитните становища на одитните органи.

76. Комисията разработи своя система за получаване на увереност, която позволява на генералните директори да получат увереност за всяка от 418-те отделни ОП в съответствие с техните задължения като оправомощени разпоредители с бюджетни кредити. Комисията счита, че нейният подход е подходящ за целите на получаването на увереност, като се има предвид необходимостта от постигане на баланс между нейните цели (увереност), средствата за тяхното постигане (налични ресурси и време) и броя на пакетите от документи за предоставяне на увереност/програмите, които трябва да бъдат проверени.

Що се отнася до КПИ относно законосъобразността и редовността, отчетен на равнището на генералните дирекции в годишния отчет за дейността, Комисията прилага консервативен подход за неговото изчисляване, като взема предвид всички потвърдени проценти на грешките към тази дата и максималните суми на грешките, когато за одитите са подадени възражения към момента на подписване на отчетите. Ето защо в последните три годишни отчета за дейността службите на Комисията публикуваха максимална стойност на този КПИ, като бяха

взети предвид всички възможни случаи на несигурност и непотвърдена информация към момента на подписване на годишния отчет за дейността.

Поради това Комисията е убедена, че ключовите показатели за изпълнение и максималната стойност, публикувани в годишния отчет за дейността, са разумна и справедлива приблизителна оценка на риска за бюджета за съответните разходи през годината, въз основа на цялата налична информация към момента на подписване на годишния отчет за дейността и в контекста на многогодишен програмен период (вж. също отговорите на Комисията на точки 50, 51, 55 и 56).

77. Действително в регулаторната рамка за периода 2014—2020 г. (член 139, параграф 5 от РОР) въпросите за законосъобразността и редовността са изрично отделени от приемането на отчетите. Следователно Комисията няма правно основание да не приеме отчетите поради съществен остатъчен процент на грешките и/или некоригирани неправомерни разходи, останали в заверените отчети. Все пак след приемането на отчетите Комисията продължава своята работа по отношение на всички нерешени въпроси, свързани със законосъобразността и редовността, при пълно спазване на регулаторните условия. Това означава, че Комисията все пак може да прекъсне плащането на салдото по приетите отчети, ако то е положително, или, както се случва по-често, незабавно да пристъпи към произтичащото нареждане за събиране и впоследствие да започне процедура за финансова корекция, например в резултат на извършваните от нея проверки на редовността, в съответствие с членове 144 и 145 от РОР. Комисията счита, че в допълнение към процеса на приемане на отчетите тези последващи стъпки предпазват бюджета на ЕС (вж. отговора на Комисията на точка 77).

Комисията отбелязва, че през периода 2021—2027 г. регламентът я задължава да отхвърли подадените отчети, ако остатъчната грешка в тях остава над 2 % (вж. отговора на Комисията на препоръка 1).

Препоръка 1 — Комисията следва да предложи законодателно преразглеждане, така че да се осигури достатъчна защита срещу неоснователно освобождаване на задържания депозит от плащането

Комисията не приема тази препоръка.

РОР за 2021—2027 г., който наскоро беше приет от съзаконодателя, въвежда ново условие, целящо допълнително да защити бюджета на ЕС, с което се предвижда задържане на депозит от 5 % до приемането на годишните отчети. Това условие изисква държавите членки да направят необходимите корекции за намаляване на остатъчния процент на грешки за законосъобразността и редовността на разходите, включени в отчетите, до по-малък или равен на 2 %, преди да подадат отчетите до Комисията (вж. член 98, параграф 5 от РОР за 2021—2027 г.). В противен случай отчетите не са допустими и Комисията не може да освободи задържания депозит от плащането. Освен това се запазва правната възможност за прекъсване на плащането на салдото, ако то е положително, и за освобождаване на задържания депозит от 5 % по приетите отчети (при условие че са изпълнени условията на член 96, параграф 1 от новия РОР).

Освен това правната рамка за периода 2021—2027 г. продължава да предоставя на Комисията необходимите последващи правни инструменти за защита на бюджета на ЕС, когато се установят нередности в приетите отчети (финансови корекции), като се променят условията за нетните финансови корекции (вж. член 104, параграф 1, буква б) от РОР за 2021—2027 г.).

Комисията също така посочва, че обвързването на приемането на отчетите с приключването на оценката на законосъобразността/редовността, както предлага ЕСП, би забавило значително годишния процес на изготвяне на отчетите от Комисията.

78. Комисията се стреми да постигне баланс между целите (увереност), средствата за тяхното постигане (налични ресурси и време) и броя на програмите, които трябва да бъдат проверени (над 300 пакета от документи за предоставяне на увереност за 418 програми всяка година).

Комисията подчертава ползата от документните проверки, които ежегодно извършва за всяка програма. Този подход е ефективен и достатъчен по-специално за програми, за които е установено, че години наред отчитат надеждни ниски проценти на грешките. За такива програми многократното повторно изпълнение на одитна дейност от страна на Комисията години наред не би представлявало ефективно използване на одитните ресурси.

Комисията проучва задълбочено съдържанието на всеки пакет от документи за предоставяне на увереност и оценява качеството и пълнотата на предоставената информация, като взема предвид цялата натрупана одитна информация, която е на разположение. Тя проверява по-специално използваните методи за формиране на извадка, изчисляването на отчетените проценти на грешките, как са оценявани установените проблеми и заключенията, направени от одитните органи. Комисията дори преглежда някои досиета по време на такива документни проверки, които при необходимост се допълват от мисии за установяване на фактите на място с цел изясняване на фактите.

Следователно документните проверки позволяват на Комисията да достигне въз основа на своя натрупан опит по отношение на одитните органи и програмите определено ниво на увереност за всички оперативни програми и разходите по тях. В рамките на тези проверки може да се обърне внимание и на някои въпроси относно законосъобразността и редовността, като те се допълват от мисии за установяване на фактите и от задълбочен преглед на работните документи в някои случаи; те също така позволяват да се открият рисковете с оглед на допълнително повторно изпълнение на одитна дейност на място (вж. отговорите на Комисията на точки 25, 26 и 30).

79. Както е посочено в одитната стратегия на Комисията, одитната дейност е съсредоточена върху онези одитни органи, на които Комисията все още не може да разчита в достатъчна степен, за които до момента са извършени ограничени проверки или за които са се появили нови рискове. Въпреки това определено ниво на одитна дейност трябва да се извърши и за други одитни органи, което ще осигури обхващане на основните одитни органи с течение на времето. Този аспект беше взет предвид при определянето на одитния план на Комисията, по-специално в случая на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ през 2019 г. (вж. отговора на Комисията на точка 36).

Новата Дирекция за съвместен одит в областта на сближаването ще осигури допълнително документниране и ясно оповестяване на начина, по който са били приложени нейната оценка на риска, както и другите критерии за създаване на одитния план.

80. Като се има предвид необходимостта от постигане на баланса, посочен в отговора на точка 78 по-горе, Комисията е съгласна, че одитната документация следва да бъде подобрена в някои случаи. Новата служба за съвместен одит в областта на сближаването ще гарантира спазването на въведените изисквания от всички одитори.

По отношение на двата случая, повдигнати от ЕСП, Комисията отбелязва, че в единия случай въпросът има ограничено финансово въздействие върху остатъчния риск, преизчислен от Комисията, и че вторият случай може да изисква допълнителна оценка, както е обяснено в нейните отговори на точки 39 и 40.

81. Съгласно член 75, параграф 2а от POP, Комисията трябва да завърши своя одитен доклад в рамките на 3 месеца въз основа на информацията, с която разполагат одиторите на този етап.

Като цяло органите на държавите членки прилагат корекциите, препоръчани от Комисията в нейните одитни доклади, след размяна на аргументи в процеса на изразяване на възражения; за да използват отново освободените по този начин фондове за други допустими проекти (тази възможност е предвидена по член 145, параграф 5 от POP).

В случай на продължаващо несъгласие Комисията трябва да оцени на етапа на последващи действия цялата допълнителна информация или новите факти, предоставени от държавата членка в отговор на окончателния одитен доклад, тъй като Комисията има задължение за лоялно сътрудничество с държавите членки, както Съдът на ЕС припомня в много решения относно процедурите на Комисията за финансова корекция.

Същото се случва и при последващите действия на Комисията във връзка с резултатите от одитните доклади на ЕСП, когато държавите членки предоставят допълнителни доказателства в този процес (вж. отговора на Комисията на точки 45 и 46).

82. Комисията признава, че процедурите за финансова корекция са дълги и сложни. Регулаторните разпоредби (член 145 от POP) задължават Комисията да следва определени процедурни стъпки, преди да вземе окончателно решение за всяка евентуална финансова корекция. Съгласно принципите на пропорционалност и лоялно сътрудничество Комисията е задължена също така да вземе предвид всяка допълнителна информация, предоставена от държавата членка на всички етапи на процедурата за финансова корекция.

По отношение на нетните финансови корекции, Комисията трябва също така да спазва строгите критерии за такива корекции, определени от съзаконодателя по член 145, параграф 7 от POP, което изисква внимателен анализ на сериозния недостатък, както той е определен в регламента, както и на мерките, предприети от държавата членка, като се вземе предвид допълнителната информация, получена по време на цялата процедура за финансова корекция. Следователно Комисията не може да потвърди дали исканите допълнителни финансови корекции трябва да бъдат нетни или не, преди тази процедура да бъде завършена (вж. отговора на Комисията на точки 47 и 49).

83. Фактът, че някои критерии за допустимост могат да бъдат оценени само при приключване на програмата, е присъщ на многогодишната рамка и правилата на POP. Към момента на годишните отчети декларираните разходи не могат да се считат за потенциално неправомерни по отношение на тези критерии за допустимост, които могат да бъдат оценени едва по-късно или при приключването. Следователно към момента на съответния годишен отчет за дейността не може да има потенциална нередност, която да бъде открита и отчетена, и Комисията няма основание да вземе предвид подобни бъдещи рискове за своите годишни проценти на грешките.

Комисията отново посочва, че процентите на грешките, отчетени в годишния отчет за дейността, се потвърждават въз основа на цялата значима информация, която е на разположение към момента на подписването на годишния отчет за дейността (вж. приложение 5 към годишните отчети за дейността на генералните дирекции, стр. 43 и 58 съответно за ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, както и отговора на точки 28, 56 и 59).

При приключването Комисията проверява систематично всяка програма, за да гарантира, че нивото на неправомерните разходи е под прага на същественост. За програмите за периода 2014—2020 г. процесът на приключване трябва да започне през 2025 г.

Препоръка 2 — Комисията следва да подобри своята одитна дейност, одитната документация и процеса на преглед

Комисията приема частично тази препоръка.

а) Комисията приема буква а) от препоръката.

В съответствие с одитната стратегия на Комисията, одитният план се основава на резултатите от оценката на риска. В съответствие с международните одитни стандарти и предишни препоръки обаче се вземат предвид и други критерии, като наблюдение и обхващане на основните одитни органи с течение на времето.

В рамките на новосъздадената Дирекция за съвместен одит в областта на сближаването Комисията допълнително укрепва одитната пътека за създаването на одитния план, включително ясните връзки с резултатите от оценката на риска, както и с други важни критерии.

Общ отговор на Комисията на препоръка 2, букви б и в):

Комисията приема букви б и в) от препоръката.

Като продължение на предишната си практика Комисията допълнително укрепва одитната пътека и процеса на преглед на извършената одитна дейност, за да гарантира, че контролните списъци и другата одитна документация са достатъчно подробни, за да позволяват преглед, включително от външен одитор.

В рамките на новосъздадената Дирекция за съвместен одит в областта на сближаването Комисията в момента преразглежда и хармонизира одитната методология, която обхваща и одитната пътека и процеса на преглед.

г) Комисията не приема буква г) от препоръката.

Всяка година в своя годишен отчет за дейността (ГОД) Комисията оповестява потвърдените проценти на грешките от предходната счетоводна година за всички оперативни програми и посочва онези, при които одитната дейност все още продължава. В такива случаи Комисията обсъжда с държавата членка преизчислените остатъчни проценти на грешки в рамките на съответните одитни доклади. След това потвърденият процент на грешките се оповестява в писмото за приключване на одита или, когато е приложимо, в решение на Комисията за финансова корекция.

Комисията счита, че всяка отделна допълнителна комуникация в тази връзка за над 400 програми за десетгодишен период на изпълнение би създавала ненужна административна тежест за нейните служби.

84. Целта на формирането на одитна извадка в хода на извършвания от Комисията одит за съответствие е да се прецени дали Комисията може да разчита на работата на одитните органи и на отчетените от тях проценти на грешките. Това се прави най-вече чрез повторно изпълнение на одитна дейност на операции на базата на извадка, като се вземат предвид разходната ефективност на одита и наличните ресурси. Заедно с прегледа на одитната методология на одитния орган това осигурява достатъчна основа за достигане на заключения относно надеждността на работата на одитния орган.

Освен това, когато бъдат открити грешки при повторно формираната извадка, одитните процедури на Комисията предвиждат да продължи да се оценява систематично дали такива грешки могат да се появят отново в останалата част от извадката на одитния орган.

Докато не приключат тази оценка и всички свързани проверки, тази несигурност се взема предвид в остатъчния общ процент на грешките (ООПГ), отчетен като част от КПИ за законосъобразността и редовността в годишните отчети за дейността. Това е отразено в максималния риск за съответните програми и следователно тези остатъчни общи проценти на грешките остават непотвърдени, докато не бъде извършена цялата дейност.

85. Въз основа на своя отговор на точка 84 Комисията счита, че прилага достатъчно разумен подход за оценяването на ключовите показатели за изпълнение, потвърдени от генералните директори за съответните разходи за отчетната година, в съответствие с предишните препоръки в годишния доклад на ЕСП.

Ключовите показатели за изпълнение в годишните отчети за дейността представляват приблизителна оценка на общия риск при плащане за програмите за сближаване, взети заедно към момента на тяхното оповестяване, като се взема предвид цялата налична информация към този момент. Комисията отбелязва, че ключовите показатели за изпълнение включват максимален риск, както е оповестено в годишните отчети за дейността на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за 2019 г. и 2020 г. Въпреки че е под приблизителната оценка на ЕСП за процента на грешките, този диапазон попада в интервала, изчислен от ЕСП за процеса на изготвяне на нейната декларация за достоверност през последните две години.

Ето защо Комисията е убедена, че диапазонът (КПИ и неговата максимална стойност), публикуван в годишния отчет за дейността, отразява разумна и справедлива приблизителна оценка на процентите на грешките за всяка отделна програма и кумулативно за всички програми, въз основа на цялата налична информация към момента на подписването на годишния отчет за дейността.

86. В съответствие с регулаторната рамка за периода 2014—2020 г. държавите членки сертифицират разходите и отчитат резултатите от своите контроли и одити в пакетите от документи за предоставяне на увереност, представяни до 15 февруари всяка година.

Резервите в годишните отчети за дейността се основават на цялата информация, налична към момента на подписването на годишния отчет за дейността, включително оценките на въздействието на предишни недостатъци върху последните отчетени проценти на грешките и одитни становища. Например в своя годишен отчет за дейността за 2020 г. ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ ясно посочва, че четири резерви се основават на недостатъци или съмнения относно надеждността на процентите на грешките, отчетени през предходни години и нерешени към момента на получаване на новите, по-положителни пакети от документи за предоставяне на увереност. Ето защо в случай на съмнения или установени рискове Комисията прилага разумен подход за собственото си отчитане в ГОД и оценява нивото на риска за съответните програми с единна ставка и изразява допълнителни резерви при необходимост.

Проверката на законосъобразността и редовността на разходите е непрекъснат процес през периода, предложен в регламента за извършване на одити, докато ГОД дава картина на актуалното положение към даден момент (април) за съответните разходи през отчетната година (изискване във Финансовия регламент). Към момента на подписване на ГОД Комисията разбираемо не може да предвиди резултатите от одити, които ще бъдат извършени след тази дата.

Препоръка 3 — Комисията следва да засили основните елементи на информацията за редовността на разходите, предоставена в ГОД

Комисията приема частично тази препоръка.

а) Комисията не приема буква а) от препоръката.

Комисията счита, че диапазонът за ключовите показатели за изпълнение, включително максималните рискове, оповестени в годишните отчети за дейността, представлява разумна и справедлива приблизителна оценка на нивото на грешки за съответните разходи за годината, като се вземат предвид цялата налична информация към момента на подписването на отчетите и всички потенциални оставащи случаи на несигурност за някои програми.

В съответствие с този диференциран подход Комисията не счита, че грешките, открити чрез одити за съответствие в някои програми и държави членки, непременно възникват и в другите неодитирани програми и държави членки.

б) Комисията приема буква б) от препоръката.

В последните годишни доклади за дейността (които не са предмет на одита на ЕСП), Комисията се постарала да обясни в кратък преглед с илюстрации и примери как генералните дирекции получават разумна увереност за всяка програма. В годишните отчети за дейността се описват предишните недостатъци, открити в отчетените проценти на грешките и системите за управление и контрол, както и предприетите действия за подобряване на положението (вж. страници с обобщена информация 27—30 от ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ и 45—53 от ГОД на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, и приложения 7В и 7О и 7 от ГОД за 2020 г. съответно на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“).

Комисията също така ще продължи ясно да оповестява в приложение 5 към ГОД „критериите за прага на същественост“ за изразяването на резерви, като взема предвид най-новата информация, предоставена в пакетите от документи за предоставяне на увереност, включително подлежащите на отчитане проценти на грешките (вж. съответно страници 44 и 58 от приложенията към ГОД за 2020 г. на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“).

Общ отговор на Комисията на точки 87 и 88:

Комисията счита, че подробните инструкции и насоки за службите и прегледът на качеството, извършван от Централните служби, гарантират, че приблизителните оценки, съдържащи се в годишните отчети за дейността и агрегирани в ГДУИ, представляват разумен и справедлив поглед върху риска при плащане за съответните разходи за годината.

ГДУИ преминава през строг процес на подготовка и вземане на решения: подкрепа от Генералния секретариат и ГД „Бюджет“, консултации между службите и пълен процес на приемане от колегиума на членовете на Комисията, включително специални срещи в кабинетите на членовете на Комисията. Освен това Централните служби получават подробни насоки от Общия управителен съвет относно съдържанието и структурата на ГДУИ. Това се случва в ключови моменти от подготовката на доклада: в началото на процеса и след партньорските проверки на годишния отчет за дейността (вж. също отговорите на Комисията на точки 71, 73 и 74).

Препоръка 4 — Централните служби следва да получават инструкции за изготвянето на Годишния доклад за управлението и изпълнението от колегиума на членовете на Комисията, който носи крайната отговорност за него

Комисията приема частично тази препоръка.

Комисията счита, че предвид въведения процес за изготвянето на ГДУИ (вж. отговорите на Комисията на точки 71—74), неговото съдържание е подходящо и надеждно.

Комисията ще проучи как основните насоки, предоставени от Общия управителен съвет на Централните служби относно съдържанието и структурата на ГДУИ, биха могли да бъдат допълнително засилени през следващите години и ще припомни ролите и отговорностите при изготвянето и прегледа на ГОД и изготвянето на ГДУИ, както е посочено в правилата за управление на Комисията.

Общият управителен съвет, който е на върха на структурата на корпоративно управление на Комисията, наблюдава изготвянето на ГДУИ и следователно е подходящият орган, който да предоставя насоки относно съдържанието на доклада. В качеството си на наблюдатели в Общия управителен съвет Кабинетът на председателя и членът на Комисията, отговарящ за бюджета, са част от тези обсъждания.