



SIGMA

Підтримка поліпшення
управління і керівництва
в країнах Центральної та Східної Європи

Загальне розповсюдження
OCDE/GD(97)163

**РЕЗУЛЬТАТИ ВСТУПУ
ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ
ЧАСТИНА 1: СКЛАДАННЯ БЮДЖЕТУ
ТА ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ**

ПУБЛІКАЦІЇ SIGMA: № 19

Українське видання



Спільна ініціатива
центру OECD/СЕТ ЕС/PHARE
яка головним чином фінансується ЕС/PHARE

ББК 65. 5
Р – 34

Р – 34

Результати вступу до ЄС. Частина 1: складання бюджету та фінансовий контроль / Переклад з англійської Л. Б. Магдюк, О. М. Рудік. – Дніпропетровськ: Центр економічної освіти, 2001. – 180 с.

Публікації SIGMA: № 19

ISBN 966-7214-55-9

Видання цієї публікації стало можливим завдяки гранту, наданому Дніпропетровському філіалу Української Академії державного управління при Президентові України в рамках проекту «Переклад публікацій SIGMA та інших видань на мови країн Центральної та Східної Європи».

Українська Академія державного управління при Президентові України висловлює подяку Організації економічного співробітництва і розвитку – OECD за надання авторського права на переклад і видання цієї публікації.

Переклад цих матеріалів став можливим завдяки підтримки проекту «Ініціативи реформ місцевого самоврядування та державної служби» Інституту відкритого суспільства (LGPSRI/OSI).

Дніпропетровський філіал Української Академії державного управління висловлює подяку NISPAcee та SIGMA/OECD за підтримку перекладу та видання цієї публікації.

Переклад здійснено з англійського та французького текстів, які є офіційними версіями цієї публікації під назвами: «*Effects of European Union Accession: Part I Budgeting and Financial Control / Incidences de l'adhésion à l'Union européenne Partie 1, controles budgétaire et financier*». SIGMA Papers: № 19. Copyright OECD, Paris, 1997.

OECD не несе відповідальності за якість перекладу та його відповідність до оригіналу.

ISBN 966-7214-55-9

© OECD, 1997.

© Л. Б. Магдюк, О. М. Рудік,
український переклад, 2001

© Українська Академія державного управління
при Президентові України
Дніпропетровський філіал, 2001

ПРОГРАМА SIGMA

Програма SIGMA – Підтримка Удосконалення Керування і Менеджменту в країнах Центральної та Східної Європи – є спільною ініціативою Центру Організації Економічного Співробітництва і Розвитку в співробітництві з програмами Європейського Союзу: “Економіка перехідного періоду” і Phare. Дана ініціатива підтримує зусилля адміністративної реформи в тринадцяти країнах у перехідному періоді, і переважно фінансується Програмою Phare Європейського Союзу.

Організація Економічного Співробітництва і Розвитку – міжурядова організація з 29 демократичних держав з розвинутою ринковою економікою. Її Центр Співробітництва з країнами не членами ЄС надає консультації та поради з широкого кола економічних проблем для реформаторських перетворень у країнах Центральної та Східної Європи і колишньому Радянському Союзу. Phare фінансово підтримує країни-партнери в Центральній і Східній Європі, доки вони досягнуть рівня, необхідного для прийняття зобов'язань членів Європейського Союзу.

Phare і SIGMA обслуговують одні й ті самі країни: Албанію, Боснію і Герцеговину, Болгарію, Чеську Республіку, Естонію, колишню Югославську Республіку Македонії, Угорщину, Латвію, Литву, Польщу, Румунію, Словаччину і Словенію.

Заснована у 1992, SIGMA працює в межах Служби державного менеджменту. Керування Організації економічного співробітництва і розвитку забезпечує висококваліфікований інформаційний аналіз державного менеджменту для політиків і полегшує контакти і обмін досвідом менеджерів публічного сектора. SIGMA пропонує доступ країн-бенефіціантів до групи досвідчених державних адміністраторів, порівняльної інформації і технічних знань, пов'язаних зі Службою державного менеджменту.

Серед цілей програми SIGMA:

- допомагати країнам-бенефіціантам в їхніх пошуках оптимального управління для поліпшення адміністративної ефективності і просування персоналу публічного сектору шляхом прихильності до демократичних цінностей, етики і поваги до закону;
- допомагати створенню на місцях і на центральному урядовому рівні можливостей для подолання протиріч. Здійснити інтернаціоналізацію планів інтеграції до Європейського Союзу;
- підтримувати ініціативи Європейського Союзу й інших донорів, допомагати країнам-бенефіціантам у реформуванні державної служби і внесенні вкладу в координацію донорської діяльності.

Протягом всієї діяльності програма ініціатив віддає головні пріоритети поліпшенню співробітництва між урядами. До практики програми входить забезпечення господарської підтримки для формування групи спеціалістів-практиків державної служби в Центральній і Східній Європі, і їхніх зв'язків з колегами в країнах-членах OECD.

SIGMA працює в п'ятьох технічних областях: Адміністративна реформа та національні стратегії; менеджмент створення політики, менеджмент витрат, менеджмент державної служби і адміністративного нагляду. Крім того, Відділ інформаційних послуг розповсюджує друковані та електронні версії публікацій за означеними темами.

Авторські права OECD/Copyright OECD, 1998

За дозволом на друкування, переклад цих матеріалів або їх частини звертатися за адресою: Head of Publication Services, OECD, 2, rue Andre-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

Погляди, викладені в цій публікації не є офіційною точкою зору Комісії, країн-членів OECD, а також країн Центральної та Східної Європи, які беруть участь у Програмі SIGMA.

ПЕРЕДМОВА

Відповідність вимогам Європейського Союзу стосовно бюджетного і фінансового контролю, а також аудиту є одним з основних зобов'язань для членів ЄС. SIGMA досліджує це в двох публікаціях, в яких хронологічно описується досвід з інтегрування процедур та вимог бюджетного і фінансового контролю в національних програмах семи країн-членів ЄС, включаючи його трьох нових вступників. Публікації також містять централізовані інструкції та процедури, що використовуються Європейською Комісією і Європейським судом аудиту. Вона доповнює публікацію SIGMA № 20 “Результати вступу до Європейського Союзу – Частина 2. Зовнішній Аудит” стосовно впливу приєднання до ЄС на зовнішній аудит.

Ціль даних публікацій допомогти центральним і східноєвропейським країнам, що звернулися з проханням прийняти їх в члени Європейського Союзу, отримати порівняльну інформацію про різні підходи і шляхи прийняття рішень, які використовуються країнами – членами ЄС, та підвести підсумки отриманого досвіду.

Підхід повинен забезпечити короткий огляд теми та аналіз ключових питань, висунутих для обміркування і дебатів. Увага зосереджується на практичному досвіді і висновках, зроблених тими, хто був залучений до щоденної роботи з адаптації і розвитку урядового адміністрування в семи країнах.

Також у цих двох публікаціях пояснюється сутність прийнятої політики виконання і огляду інструкцій і використовуваних процедур. Додатки містять списки скорочень і термінів, а також інструкцій ЄС з повною довідковою цифровою інформацією, щодо формування бюджету, фінансового контролю і зовнішнього аудиту.

Дані публікації не повинні розглядатися як “кінцевий продукт”. Вони мають стати теоретичною основою для подальших семінарів, симпозіумів, дискусій і обговорень між фахівцями-практиками в країнах Центральної та Східної Європи і країнах-членах ЄС.

Підготовка публікацій, що була завершена наприкінці весни 1997 року, походила разом з групою радників, до якої входили автори, представники міністерств фінансів, комітетів з питань Європейської інтеграції, вищих аудиторських установ з Чеської Республіки, Угорщини та Польщі. Автори статей працюють в урядових і вищих аудиторських установах Австрії, Данії, Фінляндії, Франції, Португалії, Швеції і Великобританії.

SIGMA висловлює подяку авторам публікацій і членам групи радників за їх натхненну і віддану роботу, а також інституціям, які вони представляють, за активну підтримку проекту. Погляди авторів, викладені в цій публікації, не обов'язково відбивають погляди інституцій, які вони представляють, групи радників, чи SIGMA.

Ініційований у SIGMA Лэрри О'тулом (Larry O'Toole) і здійснений під керівництвом Кжелл Ларссон (Kjell Larsson), проект розроблявся в тісному співробітництві з Ричардом Аленом (Richard Allen) за адміністративної та технічної підтримки Белінди Хопкінсон (Belinda Hopkinson), Майкла Коча (Michael Koch), Франсуази Лоччі (Francoise Locci), Алеути Вернберг (Alette Wernberg). Очікується видання даної публікації на французькій мові під назвою *Les incidences de l'adhésion à l'Union européenne — Partie 1, processus de budgétisation et contrôle financier (Documents SIGMA : N° 19)*.

Для детальнішої інформацією, будь ласка, звертайтеся до Кжелл Ларссон (Kjell Larsson) за адресою, яка наведена нижче.

Дану публікацію здійснено за підтримки Генерального Секретаря OECD.

SIGMA - OECD, 2, rue Andre-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

Tel. (33.1) 45.24.79.00; Fax (33.1) 45.24.13.00

e-mail: sigma.contact@oecd.org; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

ЗМІСТ

| | |
|---|----|
| ПРОГРАМА SIGMA..... | 3 |
| ПЕРЕДМОВА..... | 4 |
| СТИСЛИЙ ОГЛЯД ВИПУСКУ <i>К. Дж. Карей</i> | 8 |
| 1. Бюджет – стислий огляд | 9 |
| 2. Держава-член ЄС як вкладник | 10 |
| 3. Держава-член ЄС як вкладник | 11 |
| (a) Сільськогосподарський (Гарантійний) фонд | 11 |
| (b) Структурні фонди | 12 |
| 4. Координація фінансового контролю на рівні Європейського Союзу та на національному рівні | 13 |
| 5. Загальна структура контролю | 14 |
| 6. Висновки | 15 |
| АВСТРІЯ <i>Едіт Петерс</i> | 16 |
| 1. Резюме розділу | 16 |
| 2. Національна система | 17 |
| 2.1. Політична та організаційна структура уряду | 17 |
| 2.2. Федеральний рівень та федеральний бюджет | 18 |
| 2.3. Головні бюджетні органи | 18 |
| 2.4. Вплив членства в ЄС на австрійський бюджет | 20 |
| 3. Управління надходженнями та фондovими коштами Співтовариства | 21 |
| 3.1. Класифікація надходжень фондovих коштів для цілей бюджету | 21 |
| 3.2. Менеджмент прямих Структурних фондovих коштів | 21 |
| 3.3. Трансферти фондovих коштів Співтовариства через платіжне агентство кінцевим бенефіціантам | 22 |
| 3.4. Системи, рутини та процедури фінансового контролю | 24 |
| 3.5. Постфінансування та його вплив на національний бюджет | 25 |
| 3.6. Розподіл відповідальності між різними органами з метою вірної імплементації та контролю за використання фондovих коштів | 26 |
| 4. Управління власними ресурсами | 26 |
| 4.1. Оцінка мита та сільськогосподарських надходжень | 26 |
| 4.2. Стягнення мита й сільськогосподарських зборів | 27 |
| 4.3. Антишахрайські заходи | 27 |
| 4.4. Обчислення власних ресурсів, оснований на ПДВ та четвертого ресурсу (власних ресурсів, оснований на ВВП) | 28 |
| 4.5. Процедури переміщення та обліку національних внесків в ЄС | 28 |
| 4.6. Підготовка статистики | 29 |
| 5. Бюджетний процес Співтовариства | 29 |
| 5.1. Роль міністерства фінансів, галузевих міністерств, агентств, регіональних та місцевих органів влади, інших організацій та постійних представництв у Брюсселі | 29 |
| 5.2. Зміни в національних бюджетних законах, процедурах та системах | 30 |
| 5.3. Прогнозування надходжень фондovих коштів та внесків | 30 |
| 6. Кооперація, координація та контакти | 31 |
| 6.1. Контакти з Комісією та з іншими країнами-членами ЄС | 31 |
| 6.2. Міжсекційна координація | 32 |
| 6.3. Інспекційні перевірки різними аудиторськими органами | 32 |
| 7. Організаційні питання | 33 |
| 7.1. Людські й технічні ресурси | 33 |
| 7.2. Тренінг | 33 |
| Додаток 1. Вступ Австрії до Європейського Союзу..... | 34 |
| Додаток 2. Внески до бюджету ЄС та витрати з нього..... | 36 |
| Додаток 3. Структурні фонди ЄС в Австрії: взаємопроникнення концептуальної і фінансової координації програм..... | 37 |
| Додаток 4. Структурні фонди в Австрії: фінансові процедури – регіональні програми..... | 38 |
| Додаток 5. Фінансовий контроль: національна система в Австрії..... | 39 |

ДАНІЯ *Георг Гінзбург*

СТРУКТУРНІ ФОНДОВІ КОШТИ ЯК СИТУАТИВНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ 43

1. Резюме розділу. 43
2. Вступ 44
3. Поняття фінансового контролю 45
4. Юридичне регулювання фінансового контролю у сфері Структурних фондів з боку ЄС 45
5. Передумови та структурні умови фінансового контролю грантів Структурних фондів в Данії 46
6. Фінансовий контроль міністерств, відповідальних за Структурні фонди 48
7. Довірений народний фінансовий контроль використання Структурних фондів 49
8. Партнерство з Європейською Комісією щодо фінансового контролю використання грантів Структурних фондів 51

ФІНЛЯНДІЯ *Ейжа-Лііна Лінкола* 54

1. Резюме розділу 54
2. Засади 55
3. Законодавча база та інструкції 56
4. Ролі та обов'язки 57
- 4.1. Річний бюджетний цикл державного бюджету 57
- 4.2. Підготовка питань бюджету ЄС 58
5. Вплив членства в ЄС на підготовку пропозиції державного бюджету 59
- 5.1. Платежі до бюджету ЄС 59
- 5.2. Платежі з бюджету ЄС у фінський державний бюджет або для фінансування поза бюджетом 60
- 5.3. Витрати на адміністративну та іншу підготовчу роботу 63
6. Оцінювання та аудит 63
7. Заключні висновки 64
- 7.1. Робота з арбітражного програмування 64
- 7.2. Комплексні системи та велика кількість діячів 64
- 7.3. Моніторинг 65
- 7.4. Збільшення робочого навантаження 65
- 7.5. Потреби в тіснішому співробітництві 65
- 7.6. Всебічний тренінг для державних службовців 65

ФРАНЦІЯ *Бенуа Шеваше* 67

1. Вступ 67
2. Інституційна структура 67
- 2.1. Держава 67
- 2.2. Бюджетні організації держави 68
- 2.3. Органи місцевого самоврядування 69
3. Значення бюджету громад у французьких державних фінансах 70
4. Управління бюджетом Співтовариства у Франції 70
5. Менеджмент власних ресурсів 72
6. Управління витратами 73

Додаток 1. Захист фінансових інтересів ЄС 76

ПОРТУГАЛІЯ *Вітор Калдейра* 79

1. Резюме розділу 79
2. Національна система 80
- 2.1. Юридична система складання бюджету та фінансового контролю 80
- 2.2. Організаційна структура фінансового контролю 80
3. Головні зміни в національній системі 80
- 3.1. Власні ресурси 80
- 3.2. Фондові кошти Європейського Союзу 83
4. Бюджетний процес Співтовариства 89
- 4.2. Зміни в процедурах національного бюджету (SEM 2000) 89
5. Кооперація та координація 89

| | |
|--|-----|
| 5.1. Кооперація та координація з Європейською Комісією та іншими державами-членами ЄС | |
| 89 | |
| 5.2. Інспекторські перевірки різними уповноваженими органами | 90 |
| 6. Управлінські та організаційні питання | 90 |
| 6.1. Адміністративні заходи | 90 |
| 6.2. Професійні навички | 91 |
| Додаток 1. Інтегроване бачення португальської системи фінансового контролю Структурних Фондів | 93 |
| ШВЕЦІЯ Ульріка Барклунд Ларсен | 94 |
| 1. Резюме розділу | 94 |
| 2. Вступ | 95 |
| 2.1. Шведська адміністративна модель | 95 |
| 2.2. Референдум | 95 |
| 2.3. Стисло про Угоду про Європейську економічну зону та складання статуту | 95 |
| 3. Організаційний і горизонтальні заходи у сфері складання бюджету та фінансовому контролю | 96 |
| 3.1. Роль міністерства фінансів | 96 |
| 3.2. Практичні приготування та принципові рішення до членства в ЄС | 97 |
| 3.3. Питання, які вимагають заходів щодо бюджету ЄС та бюджетного процесу, включаючи внесок Швеції | 98 |
| 3.4. Питання, що вимагають заходів у сфері фінансового контролю, аудиту та анти-шахрайства | 100 |
| 4. Деякі уроки, винесені з різних секторів | 105 |
| 4.1. Митні збори та інші податки | 105 |
| 4.2. Сільське господарство | 105 |
| 4.3. Структурні фонди | 106 |
| Додаток 1. Шведська бюджетна та аудиторська системи | 107 |
| Додаток 2. Деякі додаткові дані | 113 |
| ВЕЛИКА БРИТАНІЯ Ніколас Летт | 117 |
| 1. Резюме розділу | 117 |
| 2. Вступ | 117 |
| 3. Національна система у Великій Британії | 117 |
| 4. Стосунки між парламентом (для цих цілей Палатою общин) та виконавчою владою ("Короною") | 118 |
| 5. Стосунки всередині виконавчої влади | 118 |
| 6. Наслідки членства в ЄС | 119 |
| 6.1. Фінансові наслідки | 119 |
| 6.2. Технічні наслідки | 119 |
| 6.3. Дохідна частина | 120 |
| 6.4. Витратна частина | 121 |
| 7. Інтеграція фінансів ЄС в національний бюджет | 121 |
| 7.1. Загальні принципи | 121 |
| 7.2. Презентація національного бюджету | 121 |
| 7.3. Обробка надходжень з бюджету ЄС в бюджетах департаментів | 122 |
| 8. Сфери стратегічного інтересу до міністерств фінансів ЄС | 123 |
| 8.1. Центральні фінансові функції | 123 |
| 8.2. Фінансовий менеджмент та шахрайство | 123 |
| 8.3. Бюджетна дисципліна | 124 |
| 8.4. Ширші напрями політики ЄС з фінансовими та економічними наслідками | 124 |
| 9. Адміністративні і процедурні заходи | 124 |
| 9.1. Співробітництво між міністерствами фінансів | 124 |
| 9.2. Організація бюджетних справ ЄС в міністерствах фінансів | 125 |
| 9.3. Стосунки міністерства фінансів з іншими міністерствами | 125 |
| 9.4. Постійне представництво в Брюсселі | 126 |
| 10. Перспектива фінансового менеджменту впродовж наступних декількох років | 126 |

11. SEM 2 000 126

| | |
|--|-----|
| Додаток 1. Технічна примітка щодо стосунків між бюджетом Європейського Співтовариства та національними державними фінансами у Великій Британії | 129 |
| Менеджмент діяльності Європейського коригуючого і гарантійного фонду | 133 |
| для сільського господарства (EAGGF) в країнах-членах ЄС <i>Брайан Грей</i> | 133 |
| 1. Процес прийняття рішень | 133 |
| 2. Комплектування кадрами Управління операцій гарантійного фонду в Брюсселі | 133 |
| 3. Організація служб в країнах ЄС | 134 |
| 3.1. Процедура розгляду, перевірки та оплати заявок | 134 |
| 3.2. Аудиторські відділи | 135 |
| 4. Перевірка надійності рахунків | 135 |
| Фінансовий контроль та аудит в Європейському Союзі <i>Алан Пратлей</i> | 137 |
| 1. Вступ | 137 |
| 2. Фінансовий контроль і аудит на рівні Комісії та поза нею: огляд | 137 |
| 3. Фінансовий контроль і аудит в Європейській комісії | 138 |
| 4. Фінансовий контроль і аудит в країнах ЄС | 138 |
| 4.1. EAGGF-Гарантійний фонд | 139 |
| 4.2. Структурний фонд і Фонд єдності | 139 |
| 4.3. Дохід ЄС. | 140 |
| 5. Координація фінансового контролю й аудиту між Комісією і членами ЄС | 140 |
| 6. Фінансовий контроль і аудит інших сфер витрат та надходжень | 142 |
| 6.1. Країни Центральної та Східної Європи | 143 |
| 6.2. Центральноєвропейські країни (СЕС) | 143 |
| 7. Внутрішній контроль, внутрішній аудит, зовнішній аудит у центральноєвропейських країнах | 144 |
| Додаток 1. Бюджетні процедури | 146 |
| Додаток 2. Перевірка надійності процесу розрахунків..... | 148 |
| Додаток 3. Список корисних термінів | 149 |
| Додаток 4. Деякі інструкції ЄС стосовно складання бюджету, | 159 |
| фінансового контролю та зовнішнього аудиту..... | 159 |
| Додаток 5. Список скорочень | 163 |
| Додаток 6. Члени довідкової групи..... | 166 |

СТИСЛИЙ ОГЛЯД ВИПУСКУ

К. Дж. Карей¹

1. Відповідність вимогам Європейського Союзу стосовно бюджетного і фінансового контролю, а також аудиту є одним з основних зобов'язань членів ЄС. Це може залучати екстенсивну модифікацію національних бюджетних процедур нових країн-членів ЄС. Дана публікація містить статті авторів з окремих країн, в яких докладніше описується досвід окремих країн-членів ЄС. Вона доповнює публікацію SIGMA № 20 “Результати вступу до Європейського Союзу. Частина 2: зовнішній аудит” стосовно впливу вступу в ЄС на аудит. В обох випадках прийнятий підхід являє собою аналіз обраних проблем для використання в дискусіях та дебатах.

2. Програма SIGMA впевнена, що об'єднання відповідей різних країн-членів ЄС на вимоги бюджетного і фінансового контролю за членством в ЄС могли б бути корисними для країн-претендентів

¹ К. Дж. Карей (C.J. Carey) – голова відділу примирення Європейської Комісії з питань перевірки надійності рахунків EAGGF. Колишній службовець Казначейства Сполученого Королівства, пан Карей протягом чотирьох років (1974 –78) був у штаті Постійного Представництва Сполученого Королівства в ЄС в Брюсселі і згодом спеціалізувався в державному аудиті та парламентській підзвітності витрат. В 1983 році він залишив державну службу Сполученого Королівства у зв'язку з призначенням його членом Європейського суду аудиторів, він обіймав цю посаду протягом дев'яти років.

з Центральної та Східної Європи, а також були б показником для можливої майбутньої експертизи триваючої програми реформи фінансового менеджменту ЄС.

3. Дана оглядова публікація пропонує квінтесенцію досвіду деяких країн-членів ЄС. Це обов'язково спрощено та вибірково. Для того щоб повною мірою зрозуміти вимоги бюджетного і фінансового контролю ЄС, не можна залишити поза увагою вивчення відповідних законодавчих документів, які перелічені в додатку 4.

4. Донедавна ЄС не намагався нав'язувати використання визначених механізмів бюджетного менеджменту на національному рівні, а надавав країнам-членам ЄС свободу у виборі кращих шляхів інтегрування потоків фондів коштів з бюджету ЄС та в бюджет ЄС з їх власними національними фінансами. Тепер ця ситуація повинна тепер змінитися.

5. Механізми управління фінансами ЄС завжди були в центрі триваючих дебатів серед інституцій в межах країн-членів ЄС протягом минулого десятиріччя. У результаті запропоновані важливі реформи з метою збільшення підзвітності та надання "якості за гроші". Розширення ЄС та попередні переговори, ймовірно, мають надати стимулу реформуванню, як правил складання бюджету ЄС, так і деяких напрямів політики витрат, прийнятих бюджетом ЄС, особливо таких, що стосуються сільськогосподарської політики та Структурних фондів. Дана публікація підкреслює, що для країн, які недавно вступили в ЄС, це може бути одним з елементів процесу фундаментальної реформи національних політичних структур та фінансових систем. В такому разі реформи в ЄС та на національному рівні можуть бути взаємно підтримуючими.

1. Бюджет – стислий огляд

6. Комісія, Рада та парламент роблять свій внесок в щорічне прийняття бюджету ЄС, при цьому парламент має останнє слово стосовно більшості питань. Процес прийняття бюджету є довгим і складним. Ознайомлення з ним – це необхідна умова для будь-якої нової країни-члена ЄС.

7. Весь бюджет ЄС формується з надходжень від країн-членів ЄС, саме вони і здійснюють більше 80 % витрат, хоча остаточну відповідальність за реалізацію бюджету несе Комісія. Для країн-членів ЄС деякі витрати бюджету ЄС замінюють еквівалентні національні витрати. Це було вірним для більшості витрат ЄС на підтримку сільськогосподарського розвитку, частково витрати в цьому напрямку продовжуються. Існують й інші витрати, які, очевидно, навмисно додатково залучають до еквівалентних національних програм. Структурні фонди (SFs) є самими зрозумілими в даний період.

8. Для будь-якого конкретного бюджету ЄС розмір внеску країни-члена ЄС (і її розподіл між різними джерелами доходу) встановлюється апріорно відповідно до закону ЄС; але загальна сума бюджету є, звичайно, питанням для переговорів між країнами-членами ЄС і між установами. Права окремої країни-члена ЄС на бюджетні й інші надходження з коштів ЄС є в значній мірі питанням для переговорів.

9. Держава-член ЄС в контексті бюджету ЄС повинна бути здатною виконувати три основні функції:

i) Інформаційна функція: країна-член ЄС має потребу в надійній інформації в доступній формі для здійснення контролю та прогнозування впливу бюджету ЄС на національний бюджет; інформація є також необхідним джерелом бюджетних даних для Комісії, особливо важливого для прогнозування власних ресурсів, рухів сільськогосподарських акцій і визначення рейтингу здійснення програм SF. Держави-члени ЄС мають загальне зобов'язання згідно зі Статтею 5 Римської угоди (що була підкріплена Амстердамською угодою) допомагати Комісії у керуванні бюджетом.

ii) Функція ведення переговорів: у своїх власних інтересах країна-член ЄС має вести переговори: а) як член Ради про розмір і склад бюджету; б) як член Ради і член Комісії для максимізації отриманої неї вигоди від SF.

iii) Функція погодження: країна-член ЄС повинна виконувати відповідні правила ЄС відносно зборів та трансфертів бюджетних доходів і належного керування фондовими коштами, отриманими з бюджету ЄС. Вона повинна бути уважною в запобіганні, виявленні й повідомленні про шахрайство і порушення у використанні фондових коштів ЄС. Комісія вимагає від країни-члена ЄС не тільки виконувати правила, але й продемонструвати у вигляді документів чи інших доказів, що процедури або заходи були виконані вірно.

10. Для країн-претендентів ефективно виконання цих функцій, як правило, веде до істотних змін в урядовому механізмі і до витрат деяких додаткових ресурсів. Облік і аудиторська експертиза, обчислювання ресурсів буде особливо доречним. Навряд чи існує така пора року, коли та або інша бюджетна справа не виноситься на порядок денний до Ради на міністерському або іншому офіційному рівні в Брюсселі. Діапазон інтересів, на які впливає бюджет ЄС, та швидка відповідь, яку вимагають від національних представництв в Брюсселі, робить обов'язковим для країн-членів ЄС мати ефективні процедури для координування поглядів, думок різних урядових служб.

2. Держава-член ЄС як вкладник

11. Доповіді країн-членів справляють враження, що адаптація до вимог системи “власних ресурсів” (див. додаток 3 “Список важливих термінів”) була важким досвідом для більшості країн-членів ЄС.

12. Перспективним країнам-членам ЄС буде необхідно адаптувати свої митні оподаткування до внутрішніх, щоб направляти до ЄС необхідну суму з власних ресурсів (усе мито та сільськогосподарські збори) і долю з ПДВ. Так, для органів влади Португалії, як і для органів влади інших країн, однією з головних проблем під час вступу до ЄС була необхідність підвищити професійні навички посадових осіб на всіх рівнях митної адміністрації. Було прийнято рішення провести загальний курс навчання для митних посадових осіб в Комісії. Вступ до ЄС передбачає організацію оподаткування та збору мита на рівні ЄС (це є суб'єктом для певних трансформацій). Органи влади Австрії у своїй доповіді звертають увагу на певний досвід країни: “Одна з істотних задач в підготовці до вступу полягає в тому, щоб передбачити час на адаптацію національного законодавства до митних вимог”. Це також передбачає введення системи ПДВ непрямого оподаткування там, де така система ще не діє.

13. Забезпечення сумісної з ЄС інформації про ВВП може також створювати труднощі для країн-членів ЄС. Органи влади Швеції прокоментували: “Стосовно різних типів платежів, що складають власні ресурси (шведський внесок) в бюджеті ЄС, платежі на базі ПДВ є найскладнішими, вони вимагають нових обчислень та вірної статистичної документації. Також необхідно скорегувати систему національного обліку таким чином, щоб стало можливим надавати інформацію, необхідну для обліку платежів на основі ВВП”.

14. В той час коли повна еволюція внесків країн-членів ЄС до бюджету ЄС стає справою національного міністерства фінансів, до управління його складними частинами, як правило, залучаються різні агентства та рівні уряду. Сільськогосподарська політика, митниця, непряме оподаткування і статистика належать до проблемних питань. Більшість країн-членів ЄС знайшли необхідним заснувати фахові підрозділи в межах бюджетних секторів міністерств фінансів для координації всіх справ, пов'язаних з веденням обліку, звітності та з виплатою внеску. Шведський досвід є типовим: “На наш погляд, дуже важливо, щоб робота стосовно виплати внесків була повністю скоординована. Ця координація повинна здійснюватися міністерством фінансів. Це дозволяє не тільки отримувати повну картину справ, але також організовувати діалог та партнерські стосунки з Комісією. Це спрощує проблему як для Комісії, так і для національного державного управління”.

15. Так звані традиційні власні ресурси (всі надходження з податків та мита в країні-члені ЄС, які становлять менше 10 % від сукупних зборів) є юридичною власністю Співтовариства. Держава-член ЄС діє як агент Співтовариства під час збору цих фондкових коштів та під час передачі їх Комісії. Тому ці фондкові кошти повинні бути передані безпосередньо Комісії, минаючи національні бюджетні процедури. Деякі країни-члени ЄС використовують ведення бухгалтерського обліку за типом *pro forma*, для того щоб забезпечувати свій парламент цифровими даними.

3. Держава-член ЄС як вкладник

(а) Сільськогосподарський (Гарантійний) фонд

16. Цей фонд нараховує приблизно половину всіх витрат бюджету ЄС. Щоденний менеджмент витрат, які повністю відшкодовуються Комісією, є повноваженням країн-членів ЄС. Затримка між виплатою фондкових коштів бенефіціантам та відшкодуванням їх Комісією становить принаймні два з половиною місяці. Нова країна-член ЄС повинна бути готовою забезпечити початкове фінансування.

17. Кожен з цих заходів, які фінансуються за рахунок фонду, зафіксовані в постійному специфічному законодавстві нормативних актів Ради або Комісії. Щорічний бюджет уможливорює виплату достатньої кількості фондкових коштів для того, щоб забезпечити країни-члени ЄС виконанням своїх зобов'язань перед бенефіціантами за різними критеріями. Витрати на деякі заходи, особливо на ті, що спрямовані на підтримку цінової політики, дуже непостійні, а отже їх важко прогнозувати. Численні робочі групи в Брюсселі намагаються стежити за витратами щомісячно. В той час інші робочі групи чекають на пропозиції Комісії щодо нових законів або поправок. Звичайно, це робиться для посилення фінансового й облікового контролю в країнах-членах ЄС та зменшення ризику шахрайства. Така

діяльність потребує від експертів із сільськогосподарських та бюджетних справ багато часу та навичок ведення переговорів.

18. Країна-член ЄС зобов'язана організувати одне або більше платіжних агентств для трансфертних платежів бенефіціантам надходжень з фонду. Статус платіжного агентства країни-члена ЄС надається тільки тим структурним підрозділам, які можуть продемонструвати здатність дотримуватися високих стандартів облікової та бухгалтерської діяльності, фінансового менеджменту та фінансового контролю. Критерії, якими країна-член ЄС повинна керуватися при прийнятті рішення про надання статусу платіжного агентства, детально описані в інструкції 1995 року. Держави-члени ЄС також повинні обрати сертифікаційну структуру, яка б не належала до державного сектора і була б операційно незалежною від платіжного агентства, для того щоб запроваджувати аудиторську перевірку щорічних рахунків та облікових записів кожного платіжного агентства.

19. Згідно з так званими процедурами перевірки надійності рахунків Комісія розглядає річні рахунки платіжних агентств в світлі проведення аудиторської перевірки сертифікаційним органом. Окремо від перевірки щорічних облікових записів та рахунків Комісія може провести додатково більш детальну аудиторську перевірку використання фондів коштів ЄС платіжними агентствами згідно з правилами ЄС. Такий тип аудиторської перевірки часто охоплює більше ніж одну країну-члена ЄС. Якщо Комісія знаходить докази, що платіжне агентство порушило правила ЄС, вона зменшує фінансування агентства у поточному році на суму, яка дорівнює збиткам фонду ЄС, встановленим Комісією.

20. Платіжне агентство підлягає аудиту Європейського суду аудиторів – органу зовнішнього аудиту Європейського Союзу. Суд не має прямих повноважень накладати санкції на країну-члена ЄС, але його дані, які подаються Раді та парламенту, можуть допомогти Комісії повернути будь-які помилкові платежі. Збільшується ймовірність того, що країни-члени ЄС відповідатимуть на будь-яку критику управління фондів коштів ЄС з боку ЕСА, і пояснять свої дії щодо вірного ведення справ.

21. Постанова 1663/95 являє собою нову важливу лінію діяльності на основі попередніх практик Європейського Союзу, що дозволяє країнам-членам ЄС інтерпретувати вимоги фінансового контролю ЄС до національних адміністративних традицій та практик. Це також демонструє, що не повинно бути несумісності між доктриною підконтрольної компанії та відповідальністю Комісії за охорону активів Співтовариства.

22. Платіжне агентство потребує кадрів, компетентних як в питаннях сільськогосподарського, так і бюджетного законодавства ЄС, а також місця в структурі уряду, що заохотить співробітників агентства вести координовану роботу з колегами з міністерства фінансів. Більше всього платіжне агентство потребує кадрів, які компетентні у фінансовому менеджменті, та структури, яка б відповідала вимогам фінансового контролю.

(b) Структурні фонди

23. Структурні фонди беруть участь у спільному фінансуванні багаторічних програм країн-членів ЄС. На відміну від витрат сільськогосподарського (Гарантійного) фонду, яке характеризується високим ступенем довільності, для витрат Структурних фондів характерний елемент обережності та посиленій контроль. Оптимальним використанням потенціалу Структурних фондів є трудомістка діяльність країн-

членів ЄС, ця причина та екстенсивна координація, необхідна для підтримання принципу партнерства, які є основними для всіх операцій Структурних фондів. Як сказано в доповіді представників Австрії, система партнерства є досить складною через велику кількість гравців на центральному, регіональному, місцевому рівнях та рівні Європейського Союзу. Це призводить до великих трудових навантажень та фінансових витрат, дискредитує основні позитивні досягнення, а також не відповідає ідеальному принципу прозорого управління, робить фінансовий контроль більш громіздким.

24. Національні органи влади при підготовці прохань на отримання допомоги залучають скоординовані зауваження різних рівнів та агентств уряду, неурядових структур. Моніторинг існуючих програм – це інша колективна операція, в якій беруть участь представники національних, регіональних і місцевих органів влади та Комісії. Через історичні причини, існує деяка невідповідність між цілями, які підтримуються різними фондами, співробітництво між Структурним фондами веде до збільшення навантаження, змін в робочих процедурах деяких урядових агентств більшості країн-членів ЄС, в деяких випадках до створення нових структур, таких як спеціальні підрозділи Європейського соціального фонду, організовані в Сполученому Королівстві та в Португалії, в останній ще до вступу в ЄС.

25. Стосовно фінансового контролю від країн-членів ЄС вимагається підтверджувати ефективність та регулярність всіх операцій, які фінансуються із Структурних фондів, та інформувати Комісію про те, як вони збираються виконувати це зобов'язання. Держави-члени ЄС також зобов'язані засвідчувати законність замовлень на виплати, випадку фінальних платежів вони організують незалежну сертифікацію.

26. Всі зобов'язання менш всебічні й детальні, ніж критерії, закріплені постановою 1663/95 про призначення платіжних агентств. Однак принаймні в одному випадку (Швеція) вони стали вагомим фактором для прийняття урядового рішення про створення нових підрозділів внутрішнього аудиту в головних урядових агентствах, відповідальних за обробку надходжень із Структурних фондів.

27. Служби Комісії можуть і проводять аудиторські перевірки витрат із Структурних фондів на місцях у країнах-членах ЄС. Вони мають право також вимагати від країн-членів ЄС заповнення спеціальних опитувальників. Будь-який доказ порушення правил надає Комісії право настоювати на поверненні країною отриманих платежів, що веде до фінансових втрат країни-члена ЄС. Операційні заходи Структурних фондів також є суб'єктом для аудиторських перевірок Європейським судом аудиторів.

4. Координація фінансового контролю на рівні Європейського Союзу та на національному рівні

28. Діяльність різних служб фінансового контролю та аудиту в ЄС та на національному рівні не завжди була добре скоординованою. Координація частково є питанням складання графіку. Крім того, це питання методології. Так, до реформ 1993 року служби Комісії та країни-члени ЄС не завжди зустрічалися віч-на-віч для обговорення питань важливості проведення фізичних та документальних перевірок як доказу вірності певних типів комерційних трансакцій, фінансованих із сільськогосподарських (Гарантійних) фондів.

29. Недостатня чіткість та ясність в розподілі обов'язків між численними пунктами фінансового контролю аудиторських послуг в ЕСА, Комісії та в країнах-членах ЄС не сприяє скоординованій діяльності цих установ. Протягом останніх років дії стали більш скоординованими, і в той самий час все частіше служби національного фінансового контролю та аудиту залучаються для збереження активів ЄС. Допоміжним фактором в цьому контексті було переключення уваги фінансових контролерів Комісії з ухвалення *ex ante* на вибірковий *ex post* контроль, аналогічний тому типу контролю, який здійснювали в ЕСА та багатьох національних аудиторських організаціях. Ці події найкраще позначилися на сільськогосподарському (Гарантійному) фонді, коли внаслідок реформи 1995 року з'явилося точніше визначення відповідних функцій Комісії та національних платіжних агентств.

30. Позиція Структурних фондів залишається значною мірою мінливою. З метою створення кращого використання всіх фінансових контрольних та аудиторських служб Європейського Союзу фінансовий контролер Комісії запросив країни-члени ЄС підписати протоколи, завдяки яким були б скоординовані як розклад, так і методологія роботи служб фінансово-контрольних аудиторських служб Комісії та країн-членів ЄС. Ця пропозиція викликала деякі труднощі у країнах-членах ЄС з федеральними конституціями та/або децентралізованими системами фінансового контролю, але понад половини існуючих країн-членів ЄС вже підписали протоколи і спостерігається просування в проведенні переговорів з іншими країнами-членами ЄС.

31. Переговори про протокол можуть забезпечити країни-претенденти корисною інформацією про зміст та частотність фінансово-контролюючої роботи, яку будуть очікувати від них після вступу до ЄС, про мінімальні стандарти Комісії, яких ця країна має дотримуватися, і про рівень, який мають досягти послуги служби фінансового контролю та аудиту країни до вступу в ЄС.

5. Загальна структура контролю

32. Національний бюджет – це головний інструмент, яким користуються існуючі країни-члени ЄС для того, щоб вести облік потоків фондів коштів в бюджет та з бюджету ЄС. Надходження з Європейського Союзу надходять до доходної частини національного бюджету (або вони інколи показуються як негативні витрати), в той час як витратна сторона показує виплату цих самих фондів коштів бенефіціантам, та частину (а інколи й повністю) національних внесків в бюджет ЄС (§ 15). Таке вживання не є вимогою закону ЄС, крім того, спостерігаються значні відмінності між існуючими практиками в різних країнах-членах ЄС. Наприклад, Сполучене Королівство вносить всі трансакції з бюджетом ЄС до витратної частини національного бюджету; фінські органи влади ведуть облік субсидій на цінову підтримку з сільськогосподарського (Гарантійного) фонду в окремому посередницькому фонді поза національним бюджетом, який має свою власну позикову здатність. Однак існують правила ЄС ведення обліку потоків фондів коштів із залученням бюджету ЄС, згідно з якими повинні збиратися статистичні дані щодо ведення національного обліку.

33. Більшість країн-членів ЄС використовують в своїх бюджетах валовий облік, оскільки він враховує при підсумовуванні бюджету як доходи, так і витрати. Необхідні цифри навряд чи будуть

припустимою заміною всебічного аналізу впливу бюджету ЄС, тому що в більшості випадків вони не містять важливої частини національних внесків та деяких надходжень.

34. З іншого боку, перевагою такої практики є зручність, в цьому полягає головна причина її прийняття країнами-членами ЄС. Більшість потоків фондів коштів могли б без будь-яких ускладнень розміститися в статтях існуючого бюджету. Важливіше з погляду ЄС в цій практиці є те, що однакові форми гарантії та контролю можуть бути застосованими *epso facto* як у фондів коштів ЄС, так і в національних фондів бюджетних коштів. Маастрихтська угода вимагає, щоб країни-члени ЄС однаково сумлінно ставилися до захисту фінансових інтересів і Європейського Союзу, і національних.

35. Дане питання є чудовим прикладом проблеми для обговорення країн-претендентів з Комісією і окремими країнами-членами ЄС. Країни, які не мають повної операційної політики сільськогосподарської та регіональної підтримки, можуть не бачити причини для обробки субсидій ЄС через національний бюджет.

6. Висновки

36. У доповідях країн підкреслюється можливість реального початку планування вступу до ЄС. Наприклад, Фінляндія потратила декілька років перед вступом до Європейського Союзу на розвиток власного фінансового менеджменту та бюджетних процесів для безболісного та гнучкого пристосування до вимог, що висуваються до членів ЄС.

37. Навчання кадрів є необхідним елементом підготовки. В доповідях країн, наприклад Португалії та Швеції, підкреслюється важливість мовного тренінгу. Також важливим є тренінг фінансових менеджерських навичок.

38. Крім того, із доповідей країн стає зрозумілим, наскільки необхідними для країн-претендентів будуть як формальні контакти з Комісією і країнами-членами ЄС, так і тривалі неформальні контакти на технічному рівні, а також на офіційному та політичному рівнях.

АВСТРІЯ *Едім Петерс²*

1. Резюме розділу

39. У даній статті увага зосереджена на важливих організаційних змінах, які відбулися в національній адміністрації Австрії. Викликані такі зміни необхідністю встановити конструктивні фінансові стосунки між Австрією та Європейським Співтовариством.

40. У доповіді розглядається національна система уряду і головних бюджетних органів в аспекті їх законодавчої здатності виконувати певну роботу внутрішньої організації та необхідної для цього кількості співробітників, а також показаний фінансовий ефект від перебування країн в ЄС, що позитивно позначилося на національному бюджеті завдяки фінансуванню та впливу ЄС на національні бюджетні процедури. У статті описується як фінансові директиви Європейського Співтовариства впроваджуються в Австрії та які методи застосовувались для розв'язання специфічних проблем.

41. Членство в ЄС вимагало невеликих поправок у національних законодавчих актах стосовно бюджету та фінансового контролю, які стали можливими завдяки гнучкості що до виконання певних вимог існуючої системі. Оскільки всі трансферти між Австрією та Співтовариством здійснювалися в межах федерального бюджету, то не було необхідності в змінах у федеральному законодавстві стосовно бюджету.

42. Для повної координації національного ставлення до різних типів політики Співтовариства стосовно фінансового впливу та бюджетних обмежень, а також для збереження національних пріоритетів і впливу на процес прийняття рішень на рівні Європейського Союзу були видані спеціальні адміністративні директиви щодо бюджетного співробітництва та міжсекторної координації.

43. Дана доповідь містить стислий огляд системи фінансового контролю та шляхів розподілу і відповідальності за фінансовими потоками з Європейського Союзу та в Європейський Союз. Завдяки децентралізованій федеральній системі контролю органи влади безпосередньо відповідальні за менеджмент бюджету на федеральному, регіональному та місцевому рівнях. Підписання двостороннього протоколу про фінансовий контроль над Структурними фондами вимагає більше часу, ніж в більшості інших країн Європейського Союзу. Австрія зосереджена на тому, щоб виконати ці вимоги.

44. Завдяки високій ефективності та гнучкості державного сектора австрійська адміністрація змогла виконати всі вимоги для вступу в ЄС без головних організаційних змін та з існуючим штатом. Проте встановлення швидкого зв'язку стало дуже важливим, тому необхідні додаткові інвестиції в розвиток інформаційних технологій.

45. Сьогодні обмін інформацією між міністерством фінансів, Європейською Комісією та постійним представництвом в Брюсселі і бюджетними міністерствами здійснюється досить ефективно завдяки хорошему технічному обладнанню робочих місць, організації мережі та вільному обміну електронними даними.

46. Нарешті, досвід Австрії має розглядатися в Європейському Союзі як “жива справа”. Дійсно, удосконалення та процедури повинні здійснюватися постійно, а не одноразово тільки перед вступом до ЄС.

2. Національна система

2.1. Політична та організаційна структура уряду

47. Австрія – це децентралізована федеральна держава з трьома рівнями уряду:

- центральною урядовою федерацією, або *Bund*;
- дев'ятьма регіональними органами влади (штатів або земель);
- ієрархією органів місцевої влади (громади, муніципалітети в межах кожного штату).

48. Обов'язки кожного рівня уряду зафіксовані у Федеральній конституції. В Австрії кожний штат має свою власну конституцію, парламент, уряд, адміністрацію та бюджет. Громади можуть самостійно вирішувати питання стосовно власного бюджету під наглядом відповідного штату.

49. Центральний уряд (*Bund*) серед іншого несе відповідальність за захист, законність та порядок, університети та середні школи, дослідження, соціальну безпеку, поштові послуги, залізничний транспорт, підтримку головних шляхів, а також за міжнародні справи, включаючи справи щодо Європейської інтеграції. Центральний уряд також забезпечує підтримку в наданні соціальної допомоги, місцевого транспорту та лікарень.

50. Регіональні органи влади (землі) відповідають за початкову освіту, житло, охорону здоров'я, надання соціальної допомоги зокрема за управління лікарнями та їх фінансування.

51. Існують сфери, за одні питання якої відповідальний федеральний центр, а за інші – землі. Наприклад, це такі сфери, як регіональна політика та сільське господарство. Подібний розподіл відповідальності примушує федеральний центр та землі до співробітництва і координації їх політики.

52. Муніципалітети несуть відповідальність за дитячі садки та управління школами, місцеві дороги, водопостачання та каналізацію. Крім того, великі муніципалітети відповідають за розширення сфери послуг, лікарні, соціальні й культурні заходи.

53. Завдяки певній компетентності в зарубіжних справах та справах Європейського Союзу *Bund*, згідно з конституцією, мусить координувати всі справи щодо Європейської інтеграції, навіть якщо вони стосуються інших рівнів уряду.

54. Існують два головних законодавчих акти, які регулюють фінансові стосунки між центральним урядом, штатами та органами місцевої влади – фінансовий конституційний закон та закон про фінансову рівність. Відповідно до останнього документа, зокрема, здійснюються розподіл податкових надходжень та міжурядові трансферти з центрального уряду на інші рівні.

55. Згідно з фінансовим конституційним законом, федеральні законодавчі органи повинні приймати рішення щодо виконання закону про фінансову рівність. У даному випадку федеральний

² Едіт Петерс (Edith Peters) – заступник голови відділу фінансів Європейського Союзу у Федеральному міністерстві фінансів у Відні. Вона відповідає за координацію всіх бюджетних справ стосовно бюджетних ресурсів.

парламент мусить додержуватися спеціальних правил, передбачених фіскальним конституційним законом: так званий *принцип еквівалентності (equivalence principle)*. Це означає, що всі правила розподілу податкових доходів та грантових трансфертів між різними рівнями уряду повинні відбивати реальний ступінь фінансових труднощів у сфері державного управління і захищати від фінансового перевантаження кожен рівень влади (федеральний уряд, штати та громади). Тому закон про фінансову рівність постійно укладається за спільною угодою і взаємною згодою між федеральним урядом, штатами та представниками громад. Таке федеральне законодавче рішення звичайно є чинним протягом декількох років.

56. Існуючий закон про фінансову рівність мав бути відкоригованим до 1995 року – першого року членства Австрії в ЄС, – оскільки в Австрії з'явився новий бюджетний обов'язок здійснювати внески в бюджет Європейського Союзу. Цей внесок має розподілятися між трьома рівнями уряду.

57. Як зазначено вище, кожний рівень уряду є автономним та незалежним, навіть при вирішенні питань з бюджету. Проте існують деякі неформальні інституції та процедури, які забезпечують співробітництво в бюджеті між різними рівнями уряду стосовно фінансування. Таке співробітництво розвивалося протягом двох останніх років, оскільки вимоги бюджетної дисципліни згідно з угодою Європейського Співтовариства стосуються державних бюджетів всіх рівнів уряду. Сьогодні в Європейському Союзі обговорюється Пакт про стабільність та зростання, який стане угодою про прискорення та зміцнення правил Європейського Співтовариства щодо бюджетної дисципліни. Федеральний центр, землі та громади погодились досягти юридичної домовленості щодо бюджетної дисципліни на національному рівні після ухвалення Пакту ЄС про стабільність.

58. Крім бюджетної політики федеральний центр та землі співробітничать в багатьох питаннях, таких як адміністрування та передача фінансових трансфертів, що надає Європейський Союз.

2.2. Федеральний рівень та федеральний бюджет

59. Центральний уряд є найважливішим державним органом, а федеральний бюджет – найбільшим з усіх державних бюджетів: понад 70 % від коштів всього публічного сектора.

60. Федеральний парламент має дві палати: федеральний парламент (*Nationalrat*) та парламент штатів (*Bundesrat*). Федеральний парламент – це чинний законодавчий орган, парламент штатів – це федеральна інституція, через яку штати беруть участь у законодавчому процесі федерації.

61. Федеральний уряд очолює федеральний канцлер. Сьогодні федеральний уряд складається з 15 міністерств, які розподіляють між собою урядові функції. Більшість з них відповідає за основні служби, такі як освіта, наука, дослідження, сільське господарство, захист, податки та державний транспорт. Тільки декілька міністерств являють собою невеликі організації, які, головним чином, відповідають за регуляторну діяльність. Як правило, міністерства складаються з більш ніж одного департаменту, а також з певної кількості підлеглих агентств та інституцій.

2.3. Головні бюджетні органи

2.3.1. Міністерство фінансів

62. Головна відповідальність за всі бюджетні справи лягає на міністерство фінансів (MOF). Отже, MOF відповідає за фінансову та податкову політику в цілому, за витрати і доходи в бюджет та за бюджетний менеджмент. MOF готує проект щорічного бюджету та програму піврічного бюджету.

63. Надання федерального фіскального менеджменту є іншим обов'язком міністерства фінансів. Міністерство фінансів відповідає за узгодження бюджетної політики в федеральному центрі, землях та громадах, а також за підготовку і виконання акту фінансової рівності.

64. Вся бюджетна діяльність міністерства фінансів координується бюджетним департаментом. Він відповідає за планування всіх витрат, за проведення загального контролю бюджетних операцій та витрат. Цей департамент, до складу якого входять 50 спеціалістів, має 2 підрозділи. Підрозділ фінансового менеджменту координує підготовку та впровадження бюджету, а також облік. Підрозділ з бюджетної політики (3 особи) відповідає за політичний аналіз, прогнозування та планування витрат.

65. Після вступу в Європейський Союз був створений новий підрозділ з 5 осіб під назвою "Фінансові аспекти регіональної і структуральної політики". Цей підрозділ відіграє важливу роль у процесі впровадження та моніторингу надходжень витрат у структурі загальних структурованих політик.

66. Сім підрозділів готують бюджети для міністерств, здійснюють моніторинг та контроль їх впровадження. Завдяки Європейській інтеграції, відділ сільськогосподарського бюджету (5 осіб) є найважливішим.

67. Відділ фінансів Європейського Союзу відповідає за координацію всіх бюджетних справ стосовно членства в ЄС: в межах бюджетного департаменту, між міністерством фінансів та міністерствами витрат, між трьома рівнями уряду (федеральний центр, землі та місцеві рівні). Ця відповідальність включає підготовку та виконання всіх рішень на національному рівні стосовно бюджету ЄС, координацію та управління так званими власним ресурсами, координацію бюджетної політики між трьома рівнями влади.

2.3.2. Роль галузевих міністерств, федерального канцлера та кабінету

68. Бюджетні міністерства повинні підготовляти й проводити бюджетну політику у сфері своїх компетенцій, включаючи всі рішення, прийняті на рівні ЄС. Усі міністерства уповноважені виконувати свої обов'язки згідно зі статтями федерального бюджету за власною відповідальністю. Проте для того щоб уможливити для міністра фінансів виконання обов'язків стосовно менеджменту загального бюджету, йому, згідно з конституцією, надається право брати участь в різних аспектах бюджетного менеджменту через інших міністрів.

69. Всі урядові рішення приймаються колективно та анонімно в кабінеті, а саме: проект бюджетної політики на півроку, так звана бюджетна програма та проект річного бюджету. Найважливішою умовою поточної бюджетної програми є відповідність Маастрихтським критеріям.

70. Пропозиції щодо річного бюджету готуються міністром фінансів на основі бюджетної програми. Переговори про витрати та консолідаційні заходи проводяться між міністром фінансів, його секретарем штату та відповідним міністром бюджетного міністерства. Питання, що не можуть бути

вирішеними у двосторонньому порядку, передаються до Кабінету, який очолює федеральний канцлер. Нарешті, Кабінет схвалює урядовий проект бюджету, який потім передається до парламенту міністром фінансів.

71. Відповідно до політики Європейського Союзу, тільки рішення великої важливості повинні прийматися колективно Кабінетом як фактор координації. Пізніші рішення, навіть ті, що стосуються справ ЄС, були прийняті відповідним міністром, проте тільки після їх погодження у відповідних міністерствах, зокрема в міністерстві фінансів.

2.3.3. Роль парламенту

72. Парламент бере до уваги бюджетну програму, але він не має законної влади схвалювати або навіть впливати на її зміст.

73. Усі витрати та надходження до центрального уряду мають бути схваленими щорічно парламентом. Проект бюджету складається приблизно з 2 000 бюджетних статей. Асигновані облікові записи: 1 300 для витрат і 7 000 для доходів.

74. Внески в бюджет ЄС та майже всі надходження з бюджету ЄС включаються до федерального бюджету, тому парламент має повну інформацію про ці трансферти. Проте, з юридичних причин, ні бюджетні органи влади, ні законодавчі не можуть і не повинні впливати на внески в бюджет ЄС.

75. Дана вимога залишає місце для маневрів у бюджетній політиці, а також надає повноваження всім бюджетним органам.

2.4. Вплив членства в ЄС на австрійський бюджет

76. У додатку 2 показані внески в бюджет ЄС та надходження з бюджету ЄС. Загальна сума федерального бюджету становить понад 800 млрд шилінгів. До бюджету ЄС Австрія мала внести приблизно 25 млрд шилінгів так званих власних ресурсів, як в 1995, так і в 1996 році. В 1997 році очікувалося внесення 30 млрд шилінгів.

77. Щорічний оборот в ЄС в середньому становить понад 15 млрд шилінгів, тому Австрія є найбільшим вкладником в бюджет ЄС. Сума чистого внеску в ЄС становить від 0,4 до 0,5 % від ВВП.

78. Вплив членства в ЄС на австрійський бюджет не обмежується цими трансфертами. Три інших ефекти змінили структуру федерального бюджету.

79. Компетентність в питаннях спільної сільськогосподарської політики, включно з фінансовими заходами, використовується виключно в Європейському Союзі, тому всі сільськогосподарські заходи, в сфері ринкового регулювання, одночасно приносять доходи і потребують певних витрат із федерального бюджету, не обтяжуючи, таким чином, національний сільськогосподарський бюджет. Деякі з таких заходів повинні спільно фінансуватися членами ЄС, такі витрати є національним тягарем, який розподіляється між центральним урядом та землями.

80. Заходи структурної політики згідно із загальними правилами Структурного фонду повинні спільно фінансуватися центральним урядом та штатами. Трансферти з бюджету ЄС заносяться у федеральний бюджет та бюджети штатів. Дотепер це значно не впливало на баланс відповідних бюджетів. Зараз мета структурної політики змінилася. Однак завдяки додатковості, рівень національної долі субсидій не може бути зменшеним. З іншого боку, в середньому він не може бути і збільшеним.

81. Податкова система повинна відповідати загальним директивам та постановам. Зокрема, митна система змінилася, надходження з мита повинні переводитися до бюджету ЄС. Сума надходжень з податків в перші роки нараховувала понад 8 млрд шилінгів.

82. Всі органи управління бюджетом прикладали та прикладають великі зусилля для подолання бюджетних протиріч та відповідності Маастрихтським критеріям.

3. Управління надходженнями та фондovими коштами Співтовариства

3.1. Класифікація надходжень фондovих коштів для цілей бюджету

83. Всі надходження оцінюються в пропозиції до бюджету і враховуються у федеральному бюджеті. Всі надходження фондovих коштів Співтовариства відповідають національним витратам. Їх оцінка та облік здійснюються австрійським законодавчим органом та проходять повний бюджетний контроль, який означає, що всі фінансові потоки повністю та відкрито зафіксовані в документах.

84. Надходження з європейських фондovих коштів розподіляються згідно з бюджетними статтями між Європейським Сільськогосподарським фондом керівництва та опікунства (2 статті: гарантійний та коригуючий сектори EAGGF), соціальним фондом та фондом регіонального розвитку. Існує спеціальна бюджетна лінія для фінансування витрат Європейським Союзом, що безпосередньо надходить до земель. Витрати, що здійснюються федеральними органами влади, розподіляються між бюджетними статтями спеціального міністерства, яке бере участь у спільному фінансуванні.

85. Сума й дата очікуваних надходжень з Європейського соціального фонду (ESF) та Європейського фонду регіонального розвитку (ERDF) можуть бути оцінені дуже приблизно в той час як національний бюджет підготовлений завчасно. Тому визначаються тільки попередні дані очікуваних надходжень. Корисними надходження є тому, що бюджетні міністерства дістають повноваження поповнювати бюджетні статті актуальними надходженнями. Кінцева мобілізація переданих траншів є суб'єктом для чітких специфікованих процедур виконання повноважень.

3.2. Менеджмент прямих Структурних фондovих коштів

86. Структурні фонди створені для надання спільно фінансованих субсидій федераціям (65 %) та землям (35 %). Понад 50 % субсидій надаються для підтримки регіональних політик; 15 % - для розвитку ринку праці, 25 % – для сільського господарства (ці відсотки визначають цільову оцінку). Доля від спільного фінансування залежить від типу Структурного фонду. У випадку коли фондovі кошти надходять з ERDF, землям надається доступ до більшої кількості фінансів. Фондові кошти EFS майже виключно створюються спільно. Фондові кошти EAGGF становлять до 60 %. Дана ситуація віддзеркалює різницю в ситуації між землями і федерацією (див. додатки 3, 4).

87. Всі надходження з ЄС використовуються в межах федерального бюджету, тому вони є суб'єктом для повного бюджетного контролю. Облік надходжень здійснюється міністерством фінансів, витрати відносяться до дебету тих міністерств, які відповідають за національне спільне фінансування. Візьмемо як приклад екологічний проект. Міністерство навколишнього середовища відповідає за виплату субсидій ЄС та національне спільне фінансування. Міністерство праці здійснює те саме, але для проектів ринку праці, міністерство економіки – для проектів розвитку малого та середнього бізнесу.

Така система вимагає створення великої координації, оскільки до цих заходів багато учасників залучено на федеральному та регіональному рівнях.

88. Завдання координації було поставлено перед трьома міністерствами, які відповідають за фондові кошти – фондові міністерства: Федеральним Казначейством (14 осіб), яке займається справами Європейського Союзу стосовно ERDF; міністерством праці (8 осіб), що займається фондovими коштами ESF, і міністерством сільського господарства (25 осіб) для здійснення керівництва в межах EAGGF. Завданнями цих трьох міністерств є: затребувати чергові внески Структурних фондів; розподіляти надходження між владними структурами та компетентними органами; здійснювати моніторингові операції.

89. Доля внесків від земель та федерації для фінансування багаторічних операційних програм відрізняється відповідно до кожного фонду. Організаційна структура використання фондovих коштів також різна.

- ERDF: після розподілу коштів між землями і федерацією, федеральна канцелярія (ERDF міністерства) переміщає платежі до земель і інформує міністерства, які відповідають за заходи ERDF (міністерства спільного фінансування). До цього залучено понад 3-4 особи в кожному з 9 органів влади земель і принаймні 150 осіб в усіх підлеглих агентствах та інституціях.

- Коригування EAGGF: повна організація надання допомоги від Структурних фондovих коштів, згідно з цілями 5A та 5B, була віддана або губернатору провінції (*Landeshauptleute*), або спеціальним платіжним агентствам, або Сільськогосподарській Палаті (понад 160 осіб разом). Всі ці органи отримують фондові кошти ЄС, а також кошти від національного фінансування міністерством сільського господарства (MOA). Це також стосується і фінансових ресурсів із земель.

- ESF: більшість трансакцій здійснюється під керівництвом регіональних офісів служби ринку праці (понад 15 осіб) та земель.

90. Досвід Австрії свідчить, що така система партнерства досить складна через велику кількість учасників на центральному, регіональному, місцевому рівнях та рівні ЄС. Результатом цього є великі перевантаження та фінансові витрати, що дискредитує в основному позитивні заходи. Це не відповідає ідеальному принципу прозорого управління і робить фінансовий контроль складнішим.

3.3. Трансфerti фондovих коштів Співтовариства через платіжне агентство кінцевим бенефіціантам

3.3.1. Гарантійний сектор EAGGF

91. Нижче надається інформація про трансфerti фондovих коштів із Співтовариства через платіжні агентства кінцевим бенефіціантам.

- Членські внески реєструються на федеральному рахунку в Австрійському банку.
- Платежі за діяльність в межах спільної сільськогосподарської політики здійснюються через 6 платіжних агентств (Agrarmarkt Austria = AMA; Zollamt Erstattungen = ZA/E; міністерств Сільського господарства та трьох платіжних агентств в землях), ці збори надходять до національного бюджету.

- MOA повідомляє про ці платежі управлінню EAGGF (DG VI).

- Згідно з законом ЄС, який виконується Комітетом EAGGF, управління EAGGF інформує міністерство сільського господарства про те, що платежі зроблені, і про дату їх надходження.

- EAGGF здійснює платіжні операції з відповідними “авансовими платежами”³ з рахунка ЄС на національні рахунки, які знаходяться у відомі міністерства фінансів. Витрати національного бюджету компенсуються прибутком.

- Рахунки закриваються щорічно, наприкінці фінансового року EAGGF у середині жовтня.

- Процедура перевірки надійності рахунків встановлює фінальну суму платежів з боку EAGGF в національний бюджет. Це може залучати подальші трансакції між EAGGF і національним бюджетом.

- “Зелена частка” – це витрати, задекларовані країною-членом ЄС в національній валюті.

Відшкодування також сплачуються в національній валюті. Курс обміну валют не має впливу на баланс.

3.3.2. Структурні фонди

92. Трансферти Структурних фондів здійснюються таким чином:

- Всі платежі зі Структурних фондів переводяться в європейських валютних одиницях (ECU) до спеціальних рахунків австрійських банків на користь MOF (для кожного Структурного фонду відкрито окремий рахунок). Платежі в ECU конвертуються в шилінги за курсом обміну валют на день обміну. Збори за конвертацію надходять до національного бюджету.

- Інформація про надходження трансфертів з ЄС надається міністерством фінансів відповідним компетентним фондів міністерствам.

- Дані фондів міністерства активізують виплату траншів в шилінгах платіжним агентствам згідно з вимогами про допомогу Співтовариства. У випадку коли фондове міністерство також являє собою агентство з поширення національних субсидій, воно керує фондівми коштами разом з національними субсидіями. У випадку коли такого не існує, фондове міністерство інформує бюджетне міністерство, викликаючи таким чином відповідні платежі.

3.3.3. Кошти поза Структурними фондами

93. Інколи дуже важко прослідкувати рух фондівми коштами Співтовариства. Якщо Співтовариство здійснює платежі безпосередньо кінцевим бенефіціантам без переведення грошей спочатку до урядових платіжних агентств, тоді інформація від посередників і від кінцевих утримувачів про потоки фондівми коштами Співтовариства відсутня. Такі типи неструктурних платежів не проходять через будь-який урядовий облік, тому дуже важко оцінити загальну суму таких платежів через те, що:

- фінальні бенефіціанти не зобов’язані повідомляти урядові інституції про платежі;
- Європейський Союз, віддаючи інструкції про здійснення трансфертів, не бажає оголошувати ці дані.

ці дані.

94. Дані таких неструктурних фондівми коштами залишаються невідомими для країн-членів ЄС до тих пір, поки Європейський суд аудиторів не звітуватиме про попередній фінансовий рік наприкінці листопаду.

³ “Авансовий платіж” – це технічний термін. Фактично, EAGGF компенсує отримані надходження, як обов’язкову виплату, з максимальною затримкою на 2,5 місяці.

3.4. Системи, рутини та процедури фінансового контролю

3.4.1. Гарантійний сектор EAGGF

95. Складні та суворі інформаційні процедури EAGGF були впроваджені австрійськими органами влади (відділом організації спільного ринку міністерства фінансів і міністерства сільського господарства) відповідно до правил ЄС та частково для просування законодавчих актів Співтовариства. Частково це сталося внаслідок збігу законодавства ЄС зі вступом Австрії в ЄС, що сприяло введенню цілком нових процедур. Обов'язки по розподілу інформації повинні розглядатися всіма країнами-членами Співтовариства, тому що вони накладають велике навантаження на адміністративні органи. З іншого боку, ці обов'язки збільшують певною мірою надійність та безпеку управління фінансовими трансфертами.

96. Закон Європейського Союзу дозволяє країнам-членам ЄС створювати одне або більше платіжних агентств. Ці агентства відповідають за активізацію та розподіл платежів між окремими бенефіціантами та інформування керівних Структур про ці платежі. У випадку коли існує більше ніж одне платіжне агентство, як у більшості країн-членів ЄС, необхідне створення координаційного органу. Координаційний орган в Австрії – це міністерство сільського господарства. Воно збирає щомісячно інформацію від платіжних агентств про здійснені платежі, контролює арифметичну вірність, коректність та подає інформацію Європейській Комісії (DG VI). Ця Структура є новим елементом в управлінні сільськогосподарськими ринками. Такий захід є дуже ефективним. Це допомогло реалізувати завдання, яке полягало в тому, щоб забезпечити подання універсальних національних даних Європейській Комісії.

97. Дотепер EAGGF не відмовила в жодному платежі. Причинами цього є:

1. Австрія об'єднала колишні інституції регулювання ринку⁴ в єдину організацію, для того щоб управляти внутрішньою стороною CAP. *Agrarmarkt* Австрії (AAM) відповідає за впровадження більшості ринкових політик в цій галузі. AAM – незалежна Структура, встановлена федеральним законом під керівництвом MOA. Зовнішня сторона CAP знаходиться під керівництвом митних органів управління, особливо *Zollamt Erstattungen* (ZA/E)⁵. Декілька аудиторських перевірок органами управління EAGGF дуже високо оцінили ZA/E. Не дивлячись на те, що названі інституції працюють добре, остаточною перевіркою буде проведення процедури закриття рахунків.

2. Органи влади Австрії висловлюють велике бажання співробітничати з органами управління EAGGF. Негайне спростування будь-яких непорозумінь щодо імплементації політики є одночасно обов'язком та роботою EAGGF. Вважається дуже хорошою стратегією періодично приходити до EAGGF для розв'язання навіть досить легких сумнівів.

3. EAGGF дуже часто перевіряє виконання норм Співтовариства на національному рівні. Платіжні агентства відчувають дуже сильний тиск стосовно необхідності працювати швидко.

⁴ Держава відіграє важливу роль в управлінні сільськогосподарськими ринками з 30-х років. CAP об'єднує елементи ринкової економіки та централізовану плановану економіку. Безумовно, це веде до значних систематичних проблем та нерезультативності.

⁵ Відповідні компетенції АМА та ZA/E збігаються у сфері надання грантів експортним ліцензіям. Надання грантів ліцензіям знаходиться у відомстві АМА, в той час як ZA/E відповідає за експортний менеджмент, включаючи експортні компенсації, контролювання коректності тощо.

98. Дуже важливо пам'ятати, що підприємці можуть спекулювати на змінах у вартості акцій, що було викликано вступом в ЄС. Це можливо завдяки підходу “єдиного ринку” до вступу, як сталося у випадку з Австрією. Австрійський досвід свідчить про те, що існують труднощі з речовими акціями, з їх класифікацією згідно з об'єднаною номенклатурою ЄС та, нарешті, з надходженням зборів за надлишкові акції, видані Європейським Союзом⁶.

99. Кількість фахівців, залучених до бізнесу, пов'язаного із сільськогосподарськими витратами (імплементация та економічний контроль коригуючого і гарантійного секторів EAGGF) нараховує понад 1 300 осіб. Коригуючий сектор EAGGF нараховує понад 135 професіоналів, гарантійний сектор EAGGF – 737 осіб, і 347 осіб працюють у сферах, що мають частковий збіг.

3.4.2. Структурні фонди

100. Досвід у цій галузі невеликий. Фінансовий контролер Комісії проводив переговори стосовно двосторонніх протоколів із фінансового контролю над Структурними фондами. Ці протоколи надають можливість уповноваженим органам країн-членів ЄС застосовувати систему аудиту та здійснювати аудиторську перевірку над індивідуальними трансакціями на базі погодженої, або національної, методології, яка сприймається як еквівалентна.

101. Таку систему фінансового контролю нелегко впроваджувати в Австрії через федеральні та децентралізовані системи контролю з прямими зобов'язаннями бюджетного менеджменту, які використовують уповноважені органи федерального рівня, земель та місцевого рівня.

3.5. Постфінансування та його вплив на національний бюджет

3.5.1. Гарантійний сектор EAGGF

102. CAP має серйозне фінансове значення для країн-членів ЄС, хоча принципово фінансується цілком з EAGGF. По-перше, країни-члени ЄС здійснюють попереднє фінансування, і тому повинні зменшувати фінансові витрати (наприклад, відсоткову ставку). По-друге, адміністративні витрати також здійснюються за рахунок країни-члена ЄС. По-третє, не дозволяється відставання від графіка. Комісія ставиться толерантно тільки до коротких затримок стосовно безпосередніх платежів, або переговорів про платежі країн-членів ЄС. Навіть якщо затримка докладно обґрунтована, Комісія спочатку віднімає ці суми з “авансових” платежів.

103. “Ефект першого року”: EAGGF повертає на протязі двох з половиною місяців суму, яку країна-член ЄС попередньо профінансувала. Рік EAGGF починається 16 жовтня і закінчується 15 жовтня, беручи до уваги те, що фінансовий рік починається 1 січня. Платежі в Співтовариство, які здійснюються країною-членом ЄС через інтервенцію значних фінансових обсягів⁷, мають бути внесені після 16 жовтня року “t”. Це веде до витрат країною-членом ЄС в її фінансовому календарному році

⁶ Постанова ЄС 3108.94 та Постанова ЄС 144.97 (стаття 145, параграф 2 Угоди про вступ до ЄС) передбачають необхідність класифікувати запас рису (оливкової олії) станом на 1 січня 1995 року відповідно до об'єднаної номенклатури ЄС. Оскільки в австрійському тарифному кодексі не визначено підвиди рису (подрібнений, молотий), різні типи та якості не були враховані, а мито, відповідно, не було розрахованим. Крім того, власники запасів не завжди ототожнювались з імпортерами, тому австрійські уповноважені органи мали труднощі зі збиранням мита, яке було накладено ЄС, з надлишкових акцій (станом на 1 січня 1995 року) у березні 1997 року.

⁷ Наприклад, земельний податок на посіви зернових, що є єдиною крупною фінансовою операцією CAP.

“t”, оскільки сплати, зроблені EAGGF, будуть зареєстровані на рахунках країни-члена ЄС в наступному фінансовому році “t+1”.

104. Такий механізм викликає велику незбалансованість протягом першого року після вступу до ЄС, яка врівноважується за наступні декілька років. В Австрії сплати для сільського господарства в 1995 році становили тільки 1 134 млн шилінгів, в той час як платежі CAP становили в дійсності 9 056 мільйонів шилінгів.

3.5.2. Структурні фонди

105. Перед членом ЄС протягом перших двох років постає така проблема: хоча фондові кошти ERDF надійшли до Австрії своєчасно, вони не могли бути виплаченими бенефіціантам протягом 1995 фінансового року, а були зарезервовані на наступний рік через надзвичайно повільний процес виплат у початковій фазі. Кошти ЄС і національні кошти, будуть сплаченими тільки в результаті прогресу в інвестиціях та платежах, зроблених бенефіціантами.

3.6. Розподіл відповідальності між різними органами з метою вірної імплементації та контролю за використанням фондів коштів

106. Австрія – децентралізована федеральна держава з трьома рівнями уряду – федеральним рівнем, дев'ятьма землями та громадами (*Gemeinden*) в межах кожної землі. Кожна земля має власну конституцію, парламент, уряд, бюджет і автономну та незалежну адміністрацію.

107. У додатку 5 показано, що навіть на федеральному рівні немає центрального фінансового контролера. Органи, що керують бюджетним менеджментом, такі як федеральне міністерство або федеральний канцлер юридично і політично відповідальні в межах своєї сфери за правильне використання фондів коштів (в той самий час за повернення суми у випадку невірної виділення грошей). Головна складність криється в тому, як агентства управляють фондівими коштами. Для забезпечення фінансового контролю в кожному міністерстві існує відділ внутрішнього аудиту та обліку. У випадку внесків та надходжень це означає, що трансакції з коштами є суб'єктом звичайного контрольного механізму (з розподілом прямих та виконавчих функцій).

108. Австрійська система фінансового контролю звичайно добре працює в рамках обмежених сфер аудиту у кожному підрозділі (бюджетні міністерства, платіжні агентства тощо). У порівнянні з іншими країнами, частота внутрішніх аудиторських перевірок дуже висока, але федеральна система створює деякі труднощі для контролювання взаємодії між різними аудиторськими підрозділами і для визначення будь-якої спільної відповідальності за загальні фінансові потоки фондів коштів.

4. Управління власними ресурсами

4.1. Оцінка мита та сільськогосподарських надходжень

109. Оцінювання та кошториси звичайно базуються на даних про минулі річні доходи та прогнозах зовнішньої торгівлі на рік, який оцінюється. Як правило, необхідно мати кошторис або здійснювати оцінку, зважаючи на вплив змін в угодах та митних законах (валютні курси, структура валютних курсів). Обчислення залежать від природи та розміру змін.

110. Із вступом до ЄС з'являються значні зміни в миті та зборах. Це відбувається не тільки тому, що нова країна-член ЄС бере митну систему Європейського Союзу, але й тому, що мають місце значні

поведінкові зміни в збиранні податків на імпорту (відоме як “Роттердамський ефект”). В той час як зміни в структурі курсу валют можна досить точно передбачити, аналізуючи попередню торгову статистику або дані про мито, “shift-ефект” можна визначити лише приблизно. Тому протягом перших років після вступу до ЄС можливі значні помилки у прогнозуванні.

111. Щодо бюджету оцінка мита та зборів є нескладною проблемою, тому що 90 % доходів переміщуються як власні ресурси до бюджету ЄС. Тільки 10 % залишаються в національному бюджеті для колективних витрат. Тому вплив на бюджет країни-члена ЄС досить низький. У будь-якому випадку для ЄС вірна оцінка мита та сільськогосподарських зборів нової країни-члена ЄС має обмежену значущість, тому що сума річних доходів всіх країн-членів ЄС є тим, що має більшу значущість. Загальну суму, як правило, легше прогнозувати навіть якщо до ЄС вступають нові члени, тому що “shift-ефект” зникає, а річний внесок нової країни-члена ЄС дуже малий порівняно із загальним бюджетом Європейського Союзу.

4.2. Стягнення мита й сільськогосподарських зборів

112. Мито й сільськогосподарські збори мають бути переведені згідно з річним доходом. В Австрії митна служба відповідає за збирання традиційних власних ресурсів (включаючи сільськогосподарські збори). Міністерство сільського та лісного господарства відповідає за збирання податків на цукор та ізоглюкозу. Встановлення належного рівня даних зборів виконується відповідними митними органами.

113. Згідно з Митним кодексом Співтовариства та Постановою 1522/89, всі встановлені традиційні власні ресурси мають бути зазначені у звіті для Комісії у вигляді так званих А і В рахунків. Хоча існуюча система обробки даних працювала добре і відповідала високому рівню, облікові процедури мусять бути адаптованими так, щоб звіти склалися відповідно до вимог Постанови 1522/89 ЄС. Існують деякі труднощі у виконанні вимог річного звіту про шахрайство та порушення (стаття 17, параграф 3, згідно з Постановою 1355/96).

114. Австрійська митна служба задовго до вступу в ЄС розпочала реформувати систему національних зборів та адаптувати її до потреб Спільного ринку, особливо стосовно потреб власних ресурсів та ефективної боротьби проти шахрайства. Були вжиті необхідні заходи, такі як персональні трансферти; вдосконалення оперативної і технічної частини комп'ютерного фонду в митних офісах, розташованих вздовж зовнішнього кордону; розвиток комп'ютерної мережі та зв'язків з важливими системами бази даних; спеціальна підготовка працівників.

4.3. Антишахрайські заходи

115. Держави-члени ЄС зобов'язані брати активну участь у заходах щодо захисту спільних фінансових інтересів, в першу чергу встановлення адекватного контролю на зовнішніх кордонах для упередження митного шахрайства та порушень заборон чи обмежень. Для того щоб виконати ці зобов'язання, був розроблений план антишахрайських заходів, які стали чинними після вступу в ЄС.

116. На початку 1995 року в міністерстві фінансів встановлений Центр митної інформації та аналізу. Центр поміж іншого відповідає за:

- збір, обробку та аналіз (оперативний і стратегічний) інформації;

- впровадження аналізу ризиків на оперативному рівні;
- управління ризиками в митній адміністрації;
- координацію комунікацій;
- оцінку результатів.

117. На регіональному рівні було створено 7 антишахрайських координуючих команд в митних департаментах фіскальних регіональних адміністрацій, зв'язаних з міністерством фінансів. Ці команди відповідають за надання регіонального аналізу ризиків. Вони є сполучною ланкою між митними службами і спеціальними установами в межах їх відповідних регіонів, а також між Центром митної інформації і аналізу в міністерстві фінансів.

118. У пунктах переходу зовнішніх кордонів спеціальні підрозділи впроваджують контроль ризиків, інтенсивну перевірку транспортних засобів (автобусів та вантажного транспорту). Крім того Закон про впровадження австрійського митного законодавства дозволяє митниці здійснювати контроль на всій території; дійсно, припускається, що митний контроль за певними товарами може здійснюватися на всій території країни. Такі види контролю впроваджуються мобільними митними підрозділами.

119. Зростання попиту на екстенсивне звітування про шахрайство та порушення викликає збільшення витрат на цю послугу, яка становить більше ніж 10 % від усіх витрат на збори за рахунок коштів, стягнення мита та сільськогосподарських зборів.

4.4. Обчислення власних ресурсів, оснований на ПДВ та четвертого ресурсу (власних ресурсів, оснований на ВНП)

120. Задовго до вступу кандидат в члени ЄС повинен зробити вірну оцінку ПДВ власних ресурсів. Якщо система ПДВ відповідає директиві ПДВ Європейської Комісії, можна обчислювати його відповідно до процедури, передбаченої Постановою 1553/89. У багатьох випадках цей метод може бути не виправданим, і тому надається перевага обчислюванню ПДВ згідно з національними рахунками, включаючи вимоги ЄС і підбираючи цифри, де необхідно. Перші варіанти бюджету після вступу країни до ЄС можуть базуватися на таких оцінках.

121. Обчислення основи ПДВ (для річного звіту Комісії до 31 липня наступного року) є досить складним. Результати можна взяти за основу для майбутніх оцінок ПДВ власних ресурсів.

122. Обчислення та прогнозування ВНП здійснює OSTAT (Австрійська центральна статистична служба). Статистична служба Європейського Співтовариства (EUROSTAT) та Комісія отримують інформацію в той же час, але пізнішою датою. Прогнозування внесків, оснований на ВНП, а також річних обліків кінцевих кошторисів базується на цій інформації.

4.5. Процедури переміщення та обліку національних внесків в ЄС

123. Згідно з існуючими фінансовими нормами ЄС, кожна країна-член ЄС повинна забезпечувати національні внески через кредитування “рахунку Статті 9” (Постанова ЄС 1552/89). В Австрії цей рахунок не був відкритий в Національному банку, але він є частиною федеральної облікової системи. Всі кредити (австрійські внески у власні ресурси ЄС) та дебети (платежі до Комісії) зафіксовані в списку, і баланс рахунку показує актуальний стан власних ресурсів. Ефективні платежі залежать від

Брюссельських потреб в готівці. Платежі також можуть бути викликані необхідністю збалансувати “рахунки Статті 9” інших країн-членів ЄС (згідно з їх долею в загальних внесках).

124. Таке ведення “рахунку статті 9” забезпечує те, що власні ресурси Співтовариства залишаються у федеральних валютних холдингах до тих пір, доки Європейська Комісія не вимагатиме платежів.

125. Через те що відповідна інформація стосовно платіжних ордерів надходить дуже пізно, існує необхідність працювати з надзвичайними витратами. Це ускладнює планування національних фінансових вимог щомісячно.

4.6. Підготовка статистики

4.6.1. Власні ресурси

126. Головна проблема полягає в порівнянні цифрових даних. В той час як Європейський суд аудиторів (ЕСА) і Комісія користуються кредитами, отриманими як еквівалент надходжень, Австрія використовує актуальні платежі, тому що керування національним бюджетом відбувається за готівковим принципом. Тому дві паралельні групи статистичних даних мають бути підготовлені одночасно, що дозволить порівнювати національні дані з даними інших 15 країн-членів ЄС, які публікує ЕСА.

4.6.2. Фондові кошти

127. Проблеми розподілення коштів наприкінці року мають результатом різні цифрові дані на громадському та національному рівні. Це трапляється через те, що платежі, зроблені ЄС в січні, застосовувані до попереднього року, оскільки для країн-членів ЄС вони є прибутком в новому році.

128. Протягом перших років членства в ЄС загальні дані з коштів країни-члена ЄС можуть коливатися, сягаючи екстремальних показників як мінімальних, так і максимальних, а тому їх не можна брати для обчислення стабільного в подальшому середнього показника. Різні розходження в статистичних даних виявляють з метою створення неорієнтованої на клієнта та непрозорої системи. Навіть таблиці Комісії та ЕСА показують такі витрати Європейського Союзу:

- різні структури для одної категорії (особливо в категорії 3 фінансової перспективи);
- різні цифри, тому що не всі платежі можуть бути безпосередньо віднесені до специфічної країни, і кожна інституція користується різною системою.

129. В цілому можна сказати, що має місце питання так званих зворотних трансфертів. Комісія уникає детального звітування. В той самий час існує необхідність задовольняти попит австрійського населення на легітимну інформацію.

5. Бюджетний процес Співтовариства

5.1. Роль міністерства фінансів, галузевих міністерств, агентств, регіональних та місцевих органів влади, інших організацій та постійних представництв у Брюсселі

130. У процесі адаптації внутрішніх структур, які приймають рішення щодо членства в ЄС, можна визначити три головні проблеми:

- координація урядового процесу утворення політики;
- залучення земель до цього процесу;
- парламентська перевірка правильності урядової політики в межах ЄС.

131. У коаліційній угоді обидва партнери коаліції погодилися з системою повної формальної рівності між міністерством закордонних справ та службою канцлера, наприклад, альтернативне управління робочими групами, що готують матеріали для Ради Європейського Союзу та COREPER I та II.

132. Федеральний уряд, який відповідає за презентацію республіканських інтересів, повинен постійно інформувати та проводити опитування стосовно будь-якого важливого проекту Європейського Союзу думки від таких органів:

- Рада міністрів;
- національний парламент (виконавчий комітет);
- землі і громади (якщо специфічне питання Європейського Союзу впливає на незалежну сферу дій або може бути цікавим для них);
- соціальні партнери.

133. У деяких випадках федеральний уряд має обмеження, які надходять зверху. Порушити ці обмеження можна тільки за певних імперативних ситуацій стосовно закордонної політики або політики Європейської інтеграції.

134. Центральна відповідальність за всі національні справи та справи Європейського бюджету належить міністерству фінансів, яке відповідає за фінансову й податкову політику в Австрії, фінансову координацію, а також участь у проектуванні та прийнятті рішень стосовно бюджету Співтовариства.

135. Чотири аташе міністерства фінансів делеговані як постійні представники в Брюсселі, один із них (представник бюджетного комітету) співробітничав з відділом фінансів Європейського Союзу (бере участь у бюджетному процесі Співтовариства; координує всі фінансові потоки до Брюсселю та з нього; управляє й прогнозує власні ресурси, готує звіти згідно з Постановою 1552/89 ЄС).

136. Одним з головних завдань міністерства фінансів є збереження національних інтересів та вплив на процес прийняття рішень на рівні ЄС (ECOFIN та бюджетна рада). Міністерство фінансів має також забезпечувати постійну координацію (між міністерством фінансів та галузевими міністерствами) національної позиції стосовно різних політик Співтовариства в питаннях фінансового впливу та бюджетних перешкод. Від бюджетних міністерств вимагають слідувати обліковим зобов'язанням на рівні Співтовариства, для того щоб оцінювати внутрішні результати.

137. Ключове питання полягає в тому, як фінансувати політичні пріоритети ЄС у світлі бюджетної точності, яка превалує в Австрії, для того щоб відповідати конвергентним критеріям Європейського валютного союзу (EMU).

5.2. Зміни в національних бюджетних законах, процедурах та системах

138. Через те що трансферти між Австрією та Співтовариством повністю виконуються в межах федерального бюджету, немає необхідності в радикальних змінах.

5.3. Прогнозування надходжень фондів коштів та внесків

5.3.1. Прогнозування власних ресурсів

139. Прогнози бюджету Європейського Союзу на рік “t” мусять бути зроблені на початку “t-1” року. Платежі ВВП та ПДВ у рік “t” засновані на цих прогнозах. Вони корегуються тільки в грудні “t+1” року згідно з перерахунком ВВП та ПДВ.

140. В цілому, підхід простої еластичності може бути застосований для прогнозування ПДВ, враховуючи минулорічні доходи та оцінюючи попередній розвиток згідно з економічним прогнозуванням та релевантною сукупністю (головним чином приватного та частково державного споживання). Після вступу до Європейського Союзу в прогнозуванні витрат на короткий термін зростає ймовірність помилки, оскільки, якщо немає змін в податкових курсах, можливі зміни в податковій структурі (наприклад, які компоненти не оподатковуються і коли можна перейти на скорочені норми податків). Зміни в податкових процедурах можуть викликати короткотермінову нестійкість у прогнозуванні. Всі додаткові проблеми прогнозування повинні зникнути через декілька років.

141. Після того, як розрахована основа ПДВ в перший раз, в майбутньому для знаходження ПДВ власних ресурсів можна користуватися аналогічним способом. Обчислення ПДВ може здійснюватися з використанням прогнозу розвитку релевантної економічної сукупності.

5.3.2. Прогнозування надходжень фондів коштів

142. Точне прогнозування Структурних фондів неможливо за таких причин:

- сума компенсації коливається залежно від поточної економічної ситуації, також коливається здатність (готовність) країни-члена ЄС до спільного фінансування;
- більшість платежів у категорії 3 бюджету ЄС (внутрішня політика) надходять безпосередньо до кінцевого бенефіціанта (поза структурні компенсації), тому не відображаються в національному бюджеті;
- у першому році відбуваються затримки, тому компенсації в другому році непропорційно високі.

143. Стосовно EAGGF-гарантій виявилось, що дуже важко оцінити обсяг трансфертів у межах CAP під час складання федерального бюджету. Проте австрійська бюджетна система виявилась досить гнучкою, що дозволяє розв'язати цю проблему.

6. Кооперація, координація та контакти

6.1. Контакти з Комісією та з іншими країнами-членами ЄС

144. Існує багато формальних та неформальних комунікаційних каналів між країнами-членами ЄС та службами Комісії. Ефективне співробітництво між країнами-претендентами та Комісією або країнами-членами ЄС вимагає додаткових зусиль. Наведемо приклади, які проілюструють це твердження.

145. Одним з основних завдань під час підготовки до вступу в ЄС є вчасне внесення змін в національне законодавство згідно з законом про митні справи, існуючого в Співтоваристві. Завдяки спорідненості мов було очевидно, що Австрійська адміністрація значною мірою могла користуватися німецькими постановами з даного питання. Встановлюючи контакти з відповідальними особами, австрійські державні службовці дістали можливість отримати деяку користь від обміну інформацією.

Найінтенсивніша частина цієї підготовчої роботи розпочалася не раніше ніж за рік до вступу в ЄС. Кадри мали пройти певну підготовку й отримати необхідне обладнання та відповідну документацію для того, щоб із самого початку забезпечити повну відповідність адміністративних процедур закону Співтовариства. Оскільки постанови ЄС часто неточні, важкі для інтерпретування й інколи суперечливі, міністерство фінансів видало певні інструкції через електронну митну документацію.

6.2. Міжсекційна координація

146. Відповідно до спеціальних адміністративних директив, координуючих національні пріоритети звичайних законодавчих актів щодо бюджетного співробітництва та міжсекційного співробітництва, міністерство фінансів повинно бути інформовано якомога раніше про будь-яке рішення, що могло мати фінансове значення, тобто зразу, як тільки розпочинаються обговорення або в Комісії, або у відповідній робочій групі Ради, або в Європейському парламенті. Департамент Австрії повинен постійно підтримувати контакти з відповідними бюджетними підрозділами міністерства фінансів. Найпізніше такі бюджетні значення розглядаються на щотижневих підготовчих зустрічах COREPER, після яких кінцеві положення посилаються до постійного представництва в Брюсселі.

147. Міжсекційні зустрічі проводяться з метою забезпечення точної та своєчасної координації національної позиції щодо пропозицій Комісії та забезпечення ефективної участі Австрії в інтеграційному процесі. Кожне галузеве міністерство відповідає за координацію своєї специфічної галузі в ЄС (документації, пропозиції тощо).

6.3. Інспекційні перевірки різними аудиторськими органами

6.3.1. Суд аудиторів

148. Австрійський суд аудиторів автономно та разом з Європейським судом аудиторів здійснює регулярний контроль за належним впровадженням і використанням: традиційних власних ресурсів, сільськогосподарських витрат, Структурних фондів коштів, ПДВ (функціонування обліку ПДВ) та платіжної системи.

6.3.2. Європейська Комісія

149. Інспекторські перевірки, які проводить Європейська Комісія, спрямована на забезпечення ефективності національного менеджменту та контролю. Ці перевірки відбуваються регулярно (принаймні один раз на рік) як автономно (незалежно від національного контролю), так і асоціативно (разом з національними контролюючими органами).

150. DG VI проводить аудиторські перевірки в країнах-членах ЄС декілька разів на рік. Ці перевірки стосуються не тільки відповідності митних процедур та облікових записів закону Співтовариства, а також внутрішнього контролю та фінансових процедур платіжних агентств. Контроль останніх став надзвичайно суворим після прийняття акредитаційних критеріїв для платіжних агентств, зафіксованих у Постанові 1663/95. Якщо впровадження постанови Співтовариства не підтверджується аудиторською перевіркою, результатом контролю стає фінансова ректифікація (випрямлення).

6.3.3. Національна адміністрація

151. Закон Співтовариства, як і відповідний національний закон, закріплює необхідність проведення національних контрольних перевірок додатково до контрольних перевірок Європейського

Союзу. Існуюча система контролю в Австрії відрізняється об'єктом контролювання та національними уповноваженими структурами, які його здійснюють.

152. Наприклад, контроль традиційних власних ресурсів щодо терміну стягнень мита відбувається на трьох рівнях в межах національних митних уповноважених органів, розподілених на дві секції: одна для проведення контролю митного законодавства, і друга для проведення обліку. Кожний рівень і кожна секція (митне законодавство та облік) в межах цих рівнів мають певні місцеві контрольні сфери. Очолює контроль міністерство фінансів.

7. Організаційні питання

7.1. Людські й технічні ресурси

153. Австрія намагається наскільки це можливо використовувати існуючі організаційні структури для впровадження фінансового та бюджетного контролю не зважаючи на зміну в цілях та завданнях. Існуючі інституційні механізми та адміністративні процедури були адаптовані до необхідного рівня. Нових підрозділів було засновано тільки декілька і деякі було розширено.

154. Те саме відбулося і з кількістю співробітників. Хоча не було ніякої істотної причини для збільшення кількості персоналу в цілому, переміщення його до критичніших структур мало місце. В цілому публічний сектор підтвердив високу гнучкість та ефективність під час роботи в нових суперечливих умовах.

155. Завдяки інвестиціям було придбано обладнання для обробки електронних даних і створення мережі, що забезпечило швидку комунікацію між всіма залученими партнерами.

7.2. Тренінг

156. В 1991 році Інститут державного управління запропонував інтенсивну чотирьохмісячну програму "Euro-Akademie" з головних для ЄС тем (Європейські інституції, процес прийняття рішень, закон ЄС, економіка, іноземні мови, техніка комунікації та переговорів, політика), а також 12-місячний "навчальний план ЄС" з подібним змістом.

157. Ряд семінарів з різних питань ЄС проводяться на триваючій основі разом з регулярними мовними курсами міністерства фінансів. У співробітництві з Дипломатичною академією у Відні були розроблені спеціальні тренінгові курси для підготовки австрійських управлінців вищого рангу в 1998 році.

158. Професіоналів-практиків заохочують взяти участь у роботі постійного представництва в Брюсселі або у відповідних департаментах Комісії для того, щоб отримати певний досвід.

Додаток 1. Вступ Австрії до Європейського Союзу

159. Хронологічний перелік кроків у процесі австрійських переговорів.

| | |
|--------------------------------------|---|
| 17 липня 1989 р. грудень, 1992 р. | Австрія звертається з проханням стати членом ЄС; Європейська рада в Единбурзі, угода про початок розширених переговорів; |
| 1 січня 1993 р. | угода про Європейську економічну зону (ЕЕА) набирає силу; |
| 1 лютого 1993 р. | початок переговорів про прийняття Австрії до ЄС; |
| 13 квітня 1994 р. | прийняття заключних текстів; |
| 12 червня 1994 р. | референдум в Австрії з питання членства (66,36 % – так, 33,61 % – ні) |
| 24 червня 1994 р. | підписання угоди про вступ в ЄС на о. Корфу; |
| 11 листопада 1994 р. | ратифікація в австрійському парламенті; |
| 1 січня 1995 р. | повне прийняття в ЄС. |

160. Підготовка рішення Комісії про прийняття Австрії тривала 24 місяці. Завдяки тому що Комісія подавала теми за принципом *acquis communautaire*, більшість технічних та політичних проблем були улагоджені.

161. Фінансові подробиці стосовно внеску в бюджет ЄС були останніми пунктами нашого *acquis* планування. Майбутнє Австрії як вкладника було досить яким. Багато часу було витрачено на обговорення спільної сільськогосподарської політики (САР), в якій Австрія мала великі обмовки стосовно *acquis* (іншою критичною сферою був транзитний рух).

162. На відміну від попередніх ці розширення мали місце в межах структури єдиного ринку без можливостей здійснення контролю. Ми були зобов'язані погодитися на негайне відкриття нашого ринку без введення вступних компенсаційних обсягів протягом транзитивного періоду, як було у випадку попереднього розширення. Результатом цього стало значне зниження цін на певні сільськогосподарські продукти.

163. Наприкінці переговорів ЄС запропонував екстраординарні трансферти ("Агро бюджетний пакет", стаття 81 Угоди про вступ) із загальною сумою 813 млн ECU на чотирьохрічний перехідний період:

| Рік | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | Усього |
|---------------|------|------|------|------|--------|
| Млн екю | 583 | 106 | 71 | 53 | 813 |
| Млрд шилінгів | 7,60 | 1,40 | 0,96 | 0,72 | 10,67 |

164. Така пропозиція була зроблена з двох причин:

1. У 1995 році Австрія не могла отримати платежі від Комісії згідно з правилами САР, тому що не мала на це права з юридичних причин ("зелений отвір"). Дійсно, країни-члени ЄС мають право на отримання САР платежів від ЄС, якщо вони за два з половиною місяці до того здійснили попередні

оплати. Щоб замінити ці платежі, ЄС запропонував екстраординарний трансферт, який нараховував приблизно 4,5 млрд шилінгів.

2. Австрія повинна була прийняти спільну сільськогосподарську політику з самого початку свого членства в ЄС. Для того щоб полегшити відкриття ринків у сільськогосподарському секторі (результатом чого стало різке зниження рівня цін), Австрія здійснила екстраординарні заходи. Щоб Австрія була спроможна подолати бюджетні проблеми, які з'явилися після цих заходів, ЄС запропонував їй додатковий трансферт.

Додаток 2. Внески до бюджету ЄС та витрати з нього

165. Цифри помічені ***, надаються відповідно до австрійських облікових записів, зокрема, федерального бюджету.

| 1. Внески | 1995 | % | 1996 | % |
|----------------------------------|------------------------|------------|------------------------|------------|
| | (млрд шилінгів) | | (млрд шилінгів) | |
| Кредити | | | | |
| Ресурси на базі ВВП | 5.25 | 23 | 7.36 | 29 |
| Корекція Сполученого Королівства | 0.49 | 2 | 1.50 | 6 |
| Ресурси ПДВ | 14.60 | 63 | 12.72 | 51 |
| Традиційні власні ресурси | 2.92 | 13 | 3.54 | 14 |
| Усього кредитів | 23.26 | 100 | 25.12 | 100 |
| Платежі | | | | |
| Валові платежі * | 18.75 | - | 29.94 | - |
| Чисті платежі | 18.43 | - | 26.54 | - |
| 2. Надходження | | | | |
| | 1995 | % | 1996 | % |
| | (млрд шилінгів) | | (млрд шилінгів) | |
| Стаття 81 Угоди про вступ | 7.60 | 73 | 1.4 | 6 |
| ESF | 0.63 | 6 | 1.6 | 7 |
| ERDF | 0.00 | 0 | 1.0 | 4 |
| EAGGF – гарантійна секція ** | 1.13 | 11 | 16.2 | 73 |
| EAGGF– коригуюча секція | 0.42 | 4 | 1.5 | 7 |
| Інші надходження *** | 0.57 | 6 | 0.6 | 3 |
| Усього надходжень | 10.35 | 100 | 22.3 | 100 |

* грос: включає 10% компенсації збірних витрат (традиційні власні ресурси)

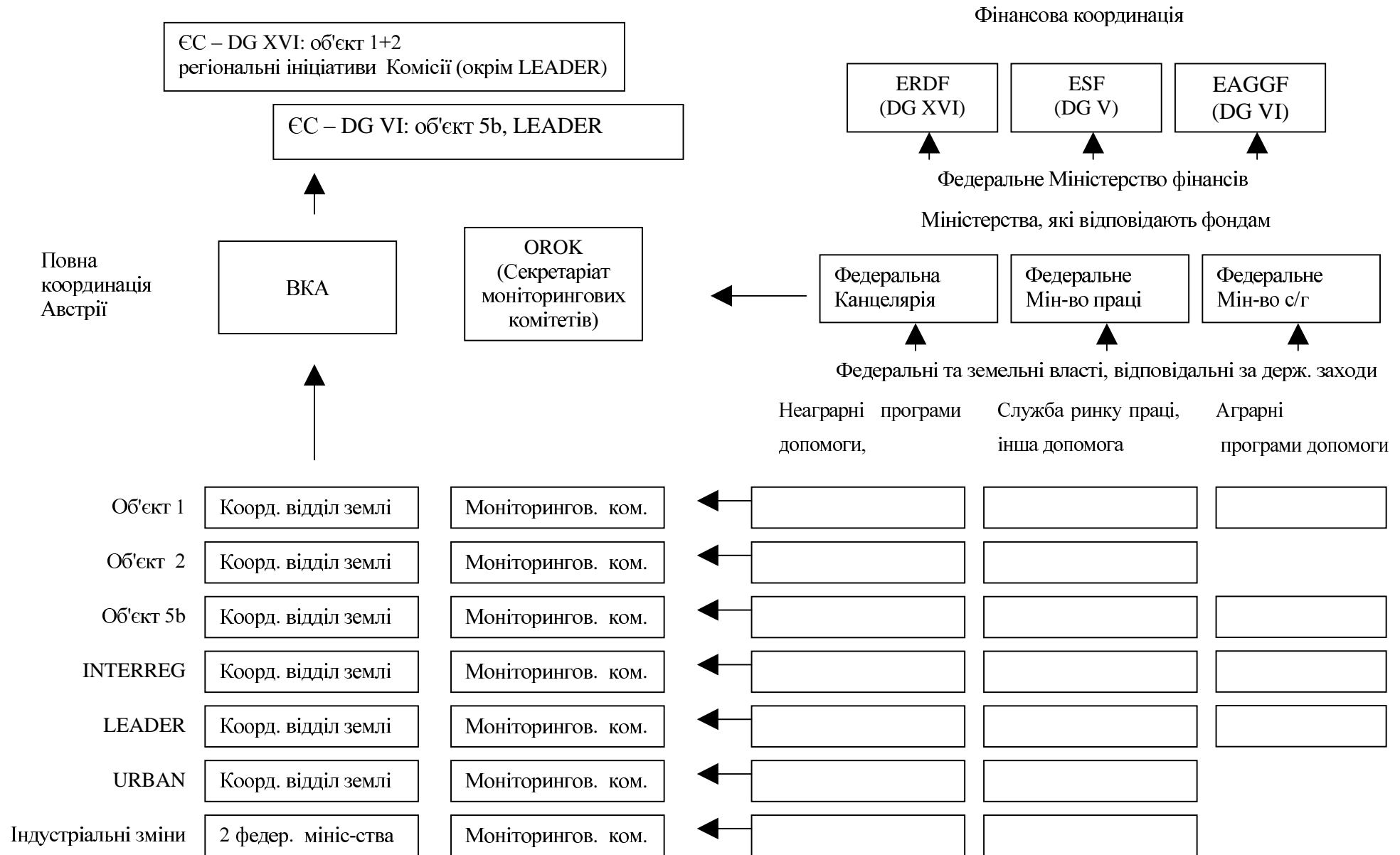
** 1996: федеральний уряд (федерація): 15 195 159 326.61.

землі (штати): 1 036 358 360.00.

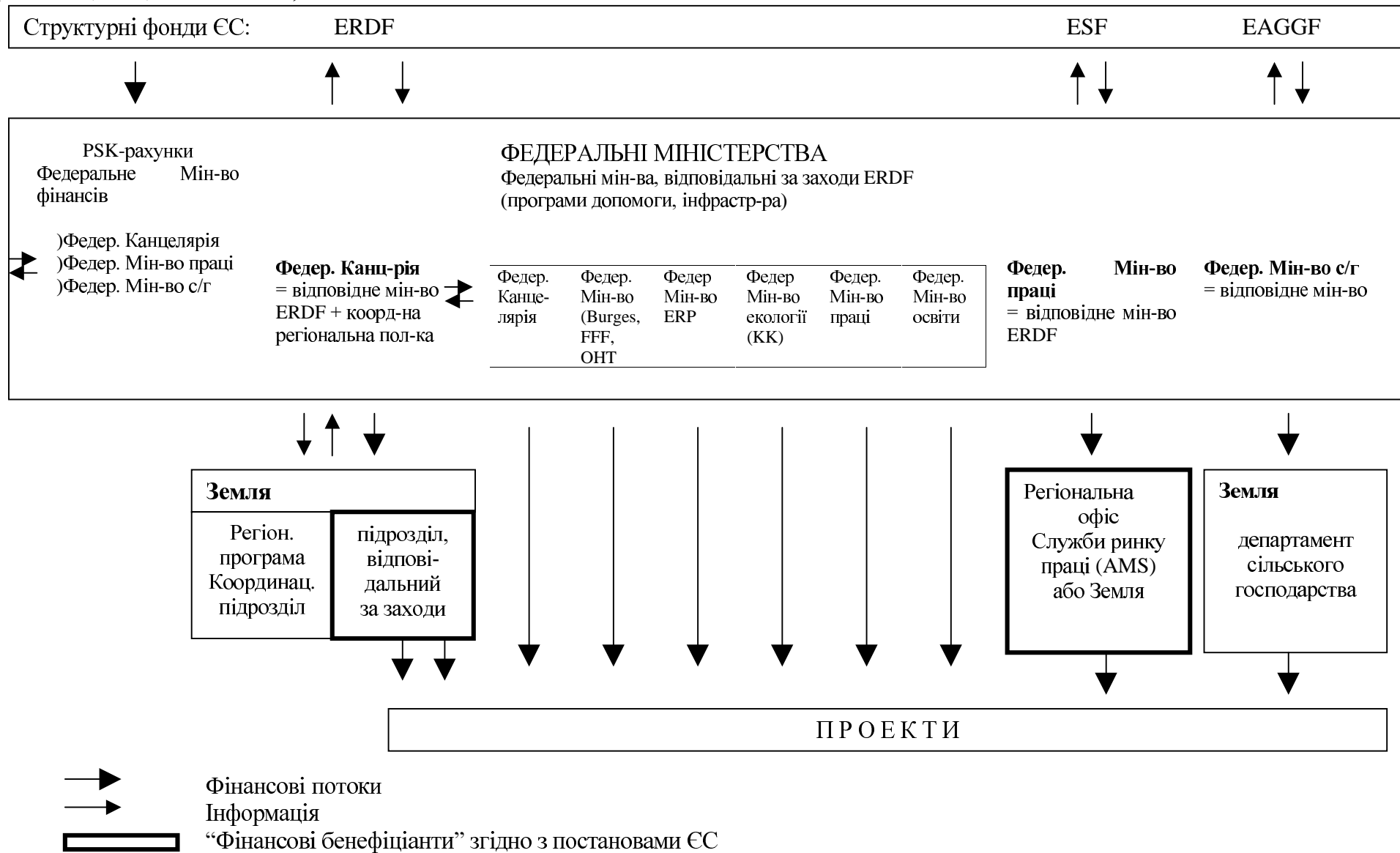
*** 1995: позиція “інші надходження”, Європейський суд аудиторів (ЕСА), Річний звіт 1995; виключає обмінну різницю; (NB: обліковий період бюджету ЄС).

1996: приблизна оцінка.

ДОДАТОК 3. Структурні фонди ЄС в Австрії: взаємопроникнення концептуальної і фінансової координації програм



Додаток 4. Структурні фонди в Австрії: фінансові процедури – регіональні програми (Об’єкт 1, 2.5b, Постанова С)



Додаток 5. Фінансовий контроль: національна система в Австрії

1. Формулювання бюджету

166. Федеральний бюджет (Федеральний фінансовий акт) приймається парламентом кожного року. Як додаток до Федерального фінансового акту приймається бюджет, тобто національний фінансовий кошторис на наступний рік. Федеральний фінансовий міністр складає фінансовий законопроект, який федеральний уряд подає у встановлений термін до парламенту разом з цими додатками. Якщо парламент не приймає бюджет на наступний рік до кінця поточного року, кошти надходять із резервного бюджету федеральної конституції.

167. Важливо знати, що Федеральний фінансовий акт не є незалежним законодавством, це тільки документ, який регулює внутрішні юридичні відносини між різними структурами, залученими до управління федеральними фінансами. Він не може використовуватися як підстава для виконання чи зобов'язань третіх сторін. Застосовується принцип подвійної юридичної обумовленості заходів, які стосуються застосування фінансового управління, тобто федеральні ресурси не можуть бути витраченими без особливої вказівки як у федеральному фінансовому праві, так і в матеріальному праві.

2. Внутрішній контроль міністра фінансів перед виконанням бюджету

168. За виконання бюджету відповідальні, насамперед, різні бюджетні департаменти. Однак згідно з австрійською конституцією міністр фінансів має значні повноваження втручатися в це виконання. Відповідно до статті 51А конституції міністр фінансів повинен забезпечити, щоб «платежі здійснювалися за зобов'язаннями своєчасно, у межах лімітів доступних ресурсів та відповідно до принципів розсудливості, економності та ефективності». Та сама стаття уповноважує міністра фінансів зменшувати витрати за згодою уряду, «якщо цього вимагає ситуація з доходами та витратами або відбуваються істотні зміни в загальних напрямках економічного розвитку протягом року».

169. Причина того, що конституція уповноважує міністра фінансів втручатися в реалізацію бюджету, полягає в тому, що він відповідає за управління загальним бюджетом. Масштаб його повноважень визначається, насамперед, відповідними нормативами Федерального бюджетного акту 1986 року (зокрема секціями 43-45). Федеральний міністр фінансів повинен де-факто бути залученим у виконання усіх головних проєктів. Сума, яка може бути витраченою без отримання згоди міністра фінансів, визначена в імплементаційному декреті в додатку до річного Федерального фінансового акту під рубрикою «фінансовий масштаб».

170. Міністр фінансів повинен забезпечити такі умови:

- Кожний проєкт має бути розроблений так, щоб федеральний уряд міг виконувати свої адміністративні обов'язки. Проєкт повинен відповідати бюджетним принципам (розсудливості, економності й результативності) та потребам загального балансу й фінансової солідарності між федеральним урядом, землею і муніципалітетами.

- Необхідно покрити всі витрати, які виникають під час виконання проєкту, беручи до уваги прогнозування бюджетних ситуацій та економіки в цілому.

- Достатні фондіві кошти вірного типу наявні для покриття витратних зобов'язань, враховуючи відповідне прогнозування та зокрема, існуючі зобов'язання.

- Всі зобов'язання залучені до задоволення реальних потреб.
- Встановлені на платіж строки є реальними для вчасної та повної їх сплати.

171. Міністр, відповідальний за даний проект, та міністр фінансів повинні домовитися про проект до його впровадження. В певних випадках, коли залучені великі суми, міністр фінансів повинен бути залученим до стадії планування. Якщо міністр, відповідальний за проект, і міністр фінансів не досягають домовленості щодо впровадження проекту, питання може бути передано до Ради міністрів.

172. Як уповноважений контролювати виконання бюджету, бюджетний департамент федерального міністерства фінансів є найважливішою вповноваженою структурою, в якій затверджується проект перед впровадженням в Австрії. Це надає міністру фінансів можливість перевіряти бюджет та урядові фінанси. Його уповноважують та запрошують у фінансові справи, якщо там виявляється невідповідність між запланованими та реальними сумами.

3. Внутрішній фінансовий контроль міністром, відповідальним за певну галузь, що перевіряється

173. Міністр, відповідальний за витрати, може користуватися двома підрозділами для здійснення фінансових перевірок: відділом обліку та відділом внутрішнього аудиту в міністерстві, що перевіряється. Відділ обліку відіграє важливу роль в аудиторській перевірці рахунків, а також у виконанні інших завдань. Федеральний бюджетний акт (BJG) та Федеральна бюджетна директива, або установа, (ВНВ), прийняті в 1989 році, містять інформацію про детальне забезпечення “внутрішнього аудиту відділами обліку як частини виконання бюджету” (див. секції 90-92 Федерального бюджетного акту). Внутрішній аудит складається з попереднього аудиту, аудиту виконання бюджету та аудиту після виконання бюджету.

174. Попередній аудит включає перевірку суми і джерел для кожної окремої платіжної вимоги та платіжного зобов'язання. Усе перевіряється на юридичну та математичну точність і на відповідність принципам розсудливості, економічності та результативності. Попередній аудит має бути якомога повним і ретельним.

175. Під час проведення імплементаційного аудиту перевіряються ордери для з'ясування, чи відповідають їх форма і зміст бюджетним нормам та іншим резервам.

176. Післяімплементаційний аудит полягає в перевірці виконання всіх платежів та клірінгових операцій, реєстрації необхідних документів, а саме відповідності їх форми і змісту нормативам, а також у перевірці доступності й зареєстрованості цінностей та інших активів. Після кожної аудиторської перевірки готується аудиторський звіт, в якому вказуються характер і масштаб аудиту, а також головні результати. Тоді як попередній аудит повинен бути дуже ретельним, післяімплементаційний аудит може бути вибіркоким.

177. Крім відділу обліку кожне міністерство має відділ аудиту, підзвітний, як правило, безпосередньо міністру. Юридичною підставою для цих департаментів є урядове рішення, прийняте у 1981 році.

178. Згідно з рекомендаціями федеральної адміністрації для внутрішнього аудиту, підготовленими офісом федерального канцлера, найважливішими завданнями для аудиторських департаментів є:

- перевірка відповідності організації департаменту принципам розсудливості, економності та ефективності;
- просування раціоналізаторських пропозицій та ідей для вдосконалення структур і процедур;
- підведення підсумків інспекційних перевірок та діяльності суду аудиторів;
- допомога в плануванні організаційних інструкцій та важливих організаційних заходів;
- надання порад з розробки програм поставок та фінансових планів;
- надання порад з планування та імплементації головних проектів;
- допомога фінансування головних проектів та забезпечення виконання державного постачання.

179. Як бачимо з переліку завдань, аудиторські відділи відіграють в системі аудиту значною мірою допоміжну роль. В окремих випадках вони здійснюють свої перевірки після заходу, тобто після здійснення адміністративних процедур перевірки.

4. Зовнішній фінансовий контроль австрійського аудиторського суду

180. Дивись також статтю Вольфганга Віклицьки про досвід австрійського аудиторського суду в публікації SIGMA № 20 “Результати вступу до ЄС. Частина друга: зовнішній аудит”.

181. Аудиторський суд, незалежний від Nationalrat та Landtage, відповідає за перевірку імплементаційних заходів, які проводить федеральний уряд або землі. Юридичну підставу забезпечує федеральна конституція та Закон 1948 р. про аудиторський суд. Аудиторський суд є федеральним органом або органом землі, це залежить від того перевіряє він федеральні урядові фінанси чи одна з земель. Президент обирається парламентом на період 12 років. Його ранг еквівалентний рангу членів федерального уряду або членів уряду землі.

182. Аудиторський суд відповідає за контроль фінансів федерального уряду, земель, громад з населенням більше 20 тис., груп громад та інших органів, визначених законодавством. Стосовно фінансів федерального уряду аудиторський суд контролює:

- всі фінансові трансакції на рівні федерального уряду (прибутки та витрати, позики, кредити, рухомість та основний капітал);
- фундації, фонди і організації, керівництво якими здійснюється федеральними органами від імені федерального уряду;
- фінансовий та організаційний контроль, який здійснює федеральний уряд.

183. Як правило, аудиторський суд здійснює свої повноваження за власною ініціативою. Він перевіряє рахунки на математичну точність і відповідність закону і принципам розсудливості,

економності й ефективності. Суд щорічно подає звіти у парламент. Також він готує спеціальні звіти про спеціальні аудиторські перевірки, які провів згідно з запитом парламенту.

ДАНІЯ

*Георг Гінзбург*⁸

СТРУКТУРНІ ФОНДОВІ КОШТИ ЯК СИТУАТИВНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

1. Резюме розділу.

184. У даній доповіді розглядається фінансовий контроль державної адміністрації Данії за використанням грантів європейських Структурних фондів, а також порушуються питання урядового співробітництва в цій галузі з Європейською Комісією. У статті розглядається фінансовий контроль уповноважених органів, які керують Структурними фондами, на відміну від контролю, який здійснюють органи зовнішнього аудиту (Національна служба аудиту Данії та Європейський суд аудиторів). Описаний фінансовий контроль стосується як відповідності регулювання, так і досягнення цілей внаслідок розподілу.

185. Структура фінансового контролю в Данії належить до однієї з найбільш децентралізованих структур в Європейському Союзі. Дійсно, фінансовий контроль здійснюють індивідуальні міністерства, які керують асигнуваннями. Міністерство фінансів відіграє меншу роль, після того як парламент, завдяки фінансовому законодавству, надав асигнування у розпорядження окремих міністерств та міністрів. Крім того, фінансовий контроль в Данії вважається інтегральною частиною менеджменту та управліннь індивідуальними міністерствами. Спеціальні контрольні органи, такі як підрозділи внутрішнього аудиту або контролю, створюються у винятковий випадок. У галузі Структурних фондів фінансовий контроль здійснюється трьома тісно скооперованими міністерствами для того, щоб забезпечити виконання стандартизованих інструкцій та імплементацію контролю як на програмному, так і на проектному рівні. Крім того, всі ці міністерства знаходяться в процесі встановлення контрольних підрозділів для того, щоб зміцнити співробітництво з Комісією стосовно завдань внутрішнього контролю та результатів.

186. Завдяки досвіду останніх років стосовно фінансового контролю за Структурними фондами в Данії можна зробити такі висновки:

- Для того щоб забезпечити чітку підставу для здійснення контролю над всіма чотирма Структурними фондами, необхідно додатково до інструкцій ЄС створити детальні національні інструкції щодо подання облікових записів та аудиторського процесу.
- Закріплення контролюючих структур за декількома міністерствами, розподіленими на відповідні сектори, викликає потребу в перехресному співробітництві, консультаціях як між міністерствами, так і між міністерством та європейською Комісією. У цьому разі міністерство фінансів може частково виступати посередником і радником відносно міністерств, відповідальних за Структурні фонди, а частково контактною особою для Комісії.

⁸Георг Гінзбург – консультант з функцією радника-контролера в Агентстві фінансового менеджменту та адміністративних справ міністерстві фінансів Данії. В останні роки працював як секретар у двох внутрішніх міністерських комітетах з питань внутрішнього аудиту в уряді і внутрішнього контролю результатів міністерства. Зараз працює секретарем Комітету координації контролю за структурними фондами в ЄС.

• Внаслідок очікуваних угод про співробітництво в здійсненні фінансового контролю між Комісією і трьома міністерствами, відповідальними за Структурні фонди, стала необхідною реструктуризація організації власного контролю в міністерствах. Таким чином, як наслідок наступної угоди про співробітництво спеціальні відділи контролерів, які можуть, серед іншого, забезпечувати постійні контакти з фінансовими контролерами Комісії, будуть організовані в кожному міністерстві.

2. Вступ

187. Європейська Комісія та країни-члени ЄС працюють над розвитком співробітництва для здійснення належного фінансового менеджменту фондів Європейського Союзу (див. фаза 3 в програмі Комісії щодо належного фінансового менеджменту SEM 2000). Комісія бажає бачити більш тісне співробітництво між країнами-членами ЄС в здійсненні фінансового контролю за Структурними фондами ЄС. Значення Структурних фондів з точки зору витрат бюджету ЄС за останні роки зросло. Ця галузь не так детально регулюється, ніж, наприклад, сільськогосподарська підтримка.

188. Данія позитивно поставилося до зусиль Комісії зміцнити співробітництво й кооперацію у фінансовому контролі між Комісією та Датськими органами влади щодо використання грантів Структурних фондів у Данії. Комітет з координації фінансового контролю за розподілом Структурних фондів ЄС був створений для координації загального фінансового контролю в цій галузі та посилення останнього.

189. Крім того, міністерства Данії, відповідальні за Структурні фонди, завчасно попередили й незалежно від нової програми з належного фінансового менеджменту SEM 2000, яку розпочала Комісія, об'єднали та визначили основу фінансового контролю за використанням розподілу Структурних фондів. Серед іншого, це означало, що додаткове законодавство стосовно управління субсидіями від Структурних фондів ЄС було впроваджено для забезпечення більш уніфікованої й деталізованої підстави для органів влади та для створення правил управління контролем оцінки та санкцій в галузі Структурних фондів.

190. У доповіді розглянуті такі теми:

- контролюючі заходи в галузі Структурних фондів на структурних, міністерських рівнях (передумови і головні умови для фінансового контролю міністерствами, які керують Структурними фондами);
 - так званий доручений народний (аудиторський) фінансовий контроль за індивідуальними проектами Структурних фондів від імені датських уповноважених органів управління, які надають субсидії;
 - співробітництво між Комісією та датськими уповноваженими органами стосовно фінансового контролю за використанням грантів Структурних фондів та поточних ініціатив щодо зміцнення цього співробітництва.
-

3. Поняття фінансового контролю

191. Перед тим як проводити ретельне вивчення фінансового контролю Структурних фондів, необхідно визначити, що розуміють під фінансовим контролем. Поняття “фінансовий контроль” надалі будемо сприймати в ширшому значенні, ніж традиційно. У даному випадку фінансовий контроль включає як повторне визначення того, чи були виконані передумови для даного гранту, так і перевірку виконання того, чи фінансові заходи були проведені згідно із зазначеними цілями та запропонованими стратегіями. Крім того, необхідно підкреслити, що фінансовий контроль здійснюється безпосередньо органами влади, і тому він відрізняється від контролю, що здійснюється зовнішнім аудитом, (парламентський фінансовий контроль). За останній в Данії відповідає Національний аудиторська служба, та Державний бюджетний комітет, призначений парламентом Данії. Іншими словами, фінансовий контроль – це власна внутрішня контролююча система адміністрації. Вона має два ключових напрямки: перший – визначити, що прийняті рішення відповідають існуючим правилам та постановам (чи витрачені гроші для вірних цілей?); та другий – перевірити, чи досягнуті заплановані результати економічним та ефективним способом (чи досягнута "якість за гроші"?).

192. Таке широке розуміння фінансового контролю відповідає поняттю, поданому в статті 2 (а), частина 1 фінансової інструкції Ради стосовно нормального бюджету Європейського Співтовариства (об'єднаний текст, травень 1990): “Бюджетні кошти повинні використовуватися згідно з принципами належного фінансового менеджменту, зокрема принципами економності та ефективності витрат. Необхідно ідентифікувати кількісні цілі та здійснювати моніторинг процесу їх досягнення”.

4. Юридичне регулювання фінансового контролю у сфері Структурних фондів з боку ЄС

193. До реформування Структурних фондів в 1988 році субсидії здійснювалися внаслідок контрактів Комісії з індивідуальними керівниками проектів. Після реформи субсидії звичайно надаються програмам, що тривають декілька років і які були предметом переговорів між країною-членом ЄС та Комісією. Держава-член ЄС відповідає за виконання програми, а також за забезпечення коректності надання субсидій. Метою реформи є збільшення ефективності використання Структурних фондів через вдосконалення координації серед фондів. Фондова діяльність регулюється двома загальними постановами Ради (постанова про структурне регулювання і постанова про координацію), а також окремими постановами кожного фонду.

194. Загальний метод досягнення цілей і виконання завдань Структурних фондів описується в статті 4 постанови про структурне регулювання (№ 2081/93). Очевидно, що дії ЄС є додатковими до відповідних національних дій або внеском до них. Ці дії узгоджуються між Комісією та органами влади країни-члена ЄС, з урахуванням потреб інших зацікавлених сторін на національному рівні. Такі консультації або партнерство включають вдосконалення, фінансування, попередню оцінку, спостереження та подальшу оцінку діяльності.

195. Основні правила щодо фінансування діяльності Структурних фондів обговорюються в постанові про координацію (№ 2082/93), глава VI “Фінансове рішення”. Цей текст стосується загальних

вимог до фондової фінансової адміністрації, включаючи зобов'язання, платежі, використання еко, фінансовий контроль, а також скорочення, припинення та завершення грантів.

196. Фінансовий контроль (стаття 23) країни-члена ЄС передбачає такі дії:

- регулярна перевірка коректності виконання заходів, фінансованих Співтовариством;
- попередження порушень та покарання;
- одержання компенсацій від будь-яких фондів, загублених через невірне вживання або недбалість коштів.

197. Одночасно з фінансовим контролем країни-члена ЄС, заходи, фінансовані Структурними фондами, а також координаційні й контролюючі системи країни-члена ЄС може контролювати Комісія. Для цього Комісія може здійснювати випадкові та спонтанні перевірки. Комісія гарантує, що її контроль внутрішньо скоординований, він погоджується з країною-членом ЄС, для того щоб не проводити надлишкові контрольні заходи, тобто не перевіряти одні й ті самі умови за один період.

198. Внаслідок розширення співробітництва в фінансовому контролюванні використання грантів Структурних фондів ЄС зросла кількість угод про співробітництво або протоколів про фінансовий контроль щодо Структурних фондів, між Генеральним директором фінансового контролю Комісії (DG XX) та відповідними контролюючими агентствами в країнах-членах ЄС. На даний час угоди про співробітництво укладені між Комісією та 8 з 15 країн-членів ЄС. Комісія розпочала переговори з останніми 7 країнами-членами ЄС, включаючи Данію, про підписання протоколу.

199. Індивідуальні угоди про співробітництво стосовно фінансового контролю містять рішення з таких питань:

- цілі та принципи “хорошого” менеджменту та адміністрування;
- методологічна підстава для перевірок, здійснюваних на місцях;
- вимоги до документації та взаємного повідомлення про виконання й результати діяльності;
- координація планів контролю та програм контрольних візитів;
- перевірка виконання результатів контролю.

5. Передумови та структурні умови фінансового контролю грантів Структурних фондів в Данії

200. Відповідно до статті 5 угоди ЄС, країни-члени ЄС зобов'язані вжити всі звичайні та спеціальні заходи, необхідні для виконання вимог, передбачених угодою або юридичними документами-інституціями Співтовариства. Крім того, країни-члени ЄС повинні полегшити виконання Співтовариством своїх завдань та утримуватися від створення будь-яких заходів, які б могли наразити на небезпеку досягнення цілей угоди. Безвідносно до цієї директиви угоди права Співтовариства виконуються переважно адміністративними органами влади країн-членів ЄС, спираючись на національні постанови.

201. У галузі Структурних фондів постанови Ради безпосередньо застосовані в Данії. Проте виникла потреба у додатковому національному законодавстві, для того щоб забезпечити практичні та надійні засади для управління цими відносно складними заходами субсидіювання. Тому деталізованим

комплексом датських інструкцій для управління адмініструванням, контролем, оцінкою та санкціями користуються всі чотири Структурних фонди, що працюють в Данії.

202. Фінансовий контроль використання грантів Структурних фондів ЄС в Данії здійснюється згідно з тими самими юридичними постановами й таким самим чином, як контроль датського національного спільного фінансування діяльності Структурних фондів. Такий збіг у контролі відповідає так званому принципу асиміляції, визначеному статтею 209 А, частиною 1 угоди, згідно з якою країни-члени ЄС повинні для протистояння шахрайству, яке впливає на фінансові інтереси Співтовариства, вживати такі самі заходи, які вживають для захисту від шахрайства власних фінансових інтересів.

203. Відправним пунктом для здійснення фінансового контролю датськими урядовими адміністративними органами влади, внутрішнього контролю та контролю результатів діяльності Структурних фондів, які фінансувались ЄС та національним бюджетом, є механізми відповідальності міністрів Данії. Згідно з цим механізмом, кожний окремий міністр несе повну відповідальність за свої керівні дії. Міністр та його департамент (секретаріат міністра) несе повну відповідальність за економічний менеджмент та спостереження в межах галузі міністерства.

204. Датська форма правління передбачає, що відповідальність за розподіл асигнувань, схвалених парламентом, безпосередньо є відповідальністю міністра певної галузі. На противагу системам французького типу, де міністерство фінансів здійснює попередній контроль через всебічну систему фінансових контролерів, або системам англійського типу, де розпорядження здійснюються через делегацію з міністерства фінансів, датський міністр (крім деяких виключень) може вирішувати питання щодо розподілу фінансових надходжень без будь-якого іншого фінансового схвалення. Іншими словами розподіл асигнувань є повноваженням міністра, яке на практиці делегується департаменту міністра та підлеглим агентствам і інституціям в межах галузі міністерства. Це також застосовується у грантах для цілей Структурних фондів.

205. Відповідальність міністра за використання коштів передбачає здійснення задовільного внутрішнього контролю і перевірки результатів фінансового управління та економічного керівництва, здійснюваних міністерством. На практиці перевіряється: чи не виходять надані гранти за дозволені межі, чи дотримуються постанов щодо отримання грантів та їх виконання, чи демонструється принцип економічності, досягаються необхідні цілі та результати.

206. Внаслідок децентралізованого розподілу відповідальностей та завдань в галузі урядового фінансового менеджменту контроль за використанням грантів здійснюється індивідуально міністрами та міністерствами. Роль міністра фінансів у фінансовому контролі надзвичайно обмежена. Міністерство фінансів також не має повноважень виконувати попередній або послідовний контроль за витратами міністерств. Таким чином, не існує центрального контролю над платіжними зобов'язаннями та витратами. Однак, як орган, що несе загальну всебічну відповідальність за урядові фінанси, міністерство фінансів зобов'язано втручатися, коли в міністерстві виникають серйозні невирішені проблеми фінансового менеджменту та контролю. Міністерство фінансів може скористатися можливостями, що

містяться в його ролі. Це: ініціювання аналізу та досліджень у співробітництві з відповідними міністерствами, а також надання порад.

6. Фінансовий контроль міністерств, відповідальних за Структурні фонди

207. Як згадувалося вище, згідно з постановами Ради про Структурні фонди, країни-члени ЄС відповідають за впровадження програм, а також за коректне використання субсидій (див. розділ 4). В Данії, останньою інстанцією, що відповідає за це, є міністри, одна з функцій яких – проведення заходів щодо Структурних фондів (див. розділ 5).

208. Імплементація програми здійснюється органами влади на різних адміністративних рівнях, тому що обидва рівні уряду – регіональний і місцевий – залучені до цього від імені регіонального та соціального фонду. На урядовому рівні принципово відповідальні за дії Структурних фондів три міністерства: міністерство праці (Європейський соціальний фонд – ESF), міністерство бізнесу та промисловості (Європейський регіональний фонд розвитку – ERDF), міністерство харчування, сільського господарства та рибальства (сільськогосподарський фонд – EAGGF та рибальський фонд – FIFG). Більшість всіх звернень за отриманням грантів та гранти, надані фондами, проходять через ці три міністерства. Департамент кожного індивідуального міністерства надає адміністративні й контрольні функції грантових фондів релевантним агентствам у міністерстві.

209. Впровадження міністерствами операційних програм національного партнерства, прийнятих в межах Європейського Союзу, а також подібних проєктів, прийнятих в межах індивідуальних програм, головним чином засновано на постановах Співтовариства та національних постановах:

- Угода ЄС про умови та інструкції щодо Структурних фондів (див. розділ 4, 5);
- додаткове національне законодавство стосовно адміністрації, контролю, оцінки та санкцій для кожного з чотирьох фондів;
- національні рішення щодо урядової фінансової системи, включаючи планування бюджету, використання фінансових часток, методи бухгалтерського обліку аудиту.

210. Внутрішній контроль та перевірка виконання у міністерствах, відповідальних за Структурні фонди, буде типово здійснюватися на постійній основі в попередньому випадку та *ex post* в останньому випадку. Поточний або триваючий фінансовий контроль, який може, як вважають, вести кожна добре функціонуюча адміністрація, стосується ухвалення звернень за субсидіями, бюджетів одержувачів субсидій, а також виплати грантів. *Ex post* фінансовий контроль полягає в перевірці у вигляді облікових записів звітів одержувачів субсидій про розвиток підтриманого проєкту, інформації про діяльність та звітів про отримані результати. Крім того, внутрішній контроль та перевірка виконання можуть подаватися будь-яким органом, що управляє проєктом, в межах регіональних та місцевих органів влади.

211. На додаток до фінансового контролю, що охоплює різні фази управління субсидіями, агентства, які управляють Структурними фондами, здійснюють місцеву перевірку випадково обраних прикладів. Вона здійснюється через відвідування одержувачів субсидій та будь-яких відповідних регіональних або місцевих органів влади. Щороку проводиться п'ять спонтанних перевірок понад 5 %

проектів у стадії реалізації, до яких додаються ті проекти, які привертають особливу увагу до себе (“підозрілі випадки”).

212. Під час спонтанних перевірок на місцях заходи, фінансовані Структурними фондами, перевіряються на предмет коректного виконання (див. постанову про координацію, стаття 23, яка була обговорена в цій доповіді в пункті 4). Крім інших, слід перевірити такі компоненти:

- виконання проектів згідно з поданою пропозицією та контрактом;
- відповідність проекту певним інструкціям стосовно поточного економічного менеджменту, вимогам до ведення звітної документації, ведення обліку та аудиту;
- здійснення аудиторських перевірок відповідно до аудиторських інструкцій.

213. Якщо під час контролю розкриваються порушення, то вживаються необхідні заходи, включаючи відшкодування грошей, що були невинновано виплачені (див. координаційну постанову, Стаття 23).

7. Довірений народний фінансовий контроль використання Структурних фондів

214. Залучення так званих довірених людей дуже важливою частиною контролю відповідальних міністерств того, що гранти від Структурних фондів були використані коректно, внаслідок чого отримані заплановані результати. В групу довірених людей входять аудитори приватних компаній, будівельні інспектори, призначені згідно з королівським наказом та інші люди компетентні в певних фінансових і технічних питаннях. Залучення довірених осіб як важлива частина здійснення фінансового контролю за Структурними фондами, відповідає шляху, яким було здійснено багато інших, суто національних механізмів надання субсидій, що контролюються урядовими органами. Дійсно, вже давно існує традиція надання грантів із залученням до контролю за їх розпорядженням довірених людей. Альтернативою могло б бути самостійне проведення внутрішнього контролю, як роблять деякі країни-члени ЄС.

215. Для того щоб професіонала-практика вважали довіреною особою, необхідно виконати такі умови:

- контроль ведеться від імені органа влади, який надає субсидію, в даному випадку це міністерство, відповідальне за Структурні фонди;
- зміст і форма контролю стандартні, перевірка детально здійснюється адміністративним вповноваженим органом юридично спираючись на додаткові інструкції, постанови, рекомендаційні листи тощо;
- контроль здійснюється на основі державного дозволу працювати у відповідній професії. У випадку зловживання наданим правом, довірена особа ризикує його втратити і, як наслідок, не зможе в майбутньому працювати в цій галузі.

216. Головне завдання довіреної особи полягає в тому, щоб висловлювати думку стосовно законності документації, яку відповідальна за проект особа (одержувач субсидії) подає урядовим органам влади (сторона, що надає субсидії), з заявкою на виплату підтримки зі Структурного фонду. Іншими словами, схвалення платежу залежить від поданих сертифікованих документів. Через те що

вони принципово впливають на думку аудитора, ми концентруємо увагу головним чином на ролі аудитора в приватній компанії. Крім реальної роботи з контролю довірена особа також може надавати поради одержувачам субсидій.

217. Основна ціль роботи аудитора полягає в тому, щоб забезпечувати користувачів інформацією про оцінку якості (обґрунтованості та надійності) поданою відповідальною за проект особою. Довіра досягається через аудитора, який, як незалежна професійно компетентна особа, має доступ і перевіряє насамперед рахунки проекту. Аудитор є уповноваженою особою щодо висловлення власної думки про результати аудиту, описання ступеня надійності рахунків та відповідності їх вимогам законодавства і влади. Це все впливає на формування валідної підстави для прийняття рішення надавати субсидії чи ні.

218. Як в усіх приватних аудиторських перевірках, аудитор обирається та оплачується відповідальною за проект особою, яка звертається за субсидією. Це наражає на ризик репутацію незалежності аудитора від клієнта в очах інших людей. Щоб зменшити цей ризик, в датський закон включені різні заходи стосовно аудиторів. Ці заходи визначають “аудиторів як представників державної довіри”, які захищають державні інтереси (інтерес органів влади, кредиторів, інвесторів тощо), і тому громада може покладатися на думки аудиторів. Крім того, аудитори мають нести відповідальність, якщо якість їх роботи нижча за стандарти. У випадках невідповідального ставлення до роботи можуть бути застосовані такі покарання: позбавлення свободи через ув’язнення, штрафи та дисциплінарні дії.

219. Датська урядова система роботи з аудиторами у приватних компаніях як елементом фінансового контролю над грантами вимагає ефективного контролю над аудиторською роботою, тому власне аудиторський контроль, є найкращою з можливих гарантій, що кошти, надані через гранти, будуть використані відповідно до специфічних умов та цілей. Аудиторська робота контролюється детально завдяки залученню аудиторських інструкцій та постанов, які стандартизують діяльність аудиторів. Так само справа виглядає у сфері Структурних фондів, у якій до аудиторської роботи висунуті такі головні вимоги:

- аудиторська перевірка повинна проводитися відповідно до так званої доброї практики державного аудиту, згідно з якою здійснюються фінансовий аудит (“чи гроші витрачаються на вірні цілі?”) і аудит адміністративної діяльності (“чи ефективно використовуються гроші?”) (див. концепцію фінансового контролю в цій публікації, пункт 3).

- одержувач субсидій повинен допомагати аудитору надаючи йому інформацію необхідну для виконання завдання;

- якщо аудитор зафіксував порушення в управлінні грантовими коштами, він повинен негайно повідомити одержувача субсидії про це, а також надати подібну інформацію органам, уповноваженим за видання грантової субсидії;

- аудитор мусить підготувати протокол аудиторської перевірки, в якому інформує про завершення роботи, а також про всі недоліки та поради, які були надані під час перевірки;

- після перевірки проектного бюджету має бути написано резюме, з якого було б видно, що проект підготовлений відповідно до інструкцій та постанов про здійснення аудиторської перевірки. Будь-які застереження та зауваження слід включити в звіт про аудиторську перевірку.

220. Як зазначалося, залучення довірених осіб міністерствами, відповідальними за Структурні фонди, є значним компонентом здійснення фінансового контролю Структурних фондів, проектів у галузі міністерства. Це означає, що в контролі проектів беруть участь незалежні висококваліфіковані особи, які добре знайомі з місцевими умовами.

221. Міністерства стандартизують і детально контролюють роботу довірених осіб, як було зазначено вище. Крім того, вповноважені органи перевіряють якість здійсненого довіреними особами контролю опосередковано під час роботи за заявками від одержувачів субсидій на гранти та поточними звітами про впровадження проектів і частково безпосередньо роблячи візити на місця, коли перевіряється відповідність роботи довірених осіб офіційним вимогам (див. Розділ 6).

222. Нарешті, Національна аудиторська служба Данії, як орган зовнішнього аудиту, здійснює загальний контроль субсидійованих рахунків в галузі Структурних фондів, перевіряючи дані рахунків. Національна аудиторська служба повинна визначити, що рахунки були піддані адекватній аудиторській перевірці, всі умови були виконані, фонди витрачені згідно з постановами та чи здійснюється керівництвом фондами належний фінансовий менеджмент .

8. Партнерство з Європейською Комісією щодо фінансового контролю використання грантів Структурних фондів

223. Завдання Європейської Комісії описано в статті 55 Угоди про ЄС, де зазначається, що однією з центральних задач Комісії є приділення уваги впровадженню рішень, передбачених угодою або гарантованих нею. Іншими словами, Комісія повинна відповідати за управління виконанням закону ЄС. Небагато галузей контролюються Комісією, тому що більша частина адміністративних завдань виконується країнами-членами ЄС (розділ 5). Важливішим є контроль Комісії за відповідністю поведінки країн-членів ЄС угоді та юридичним документам.

224. Одним з головних питань стосовно контрольної функції є забезпечення Комісії достатніми даними про актуальні умови, завдяки яким та дістане доступ до інформації про національну адміністрацію. Комісія може вимагати інформацію від національної адміністрації згідно зі статтею 5 угоди, яка зобов'язує країни-члени ЄС співробітничати з Комісією. Крім того, декілька юридичних документів закріплюють за Комісією право перевіряти на місцях країни-члени ЄС і компанії.

225. Контроль Комісією захисту країнами-членами ЄС фінансових інтересів Співтовариства базується на перевірках на місцях, які виконуються фінансовими контролерами Комісії в співробітництві з національними адміністраціями. Контрольні візити можуть бути зроблені державними органами влади і фінансовими діячами (як правило, одержувачами субсидій) країн-членів ЄС, які мають прибуток від фінансових вигод. Під час фінансового контролю встановлюється, чи відповідають адміністративні процедури постановам та нормативам Співтовариства, чи в порядку знаходиться відповідна документація, а також як виконуються фінансові трансакції та чи проводиться відповідний

контроль. Постанова Ради 2185/96 стосується контролю Комісії та інспекційних перевірок на місцях з метою захисту фінансових інтересів Європейського Союзу від шахрайства та інших порушень. Ця постанова містить загальні угоди про контроль за виконанням інструкцій Співтовариства, про контрольні заходи на місцях в індивідуальних секторах, включаючи угоди про галузь Структурних фондів.

226. Партнерство між Комісією та країнами-членами ЄС стосовно фінансового контролю за використанням грантів Структурних фондів базується, зокрема, на координаційній постанові статті 23 стосовно фінансового контролю (див. пункти 4, 6). Згідно зі статтею 23 мають бути визначеними такі елементи попередньої кооперації між Комісією та міністерствами, відповідальними за Структурні фонди:

- Повідомляючи Комісію про адміністративні та контрольні системи, Данія забезпечує ефективне впровадження заходів щодо Структурних фондів згідно зі статті 23. Такі повідомлення супроводжуються звітами про заходи, які Данія вживає, щоб запобігти втратам та невірному управлінню фондovими коштами Співтовариства, включаючи гроші від Структурних фондів.

- Органи влади Данії повідомляють Комісію про проведення й результати контролю на місцях стосовно використання Структурних фондів (див. стаття 23, частина 1).

- Данія допомагає Комісії у плануванні та здійсненні візитів для контролю згідно з рішенням Комісії, включаючи участь Данії в деяких перевірках (див. стаття 23, частина 2).

- Данія висловлює свою позицію та відповідає або пояснює деякі критичні моменти, що виникають під час контролю на місцях під егідою Комісії.

227. Співробітництво стосовно фінансового контролю Структурних фондів передбачає такі зустрічі для вирішення деяких питань контролю:

- щорічні зустрічі організовані Генеральним директором Комісії фінансового контролю (DG XX), між фінансовими контролерами Комісії та країнами-членами ЄС. В останні роки учасники зустрічі більше уваги приділили розширенню співробітництва щодо контролю Структурних фондів та досвід існуючих угод про співробітництво та протоколів (див. протоколи дискусій в пункті 4);

- окремі зустрічі між Комісією та органами влади Данії для розробки планів контролю та планів діяльності кожного з чотирьох Структурних фондів на наступний рік.

228. Як зазначалося у вступній частині (пункт 2), і Комісія, і Данія зацікавлені в розширенні співробітництва щодо фінансового контролю за використанням грантів Структурних фондів. Одним з інструментів для цього є складання протоколів та угод про співробітництво в галузі внутрішнього контролю та контролю результатів у сфері Структурних фондів (див. пункт 4). На цій підставі уряд Данії заснував Комітет з питань координації контролю за використанням асигнувань Структурних фондів ЄС. Головне завдання цього комітету полягає в підготовці питань складання угод про співробітництво у сфері фінансового контролю для дискусій з Комісією. Комітет формулює пропозиції щодо заходів Данії, спрямованих на створення передумов для тісного партнерства з Комісією та виконання названих угод про співробітництво.

229. За думкою комітету, Данія готова виконувати угоди про співробітництво на таких засадах:

- Угоди укладені з урахуванням існуючих в Данії специфічних умов, структурних умов та регулюючих нормативів щодо фінансового контролю грантів Структурних фондів (див. пункти 4, 5, 6). Це уможливило розподіл відповідальності та сфер компетенції серед органів центральної, регіональної і місцевої влади, а також означає, що значна частина контролю буде здійснюватися завдяки довіреним особам.

- Угоди базуються на реорганізації та посиленні нагляду, який здійснюють три міністерства, відповідальні за Структурні фонди, через створені спеціальні підрозділи контролю та інспекції, або контрольні підрозділи на рівні агентства в кожному міністерстві, що можуть функціонувати як встановлені контактні пункти для фінансових контролерів Комісії.

- Угоду підписують, з одного боку, Генеральний директор з питань фінансового контролю в Комісії, з іншого боку, директор кожного агентства, відповідального за управління та контроль Структурними фондами. Таким чином, усього буде три окремих угоди.

230. Дискусії з Комісією щодо детального формулювання угод про співробітництво очікується розпочати в другій половині 1997 року, для того щоб наприкінці року вони були підписаними. Після виконання угоди буде встановлена ефективна структура для поступової зростаючої координації між контролюючими органами Комісії та тими підрозділами в Данії, які відносяться до європейських Структурних фондів стосовно використання методів, а також звітування. Таким чином, має бути знайдена підстава для більш систематичної організації розподілу роботи між Комісією та національними контролюючими органами стосовно фінансового контролю Структурних фондів.

ФІНЛЯНДІЯ

Ейжа-Лііна Лінкола⁹

1. Резюме розділу

До вступу Фінляндії у члени ЄС в країні активно проводилася реформа публічного менеджменту. Реформи, які відбувалися в той час у сфері фінансового менеджменту, забезпечили солідну основу для подолання протиріч та дотримання вимог Європейського Союзу щодо фінансового менеджменту та бюджетних процесів. Ці реформи передбачали використання стель в бюджетних пропозиціях, неупередженого розподілу витрат, зміни в облікових системах та використання ринкових механізмів.

231. Коли Фінляндія нарешті вступила до ЄС 1 січня 1995 року, необхідно було тільки внести невеликі поправки до нормативного базису стосовно складання державного бюджету та фінансового менеджменту. Нові процедури та системи для складання бюджету й фінансового менеджменту були розроблені в міністерстві фінансів у тісному співробітництві з іншими міністерствами. Міністерство фінансів розробило перші інструкції для формування бюджету з дотриманням вимог ЄС в червні 1994 року (за шість місяців до вступу в ЄС).

232. Оскільки переговори стосовно членства Фінляндії в ЄС проводилися за відносно короткий період, час, необхідний для створення національних систем управління грошовими потоками з ЄС та до ЄС, був обмеженим. Особлива увага надавалася розподілу відповідальності між міністерством фінансів та секторними міністерствами і узгодженню між міністерствами, відповідальними за Структурні фонди. Робочий комітет, що розглядав складання бюджету Структурних фондів, запропонував загальні спрощення системи для того, щоб національні фінансові внески надходили за іншими статтями витрат. Існує також необхідність у подальшому розвитку як процесу складання бюджету фондів коштів ЄС, так і впровадженню програм Структурних фондів.

233. Крім того, необхідні заходи для розвитку моніторингу та внутрішнього аудиту управління грошовими потоками ЄС в межах національного управління.

234. Хоча складання бюджету було дуже чітко відкоректоване згідно з вимогами ЄС, ще залишилося багато невивчених питань стосовно складання бюджету ЄС на практиці. В майбутньому особливої уваги потребуватимуть такі процеси:

- програмування (Структурні фонди);
- управління платежами з ЄС та до ЄС;
- внутрішній аудит;
- краща координація та обмін інформацією між міністерствами з питань розробки платіжних систем, вивчення результатів грошових потоків та внутрішнього аудиту.

⁹ Ейжа-Лііна Лінкола – радник департаменту публічного менеджменту міністерства фінансів Фінляндії. Сфера її відповідальності включає питання реформування публічного менеджменту, вплив Європейського Союзу на органи управління держав, кооперацію між прикордонними зонами Фінляндії та країнами асоціації. Пані Лінкола працювала протягом коротких періодів в Європейському Інституті державного управління та Європейській Комісії. Ця стаття включає крім інших джерел дискусії з радниками з питань бюджету Каті Суохконен, Тауно Юлінен, Пентті Пуоскарі та з радником Туро Хентіле, а також їх досвідчені коментарі до тексту.

236. Вступ Фінляндії до ЄС був значно полегшеним завдяки екстенсивному тренінгу. Усе ще існує великий попит на підготовчі програми/тренінги з фінансового менеджменту, оскільки готуються реформи в програмі SEM 2000 стосовно фінансового менеджменту ЄС, а також через внутрішні потреби розвивати більш ефективні та раціональні системи управління фінансами ЄС.

2. Засади

237. Протягом 10 років до вступу в Європейський Союз у 1995 році Фінляндія провела значні модифікації та реформи в структурі, спостережних механізмах, відповідальності та виробничих процедурах державного управління Фінляндії. На порядку денному в першій половині 80-х років у політиці з'явилися питання покращання державного менеджменту, особливого розвитку вони набули після приходу до влади коаліційного уряду в 1987 році. У 1988 році уряд вирішив розвивати програми реформування публічного менеджменту. Це рішення також послужило стимулом для початку менеджменту результатів та складання структурного бюджету. Два наступних уряди також надали високі пріоритети реформам публічного менеджменту. Всебічна політична підтримка, а також відданість політичних діячів, що приймають рішення, та адміністрації програмам реформи вважається головним фактором досягнення високих результатів.

238. Головними реформами у сфері фінансового менеджменту є такі:

- Уряд застосував свої законні повноваження для нагляду за головними державними фінансами та створив бюджетну структуру для інструктування міністрів щодо підготовки бюджету.
- Державні служби та агентства прийняли менеджмент результатів. Це перемістило акцент із ресурсів на результати, досягнуті завдяки тим ресурсам, на фактори, які враховують витрати у використанні, а також на передачу операційних повноважень та економічної відповідальності за використання ресурсів службам.
- Державні служби та агентства були трансформовані в підприємства державної форми власності (які працюють поза бюджетом, але парламент може надавати послуги та встановлювати інші операційні послуги для них). У деяких випадках вони були трансформовані у частково приватизовані акціонерні компанії.
- Були внесені поправки до закону про податки та збори, що накладаються державними агентствами.
- Були переписані умови конституційного закону стосовно державних фінансів та закону про державний бюджет.
- Стало допустимим складання чистого бюджету витрат на діяльність державних служб і агентств та річних доходів від їх діяльності.
- Система надання державних субсидій муніципалітетам з'явилася внаслідок реформування системи, заснованої на витратах у опорну систему, у якій контроль за витратами покладений на уповноважені органи.

239. Події, описані вище, відбулися водночас зі змінами на широкому фронті. Довгострокові мажоритарні уряди стали політичною нормою. Розподіл робочих та владних відносин між парламентом

та урядом змінилися з подальшим поглибленням парламентаризму. Тому адміністрація стала більш відповідальна перед парламентом, і уряд з його парламентськими обов'язками теж несе відповідальність перед парламентом.

240. Реформи щодо спостереження за фінансовим менеджментом продовжувалися разом із реструктуруванням бюджетного процесу. Сюди входило використання стель бюджетної підготовки та орієнтованого на результат підходу до складання бюджету, усунення відхилення в розподілі витрат, реформування методів використання механізмів ринкового типу в облікових системах та законодавчі зміни стосовно реформ. Отже, для системи фінансового менеджменту, адаптованої до вимог, були створені деякі нові методи та принципи, конкретні заходи були розроблені як необхідні для вступу в ЄС і його системи фінансового менеджменту.

241. Після вступу до ЄС були впроваджені підготування, зв'язані з устаткуванням бюджетного процесу, в межах щільного графіку. З того часу зроблені деякі поправки. Проте зараз не існує ніяких оглядів думки або всебічної оцінки впливу членства в ЄС на фінансовий менеджмент та державний бюджетний процес.

242. Тепер, коли співробітництво фінансових адміністрацій Фінляндії та ЄС знаходиться на стійкій опорі, оцінка технічних рішень, прийнятих під час вступу, стала більш доречною. Це відбулося завдяки важливій ролі фондів ЄС, яку вони відіграли у національному бюджеті, використанню бюджетних принципів ЄС в національних грошових потоках, більшої успішності в досягненні цілей та практичній сумісності національної бюджетної системи та бюджетної системи ЄС.

3. Законодавча база та інструкції

243. Нормативна база для фінансового менеджменту та бюджетних процедур розроблялася протягом 90-х років, враховуючи інструкції та принципи, націлені на гладке та гнучке пристосування до вимог, які висуває ЄС перед своїми членами.

244. Що стосується нормативної бази для державного бюджету та фінансового менеджменту, членство в ЄС вимагає тільки декілька поправок до інструкцій, розпоряджень та постанов, виданих урядом та міністерством фінансів. Міністерства, зокрема ті, що відповідають за Структурні фонди, навпаки, розробили детальніші інструкції щодо підготовки бюджетів у сферах, за які відповідають, а також надали інструкції та рекомендації для здійснення операційних та контролюючих функцій.

245. Національні принципи використання грантів від Структурних фондів ЄС, розподілу обов'язків між адміністративним сектором, а також підготовки програм, були в загальних термінах прийняті урядом за шість місяців до вступу в ЄС. Національна система управління фондів ЄС створювалася відповідно до цього рішення. Згідно з рішенням міністерство внутрішніх справ, міністерство праці та міністерство сільського й лісного господарства були призначені відповідальними за фондові кошти. В цілому, відповідальність за координаційні та управлінські стосунки з окремим фондом лягає на міністерство, яке має більшість спільних справ з цим окремим фондом. Що стосується організації планування роботи фондів, це здійснюється під наглядом відповідного міністерства згідно з існуючим розподілом обов'язків між міністерствами.

246. Нове законодавство про регіональну політику, яке було прийнято у Фінляндії на початку 1994 року, змінило національні принципи регіональної політики. Закони, які набули силу, містять порядок розподілу обов'язків за регіональний розвиток серед залучених уповноважених органів, а також створили підвалини для регіонального розвитку, заснованого на програмі цілей. Новий закон було розроблено для пристосування системи регіонального розвитку до законодавства ЄС і принципів розвитку регіональної політики ЄС.

247. Невеликі поправки в законі й декреті про державний бюджет були необхідні тільки у підготовчому періоді як наслідок перших кроків Фінляндії як країни-члена ЄС. Рішенням уряду були впроваджені нові постанови та інструкції, які вимагали узгодження національних бюджетних процедур з процедурами фінансового менеджменту ЄС. В червні 1994 року уряд вирішив готувати бюджет на 1995 рік, враховуючи можливе членство в ЄС. Відповідно міністерство фінансів заснувало державні служби та агентства з детальнішими інструкціями щодо підготовки бюджету. Перші нормативні документи з формулювання бюджетів, які інкорпоровали можливе членство в ЄС, були розроблені в червні 1994 року. Інструкції з формулювання бюджету чинні зараз містять інструкції щодо складання бюджетів фондів коштів ЄС.

248. Систематичний огляд розподілу зобов'язань між міністерствами із залученням двох або більше міністерств проводився на підготовчій стадії членства в ЄС. Ключовим принципом був такий – міністерство, яке найбільше цікавиться та приділяє уваги проблемі, повинно нести найбільшу відповідальність за координацію підготовчої роботи та прийняття рішень, залучаючи інші міністерства на національному рівні.

4. Ролі та обов'язки

4.1. Річний бюджетний цикл державного бюджету

249. Що стосується підготовки державного бюджету, об'єднаного бюджету та піврічного бюджету, плановий цикл починається з бюджетних стель на два роки, ідучи за наступним бюджетним роком. Це оговорюється та вирішується кабінетом міністрів на конференції в лютому. Міністерства деталізують стелі, дані кабінетом міністрів, як нормативи для агентств, які їм підзвітні.

250. Відповідно до умов декрету про державний бюджет, служби та агентства посилають свої бюджетні пропозиції з поясненнями до міністерства, якому вони підпорядковуються. На підставі цих кошторисів кожне міністерство готує кошторис для бюджету свого адміністративного сектора та подає пропозицію з пояснювальними додатками міністерству фінансів для ретельного вивчення та обговорень з іншими міністерствами. В серпні Кабінет організує свою бюджетну конференцію, де бюджетна пропозиція остаточно переглядається і після цього подається до парламенту. Парламент проводить дебати на основі пропозицій річного бюджету та ухвалює бюджет наприкінці року. Парламент отримує інформацію про впровадження бюджету через річні звіти.

251. Пропозиція бюджету із супроводжувальними пояснювальними додатками готується відповідно до встановленого законом бюджетних умов та інструкцій, виданих радою держави й міністерством фінансів.

4.2. Підготовка питань бюджету ЄС

4.2.1. Міністерство фінансів

252. Міністерство фінансів відповідає за підготовку питань європейського бюджету на внутрішньому рівні. Воно відіграє центральну роль у підготовчій фазі, а також у впровадженні та здійсненні контролю за виконанням бюджету ЄС. Різні завдання, пов'язані з фазами бюджетної процедури, вимагають роботу внутрішніх ресурсів протягом року, їх обговорення і вирішення проходить за щільним графіком.

253. Міністерство фінансів відповідає за контролювання підготовки бюджету шляхом підтвердження національних позицій та інструкцій фінському представнику в бюджетному комітеті Ради ЄС. Під час підготовки таких національних інструкцій та позицій міністерство фінансів зв'язується з іншими міністерствами та координує їх погляди, якщо необхідно, у бюджетній секції. Бюджетна секція – це міжсекційний координаційний підрозділ в національній системі прийняття рішень стосовно ЄС, підлеглої Національному комітету зі справ ЄС. Міністерство фінансів очолює бюджетну секцію. Було вирішено, що міністерство фінансів повинно отримувати інформацію від секторних міністерств про всі питання, які мають бюджетне значення. Міністерство фінансів розвиває економічні наслідки програм ЄС і пропозицій для директив і постанов ЄС.

254. Як найважливіше питання міністерство фінансів через Національний комітет зі справ ЄС та міністерський комітет зі справ ЄС надає пропозицію щодо національної позиції та інструкції для переговорів, які мають бути обговореними та вирішеними на сесії уряду. Міністерство фінансів надає цю інформацію фінській делегації в COREPER та бюджетному комітету Ради в Брюсселі. Як показує досвід, такі позиції та інструкції виявляються достатньо гнучкими під час переговорів.

255. Нові завдання та обов'язки накладаються на міністерство фінансів внаслідок членства в ЄС. Вони відповідають ролі та функціям міністерства стосовно фінансового менеджменту та складанню бюджету. При цьому немає необхідності робити зміни або модифікації в уповноважених органах, відповідальних підрозділах та в організації безпосередньо.

4.2.2. Кабінет міністрів

256. Кабмін спостерігає за розвитком економічної та фінансової політики в супроводі двох постійних комітетів: комітету економічної політики та фінансового комітету. Роль кабінету міністрів у прийнятті фінансових рішень дуже важлива, тому що міністр відповідає за презентацію бюджету Фінляндії на Раді міністрів ЄС. Кабмін очолює фінську делегацію під час участі в переговорах у Бюджетному комітеті Ради, що на практиці є головним форумом для країни-члена ЄС, який впливає на підготовку бюджету ЄС.

257. Уряд повинен активно інформувати парламент про події на рівні ЄС та запевнювати, що парламент може брати участь у формуванні національної політики стосовно пропозицій Європейської Комісії. Генеральний комітет в парламенті працює над формуванням національної політики стосовно питань кооперації між європейським бізнесом та зовнішніми справами і правосуддям.

4.2.3. Парламент

258. Роль парламенту в процесі прийняття рішень стосовно національного бюджету відрізняється від ролі в процесі прийняття рішень стосовно бюджету ЄС. Парламент відіграє вирішальну роль у питаннях державного бюджету, але він може тільки опосередковано впливати на бюджет ЄС.

259. Кабінет міністрів подає пропозицію Комісії стосовно бюджету ЄС до парламенту. Парламент інформується про стан справ і може давати деякі інструкції кабінету стосовно бюджету.

260. Відповідно до спільної політики ЄС, бюджетні повноваження парламенту обмежені, наприклад, відповідно до сільськогосподарської політики ЄС парламент не може вирішувати щодо прямої підтримки з ЄС. Підтримка повністю здійснюється з коштів фонду ЄС. Парламент також не може розподіляти фондові кошти, які належать бюджету ЄС, тому що це визначається постановами Європейської Комісії. Обов'язковим також є включення пасивів програм Структурних фондів у національний бюджет. Це посилює важливість змісту компонентів бюджету Європейського Союзу, зокрема, в інформуванні парламенту про те, якою буде сільськогосподарська політика в наступному бюджетному році і який тип програм має бути впровадженим.

5. Вплив членства в ЄС на підготовку пропозиції державного бюджету

261. Згідно з конституцією, всі надходження та витрати, що прогножуються, повинні бути включеними в державний бюджет та можливі суми, які на них розподіляються. Крім того, конституція закріплює, що фондові кошти ЄС, призначені для державних агентств, мають проходити переважно через канали державного бюджету. У червні 1994 року міністерство фінансів видало інструкції для міністерств і агентств про те, як адресувати вплив майбутнього членства в ЄС на формування їхніх бюджетів.

262. У 1995 році пропозиція бюджету враховувала кошти з ЄС та платежі до ЄС, які базувалися на оцінках того часу, переглянута вона в додатковому бюджеті в 1995 році після переговорів стосовно програм ЄС, коли їх зміст став відомим і був ухвалений Комісією.

263. Міністерство фінансів також постановило в інструкціях 1994 року стосовно формування бюджету, що функціонування бюджетних систем з урахуванням облікових вимог Структурних фондів буде піддано моніторингу, якщо необхідно, будуть внесені зміни пізніше. У перші декілька років членства фактично були зроблені декілька поправок. Вони були зроблені головним чином з технічних причин.

264. Облік фондів Європейського Союзу здійснюється з причини необхідності відповідати добрій бюджетній практиці й уникати конфліктів у бюджеті та перевитрат бюджету. Управління Структурними фондами було організовано відповідно до принципу партнерства на підставі кооперації з регіональними, національними органами та уповноваженими органами Співтовариства.

5.1. Платежі до бюджету ЄС

265. Рішення, прийняте в 1994 році стосовно внесків країн-членів ЄС, визначило суму надходжень (власні ресурси, які фінансують бюджет ЄС). Витрати ЄС покриваються різними джерелами надходжень: традиційними власними ресурсами (мита, сільськогосподарські податки, податки на цукор), пропорційною частиною надходжень з ПДВ та пропорційною частиною ВВП кожної держави-

члена ЄС (внесок, оснований на ВНП). З точки зору Фінляндії внесок на основі ПДВ та внесок на основі ВНП – це нові компоненти витрат. Традиційні власні ресурси ЄС є фактично джерелами надходжень для ЄС, які Фінляндія збирає для ЄС і з яких вона отримує певну частину.

266. Збирання мита та сільськогосподарських податків, включених в традиційні власні ресурси ЄС, означає, що Фінляндія з цього не отримує жодних надходжень. Отож мито та сільськогосподарські податки, які збирає ЄС, не можуть бути включеними в державний бюджет Фінляндії. Національна митна рада збирає мито на сільськогосподарські податки безпосередньо і кредитує їх безпосередньо у ЄС. Подібно міністерство сільського господарства та лісного господарства збирає податки на цукор та кредитує їх безпосередньо у ЄС. Фінляндія отримує 10 % від отриманої суми за стягання цих платежів, ці гроші знаходяться в бюджеті адміністративного сектора міністерства фінансів як інші надходження. Реальна адміністративна вартість зібраних платежів показується в бюджеті у релевантному адміністративному секторі.

267. Як зазначено вище, внесок на основі ПДВ та внесок на основі ВНП – це нові компоненти державних витрат, які включені в державний бюджет. Вони показуються в бюджеті як витрати в межах адміністративного сектора міністерства фінансів.

268. Як країна-член ЄС, Фінляндія сплачує свій внесок для фінансування Європейського фонду розвитку, який знаходиться поза бюджетом ЄС. Цей фонд забезпечує фінансування допомоги для розвитку на підставі конвенції Lome. Фінляндія також стала членом Європейського інвестиційного банку, вона підписалася на пропорційну долю банківського акціонерного капіталу. Буде сплачено 7,5 % підписаного капіталу, а залишок є пасивом, який сплачується до затребування. Новий член банку також сплачує відповідний внесок в банківський резерв та запаси.

269. Членство в ЄС зобов'язує Фінляндію виконувати угоду щодо Європейського об'єднання вугілля і сталі (ECSC), згідно з якою вона сплачує свою долю у фонд ECSC. Також членство в ЄС зобов'язує Фінляндію виконувати угоду про Європейське співтовариство атомної енергетики EURATOM, сплачуючи свою долю у капітал-центр ядерного палива EURATOM.

270. Платежі поза бюджетом ЄС показані у державному бюджеті Фінляндії як витрати адміністративного сектора, з операційною сферою якого ці платежі найбільше асоціюються. За платежі у Європейський фонд розвитку відповідає адміністративний сектор міністерства закордонних справ. Виплачена доля капіталу та платежі резервного фонду, які надійшли до європейського інвестиційного банку, фіксуються в статті адміністративного сектора міністерства фінансів. Платежі у фонд ECSC та капітальні платежі в центр ядерного палива EURATOM вказані в статті адміністративного сектора міністерства торгівлі та промисловості.

271. Фондові кошти, показані як надходження до ЄС, на практиці мають бути сплаченими головним чином на початку року, що впливає на національні грошові потоки.

5.2. Платежі з бюджету ЄС у фінський державний бюджет або для фінансування поза бюджетом

272. Найважливішу частину платежів з бюджету ЄС у бюджет Фінляндії становлять субсидії, в яких ініціативу бере або країна-член ЄС (наприклад, Структурні фонди, програми розвитку та

дослідження, Сократ, Леонардо), або ЄС (наприклад, пілотні проекти, громадські ініціативи). Другий важливий тип трансфертів – це кредитні фінансування, третій – проектне фінансування. Ці платежі надходять до Фінляндії через державний бюджет переважно відповідно до принципу валового складання бюджету; або платежі можуть спрямовуватись фондовим коштом, минаючи державний бюджет (інвестиційні фонди та фонд розвитку сільського господарства); або платежі являють собою прибуток, який безпосередньо потрапляє до тих, хто відповідає за виконання проекту (наприклад, муніципалітети або приватні організації).

5.2.1. Платежі в сільське господарство

273. Кошти фондів, призначені для спільної сільськогосподарської політики ЄС (SAP), які видаються у вигляді грантів Фінляндії, сплачуються з гарантійної секції Європейського сільськогосподарського фонду керівництва та гарантії (EAGGF). Витрати SAP сплачуються з фондів коштів країн-членів ЄС, а потім вони відшкодовуються на підставі звітів, поданих державами.

274. SAP платежі, які надходять до Фінляндії, такі:

1. Пряма прибуткова допомога та SAP реформаційна допомога як компенсаційні платежі або погектарна допомога та премії, що повністю сплачуються ЄС, зафіксовані в бюджеті як прибуток у статті адміністративного сектора міністерства сільського та лісового господарства згідно з gros-бюджетним принципом.

2. Супроводжуючі програми або заходи (охорона навколишнього середовища, лісонасадження, ранній пенсійний вік), які частково фінансуються ЄС, показані в державному бюджеті згідно з gros-бюджетним принципом як окремі компоненти витрат міністерства сільського та лісового господарства. Ці компоненти витрат в бюджеті повинні чітко показувати внесок ЄС та національний внесок.

3. Заходи втручання повністю сплачуються ЄС.

275. Для того щоб керувати цими платежами, був юридично створений Інтервенційний фонд. Цей фонд керує інтервенційними платежами SAP ЄС, а саме: експортними субсидіями, інтервенційними купівлями та підтримкою приватних складових приміщень. Субсидії ЄС надходять до цього фонду, а потім перерозподіляються: вони не мають впливу на державний бюджет. Тільки трансферти початкового капіталу для встановлення фонду показані в державному бюджеті Фінляндії. Фонд був також уповноважений брати кредити для того, щоб мати можливість діяти незалежно від затримки з виплатами субсидій ЄС. Опис Інтервенційного фонду ЄС та його діяльності був включений у пояснювальну секцію державного бюджету 1995 року.

276. Складання бюджету підтримки з ЄС є відносно простою частково через слідування спільній сільськогосподарській політиці ЄС та частково завдяки чітким нормам виміру, отриманим з ЄС.

5.2.2. Регіональна та структурна політика ЄС

277. До вступу в ЄС в 1995 році у Фінляндії була створена система державного бюджетного обліку прибутків, які надходили зі Структурних фондів Європейського Союзу. Управління Структурними фондами було організовано таким чином, що розподіл обов'язків між адміністративними секторами залишився без змін. Саме такий принцип був прийнятим для бюджетної процедури. Щодо

управління фондovими коштами, вибирали між такими чинниками: чи організувати управління згідно з метою, чи згідно з реальними фондovими коштами. Остаточним рішенням було те, що управління засновуватиметься на залученні реальних фондovих коштів через призначене міністерство, відповідальне за кожний фонд, воно буде виконувати адміністративні обов'язки щодо фондovих коштів, розподіляти фондovі кошти серед інших міністерств та визначати національний фінансовий внесок, необхідну для отримання цих фінансових коштів.

278. Грантова допомога зі Структурних фондів є завжди додатковим фінансуванням, але необхідною частиною національного фінансування. В цілому, вона становить 50 %. Всі три Структурних фонди надають грантову допомогу. Національний фінансовий внесок стосується як державного сектора фінансування (держава, муніципалітети), так і приватного фінансування.

279. Під час переговорів про членство Фінляндії в ЄС було погоджено, що Фінляндія в 1995-1999 роках отримуватиме у середньому 340 млн єкю на рік у вигляді субсидій за ціновими ставками 1995 року зі Структурних фондів, включених в бюджет ЄС. Фондові кошти, які мали бути використаними для громадських ініціатив (наприклад, Interreg, Leader, Adapt, працевлаштування, середнє та мале підприємництво, Urban та PESCA програми), інкорпуються в Структурні фонди, тому заходи, які пропонуються з організаційними ініціативами, повинні включати відповідні програмні цілі.

280. Отримання фінансування зі Структурних фондів ЄС для згаданих вище цілей важливе для ухвалення просування запланованих цілей і програм на національному та регіональному рівні, а також для переговорів про програми з Комісією ЄС.

281. Відповідно до рішення, ухваленого радою держави (1994 рік), управління регіональними програмами (6, 2 і 5в) тісно пов'язані з управлінням регіональної та національної політики. Програми готуються регіональними радами. Міністерство внутрішніх справ видає загальні інструкції для регіональних рад, а інші міністерства видають інструкції для підготовки програм, призначених для їх адміністративних секторів. Міністерство внутрішніх справ збирає регіональні програми в єдиний програмний документ для кожної цілі, і у співробітництві з кожним міністерством об'єднує їх в гармонічний та відповідний пакет, який сприяє просуванню регіонального розвитку. Як наслідок, регіональна політика в усій країні являє собою гармонічний та відповідний пакет.

282. Відповідно до цього урядового рішення, головна відповідальність за гармонічну діяльність щодо виконання програм 3-4 в межах Європейського соціального фонду лягає на міністерство праці. Міністерство сільського та лісного господарства відповідає за юридичну сторону та за складання проектів програм, які асоційовані з програмою 5А стосовно загальної реструктуризації сільського господарства.

283. Для кожної програми в межах національної адміністрації було підготовлено по одному документу як на цілий період (1995-1999 рр.), так і на два-три роки для обговорення у Європейській Комісії. Ці документи включали програму фінансування Структурними фондами найбільші проекти в цій програмі, а також внеском ЄС і національним внеском.

284. Всі субсидії зі Структурних фондів ЄС для фінансування програм 6, 2, 3, 4 та 5в включені в національний бюджет Фінляндії, для їх отримання застосований gros-бюджетний принцип. Кожний компонент витрат за кожним фондом був у подальшому розподілений між програмою та адміністративним сектором. Відповідне міністерство вирішує які внески мають бути використані на специфічні проекти.

285. Національний фінансовий внесок необхідний для фінансування програм за рахунок Структурних фондів ЄС. Вона показана в державному бюджеті Фінляндії як компонент витрат відповідного адміністративного сектора. З метою формування бюджету адміністративні сектори повинні враховувати пропорційне співвідношення фінансування технічної допомоги, пілотних проектів тощо за рахунок фондів поза Структурними фондами.

286. Оцінювання та розмір надходжень у програми Структурних фондів залежать від швидкості впровадження цих програм. Періодичність платежів оцінюється для кожного фонду окремо. Якщо періодичність оцінена некоректно, відповідний компонент прибутку може показати перевищення або дефіцит в 10 млн фінських марок.

287. Робочий комітет, який здійснює огляд бюджетного процесу Структурних фондів, запропонував загальне спрощення системи, завдяки якій національні фінансові внески будуть показані в бюджеті як менша кількість компонентів витрат. Служба державних аудиторів у державному аудиторському звіті зазначала про державний бюджет, що пояснення функцій у бюджеті ЄС було дуже варіативним за своїм інформаційним змістом. Коментарі не стосувалися нормативів, вони були більше спрямовані на недостатність інформації про цілі. З погляду служби державних аудиторів міністерство фінансів повинно в майбутньому зосереджувати увагу в інструкціях для складання бюджету на додаток до технічних компонентів. Інструкції будуть переглянуті для того, щоб їх можна було використовувати на початку нової програми ЄС.

5.3. Витрати на адміністративну та іншу підготовчу роботу

288. Міністерства також повинні визначати тип витрат, необхідних для забезпечення зустрічей з Європейською Комісією або Радою, які має сплатити ЄС. Аналогічно необхідно визначати витрати на управління Структурними фондами, які Фінляндія, як країна-член ЄС має подати на відшкодування.

6. Оцінювання та аудит

289. Для аудиторських перевірок готівкові потоки між ЄС та Фінляндією стали новою та комплексною ціллю Державної служби аудиту Фінляндії. Це означало також встановлення нового співробітництва з ЄС, особливо з Комісією та Європейським судом аудиторів, а також зі внутрішніми уповноваженими органами.

290. У березні 1996 року міністерство фінансів створило комітет, до якого входили представники кожного сектора, який визначав регуляторні вимоги стосовно контролю за управлінням фінансами ЄС, моніторингом систем та їх працездатності, а також розробляв засади для встановлення централізованого міжадміністративного контрольного підрозділу та для ефективнішого здійснення адміністративної координації у процесі моніторингу.

7. Заключні висновки

291. Протягом перших років членства в ЄС були розроблені функціональні та операційні заходи для роботи з програмами ЄС. Ця робота проводилася з метою організації управління справами ЄС на рівні внутрішньої адміністрації. Це було здійснено шляхом використання існуючих структур і створення системи управління згідно з вимогами Європейського Союзу як додатковий компонент до інших проблем і завдань кожної існуючої сфери державної служби. У Фінляндії намагалися уникати створення окремих підрозділів або прийняття окремого персоналу для роботи зі справами ЄС, не було підтримано прийняття нових працівників, але міністерства і агенції мали намір реорганізувати та оцінити поточні завдання й обов'язки існуючого штату працівників для того, щоб надати їм можливість працювати зі справами ЄС. Завдяки широкому тренінгу державних службовців стосовно справ ЄС дана стратегія була успішно реалізована, результатом чого стало отримання державними службовцями глибоких знань з управління та справ ЄС. Відсутності компетентності не спостерігалось, але необхідно знати, що декілька видатних експертів було прийнято в організації ЄС.

7.1. Робота з арбітражного програмування

292. Хоча основні проблеми були вирішені під час реорганізації Структурних фондів, декілька невеликих проблем залишилися. Було проблематичним застосування вимог постанов ЄС, його процедур та нагляду до спрощеної практики в умовах культури взаємної довіри та розподілу відповідальності, яка створює просту систему управління. Стосовно регіональної політики, втілення політики ЄС в програми національного та регіонального використання Структурних фондів привело до певної кількості проблем несумісності на регіональному рівні. Збільшилась необхідність встановити взаємозв'язок та були застосовані нові моніторингові системи і адміністративні процедури. Міністерства, відповідальні за управління фондovими коштами, активно розробили ці системи і процедури, але рівень співробітництва мав би бути більш інтегрованим і запобігав би накладанню моніторингових систем ЄС.

7.2. Комплексні системи та велика кількість діячів

293. Системи субсидій та грантів ЄС виявилися складнішими, ніж очікувалося, як у регуляторному, так і у процедурному компонентах. Пропозиції національного фінансування стосовно програм ЄС мають бути включеними в бюджет міністерства, відповідального за надання цих грантів. Через те що програми дуже екстенсивні, ці пропозиції включаються в бюджет майже кожного міністерства. Державна служба аудиту зазначила, що необхідно переглянути такий підхід, оскільки він веде до непорозуміння та ускладнення імплементації програм.

294. Загальний пакет програм – програми Європейської Комісії, міністерств, відповідальних за фондovі кошти, органів, відповідальних за імплементацію регіональних та національних програм – є складним компонентом і на практиці на регіональному рівні це веде до проблем у сумісності та координації під час використання фондovих коштів ЄС та асоційованих національних фінансових надходжень.

295. Державний бюджет готується на один фінансовий рік (тобто календарний рік), в той час як програму ЄС втілюють протягом декількох років. Ситуація впливає на фінансовий менеджмент як на рівні центральної координації, так і на регіональному та місцевому рівнях.

7.3. Моніторинг

296. Важливість продовження виконання програм ЄС та керування ними була підкреслена з самого початку. Під час створення системи моніторингу для регіональної програми мети б виникло багато труднощів. Програма виявилася новою для ЄС, тому встановлено багато неоднозначних цілей стосовно цієї специфічної програми. Крім того, зміст програми був колекторним і важким для з'ясування.

297. Недоліки в системах моніторингу викликають затримки в надходженні грошових потоків ЄС, і це збільшує потребу у внутрішньому фінансуванні, що вимагає додаткових державних витрат.

7.4. Збільшення робочого навантаження

298. Додаткове робоче навантаження не було очікуваним. Необхідно встановити причину відставання в управлінні. Найважчий тягар випав на долю міністерства сільського та лісного господарства. Як в міністерстві, так і на регіональному та місцевому рівнях збільшення персоналу було обов'язковим для того, щоб виконати додаткову роботу.

299. Можливо, спочатку не акцентувалося на вимогах та чіткому характері роботи з програмуванням. Формулювання програм слід було розпочати раніше і ретельніше. Розробка ідей і цілей у вигляді чітких програм розвитку вимагала серйозної роботи і було одночасно вимогливим процесом навчання для всіх залучених сторін. На практиці для цього проводилися додаткові раунди бюджетних переговорів між міністерством фінансів та відповідними міністерствами з метою формування державного бюджету протягом перших двох років членства в ЄС.

7.5. Потреби в тіснішому співробітництві

300. Іншим негативним фактором була недосвідченість міністерств, відповідальних за фондіві кошти щодо питань координування через адміністративні границі, а також важкий характер програмної роботи та складність систем субсидій ЄС.

301. Непорозуміння виникали через застосування системи контролю результатів для перевірки програмної роботи. Національну адміністрацію все-таки необхідно спрямовувати, але важка та мультирівнева система управління, яка застосовується в ЄС, відповідно до її постанов безумовно буде продовжувати викликати проблему в національній адміністрації у майбутньому. Метою моніторингу та контролюючих систем повинно бути створення працездатної та відповідної адміністрації, яка б сприяла досить чіткому контролю за грошовими потоками ЄС.

7.6. Всебічний тренінг для державних службовців

302. Екстенсивні тренінгові програми значно допомогли в процесі пристосування до вимог ЄС. Міністерство фінансів координувало й підтримувало тренінги для державної адміністрації стосовно інтеграції до ЄС. Власне зацікавлення службовців у розвитку своїх навичок було головною вимогою ЄС до членів. На ранніх стадіях підготовки до вступу в ЄС мультирівнева тренінгова програма була запропонована в міністерствах та центральних адміністративних органах. У міністерствах цільовою

групою для тренінгів ЄС був весь персонал. Пізніше були підготовлені більш спеціалізовані курси, зосереджені на тренінгу тих державних службовців, які мали справи з підготовкою справ ЄС.

303. Протягом минулих декількох років зросли фонди для інтегративних тренінгів. Це збільшило можливості для організації тренінгів, включаючи елементарні курси, мовні студії, а також індивідуальне та практичне навчання.

304. У міністерстві фінансів у тісному співробітництві з фінансовим менеджментом секторних міністерств були заплановані зміни в системах складання бюджету та фінансового менеджменту, для того щоб операційні погляди під час створення систем та загальних процедур направлялися за адресою.

ФРАНЦІЯ

*Бенуа Шеваше*¹⁰

1. Вступ

305. Серед усіх обраних країн Франція має конкретну характеристику: як один із засновників ЕЕС, Франція ніколи не мала необхідності пристосовуватися до встановлених правил Співтовариства, вона сама брала участь в їх поступовому створенні. Тому в цьому дослідженні ми не будемо зосереджувати уваги на зусиллях французької адміністрації адаптуватися до вимог ЄС, а дамо загальний аналіз бюджетним та фінансовим зв'язкам між Францією та Європейським Союзом з точки зору інституційної та адміністративної організації, а також фінансових і облікових процедур.

306. Ця стаття доповнюється іншою публікацією, де розглянуті питання аудиту і контролю, яка подана в публікації SIGMA № 20 “Результати вступу до Європейського Союзу. Частина 2: зовнішній аудит”. Однак роз'єднання цих публікацій імовірно є штучним, оскільки управління фондовими коштами та контроль сильно зв'язані, в чому можна пересвідчитись, розглядаючи французьку адміністративну практику та культуру.

307. Формування французької адміністративної та бюджетної структур буде супроводжуватися загальним впливом європейського бюджету на бюджет Франції. Потім буде досліджено управління внутрішніми ресурсами та витратами.

2. Інституційна структура

308. Урядова інституційна структура в першу чергу вивчається на державному рівні, а потім на рівні місцевого самоврядування.

2.1. Держава

309. Урядову політику провадять центральні служби – приблизно 20 головних міністерств – та залежно від політичних обставин деякі другорядні міністерства та державні секретарі. Ці центральні органи управління підпорядковані суворому принципу ієрархії, діляться на департаменти – від трьох-чотирьох до 15 і більше у кожному міністерстві, – які відповідають за юридичні та аудиторські справи, але не мають прямого відношення до здійснення управління.

310. У більшості головних міністерств відповідальність за щоденні операції несуть місцеві служби, які розташовані на всій території. На рівні французького місцевого підрозділу (французькою *département*) місцеві служби кожного міністерства координуються під керівництвом префекта (*Préfet*) – державного службовця, безпосередньо призначеного урядом. Вже понад 20 років збільшується роль префектів у координації діями і ця роль була передана регіональному префекту (*Préfet de Région*). Регіональний префект, який також є префектом головного департаменту того самого регіону, координує роботу чотирьох-шести префектів.

¹⁰ Бенуа Шеваше (I.E.P. Paris – E.N.A.) Спочатку працював у французькому міністерстві фінансів (Бюджетний Директорат). Зараз – адміністратор у програмі SIGMA.

311. Міністерство фінансів звичайно тісно співпрацює з міністерством економіки. Департамент фіскального законодавства (*Service de la Législation Fiscale*) відповідає за розробку фіскальної політики. За збирання податків відповідальні Генеральний податковий директорат, (*Direction Générale des Impôts*) – 80 000 агентів, які мають справу з безпосереднім оподаткуванням та європейським ПДВ, та Генеральний директорат митних зборів та акцизів, (*Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects*) – 19 000 агентів, які мають справу з митним оподаткуванням та ПДВ, що не стосується Співтовариства. Державний бюджет готується та управляється Директоратом бюджету (*Direction du Budget*) – 250 агентів, – фінансові та облікові операції якого здійснюються Директоратом державного обліку (*Direction de la Comptabilité Publique*). Директорат державного обліку – 56 000 агентів – також відповідає за облік та казначейство органів місцевого самоврядування. Директорат Казначейства (*Direction du Trésor*) та Директорат прогнозування (*Direction de la Prévision*) знаходяться між двома міністерствами. Директорат казначейства, зокрема, відповідає за державний борг та зовнішні фінансові відносини. Директорат прогнозування вивчає головні економічні напрямки.

312. Як всі інші міністерства, міністерство фінансів має регіональні осередки, зокрема: мережа державного казначейства (*Trésor Public*) знаходиться під керівництвом головного казначея та касира (*Trésorier Payeur Général*) на місцях в кожному підрозділі (*département*), якими керує префект. Ці служби підзвітні директорату державного обліку (*Direction de la Comptabilité Publique*). Служби є касирами всіх надходжень та витрат органів державної влади, включаючи кошти центрального уряду та органів місцевої влади, менеджмент яких здійснюється через той самий казначейський облік. Існують також бухгалтери, які слідкують за надходженнями та витратами у державному бюджеті та в бюджеті органів місцевої влади. Нещодавно вони також отримали повноваження контролювати витратні операції, коли кошти надходять з державного бюджету, але витрати місцеві. Наприкінці бухгалтери збирають частину коштів для фінансування державного боргу.

2.2. Бюджетні організації держави

313. Державний бюджет готується бюджетним директоратом (*Direction du Budget*) під керівництвом міністерства фінансів. Бюджетний директорат відіграє основну роль у загальній процедурі підготовки та імплементації. Парламентське голосування, яке проводиться кожного року не пізніше 31 грудня, привносить деякі модифікації до урядової пропозиції, зокрема щодо витрат.

314. Після перевірки у конституційній Раді (*Conseil Constitutionnel* – незалежний орган, до якого можна звертатися для підтвердження конституційності урядових рішень) бюджет впроваджується кожним міністерством, яке призначає для цього службовця на центральному або місцевому рівні (*ordonnateurs*). Службовці, які займаються питаннями місцевих витрат, є територіальними делегатами службовців, які займаються питаннями центральних витрат, вони відповідають за витрати міністерств, серед яких працевлаштування та оплата праці державних службовців, прийняття рішень стосовно державних придбань, розподілу грантів тощо, від імені та за відповідальністю відповідного міністерства.

315. Проте, щоб стати юридично повноправними та зв'язати державу з третьою стороною, всі витрати повинні бути підтвержені фінансовим контролером (*Contrôleur Financier*), який призначається міністерством фінансів та працює під керівництвом бюджетного директорату (*Direction du Budget*).

Якщо витрати здійснюються на місцях через відповідного державного службовця територіальної служби держави – часто ним виступає префект – фінансовий контроль проводять головний казначей та касир (*Trésorier Payeur Général*), які працюють під керівництвом бюджетного директорату.

316. Крім того, службовець, який займається питаннями витрат, не має справ з фондами оплати здійснених витрат. Витрати компенсують бухгалтери департаменту держаного обліку (*Direction de la Comptabilité Publique*), тобто головний казначей та касир (*Trésorier Payeur Général*) на місцевому рівні згідно з інструкцією. Тоді, якщо платіжні замовлення регулярно подаються, бухгалтер повинен їх здійснювати. За будь-які неправильні платежі персональну фінансову відповідальність несе бухгалтер, тому від бухгалтерів вимагають отримати страховий поліс.

2.3. Органи місцевого самоврядування

317. На початку 70-х років внаслідок децентралізації центральні повноваження та ресурси були передані органам місцевого самоврядування, які мали по три рівні:

- 25 регіонів, створені в 70-ті рр., які відповідають за головну інфраструктуру, професійне навчання і частково приміщення університетів;
- 100 департаментів, створені два століття тому, які відповідають за соціальну допомогу, деякі питання інфраструктури та середньої школи;
- 36 000 комун – з тенденцією спробувати перегрупувати деякі з них, які відповідають за місцеве обладнання, міський транспорт, початкові школи, деякі лікарні, культурні та спортивні заходи.

318. Кожною місцевою громадою керує Рада, обрана шляхом прямих всезагальних виборів. Бюджет громад частково фінансується з місцевих податків, а частково із загальних та автоматичних державних трансфертів. Він затверджується шляхом голосування обраних членів рад без попереднього регулюючого контролю, а його виконання здійснюється місцевою виконавчою посадовою особою, тобто мером комуни.

319. Проте державні фінансові департаменти управляють фінансовим забезпеченням місцевих бюджетів. З одного боку, від місцевих громад вимагається перерахування фондів коштів на унікальний рахунок державного казначейства (*Trésor de l'Etat*), яке управляє ними від імені цих громад. У свою чергу, держава гарантує регулярне постачання фондів коштів локальним громадам. З іншого боку, касир/бухгалтер кожної місцевої громади юридично є державним службовцем – співробітником директорату державного обліку (*Direction de la Comptabilité Publique*). Із 58 000 агентів 40 % працюють у місцевих громадах без звітування їм.

320. У 1982 році було створено 25 регіональних аудиторських палат (*Chambres Régionales des Comptes*), по одній на регіон, які мають здійснювати аудиторську перевірку місцевих фінансів. Управління цих палат пов'язане із службою аудиту, якій вони підзвітні. Аудиторська перевірка облікових процедур здійснюється через оцінку релевантного використання фондів коштів місцевими представництвами. Державний облік на місцевому рівні не знаходиться в юрисдикції регіональних палат аудиту (*Chambres Régionales des Comptes*).

3. Значення бюджету громад у французьких державних фінансах

321. У 1996 році розподіл французького ВВП – 8 000 млрд франків – є таким: 21 % – державні фінанси; 9 % – місцеві фінанси; 22 % – соціальні фінанси.

322. В той самий рік загальний внесок Франції до бюджету Співтовариства становив 89 млрд французьких франків, що в 15 разів більше, ніж в 1989 році. З 1981 по 1996 рік внески у бюджет Співтовариства з державних надходжень збільшилися з 3,8 % до 6,3 %. Будучи високим до 1988 року, рісту внесків у Співтовариство протягом останніх років знизився, а в 1995 році суттєво. Стосовно валових платежів у 1995 році з останньої доступної статистики відомо, що французькі податки розподіляються так:

- ПДВ ресурси – 62 %;
- ВВП ресурси – 21 %;
- мито та сільськогосподарські надходження – 13 %;
- цукрові внески – 3 %.

323. Витрати Співтовариства на Францію в 1994 році становили 9,9 мільярдів екю, тобто 16,5 % усіх витрат ЄС, причиною цього є важливе фінансування внаслідок спільної сільськогосподарської політики (24 % сільськогосподарських витрат Співтовариства здійснюється у Франції). Ситуація зі Структурними фондами не така хороша: Франція отримала тільки 9 % кредитів від керівництва EAGGF (Європейського коригуючого та гарантійного фонду для сільського господарства), ESF (Європейського сільськогосподарського фонду) та ERDF (фондів європейського регіонального розвитку). В 1995 році кредити Співтовариства, які були отримані Францією, розподілялися таким чином:

- гарантійний сектор EAGGF: 83 % – 62 % на зернові та олійного насіння, 21 % на тваринну продукцію;
- ESF – 6 %;
- ERDF – 4 %;
- коригуючий сектор EAGGF – 3,5 %.

324. Нарешті, навіть якщо ці фінансові елементи витратимуться обережно, Франція буде четвертим вкладником після Німеччини, Сполученого Королівства та Нідерландів з негативним балансом в 1,7 млрд екю в 1994 році. Це становить 46 екю на жителя.

4. Управління бюджетом Співтовариства у Франції

325. Нижче перелічені релевантні офіційні органи на адміністративному рівні:

- У Брюсселі до постійного представництва входить бюджетний підрозділ, який складається з трьох осіб під керівництвом фінансового радника. Цей підрозділ співробітничав із сільськогосподарськими, соціальними та регіональними радниками, які є іншими важливими членами постійного представництва. В принципі, член постійного представництва завжди супроводжує державних службовців французького уряду, які відвідують збори різних груп ради або комітетів Комісії. Вся інформація між Парижем та Брюсселем в обох напрямках має бути доступною для постійного представництва.

• У Парижі кореспондентом постійного представництва є секретаріат міжміністерського комітету з Європейських справ (*Secrétariat du Comité Interministériel pour les Questions Européennes*). За погодження прем'єр-міністра і часто під керівництвом його персонального штату секретаріат міжміністерського комітету з європейських справ працює понад 150 агентів з усіх міністерств. Фінансовий радник, якому допомагають 6 агентів, координує всі бюджетні, фінансові та фіскальні досьє.

326. Щодо бюджетних справ головними є такі міністерські департаменти:

- Бюджетний директорат (*Direction du Budget*), який відіграє вирішальну роль в розділі доходів та витрат. Щодо макроекономічних аспектів та обчислення ПДВ і ВВП ресурсів йому допомагають директорат прогнозування й національний інститут статистики та економічних досліджень (*Institut National de la Statistique Etudes Economiques*).

- Казначейське Центральне агентство з обліку (*Agence Comptable Centrale de Trésor*) під керівництвом директорату державного обліку (*Direction de la Comptabilité Publique*), який очолює унікальний державний облік, а отже контролює щоденне управління рухом фондів коштів в обох напрямках між Парижем та Брюсселем.

- Генеральний директорат митниці та непрямих зборів (*Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects*), який займається питанням традиційних власних ресурсів.

- Бюджетні департаменти міністерств, які відповідають за витрати на переговори та імплементацію європейського бюджету саме міністерством сільського господарства та посередницькими сільськогосподарськими службами (*Offices d'Intervention Agricole*), міністерством внутрішніх справ з делегацією регіонального планування та дій (*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale – DATAR*) для ERDF та міністерством соціальних справ з делегацією професійного навчання (*Délégation à la Formation Professionnelle*) для ESF.

327. Певну роль в переговорах стосовно бюджету Співтовариства відіграють такі офіційні органи:

- Постійне представництво в Брюсселі та секретаріат міжміністерського комітету з європейських справ має головну координаційну та інформаційну роль.

- Бюджетний директорат, шість агентів у Європейському представництві очолюють певну процедуру.

- Макроекономічна структура та внутрішні ресурси формують департамент прогнозування, (*Direction de la Prévision*) а також митницю та департамент фіскальних служб (*Direction des Douanes et des Services Fiscaux*).

- Французькі поправки до проекту бюджету готуються протягом декількох зустрічей секретаріату міжміністерського комітету з європейських справ з бюджетним директоратом (*Direction du Budget*) і кожним міністерством, зацікавленим витратами. У випадку неможливості дійти згоди звертаються до прем'єр-міністра за винесенням арбітражного рішення.

328. Під час процедури трансфертів між Радою та парламентом, зокрема в бюджетному комітеті (*Comité Budgétaire*), бюджетний директорат (*Direction du Budget*) разом з фінансовим радником

постійного представництва захищає інтереси Франції під керівництвом секретаріату міжміністерського комітету з європейських справ, який перевіряє міжміністерський характер французьких позицій.

5. Менеджмент власних ресурсів

329. Існує дві основні категорії ресурсів: традиційні власні ресурси і ПДВ та ВВП ресурси.

330. Традиційні власні ресурси: мито, сільськогосподарські збори, цукрові внески – крім цукрових резервних внесків, безпосередньо отримуваних з фондів посередництва та регулювання цукрового ринку (*Fonds d'Intervention et de Régulation du Marché du Sucre – FIRS*), які здійснюють внесок в червні, а баланс сплачують у грудні – і грошові компенсаторні суми збираються митницею та акцизним генеральним директором (*Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects – DGDDI*). Ця організація нараховує 19 000 агентів, але збирання прибутку Співтовариства є тільки невеликою частиною його діяльності. Після одержання фондів власними бухгалтерами організації, вони передають їх у казначейське Центральне агентство з обліку (*Agence Comptable Centrale du Trésor – ACCT*) через головного казначея та касира (*Trésoriers-Payeurs Generaux*), а також перераховує їх на центральний рахунок Комісії у франках. Ці трансферти здійснюються у перший робочий день після 19 числа другого місяця після повідомлення про них та після вирахування 10 % сукупних витрат, які приписуються до загального державного бюджету. У деяких випадках Комісія може запросити оплату деяких трансфертів авансом.

331. ПДВ та ВВП ресурси оцінюються і плануються згідно зі структурою бюджетної процедури Співтовариства. В комітеті власних ресурсів французька команда головним чином складається зі змішаної команди бюджету та прогнозування. Залежно від результатів процедури бюджетний департамент (*Direction du Budget*) у перший робочий день кожного місяця надсилає до центрального агентства обліку казначейства (*Agence Comptable Centrale du Trésor – ACCT*) платіжне замовлення на центральний рахунок Комісії відповідно 1/12 частини бюджетних податків з ПДВ та ВВП. У деяких випадках Комісія може робити запит на деякі очікувані платежі.

332. На центральний рахунок Комісії можуть також надходити кредитні суми з французького бюджету, наприклад внески або трансферти фонду європейського розвитку, що являють собою компенсаційні суми, у виплаті яких відмовила Комісія під час процедур закриття рахунків.

333. На внутрішньому бюджетному рівні належні ресурси Співтовариства технічно обробляються як вилучення з національного бюджетного прибутку таким самим шляхом, як вилучення з національного прибутку від імені органів місцевого самоврядування. Після критики з боку французької служби аудиту ця процедура була формально модифікована: стаття французького закону про бюджет, яка звичайно приймається шляхом голосування в грудні кожного року у відповідний фінансовий період, містить тимчасову загальну суму вилучень з надходжень, зроблених від імені європейського бюджету протягом наступного року. Введено внаслідок суто політичних причин голосування за даною статтею не має юридичної сили.

6. Управління витратами

334. Управління витратами є складнішою операцією, ніж управління прибутками. Воно відрізняється від кожної головної категорії витрат Співтовариства.

335. Для гарантійного сектора EAGGF головну роль відіграють 11 ухвалених сільськогосподарських посередницьких служб (*Offices d'Intervention Agricole*), тобто один на кожну категорію продукту: Національна міжпрофесійна служба зернових (*Office National Interprofessionnel des Céréales – ONIC*), Національна міжпрофесійна служба молока та молочних продуктів (*du Lait et des Produits Laitiers – ONILAIT*) та ін. Організовані за подібною структурою, ці служби є державними організаціями, якими керує рада директорів, включаючи представників відповідних сільськогосподарських організацій і державних службовців-співробітників міністерства сільського господарства та міністерства фінансів. Директор кожної служби призначається урядом. Більшість співробітників приходять з міністерства сільського господарства, і його операційні витрати сплачуються через субсидії того самого міністерства. Бухгалтер, який несе персональну фінансову відповідальність, – є державним службовцем, який призначається спільно міністерством фінансів і міністерством сільського господарства. Головні рішення, зокрема стосовно рахунків та бюджетів, повинні бути схваленими цими самими міністерствами. Державні контролери, призначені міністерством фінансів, ревізують головні процедури та фінансову діяльність служби.

336. Координаційне агентство, тобто центральне агентство керівних організацій в сільськогосподарському секторі (*Agence Centrale des Organismes d'Inverction dans le Secteur Agricole – ACOFA*) спільно використовується всіма службами. Воно виконує три функції:

- загальне керування казначейством, що дозволяє агентству запозичати фондіві кошти для попереднього фінансування трансфертів Співтовариства згідно з постановами ЄС;

- контроль за витратами й звітування;

- управління загальними послугами, такими як комп'ютерні послуги, купівля та платежі.

337. Ці служби мають справу з 95 % платежів гарантійного сектора EAGGF. Для витрат, здійснених від імені Комісії, роль служб дуже велика. По-перше, під час підготовки переговорів та їх проведення стосовно європейського бюджету вони забезпечують міністерство сільського господарства та міністерство фінансів проектами та плановою інформацією щодо потреб на наступний фінансовий період. У період впровадження бюджету вони кожного місяця через міністерство бюджету передають до Комісії запити своїх казначейств відповідно до графіку – найчастіше щомісячно, – що є характерним для кожного типу сільськогосподарської продукції та допомоги. Після того як запити вивчені у релевантному управлінському комітеті в Брюсселі, Комісія сплачує необхідні фінансові кошти через трансфертні замовлення, відправлені до казначейського Центрального агентства з обліку (*Agence Comptable Centrale du Trésor – ACCT*) з його центрального рахунку в цьому агентстві. У разі потреби Комісія повинна залучати наявні фондіві кошти, які зберігаються в інших місцях, для кредитування його рахунку в центральному агентстві обліку казначейства. Потім після вивчення досьє запити служби розповсюджують призначеним бенефіціантам гранти допомоги. Вони також беруть участь в аудиторських перевірках та інколи в процедурах закриття рахунків.

338. Однак деякі витрати сплачуються безпосередньо міністерством сільського господарства, зокрема грант на “дійних корів”. Досьє вивчається в місцевих сільськогосподарських департаментах (*Directions Départementales de l'Agriculture*), які є територіальними департаментами міністерства сільського господарства, одне на підрозділ, яким керує префект. В даному випадку до того, як витрати сплачуються, і після того, як фондів кошти передаються у розпорядження французької держави через трансфертні замовлення, надіслані до центрального агентства обліку казначейства (*Agence Comptable Centrale du Trésor – ACCT*), бюджетний кредит на еквівалентну суму повинен бути зареєстрованим в бюджеті міністерства сільського господарства. Ця процедура (*fonds de concours*) внаслідок парламентського голосування протягом поточного року дозволяє збільшити бюджет, вона еквівалента податкам, отриманим третьою стороною. Після включення в національний бюджет витрати здійснюються відповідно до французьких процедур:

- виплати відповідним службовцям: у місцевому сільськогосподарському департаменті (*Directions Départementales de l'Agriculture*) від імені міністра;
- платежі бухгалтера: головним казначеєм та касиром (*Trésorier-Payeur Général*);
- перевірка аудиторською службою відповідно умов загального права.

339. Однак, оскільки переглянута спільна сільськогосподарська політика надає перевагу прямій допомозі особі, на протипагу непрямій допомозі продукції, вищенаведена схема була значно модифікована. Для надання прямої допомоги, розподіленої відповідно по сферах зернових і олійних культур, та кількості тварин, що вирощуються для убою, готується досьє у місцевих сільськогосподарських департаментах (*Directions Départementales de l'Agriculture*), які завдяки роботі в цій сфері, краще знають ферми. Досьє потім подаються у служби, які здійснюють платежі.

340. Реформа спільної сільськогосподарської політики зруйнувала робочі методи відповідних адміністрацій, які мали опрацьовувати сотні тисяч складних індивідуальних досьє протягом декількох місяців, замість декількох тисяч досьє, до яких вони звикли.

341. Для Структурних фондів – керівництва EAGGF, ERDF, ESF та FIIG – процедура досить відрізняється від поясненої вище. У подібній схемі дуже важливу роль відіграє регіональний префект (*Préfet de Région*) або його головний заступник, відповідальний за справи економіки: генеральний секретар з регіональних справ (*Secrétaire Général pour les Affaires Régionales – SGAR*).

342. Кредити розподіляє регіональний координаційний комітет, до складу якого входять генеральний секретар з регіональних справ (*Secrétaire Général pour les Affaires Régionales – SGAR*) та вищі державні службовці місцевих органів влади. Коли рішення щодо розподілу кредитів ухвалені Комісією – DX VI, V або XVI залежно від випадку – фонди переводяться Комісією до французького бюджету платіжним дорученням на центральний рахунок Комісії в казначейському центрального агентстві з обліку (*Agence Comptable Centrale du Trésor – ACCT*) і перераховуються в бюджет відповідного міністерства для коштів допомоги. Витрати потім сплачуються відповідними територіальними службами: місцевим службовцем, відповідальним за виплати, та головним казначеєм,

відповідальним за здійснення платежів. Моніторинг загального процесу здійснюється органом, створеним координаційним комітетом, та представником Комісії.

Додаток 1. Захист фінансових інтересів ЄС

Приклади шахрайства, виявлених французькою митницею, а також залучення ресурсів ЄС та допомоги EAGGF

1. Спільна сільськогосподарська політика

1.1. *Контрабанда угорського масла*

343. На французько-італійському кордоні бригада митників виявила 23 тони угорського масла, яке імпортувалося нелегально. Таким чином було викрито шахрайство щодо бюджету ЄС. Наступне розслідування уповноважених митних органів показало, що водій вантажівки, громадянин Німеччини, підібрав трейлер на стоянці автостради в Австрії. Він навмисно проїхав декілька сотень кілометрів в напрямку Бельгії, щоб здійснити деякі митні формальності в порту Антверпена, де товари були задекларовані як партія фруктового пюре, з чого збирався менший податок у пункті ввезення продуктів в межах Європейського Союзу.

344. Якби французькі митні агенти не затримали шахрайський імпорт 23 тон вершкового масла, призначеного для Італії, це заповдіало б для бюджету Європейського Союзу збитків на суму 400 000 французьких франків у формі втрачених податків спільної аграрної політики.

1.2. *14 000 тон сухого молока виробництва країн не членів ЄС*

345. Європейська Комісія почала розслідування діяльності фірми сектора виробництва молочних продуктів. Старанне розслідування французької митниці на національному рівні розкрило складну мережу комерційних угод між двома компаніями – мережу, через яку здійснювалося ухиляння від податків на сільськогосподарський імпорт, в той час як експортні сплати збиралися своєчасно.

346. Щоб виконати контракти з Алжиром (на 13 945,5 тон), одна з компаній закуповувала через філію в Сполученому Королівстві сухе молоко у Польщі і Чеській республіці. Потім молоко зберігалось в іншій країні-члені ЄС до того, як його експортували. Таке зберігання продукту на митному складі надавало можливість юридично переривати процедуру транзиту, яка мала бути застосована до перевезення молока. Сухе молоко, вироблене не в країнах-членах ЄС, завдяки системі подвійного відкриття рахунків та фальсифікації супроводжуючих документів і транспортних форм могло трактуватися як таке, що вироблено в цих країнах. Як результат податки на імпорт не були сплачені, а експортні відшкодування, які сплачуються на сільськогосподарські продукти ЄС, були надані.

347. У другому випадку шахрайства ідентичні процедури були застосовані для нелегального передання товарів на Європейський ринок без сплачення відповідних податків.

2. Промислові вироби

348. Два порушення було виявлено внаслідок перевірки операцій двох французьких компаній, включаючи імпорт велосипедів між 1992 та 1995 роками, що не були предметом для податку та мита, тому що країною-виробником їх було визнано В'єтнам. Розслідування показало, що всі компоненти (рами, вилки, ободи коліс, втулки, рулі, центри та гальма) були імпортовані у В'єтнам з Китаю, їх ціна

дорівнювала 99 % від усієї вартості велосипедів. У В'єтнамі відбувалося лише остаточне складання. Як виявилось, виготовлення велосипедів було перенесено з Китаю до В'єтнаму для ухиляння від сплати антидемпінгового збору на китайські велосипеди та для незаконного отримання прибутку від пільгових тарифів.

349. Відповідно до постанови Ради ЕЕС 1468/81 про взаємну допомогу між адміністративними уповноваженими органами, Франція надіслала рапорт про шахрайство до відділу ЄС з координації запобігання шахрайства (UCLAF), для того щоб розслідування продовжили й інші зацікавлені країни-члени ЄС, а також для подання запиту на проведення розслідування на рівні ЄС у В'єтнамі.

350. Таке розслідування, яке було здійснено в 1995 році, привело до скасування сертифікатів походження, виданих В'єтнамськими уповноваженими органами, та довело, що виробництво було перенесено з однією метою – обійти антидемпінгове мито. Дві компанії були звинувачені у поданні фальшивих сертифікатів походження. Імпортовані товари вартістю 79,3 та 162,5 млн французьких франків уникли виплати мита на суму 6 та 27 млн французьких франків відповідно.

3. Транзитні схеми

351. Випадки контрабанди були виявлені стосовно незаконного імпорту текстилю, проданого в районі Парижу. Ця справа почалася з конфіскації 6341 сорочки індійського виробництва зі складу паризької компанії. Коли товар надійшов до Франції, не було заповнено і зареєстровано ніяких декларацій на імпорт. Імпортні товари були задекларовані як транзитні (тому сплата мита і податку була призупинена) до Бельгії, де вони мали отримати митну очистку.

352. Фактично товари були доставлені безпосередньо до одержувача в Парижі без сплати мита або податків із повним ігноруванням правил зовнішньої торгівлі, згідно з якими встановлюються квоти на імпорт мультиволоконних товарів між Європейським Союзом та деякими іншими державами. Накладні були надіслані поштою до бельгійського експедитора, який встановив, що митні декларації фальшиві.

353. При подібних обставинах був розкритий інший випадок, який полягав у ввезенні через Бельгію двох контейнерів джинсів, імпортованих зі Сполучених штатів.

4. Так звані “чутливі” товари

354. Шахрайські переміщення через кордони сигарет, які класифікуються як “чутливі” товари, через те що обкладаються високим податком і є предметом для активного шахрайства, часто тягнуть за собою великомасштабну організовану контрабанду. Після річного уникнення французької території в 1995 році, ці шахрайства очевидно повернулися. Такий висновок було зроблено завдяки численним послідовним даним, отриманим під час інспекційних перевірок транзитних вантажів, які направлялися до чорного ринку в Іспанії або Італії і в середньому важили 12 тон.

355. Перехоплення 33 тон сигарет минулою весною в Ле Пертусі є прекрасною ілюстрацією; на даний час це було найбільшою конфіскацією сигарет французькими митними агентами. Товари були виявлені в трьох вантажівках – дві зареєстровані в Ліхтенштейні, третя – в Швейцарії, – які прямували

до іспанського кордону. Транспортні засоби були опломбовані фальшивими митними печатками. Згідно з транзитними документами, які мали водії, вони нібито перевозили пластмасові труби зі Швейцарії до Португалії. Конфісковані сигарети були завантажені в Італії, скоріш за все в Неаполі.

356. Численні інциденти показують, що середньомасштабна торгівля залишається в значній мірі обмежена кордоном Андори та регіоном Nord-Pas de Calais. Значна кількість сигарет, конфіскованих у торговців, захоплена на шляху до Сполученого Королівства, Німеччини або Іспанії. Ця торгівля дуже часто зв'язана з торгівлею алкоголем, що підтверджується великою кількістю змішаних конфіскацій, і в більшості випадків попадаються піддані Сполученого Королівства.

ПОРТУГАЛІЯ

*Вітор Калдейра*¹¹

1. Резюме розділу

357. У статті наводиться повна картина впливу на систему фінансового контролю та складання бюджету Португалії внаслідок приєднання країни до ЄС. Підкреслюються головні зміни з акцентом на конкретних та операційних труднощах, на вирішенні цих труднощів.

358. Результати вступу Португалії до ЄС позначилися на бюджетному та фінансовому контролі навіть до вступу. З нашого досвіду можуть бути винесені деякі уроки на майбутнє.

359. Дуже важливо здійснювати принаймні за рік до вступу в ЄС всебічні тренінгові програми щодо ведення справ з головними організаціями Співтовариства та процедури для службовців, призначених виконувати завдання у цих справах. Технічна допомога з боку Європейської Комісії повинна бути цілком використана.

360. Одночасно повинні бути ретельно вивченими регулюючі зобов'язання стосовно бюджетного та фінансового контролю. Також дуже важливими для пристосування до вимог ЄС є попереднє планування та складання розкладу управління впровадженням нових зобов'язань національної системи складання бюджету та контролю.

361. Вступ до ЄС, звичайно, буде вимагати адаптацію з боку національних адміністрацій до відповідної європейської регуляторної структури. Однак не існує ідеальних моделей. Це є важливим уроком для вивчення.

362. Після вступу до ЄС може виникнути необхідність у створенні в деяких сферах спеціалізованих структур, а саме в сільськогосподарській сфері та Структурних фондах, таких як платіжні агентства, які мають відношення до EAGGF гарантійної секції або спеціалізовані агентства для ESF.

363. У деяких випадках може бути дуже розсудливим використати досвід уже існуючих державних департаментів для виконання нових зобов'язань в цій сфері.

364. Центральний відділ фінансового міністерства є основним у здійсненні внутрішнього (стосовно інших міністерств і агенцій) та зовнішнього (стосовно Комісії та постійного представництва в Брюсселі) обміну релевантною інформацією та моніторингу бюджетного процесу.

365. Хороша координація внутрішнього аудиту із фінансовим контролем є дуже важливим внеском для підтримки добре функціонуючої системи і для полегшення контактів з відділом фінансового контролю Комісії (DG XX).

¹¹ Вітор Калдейра – заступник генерального інспектора фінансів у Генеральному Інспектораті фінансів (IGF), Португалія. Він відповідає за планування та моніторинг IGF діяльності стосовно фінансового контролю власних ресурсів та витрат Співтовариства, а також за координацію національної системи внутрішнього контролю із фінансовими потоками до бюджету Співтовариства та з бюджету Співтовариства. Він також відповідає за зовнішнє представництво IGF з цих питань. Вітор Калдейра є членом консультативного комітету з питань антишахрайських заходів (COCOLAF).

366. Реформи, які ведуть до створення системи фінансового контролю, орієнтованої на Співтовариство, мають фундаментальне значення для існуючої національної організації фінансового контролю або внутрішнього аудиту. Однак створення нових та потенційно фінансово важливих коштовних адміністративних структур повинно бути ретельно оціненим.

2. Національна система

2.1. Юридична система складання бюджету та фінансового контролю

367. Згідно з португальською конституцією, національний бюджет мусить бути законодавчо затвердженим, він готується, формується, затверджується шляхом голосування та виконується згідно з законом про бюджет. Національний бюджет містить принципи та правила, які у своїй основі є такими самими, як ті, що містить фінансова постанова ЄС.

368. Пропонований бюджет готується урядом при координації міністерства фінансів та залучення інших галузевих міністерств.

369. Під час розробки пропозицій щодо бюджету уряд повинен надавати пріоритети юридичним і контрактним зобов'язанням та політиці інвестицій і розвитку. У підготовці пропозицій бюджету центральну роль відводять Генеральному директорату бюджету в міністерстві фінансів.

370. Як тільки уряд матиме готовий план бюджету, парламент обговорює та ставить на голосування закон про бюджет, починаючи з його контролюючої функції, як записано у конституції.

371. Генеральний директорат з бюджету також відповідає за здійснення контролю за виконанням бюджету в усіх урядових департаментах та за підготовку генерального державного обліку для подання в парламент і підготовки аудиторської перевірки Судом аудиторів.

2.2. Організаційна структура фінансового контролю

372. Португальська система фінансового контролю має вигляд моделі, що розрізняє різні типи інтервенції, а також зовнішні й внутрішні типи контролю.

373. Зовнішній контроль має політичний рівень разом з національним парламентом; та підвідомчий рівень або рівень юрисдикції разом з Судом аудиторів. Суд аудиторів, як верховна аудиторська інституція, відповідає за зовнішній аудит.

374. Внутрішній контроль на горизонтальному рівні виконує федеральна інспекція фінансів (IGF).

375. IGF безпосередньо залежить від міністра фінансів та відповідає за фінансовий контроль за усіма державними витратами та доходами. Його інтервенція охоплює всі релевантні статті державного бюджету й департаменти системи державного управління, включаючи державні підприємства, муніципалітети, гранти та субсидії приватним суб'єктам.

376. Нарешті, в різних міністерствах існують органи внутрішнього аудиту, які відповідають за рівень контролю в секторі.

377. Ці органи відповідають за здійснення контролю за державними витратами та доходами на рівні національного бюджету та бюджету Співтовариства.

3. Головні зміни в національній системі

3.1. Власні ресурси

3.1.1. Оцінювання та збирання мита й сільськогосподарських податків

378. Внаслідок вступу до ЄС в 1986 році необхідною стала тільки внутрішня адаптація в межах існуючої структури міністерства фінансів, для того щоб відповідати новим вимогам стосовно збирання та оцінювання мита.

379. Митна адміністрація взяла нове зобов'язання стосовно оцінювання та збирання традиційних власних ресурсів без великих труднощів. Головною проблемою, з якою зіткнулися в той час, стало ознайомлення й повне оволодіння службовцями на всіх рівнях митними нормативами Співтовариства.

380. Для цього португальські уповноважені органи перед вступом до ЄС впровадили всебічну тренінгову програму для митних службовців, які мали справу з власними ресурсами. Ця програма включала дво-триденне перебування у службах Європейської Комісії, які займалися питаннями митниці та власними ресурсами, для того щоб обмінятися досвідом щодо різних суб'єктів (наприклад, оцінювання та надійність власних ресурсів). Ці португальські службовці були відповідальними за подальше забезпечення в Португалії специфічного тренінгу з даних питань для всіх працівників митниці. Були розроблені спеціальні посібники для підтримки покращання діяльності митної адміністрації.

381. З деякими труднощами стосовно інформаційної системи та її комп'ютеризованої структури стикаємося, коли йдеться про надійність власних ресурсів, які не зібрані (безнадійність), та про встановлення відповідного зв'язку у випадку порушень та шахрайства під час передання справ до Європейської Комісії згідно з останньою поправкою до Інструкції 1552/89.

382. Стосовно фінансового контролю, дана функція знаходиться під відповідальністю внутрішнього аудиту в митниці.

383. Відповідальність за координацію справ з внутрішнього аудиту стосовно власних ресурсів належить IGF. Це включає, зокрема, проведення інспекцій та аудиторських перевірок португальських уповноважених органів, відповідальних за оцінювання, збирання, контролювання та передання власних ресурсів до Європейської Комісії.

384. Через деякі операційні труднощі для IGF стало неможливим тільки протягом останніх двох-трьох років розвивати інтеграційну діяльність. Для того щоб уникнути дублювання та неконтрольованих зон, зусилля були зосереджені на забезпеченні послідовної роботи обох аудиторських органів.

385. Впровадження єдиного ринку в 1993 році привело до змін в організації митної адміністрації. Зокрема, зменшений кадровий склад з 2 400 в 1992 році до 1 700 в 1996 році. Крім того, Генеральний директорат митниці був призначений відповідальним за збирання всіх акцизних зборів.

386. Головною проблемою, з якою зіткнулися в той час, було запобігання шахрайству та боротьба з ним. Одним із заходів, прийнятих у 1993 році, була обов'язкова реструктуризація митного антишахрайського відділу, включаючи створення розвідування, а також підрозділу запобігання шахрайству в межах митного директорату.

3.1.2. Обчислення ПДВ та ВВП ресурсів

А. ПДВ контрибуції

387. У наслідок того, що протягом перших трьох років після вступу до ЄС португальська ПДВ основа була замінена еквівалентом 55 % ВВП, португальські уповноважені органи не приділяли відповідної уваги до оцінювання власних ресурсів.

388. Це створило істотні проблеми щодо обчислення ПДВ ресурсу, які зараз починають проводитися.

389. По-перше, головна складність полягала в тому, що Національний інститут статистики повинен був забезпечувати статистичні дані для оцінювання зваженого середнього податку головним чином для того, щоб мати надійну статистичну інформацію про інвестиції в національні рахунки, про споживання різних груп продуктів (які мають різні ПДВ категорії) та варіації акцій. Для розв'язання цієї проблеми податкова адміністрація та Національний інститут статистики підписали протокол, згідно з яким була створена постійна контактна група, що дозволило протягом останнього року досягнути значного прогресу.

390. По-друге, існують деякі так звані сірі зони в збиранні інформації ПДВ, що вимагає прояснення у питаннях відповідальності підрозділів різних залучених департаментів: Генерального директорату бюджету та Генерального директорату Казначейства. Прогресуючі зміни в системі інформаційного відмовлення та надійності відшкодувань ПДВ¹² забезпечують можливість вирішення цієї проблеми.

391. Необхідність у забезпеченні компетентного відділу податкової адміністрації необхідними та достатніми людськими й технічними ресурсами, для того щоб обчислювати ПДВ контрибуції, є іншою перешкодою, яка не була вирішеною. Фактично складність встановлення бази ПДВ вимагає експертної оцінки ПДВ та національних рахунків. Це також вимагає спеціальної комп'ютерної програми.

392. Податкова адміністрація разом з Генеральним директоратом досліджень та прогнозувань та Генеральним директоратом з європейських справ міністерства фінансів відповідають за встановлення річного прогнозування ПДВ власних ресурсів. Дві вищих посадових особи з податкової адміністрації окремо відповідають за виконання цієї задачі.

393. Відповідальність за координацію національного внутрішнього аудиту із ПДВ власних ресурсів також належить IGF. Це передбачає, зокрема, проведення аудиторських перевірок португальських уповноважених органів, відповідальних за збирання, контролювання, обчислення та передання ПДВ контрибуцій до Європейської Комісії.

Б. ВВП контрибуція

394. Належний процес оцінювання та складання бюджету національними уповноваженими органами за ВВП контрибуцію включає забезпечення Європейської Комісії статистичними даними з Національного інституту статистики.

395. У Португалії Генеральний директорат міністерства фінансів з європейських справ відповідає за подання Європейській Комісії португальської ВВП контрибуції.

¹² Відшкодування ПДВ – це суми, які повертаються деяким суб'єктам, таким як збройні сили або дипломати, що звільняються від сплати ПДВ.

396. Для здійснення такої оцінки Генеральний директорат досліджень та прогнозування міністерства фінансів збирає відповідну інформацію з макроекономіки та прогнозування зростання рівня ВВП, яка доповнюється даними Національного інституту статистики.

397. У цій галузі існували деякі проблеми через недостатність інформаційного обміну між департаментами. Проблема була вирішена після підписання в 1993 році протоколу про технічне співробітництво, який встановлював чіткі зобов'язання для двох департаментів стосовно співробітництва і галузі прогнозування ВВП.

3.1.3. Процедури трансфертів та обліку контрибуції в ЄС

398. Для створення найбільш відповідних Європейській Комісії процедур трансфертів та власних ресурсів було необхідно узгодити існуюче правило з бюджетним процесом.

399. Спеціальна бюджетна лінія була створена для реєстрації оцінювання, збирання та трансфертів традиційних власних ресурсів. Інші контрибуції (ПДВ та ВВП ресурсів) інтегруються у спеціальній статті бюджету міністерства фінансів згідно з оцінюванням, яке зроблене його відповідними департаментами та подано до процедур національного бюджетного контролю.

400. Генеральний директорат бюджету відповідає за облік всіх даних ресурсів згідно з трансфертами, здійсненими Генеральним директоратом Казначейства в Європейську Комісію.

401. Генеральний директорат з європейських справ міністерства фінансів відіграє важливу роль у координації цієї галузі, зокрема через централізацію потоків інформації до уповноважених органів Співтовариства та від них (DG XIX – Budget). Управління цим інформаційним потоком – нелегка задача, особливо коли йдеться про своєчасне забезпечення інформацією відповідних департаментів.

3.1.4. Статистика

402. Національний інститут статистики забезпечує Євростат та національні органи, які мають справу з ПДВ та ВВП власними ресурсами, відповідною статистичною інформацією (див. пункт 3.1.2.).

403. Існують деякі труднощі з методами статистичного обліку, головним чином стосовно адміністративного державного сектора, паралельної економіки та ухилення від податків.

404. Ці проблеми були вирішені завдяки перевіркам, проведеним Євростатом у Національному інституті статистики.

3.2. Фондові кошти Європейського Союзу

3.2.1. Секція EAGGF гарантій

А. Платіжні агенції

405. До вступу в ЄС у Португалії вже існувало агентство з назвою Португальський інститут посередництва і гарантії в сільському господарстві (INGA), відповідальний за оплату більшої частини національних сільськогосподарських субсидій, фінансування яких здійснювалося, головним чином, за рахунок податків на певні імпортовані товари¹³.

406. Потреба в спеціалізованому агентстві, яке здійснювало б централізовану координацію фінансових надходжень з боку секції EAGGF гарантій та координацію різних платіжних агентств

¹³ Це агентство нараховувало 60 осіб.

(наприклад, що займаються вином, оливковою олією та рибними продуктами), відчувалася зразу після вступу до ЄС.

407. INGA був трансформований для цієї цілі у травні 1986 року. Юридично INGA залежить від двох міністерств – міністерства фінансів та міністерства сільського господарства.

408. Еволюція спільної аграрної політики (CAP), головним чином реформа 1993-1995 років, викликала важливі зміни в платіжних агентствах на національному рівні.

409. По-перше, відповідальність за здійснення платежів та контроль за новими підтримуваними заходами (сільськогосподарські та екологічні схеми, лісонасадження на сільськогосподарській землі, зменшення пенсійного віку для фермерів) була покладена на існуючий інститут допомоги розвитку та фінансування сільського господарства й рибальства (IFADAP), який вже відповідав за сільськогосподарські Структурні фонди.

410. По-друге, INGA здійснював централізовані платежі за всі інші види допомоги секції EAGGF гарантій.

411. Тепер Португалія має тільки два платіжних агентства, в яких працюють 900 офіційних осіб¹⁴. Реформа банківських рахунків 1995 року стосовно фондів коштів EAGGF гарантій викликала декілька головних поправок в цих платіжних агентствах.

412. Внесення деяких змін було нелегкою справою, тому залишилися певні труднощі. Фактично, два платіжних агентства мали тільки умовну акредитацію. Вони повинні відповідати всім юридичним критеріям для акредитації головним чином у вигляді письмових процедур або контрольних списків, протоколів із зовнішніми суб'єктами, а також у внутрішньому аудиті.

413. Багато зусиль покладається для того, щоб досягти акредитації у міністерстві фінансів, яке є в Португалії компетентним органом, уповноваженим ухвалювати діяльність платіжних агентств. Оцінка відповідності діяльності агентств релевантним критеріям здійснюється IGF.

Б. Менеджмент і фінансовий контроль

414. Незважаючи на координаційну роль, надану INGA, згідно з умовами останньої поправки постанови (ЄЕС) 729/70, менеджмент у фонді EAGGF гарантій в Португалії повинен бути проаналізованим відповідно до природи допомоги, яка була надана.

415. Тому централізований менеджмент здійснюється двома платіжними агенствами, згаданими вище. Для підготовки та впровадження підтримуваних заходів їм допомагають різні зовнішні органи (наприклад, Генеральний директорат рибальства у секторі рибальства, Інститут виноградарства в галузі виготовлення вина) та регіональні сільськогосподарські директорати в міністерстві сільського господарства.

416. Перевірки на місцях також виконуються відповідними агентствами. Залежно від вжитого заходу інші контролюючі органи можуть виконувати фізичні й інспекторські перевірки (наприклад, Генеральний директорат митниці перевіряє експортні відшкодування, а контрольне агентство –

¹⁴ 350 офіційних осіб працює в INGA та 550 – в IFADAP.

транзакції з оливковою олією в межах допомоги Співтовариства у галузі оливкової олії). Приватні аудитори також можуть здійснювати контроль від імені своїх агентств.

417. Фінансовий контроль здійснюється секторним аудиторським уповноваженим органом міністерства сільського господарства та IGF.

418. Деякі з цих контролюючих органів також відповідають за ex post контроль постанови (ЕЕС) 4045/89 під керуванням IGF, які діють як “спеціальні органи” в межах даної постанови. Для цього готується річна програма контролю бенефіціантів EAGGF гарантій на основі систем аналізу ризиків, моніторингу їх виконання. Після цього готується річний звіт.

419. Велика складність в цій структурі полягає в координації дій різних секторів та схем допомоги контролюючих органів для того, щоб досягти рівня і якості контролю відповідного постанови Співтовариства або національним постановам. Для вирішення цієї проблеми IGF як “спеціальний орган” вдосконалив моніторинг річної програми контролю. IGF також розробив методології аудиту в даній галузі та оглядів всіх звітів.

420. Після реформи банківських рахунків 1995 року IGF був відповідальним за сертифікаційний процес річних декларацій витрат фонду EAGGF гарантій. Проводилися дискусії про те, чи не кращим рішенням було б призначити виконання аудиторської сертифікації зовнішнім аудиторам або навіть приватній аудиторській фірмі. Досвід показав, що рішення, яке було прийняте, дійсно краще всього відповідає умовам Португалії завдяки природі IGF (контролюючий орган високого рівня, який працює на міжміністерському рівні).

В. Стеження, моніторинг та повідомлення про порушення і шахрайства

421. У Португалії відповідальність за виявлені шахрайства та їх попередні дослідження порушення в секторі EAGGF гарантій належить тим самим органам, які відповідають за менеджмент та фінансовий контроль.

422. Міжміністерський комітет координації та контролю за застосування фінансової системи секції EAGGF гарантій був встановлений в 1991 році для забезпечення більшої відповідальності за реалізацію постанови (ЕЕС) 595/91. Всі контролюючі органи зібрані в цьому комітеті. Очолює цей комітет IGF.

423. Головне завдання комітету полягає в здійсненні моніторингу, централізації та оцінки інформації про порушення у фонді та надання цієї інформації Європейській Комісії.

424. Таке рішення виявилось задовільним, досвід показав, що це є правильним шляхом для виявлення і вирішення всіх справ стосовно порушень та шахрайства.

425. Необхідний закон про визначення національних агентств, залучених до цих справ та процедур для здійснення санкцій проти певних одержувачів фондів коштів з EAGGF (чорний список), не був ще виданий. Ця затримка викликала деякі операційні труднощі.

3.2.2. Структурні та поєднуючі фонди

А. Національний менеджмент і контрольні системи

426. У світлі вступу Португалії до ЄС деякі заходи були передбачені органами влади, які керували в той час. Напередодні вступу Португалії до ЄС вважалося, що державна адміністрація та уряд мали керувати та контролювати Структурні фонди.

427. Оскільки між Структурними фондами є деякі розбіжності, це мало наслідки в португальській державній адміністрації.

428. У деяких випадках стало необхідним створити нові урядові агенції, як у випадку з Європейським департаментом справ соціального фонду (DAFSE). Він був створений в 1981 році як група в межах міністерства праці, а офіційно визначений в 1983 році, задовго до вступу Португалії до ЄС (1986). В той час 20 посадових осіб працювало в DAFSE. Зараз там працює понад 100 офіційних осіб.

429. Нові обов'язки були також покладені на існуючий Інститут допомоги розвитку та фінансування сільського господарства й рибальства (IFADAP) стосовно менеджменту секції EAGGF гарантії. Це відбулося відразу після вступу Португалії до ЄС.

430. Для інших Структурних фондів не було потреби створювати нові урядові агентства або департаменти. Організаційні заходи та поправки в уже існуючих урядових департаментах вважалися адекватними тому, щоб слідувати новим лініям фінансової підтримки ERDF та FIGG.

431. Те, що сталося в перший період після вступу, вказує нам на той факт, що недостатньо створити спеціалізовані органи для управління і контролю фондними коштами Співтовариства. Фундаментальним є той факт, що необхідно мати єдину та глобальну координацію в усіх сферах та в усіх органах, залучених до процесу.

432. Для того щоб виправити деякі помилки, головним чином в ESF, спеціальна структура для здійснення менеджменту, подальшого розвитку, контролю та оцінки виконання першої структури підтримки Співтовариства (1989-1993) була розроблена в 1990 році. Досвід вказав на деякі слабкі сторони, які привели до великих поправок у структурах менеджменту та контролю другої системи підтримки Співтовариства (1994-1999).

433. Існуюча система менеджменту підтримана децентралізованою структурою менеджерів та менеджерських підрозділів у декількох програмах або операційних інтервенціях. Для виконання глобального менеджменту існує комітет менеджменту Структурних фондів, у якому посадові особи вищого рівня здійснюють управління в даний час.

434. Глобальну координацію системи підтримки Співтовариства здійснює урядовий комітет. Цей комітет очолює міністр планування.

435. Для оцінювання економічного та соціального впливу структури підтримки Співтовариства існує "обсерваторія", яка серед іншого призначень надає основні рекомендації для оцінювання роботи зовнішніх консультантів. Така "обсерваторія" складається з незалежних експертів.

436. Орієнтований на систему підхід¹⁵ фінансового контролю та внутрішнього аудиту є однією з головних змін, зроблених в 1994 році у системі контролю за Структурними фондами.

¹⁵ Даний підхід влаштовує "l'audit des systèmes" як базову методологію.

437. Існуюча система контролю, яка підтримує централізовану структуру з кращою юридичною системою роз'яснення відповідальності кожного елемента складається з трьох рівнів¹⁶. На першому рівні контроль здійснюють менеджерські агентства (зараз у кількості 34). Цей рівень виконує попередні та поточні перевірки рішень, ухвалених органами управління, та перевірки кінцевих реципієнтів. На другому рівні контроль здійснюють департаменти, відповідальні за внутрішній аудит у міністерствах та відповідних уповноважених органах кожного фонду. Це передбачає аналіз першого рівня контрольної системи і, коли необхідно, оцінювання ефективності та перевірку кінцевих реципієнтів. Нарешті, на вищому рівні фінансовий контроль виконує IGF, який відповідає за впровадження подій, націлених на зв'язок різних рівнів контролю, оцінку надійності національної системи та розробку пропозицій стосовно їх покращання.

438. Даний підхід викликає інтегровану допомогу координованої інтервенції на всіх рівнях контролю. Для досягнення цієї цілі діяльність у Португалії підтримується контролюючим циклом. Кожний рік контролюючий цикл розгортається в трьох фазах. Перша фаза стосується підготовки контрольної програми, заснованої на аналізі ризиків та дистрибуції діяльності серед різних аудиторських органів. Друга фаза стосується виконання запланованих заходів із залученням попередньо прийнятої методології. На третій стадії готується докладний звіт про всю контрольну діяльність. Дуже важливо визначити, що дана система контролю може бути доповнена аудитом, виконаним приватними аудиторським агентствами.

439. Необхідно визначити деякі важливі обмеження у роботі даної моделі. Злагоджена робота системи припускає глобальну координацію, яка застосовується ще не в повній мірі. Відсутність кваліфікованого персоналу для здійснення аудитів на першому та другому рівнях контролю є головною проблемою. Для подолання цієї проблеми залучаються приватні аудитори, які діятимуть від імені таких контролюючих органів. Необхідно підкреслити, що ці приватні аудитори повинні відповідати вимогам, висунутим державними контролюючими органами.

440. Нарешті, необхідно додати, що в 1994 році була створена окрема схема для організації менеджменту та контролю за поєднаними фондами. Встановлена структура подібна структурі менеджменту та контролю за Структурними фондами.

Б. Кооперація та координація з фінансовим контролером комісії

441. IGF підписав двосторонній протокол про фінансовий контроль за Структурними фондами з Генеральним директором Комісії (DG XX) в липні 1996 року, а в жовтні підписав додатковий протокол про поєднаний фонд.

442. Цей протокол забезпечує право IGF здійснювати системні аудиторські перевірки та аудит індивідуальних трансакцій на основі погодженої методології, яка також враховує національні методології. Протокол також забезпечує право встановлювати спільну річну програму аудиту двома службами. Аудиторська програма є гнучкою, що дозволяє вносити деякі зміни, які можуть виявитися необхідними, та виконувати їх до кінця червня.

¹⁶ Дивись інтегративне бачення системи португальського фінансового контролю за Структурними фондами

443. Хоча іде перший рік існування протоколу, ми встановили, що досвід координації є дуже важливим для запобігання дуплікації аудиторських заходів, які виконуються IGF та різними службами Європейської Комісії.

444. З іншого боку, результативність контролюючих зусиль може бути покращена завдяки охопленню всіх сфер ризику, які були визначені обома сторонами. Ми впевнені, що хороша координація може зменшити контрольні зусилля служб Комісії в державах-членах ЄС і що вона має потенціал досягти ефективнішого менеджменту ресурсів, які залучені до контролю.

445. Заходи, які здійснює IGF, та відповідні звіти, які надсилаються до DG XX, можуть дати Комісії всебічний огляд адекватності й надійності португальської контролюючої системи.

446. Щоб виконати зобов'язання згідно з протоколом, IGF має спеціальні аудиторські команди для виконання запрограмованих аудиторських перевірок кожного фонду, а також єдиний підрозділ для координації їх дій.

447. Для того щоб розвинути навички національних аудиторів, а також для розвитку більш тісного співробітництва між аудиторами DG XX стосовно операційних заходів, таких як методології у Брюсселі був проведений короткий семінар. Результати виявилися дуже хорошими, тому для обміну досвідом готується подібний семінар в Лісабоні.

448. Головною проблемою є складення розкладу координації аудиторських програм. Ми намагаємося подолати цю проблему шляхом вдосконалення процесу національного планування та програмування у 1998 році.

В. Стеження, контроль та повідомлення про порушення й шахрайства

449. Модель, яка прийнята в Португалії для стеження за порушеннями, базується на системі національного контролю (згаданій у пункті 3.2.2.).

450. Відповідно до цієї моделі, IGF відповідає за моніторинг та повідомлення про порушення та шахрайства. Головною задачею є узагальнення та оцінка важливої інформації про ці справи та подання зібраної інформації до підрозділу Європейської Комісії (UCLAF).

451. Необхідно наголосити на деяких труднощах.

452. Головна проблема стосується моніторингу всіх залучених органів, забезпечених своєчасною інформацією, і того, що ці органи знайомі з концепцією порушень, яка визначена у постановах. Ця проблема на даний час вирішується незадовільно. Великі зусилля докладає IGF для того, щоб допомогти цим агентствам виконувати свої обов'язки в даній справі. Необхідно зазначити, проте, що для досягнення певного ступеня гармонізації між суб'єктами, яких стосуються порушення EAGGF гарантій в межах комітету, необхідно витратити певний час (дивись пункт 3.2.1. В).

453. Інше важливе питання, яке необхідно вирішити, стосується взаємозв'язку важливих департаментів міністерства юстиції, головним чином у випадках порушень та шахрайства, які кваліфікуються як кримінальні злочини.

454. Через розмаїття залучених органів було необхідно знайти рішення подібне до того, яке використовувалось в практиці сільськогосподарських витрат через міжурядовий комітет.

455. Важливо додати, що тісна кооперація з UCLAF, головним чином через семінари та технічну допомогу, сприяє оволодінню навичками національними офіційними службовцями цієї галузі.

4. Бюджетний процес Співтовариства

4.2. Інтеграція національного бюджету та бюджету Співтовариства

456. Національний бюджетний процес був повною мірою описаний в пункті 2. Зв'язок між національним бюджетним процесом та бюджетним процесом Співтовариства був досягнутий завдяки національним уповноваженим органам, відповідальним за економічне й фінансове прогнозування та бюджетне виконання. Незважаючи на центральну роль, яку відіграє міністерство фінансів, існує певний ступінь автономності в галузевих міністерствах та агентствах, відповідальних за витрати Структурних фондів та EAGGF гарантій.

457. Португальське постійне представництво у Брюсселі (PR) зв'язано з національними уповноваженими органами через декілька фінансових радників (5 на даний час). Деякі з них є членами бюджетного комітету ради.

4.2. Зміни в процедурах національного бюджету (SEM 2000)

458. Програми дій з прогнозування та виконання бюджету, які були підтверджені радою відповідно до кінцевого звіту про ініціативу SEM 2000 (третья стадія), вимагають більш тісного співробітництва та постійних контактів між Європейською Комісією та португальськими уповноваженими органами під час підготовки річних бюджетних витрат та протягом виконання бюджету.

459. Для досягнення цього в португальському міністерстві фінансів¹⁷ був встановлений єдиний контактний пункт для зв'язку з Генеральним директором з питань бюджету в Комісії.

460. Контактний пункт працює в межах Генерального директорату з питань бюджету Португалії. Це є важливою зміною в традиційних каналах інформації для Комісії та залучає новий спосіб внутрішньої координації між всіма агентствами та урядовими департаментами, відповідальними за фондові кошти, які надходять з бюджету Співтовариства.

461. Можливо також, що цей єдиний контактний пункт здатен покращити обмін інформацією між міністерством закордонних справ та постійним представництвом в Брюсселі, що полегшить виконання завдання португальськими членами бюджетного комітету ради.

5. Кооперація та координація

5.1. Кооперація та координація з Європейською Комісією та іншими державами-членами ЄС

462. Цей компонент стосується тільки співробітництва в питаннях виконання постанов Співтовариства.

¹⁷ Це рішення було прийнято внаслідок розробки програми SEM 2000.

463. Ми вже визначали процес співробітництва та координації між DG XX та IGF (дивись пункт 3.2.2.Б). Також важливо посилити співробітництво з UCLAF в справах порушень і шахрайства та з Генеральним директором Комісії з питань бюджету стосовно прогнозування власних ресурсів.

464. Щодо співробітництва з державами-членами ЄС необхідно виявити “спільну аудиторську ініціативу” про власні ресурси, яка була виконана Данією, Нідерландами, Сполученим Королівством та Португалією. Мета даної ініціативи полягає в тому, щоб покращити якість внутрішнього аудиту (щодо мита) через розвиток методологій загального аудиту. Завдяки існуванню спільної ініціативи Комісія створила спеціальні аудиторські групи в межах радного комітету з власних ресурсів й розробила та визначила два аудиторських модулі (генеральний та перехідний).

465. На останній зустрічі групи спільної ініціативи в Лісабоні була підкреслена необхідність у створення підрозділів внутрішнього аудиту в митній адміністрації.

466. Приєднатися як спостерігачі навіть напередодні вступу до ЄС – це має бути дуже цікавою подією для центральних та східноєвропейських країн.

5.2. Інспекторські перевірки різними уповноваженими органами

467. Як зазначалося вище, IGF працює на міжміністерському та горизонтальному рівні у всіх сферах, зв'язаних з бюджетом Співтовариства. Як наслідок, фінансовий контроль, здійснюваний різними підрозділами внутрішнього аудиту, підлягає процесу координації, для того щоб запобігти дуплікації або залишенню зон поза контролем.

6. Управлінські та організаційні питання

6.1. Адміністративні заходи

468. Деякі адміністративні заходи були впроваджені в міністерстві фінансів напередодні вступу до ЄС.

469. Відділ з європейських справ створений для просування координації внутрішніх і зовнішніх заходів стосовно ЄС у міністерстві фінансів. Головною задачею даного підрозділу було здійснювати координацію всіх департаментів міністерства фінансів. Він також координує діяльність міністерства фінансів з міжміністерським комітетом з питань Європейського Співтовариства, яке очолює міністерство закордонних справ та постійне представництво в Брюсселі.

470. Цей підрозділ складається з 20 посадових осіб, але є необхідність у збільшенні персоналу.

471. Теоретично це було гарним рішенням, але фактично цей підрозділ повною мірою не досяг своєї мети, тому інші департаменти міністерства фінансів виконують паралельні функції в деяких галузях, головним чином через недостатність ефективної координації. Новий Генеральний директорат з європейських питань намагається подолати цю проблему.

472. Підрозділ координації контролю в Співтоваристві був встановлений в межах IGF. Він відповідає за впровадження внутрішнього контролю за фінансовими потоками в бюджет Співтовариства. До вступу в ЄС за це завдання відповідали два аудитори, тепер їх 16.

473. Досвід даного підрозділу був дуже важливим і позитивним. Це надало можливість IGF відігравати центральну роль у питаннях фінансового контролю Співтовариства як на національному рівні, так і у вигляді контактного ланцюга DG XX.

6.2. Професійні навички

474. Складність постанов Співтовариства та його процесу прийняття рішень вимагає початкового тренінгу для португальських офіційних службовців, які відповідали за європейські справи до вступу в ЄС. Генеральний директорат державної адміністрації та Національний інститут управління розробили тренінгові програми з урахуванням загальних справ Співтовариства (наприклад, установи та процес прийняття рішень Співтовариства), а різні департаменти провели спеціальні семінари зі спеціальних питань (наприклад, сільськогосподарська політика, Структурні фонди).

475. Ці службовці повинні постійно мати удосконалену сучасну інформацію про діяльність ЄС. Для цього фундаментальним є обмін досвідом зі службовцями держав-членів ЄС та Співтовариством. Національний інститут управління також проводить короткі семінари (тижневі) з різних питань, які в ЄС змінюються (наприклад, Валютний союз, вплив на євро тощо).

476. Португальські уповноважені органи приділяють велику увагу мовним навичкам службовців, які знаходяться на посадах, залучаючи їх до співпраці з колегами з інших держав-членів ЄС або Комісії. Для тих, хто бере участь у європейських зустрічах, проводиться спеціальний тренінг з мовних навичок, ведення переговорів та методик проведення зустрічей.

7. Десять років після вступу Португалії в ЄС – результати та майбутні перспективи

477. Вплив від вступу Португалії до ЄС на бюджетний та фінансовий контроль почався ще на стадії підготовки до вступу завдяки допомозі, яка була надана через *ad hoc* структури, розміщені в державній адміністрації.

478. Вступ до ЄС викликав необхідність у створенні спеціалізованих структур, таких як головне платіжне агентство для фондів EAGGF гарантій або спеціалізованого агентства ESF в деяких галузях, а саме в сільськогосподарській галузі та Структурних фондах.

479. Ми також намагалися використати природне призначення та досвід існуючих державних органів для виконання нових зобов'язань в цій галузі. Так було у випадку з Генеральним директоратом регіонального розвитку ERDF або Генеральним директоратом митниці стосовно власних ресурсів. Те саме було з Генеральною інспекцією фінансів у питаннях фінансового контролю за двома сторонами бюджету Співтовариства.

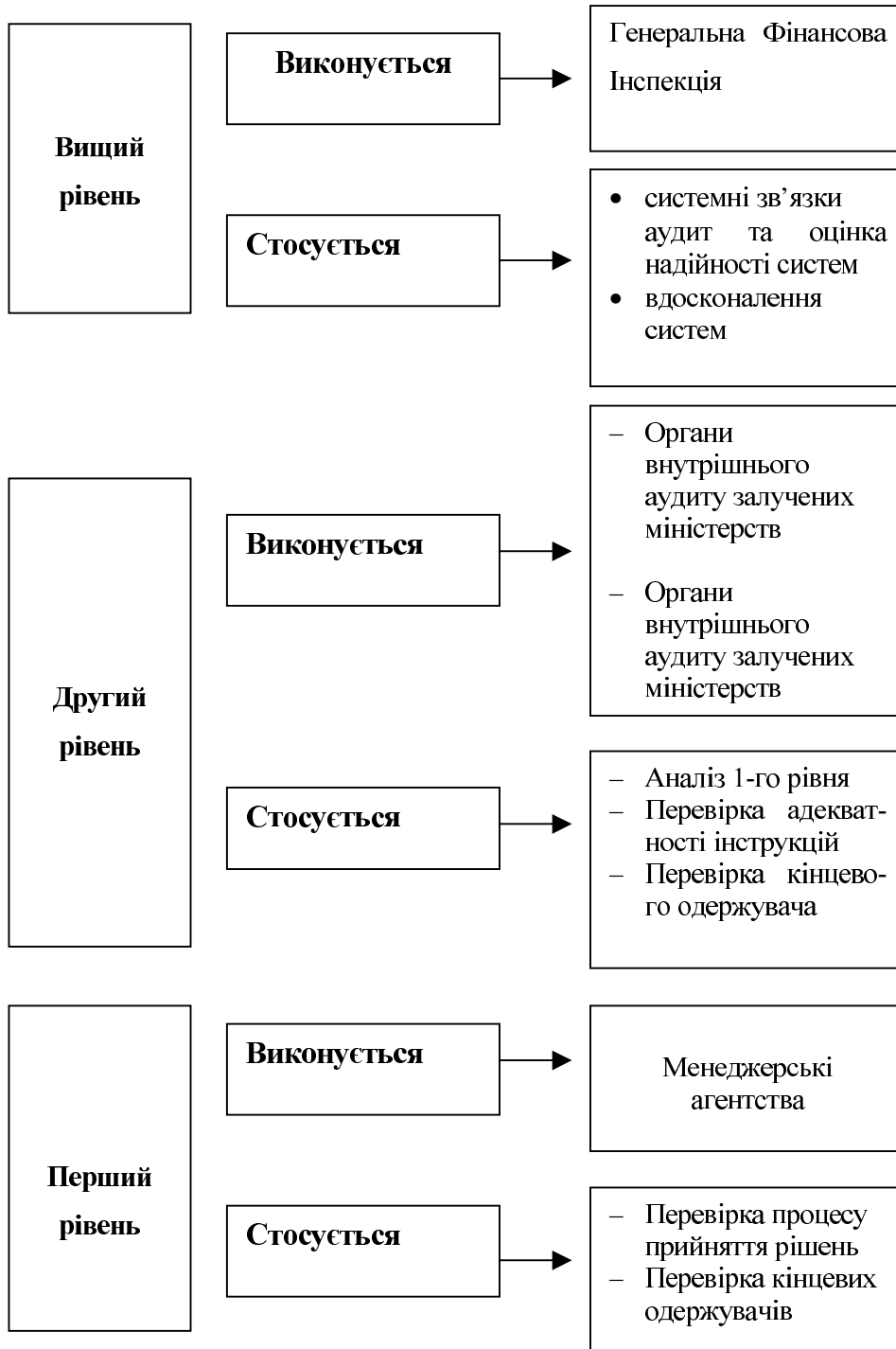
480. Структура ЄС знаходиться в постійному розвитку. Цей факт вимагає постійної адаптації частини національної адміністрації до європейського прогресу. Однак створення нових потенційно фінансово важливих адміністративних структур повинно бути ретельно оцінено. Існує ризик додаткової бюрократизації, чого необхідно уникнути.

481. Програма SEM 2000 Комісії вимагає більш тісної співпраці Комісії з державами-членами ЄС. Головні зміни в системах фінансового контролю держав-членів ЄС були висвітлені. Розширення банківських рахунків для сільськогосподарських витрат до Структурних фондів та власних ресурсів здається указує на систему фінансового контролю, орієнтовану на Співтовариство.

482. Це може мати фундаментальне значення для існуючої організації фінансового контролю та внутрішнього аудиту. Досвід координації DG XX відповідно до протоколів співробітництва може бути дуже цікавим для цієї мети.

483. Для досягнення еквівалентного рівня захисту фінансових інтересів Співтовариства в усіх державах-членах ЄС необхідно залучати визначені мінімальні стандарти для національних уповноважених органів контролю. Це є головним завданням на майбутнє.

Додаток 1. Інтегроване бачення португальської системи фінансового контролю Структурних Фондів



Швеція

*Ульріка Барклунд Ларсен*¹⁸

1. Резюме розділу

Цілі цієї статті – дати стислий огляд заходів, вжитих для адаптації систем бюджетного та фінансового контролю Швеції до вимог, що слідує за вступом до ЄС. Висвітлені наступні уроки:

• **Важливо, щоб національні приготування починалися, задовго до вступу. Першими найважливішими кроками є:**

- розпочати програми підготовки (мова, технічні навички);
- встановити контакти з Комісією та державами-членами на рівні експертів;
- оцінити якість існуючої системи складання бюджету та фінансового контролю в світлі Договору про Європейське Співтовариство та постанов.

- Якість систем часто покращується, якщо фінанси ЄС можуть оброблятися таким чином, як і національні фінанси. Якщо національна система не відповідає вимогам ЄС, варто внести зміни і для національних ресурсів. Однак в деяких випадках неминучим є створення специфічних функцій або стандартних операцій для фінансів як у виробленні політики, так і контролі доходів та видатків ЄС.

- Не слід недооцінювати складність ресурсів, потрібних для вирішення суто технічних питань, таких як створення необхідних систем електронної обробки даних (EDP). Можна уникнути відмінностей в повноваженнях між європейськими та національними інспекторами й аудиторами.

- Хороша координація між міністерством фінансів та галузевими міністерствами, так само як і швидкість та своєчасність є критичними для безперешкодного процесу роботи та досягнення хороших результатів. Це однаково важливо і для вирішення бюджетних питань, і для здійснення фінансового контролю та анти-шахрайських заходів. Міністерству фінансів слід відвести провідну роль в процесі формулювання державної позиції з пропозицій та стратегічних рішень.

- Слід надати вищий пріоритет та приділяти значну увагу організації систем фінансового менеджменту, контролю та внутрішнього аудиту в сільському господарстві, Структурних фондах та митниці. Очікується, що всі країни-члени будуть тісно співробітничати з фінансовим контролером Комісії (DG XX).

- Стосунки між національним та регіональним рівнями можуть бути ускладнені, якщо розподіл відповідальностей щодо управління та процесу контролю не проведений на ранній стадії.

- Для покращання ефективності та зміцнення захисту фінансових інтересів Співтовариства вимоги ЄС постійно змінюються. Цей постійний процес, вірогідно, ніколи не припиниться. Тому всі

¹⁸ Ульріка Барклунд Ларсен з січня 1997 р. – економічний радник при Постійному представництві в ЄС в Брюсселі. Вона, головним чином, відповідальна за проблеми стосовно фінансового управління та контролю ЄС, аудиту та боротьби проти шахрайства. До цього вона працювала у відділі ЄС бюджетного департаменту міністерства фінансів Швеції, відповідального за ті самі питання. Вона прийшла до міністерства фінансів в 1991 р. після чотирьох років роботи аудитором в Національному аудиторському управлінні. Пані Барклунд Ларсен з 1996 р. – голова шведського Комітету ЄС з боротьби проти шахрайства, урядового комітету, робота якого спрямована на покращання національних заходів захисту фінансових інтересів Співтовариств у Швеції.

члени Союзу повинні бути підготовленими, та відповідно організувати свої системи для подальших переговорів, жорсткіших правил ЄС та подальшого корегування своїх національних систем.

2. Вступ

485. Для полегшення розуміння заходів, здійснених шведським урядом після вступу Швеції до ЄС в січні 1995 р., слід згадати декілька моментів.

2.1. Шведська адміністративна модель

486. Шведська адміністративна модель певним чином відрізняється від моделей, розповсюджених в решті європейських країн. Вона характеризується відсутністю міністерського управління; натомість існують невеликі міністерства, які виконують переважно функції здійснення політики, та урядові агентства (сильні та в багатьох відношеннях незалежні від міністерств організації), що відповідають за оперативні дії держави. Ця модель характеризується децентралізацією процесу прийняття рішень, тобто делегуванням його від уряду до агентств, і від самих агентств до їхніх підрозділів. Отже, Кабінет Швеції є малим порівняно з урядами більшості інших країн в Європі (3 700 службовців, 1 500 з яких працюють в міністерстві закордонних справ). Міністерство фінансів налічує близько 400 службовців, приблизно 60 з яких працюють у Бюджетному департаменті.

487. На початковій стадії уряд ухвалив правило, що буде створено якомога менше окремих структур для управління, складання бюджету, фінансового контролю та інших фінансових фондів бюджету ЄС відносно національних фондів. Цей підхід, зокрема, був підказаний міркуваннями якості, оскільки інакше зріс би ризик непорозуміння та помилок. В деяких випадках виявилось важко поєднати специфічні для Швеції та ЄС різні адміністративні традиції, тому виникла необхідність у створенні нових функцій, інструкцій та програм. Загалом кажучи, шведська адміністративна модель виявилась сумісною з діяльністю, що стосується ЄС.

488. Шведська адміністративна модель з її організацією та системами для складання бюджету, спостереження та аудиту більш детально описана в додатку 1. В додаток 2 включені описання трансфертів платежів між Швецією та ЄС, органограма структури міністерства фінансів та стислий опис адміністративних ресурсів, наявність яких вимагав наступний вступ Швеції до ЄС.

2.2. Референдум

489. В березні 1994 р. Швеція стала повноправним членом ЄС із набуттям чинності з 1 січня 1995 р. Однак питання чи приєднається Швеція було улагоджено референдумом, проведеним 13 листопада 1994 р. Сам по собі референдум не зобов'язував уряд та Риксдаг, але політичні партії пообіцяли підкоритися народній волі, висловленій на референдумі. З цієї причини не були негайно розпочаті адміністративні та інші, суто технічні, приготування. З практичної точки зору, ці затримки, обумовлені запізнілим референдумом, не йшли на користь.

2.3. Стисло про Угоду про Європейську економічну зону та складання статуту

490. В результаті угоди про Європейську економічну зону (ЕЕА) Швеція з 1 січня 1993 р. була включена до єдиного ринку. Отже, великомасштабна робота із здійснення постанов та директив ЄС в цій області на час повного членства Швеції в ЄС вже була виконана. Це збільшувало можливості міністерств, зацікавлених у здійсненні імплементації юридичних документів ЄС, в яких вказувалося про відповідальність за управління фондами та власними ресурсами Співтовариства згідно національному

законодавству. Не слід недооцінювати обсяг необхідної роботи. Вона вимагає не менших зусиль від агентств, відповідальних за оперативне здійснення законодавства ЄС.

491. Уроком роботи з укладення проекту статуту стало те, що вона вимагає від міністерств та агентств не лише глибокого знання законодавства ЄС, але й відмінних лінгвістичних навичок. Оскільки постанов ЄС шведською мовою не існувало до і, в багатьох випадках, набагато пізніше 1 січня 1995 р., ми були вимушені виконувати нашу законодавчу роботу на основі документів, виданих іншими мовами. В деяких випадках, виникали непорозуміння, які вимагали в подальшому прояснень.

492. Наша робота з укладення проекту статуту базувалася переважно на англійській, французькій, датській та німецькій версіях. Результатом спостереження, яке ми зробили порівнюючи різні мовні версії, було те, що відмінності між ними виявились досить звичайними. Однак слід додати, що офіційні переклади шведською також не завжди були повністю задовільними. Приклади нестандартної роботи можна знайти в перекладі Фінансової постанови. Ми вважаємо проблеми, викликані цим перекладом, настільки значними, що міністерство фінансів здійснює зараз перевірку, яка, напевно, закінчиться запитом про перегляд офіційної шведської версії.

493. Для участі в ЕЕА Швеція повинна зробити внесок в бюджет ЄС. Для цього була створена платіжна система, за допомогою якої суми переводилися з рахунків, які є частиною державної платіжної системи Банку Швеції, на рахунки Комісії, що були відкриті спеціально з цією метою. Коли Швеція стала повноправною країною-членом ЄС даний метод, який спростив проблеми, був збережений.

3. Організаційний і горизонтальні заходи у сфері складання бюджету та фінансовому контролю

3.1. Роль міністерства фінансів

494. Відділ бюджету міністерства фінансів відповідає за питання, що стосуються принципів складання бюджету, обліку, фінансового контролю та аудиту в державному секторі. Коли Швеція вступила до ЄС, у відділі бюджету був сформований підрозділ для вирішення виключно цих питань у зв'язку з ЄС. Цей підрозділ, який складається із 7 чоловік, відповідає також за національну підготовку справ бюджету ЄС, а також за внесок Швеції і певну координацію спільних з міністерствами питань. Однак координація деяких міністерських питань, що мають відношення до ЄС, зокрема підготовка країни до зібрань ECOFIN, здійснюється міністерством зовнішніх справ, .

495. Утворення з цією метою спеціального підрозділу у відділі бюджету не було очевидним рішенням, оскільки нові обставини або додаткові дії в національних умовах зазвичай інтегровані у лінійну організаційну структуру департаменту. Однак ми пересвідчилися, що особливі умови діяльності, пов'язаної з ЄС, та специфічні вимоги до знань, які впливають з цього, настільки унікальні, що виправдовують спеціальну організацію. На сьогодні наша оцінка залишається такою.

496. Підрозділ ЄС у департаменті бюджету також відіграє важливу роль у розповсюдженні знань про бюджет ЄС, бюджетний процес та системи фінансового менеджменту і контролю. Для цього утворюються регулярні підготовчі курси для посадових осіб в службі Кабінету, а також за необхідністю проводяться семінари для окремих міністерств.

497. Міністерство фінансів не здійснює перевірку галузевих міністерств стосовно позиції Швеції щодо окремих питань бюджету ЄС, однак її здійснює підрозділ ЄС, точніше лінійна організаційна структура відділу, причому таким самим чином, як і національні фонди. Коли ж питання стосується пунктів витрат в бюджеті ЄС, підрозділ ЄС, відповідно до його основної відповідальності, остаточно посилає інструкції в Постійне представництво в Брюсселі, де персонал з міністерства фінансів є відповідальним за дії Швеції в бюджетному комітеті Ради.

498. Варто відмітити, що є можливості для подальшого вдосконалення координації як всередині міністерства, так і між міністерствами.

3.2. Практичні приготування та принципові рішення до членства в ЄС

499. Навесні 1994 р. міністерство фінансів разом з Комісією приступили до підготовки до вступу в галузях управління, складання бюджету, аудиту, фінансового контролю тощо разом з оглядами інструкцій Співтовариства. Ці зустрічі відвідували експерти з Австрії, Фінляндії, Швеції, а також Комісії, які вивчали всі постанови Ради, щоб з'ясувати незрозумілі пункти й потенційні проблеми в їх імплементації, до яких можливо будуть схильні країни, що претендують на членство в ЄС.

500. Починаючи з березня 1994 р., коли стало відомо, що Швецію запрошено до ЄС. ми також проводили зустрічі на двосторонньому рівні з Комісією та з представниками країн-членів у ряді столиць. Ціллю зустрічей було отримання більшої інформації стосовно інтерпретації інструкцій до бюджету ЄС, внеску Швеції, фінансового менеджменту і контролю та одержання порад з того, які практичні кроки нам слід обрати. Ми віддали перевагу тим країнам-членам, чії адміністративні традиції були схожі зі шведськими, але відвідали також й інші. Це виявилось дуже корисним для нас, оскільки надзвичайно важко зрозуміти значення інструкцій, лише читаючи їх. Ми здобули цінне знання внаслідок практичної роботи, проведеної в Раді, яка полягала в участі в зустрічах як спостерігачі, коли ми були запрошені до роботи з літа 1994 р.

501. Однак через референдум міністерство фінансів не мало змоги завчасно розробити урядові рішення, як слід управляти коштами Співтовариства в Швеції. Нарешті, ми все-таки були вимушені представити законопроект в Риксдаг за два тижні до референдуму (урядовий законопроект 1994/95: 40). Це було надавало певний час Риксдагу для прийняття необхідного рішення до того, як наше членство стане вирішеною справою.

502. У цьому законопроекті уряд зафіксував рекомендації щодо фіскальної політики, які Швеції треба врахувати у зв'язку зі членством в ЄС. Тяжкий стан державних фінансів разом з тим фактом, що Швеція належить до країн, які є чистими вкладниками до бюджету ЄС, сприяли висуненню суворих вимог, як частини суворої бюджетної дисципліни.

503. Уряд описав також фінансові потоки та вимоги щодо того, як їх слід асигнувати, управляти, перевіряти і контролювати на рівнях міністерств та агентств. Підсумок цих керівних принципів включено до додатку 1. Були також прояснені урядові пріоритети у сфері фінансового контролю, аудиту та анти шахрайських заходів. Крім того, уряд запросив у Риксдазі необхідні повноваження для здійснення сплати внеску Швеції в бюджет Співтовариства, а також для забезпечення капіталу для Європейського інвестиційного банку (ЕІВ) та Європейського об'єднання вугілля і сталі (ЕССС). Цей

урядовий законопроект, прийнятий Риксдагом, став служити свого роду біблією для посадових осіб в службі Кабінету та відповідних державних органів, оскільки подані принципи висвітлювали важливі вихідні умови щодо того, як повинні були управлятися різні дії в Швеції.

504. З цього можна винести два важливих уроки. Перший, якби сьогодні Швеція стояла на межі членства, міністерство фінансів можливо спробувало б раніше удатися до практичних приготувань, а також покваліфікувати інші міністерства, зацікавлені робити те саме. Друге, ми б ще раз вирішили подати законопроект приблизно з тим самим фокусом та змістом.

3.3. Питання, які вимагають заходів щодо бюджету ЄС та бюджетного процесу, включаючи внесок Швеції

3.3.1. Зв'язок з національним бюджетом

505. Для того щоб включити кошти бюджету ЄС у національний бюджет, Швеції не треба було здійснювати законодавчі поправки з тієї простої причини, що в той час не існувало жодного закону стосовно національного бюджету. Однак Закон про національний бюджет, який набув чинності 1 січня 1997 р., не містив спеціальних положень для фондів, пов'язаних з ЄС, які сплачувались в або з бюджету Союзу, оскільки ми не бачили в цьому сенс.

506. В національному бюджеті кошти ЄС передбачені та подані у валовій формі. Гранти Союзу, які управляються шведськими урядовими агентствами, визначаються як бюджетні доходи, тоді як платежі одержувачам гранту включені у витратну частину як "асигнування". За загальним визнанням така практика збільшує загальну суму національного бюджету, крім того вона має перевагу, ясно показуючи скільки грошей сплачено в бюджет ЄС або скільки отримано з нього і для яких цілей. Це також полегшує інтеграцію в національний бюджетний процес зобов'язань, що впливають з діяльності, яка має відношення до ЄС. Ще одна вигода полягає в тому, що повний комплект інструкцій, призначених для керування державним управлінням фінансами, автоматично можна застосувати до коштів, що входять в національний бюджет.

3.3.2. Управління питаннями бюджету ЄС на національному рівні.

507. Для того щоб питання було придатним для вирішення урядом, відповідальне міністерство повинно отримати попереднє схвалення міністерства фінансів та будь-яких інших зацікавлених міністерств. Така вимога також приносить користь під час вирішення питань ЄС. Це означає, що пропозиції, висунуті представниками уряду на зібраннях Ради, наперед повинні бути погоджені. Коротка відстрочка, яка часто надається між презентацією пропозицій та початком переговорів (як правило, менше ніж на один день), означає, що інколи для цього процесу зовсім немає часу. Але за умови високорозвинених взаємодій між міністерствами та добре обдуманій основній позиції щодо головних задач Швеції для розглянутого сектора подолання навіть таких часових обмежень, як ці, стає можливим.

508. Згідно зі спеціальними рішеннями, агентствам, включеним в робочі групи та комітети Співтовариства, також запропоновано отримувати інструкції зацікавлених міністерств. Загалом ці заходи є надзвичайно сприятливими, оскільки вони пришвидшують перегляд на центральному рівні та узгодження дій Швеції. Однією з труднощів, з якою ми все ще стикаємося, є здобуття інформації про

декілька тисяч різних робочих груп та консультативних комітетів зв'язаних з Комісією, де часто вирішують які пропозиції Комісія представить Раді, а також вплив на них.

509. Отже, від відповідальних міністерств міністерству закордонних справ не було передано загальної відповідальності з управління питаннями, які стосуються ЄС. Міністерство закордонних справ не наділило також скільки-небудь значною роллю в урегулюванні принципів питань або інших особливо важливих проблем у сфері відповідальності інших міністерств. Натомість, для обговорення головних проблем політики була створена спеціальна група заступників державного секретаря із зацікавлених міністерств, яку очолив секретаріат кабінету міністрів. Крім того, в міністерстві закордонних справ створили підрозділ, відповідальний за ще загальнішу координацію. Задачами підрозділу насамперед є координація інструкцій для зустрічей COREPER та координація з Риксдагом. Зараз ця функція координації ретельно досліджується.

510. Проблемою залишається те, що ми ще не знайшли надійної моделі розв'язання проблем, які неможливо урегулювати між зацікавленими міністерствами в умовах обмеженого часу.

3.3.3. Інструкції представникам Швеції, які ведуть переговори

511. В принципі, кожного представника Швеції, який веде переговори в Раді, слід забезпечити інструкцією від відповідального міністерства в Стокгольмі. Ця інструкція повинна точно визначити позицію Швеції з даного питання і рекомендувати, як слід діяти тому, хто веде переговори. Виявилось важливим те, що в інструкціях мають бути чітко встановлені національні цілі у сфері діяльності, що розглядається. Міністерства також повинні забезпечити членів комітетів та робочих груп чіткими мандатами для ведення переговорів шляхом надання однозначного пріоритету інтересам Швеції та точного визначення практичного результату. Це дало б особам, що ведуть переговори, можливість діяти більш конструктивно та ефективно, досягаючи, таким чином, більшого. Становище учасників переговорів природно полегшується їх обізнаністю з позиціями інших країн, а також їх утворювати розбудовувати союзи з іншими країнами-членами, за умови спільних інтересів.

512. Як основу для інструкцій з різних спеціальних питань звичайно важливо заздалегідь на національному рівні встановити пріоритет для питань, визначених як домінуючі для власної країни. Слід також з'ясувати, яким питанням необхідно приділити найбільше уваги і як різні сектори упорядковані з точки зору пріоритетності. Таким чином, масштаб слухань зростає. В той самий час, не можна ігнорувати такий факт, що буває важко визначити такі пріоритети на національному рівні.

513. Нарешті, мають бути згадані відносини з постійним представництвом в Брюсселі. Міністерство фінансів має в представництві загалом шість представників, у тому числі двох осіб, які відповідають за питання, пов'язані з бюджетом, фінансовим контролем, аудитом та ін. Ми надали пріоритет встановленню швидких та прямих каналів комунікації між відповідальними посадовими особами в столиці та тими, хто працює в представництві, з тим, щоб обидві сторони добре знали, що відбувається на кожному місці. Зважаючи на досвід і прагнення, ми робимо висновок, що для процесу планомірної роботи та досягнення результатів критичними є хороша координація та швидкість дій.

3.3.4. Робота над внеском Швеції

514. На наш погляд, важливо, щоб робота над внеском була повністю скоординованою. Ця координація повинна відбуватися в міністерстві фінансів. Вона надає можливість не тільки отримати загальну картину, а й створити тісний взаємозв'язок з Комісією та отримати доброзичливого співрозмовника. Це спрощує вирішення питань для Комісії, а також для національного державного управління. Виявляється також, що робота над внеском потребує глибоких спеціальних знань з митних зборів, ПДВ, ВВП та фінансового прогнозування.

515. В результаті ми вирішили об'єднати роботу над внеском в підрозділі Бюджетного департаменту ЄС і замість встановлення головної функції в разі необхідності призначати експертизу спеціаліста з інших департаментів міністерства фінансів та зацікавлених агентств. Повсякденні задачі не виходять за межі компетенції цієї організації, хоча можуть містити певну вразливість до плинності кадрів.

516. Що стосується різних типів платежів, які утворюють наші власні ресурси в бюджеті ЄС, то платежі, основані на ПДВ, є найскладнішими та вимагають нових розрахунків і хорошої статистичної документації. Оскільки в ставках ПДВ для різних груп товарів є відмінності, в документах з калькуляції обов'язково треба зробити корегування, щоб забезпечити універсальну основу для розрахунків в усіх країнах-членах. Тому важливо переглянути методи та необхідні статистичні дані задовго до подання першого звіту на основі розрахунків для ПДВ. Зокрема, важливим тут є перший контакт з Комісією.

517. Суттєвою також є корекція системи національних балансів таким чином, щоб вона могла надавати необхідну інформацію для розрахунку платежів на основі ВВП. До 1998 р. Швеція не буде переходити до Європейських Стандартів Бухгалтерського Обліку (ESA 95) – системи, адаптованої до вимог ЄС. Тим часом ми обов'язково повинні здійснити корегування в основі нашої системи бухгалтерського обліку.

3.3.5. Платежі в бюджет ЄС

518. Стосовно вже згаданих процедур платежів до бюджету ЄС, виявилось правильним, що протягом періоду Європейської економічної зони ми вже перевели кошти до бюджету. Далі ми могли спиратися у своїй діяльності на модель розроблену внаслідок консультації з Банком Швеції. Тут потрібно відмітити, що постанови ЄС дозволяють розміщати рахунок Комісії таким чином, щоб кредитні вимоги не зачіпалися доки не буде здійснено фактичної оплати з рахунка.

519. Переводи на рахунок Комісії здійснюються агентством, відповідальним за державну платіжну систему. Агентства, які мають справу з різними типами платежів, переводять кошти агентству, відповідальному за рахунок, яке у свою чергу починає здійснювати платіж Комісії.

520. Міністерство фінансів зовсім не залучено до переводів платежів. Але воно звичайно вимагає поточної інформації щодо зроблених платежів, для того щоб контролювати ситуацію. Ця інформація служить також підставою для дискусій з Комісією і не менше для поради міністерству фінансів завдяки наслідкам платежів в національний бюджет.

3.4. Питання, що вимагають заходів у сфері фінансового контролю, аудиту та анти-шахрайства

3.4.1. Роль міністерства фінансів

521. Хоча міністерство фінансів Швеції тривалий час відповідало за вироблення політики стосовно фінансового контролю, членство в ЄС спричинило до дещо зовсім нового. Дійсно існує тенденція ці питання – подібно до тих, що включені у зовнішній аудит та заходи проти шахрайства – в умовах членства в ЄС розглядати як спеціальні області політики, хоча правила повинні застосовуватись в різних секторах.

522. Факт про пріоритетність цих питань в Швеції, в поєднанні з прийнятим ще до вступу рішенням уряду та Риксдагу, означав призначення в підрозділ ЄС особи, відповідальної за регулювання питань політики в цих сферах. Ця відповідальність містить в собі також взаємодію з Генеральним директором з фінансового контролю (DG XX), підрозділом Комісії для координації запобігання шахрайству (UCLAF) та Європейським судом аудиторів (ECA). Однак всі питання, пов'язані з індивідуальними секторами, зазвичай передаються зацікавленим міністерствам та агентствам – факт, який не завжди схвалюють представники Комісії, оскільки вони, як правило, віддають перевагу можливості звернутися до одного чиновника зв'язку в кожній державі-члену.

3.4.2. Розподіл відповідальності між міністерством фінансів і галузевими міністерствами та між міністерствами і агентствами

523. Хоча має основну відповідальність за політику фінансового менеджменту та контролю несе міністерство фінансів, на зацікавлених міністерствах лежить обов'язок забезпечити здійснення у відповідних секторах принципів, прийнятих урядом. Це тягне за собою відповідальність гарантувати прийняття необхідних урядових рішень стосовно відповідальності та повноважень для доповнення правил ЄС. Звичайно, ці рішення повинні відповідати основним рекомендаціям, встановленим біллем уряду 1994/95:40. Для частини міністерства фінансів ми дослідимо надані пропозиції та гарантуємо відповідність прийнятим принципам.

524. Важливим принципом державного управління Швеції є те, що урядова установа, відповідальна за сплачені державні кошти, повинна бути повністю підзвітна урядові за належне управління та використання фондів. Цей принцип також застосовується у випадках, коли відповідальність за індивідуальні питання згодом передається від центрального уряду до агентств на регіональному рівні. Центральні агентства, як правило, відповідальні також за всю роботу з підведення підсумків і звітування урядові та іншим зацікавленим сторонам щодо використання фондів. Отже, платіжні агентства – ті, що призначені сплачувати кошти ЄС, – зобов'язані гарантувати виконання вимог ЄС стосовно менеджменту та контролю.

525. В Швеції ми з самого початку вирішили розподілити відповідальність за управління субсидіями ЄС, виходячи з такої пропорції: одне центральне урядове агентство на фонд, тобто загалом між чотирма агентствами. На них також була покладена відповідальність за всі платежі відповідних фондів, що тягне за собою повну відповідальність за забезпечення правильного управління фінансовими коштами та їх використання. Агентства, відповідальні за ці фонди, підзвітні уряду за здійснення належних заходів у випадку порушень. Нарешті, ці агентства відповідальні за всі регулярні повідомлення уряду та Комісії, включаючи фінансові розрахунки, будь-які порушення тощо.

526. В той самий час відповідальність за прийняття рішень щодо індивідуальних заяв на кошти делегована агентствам центрального уряду на регіональному рівні. З цього випливає, що між регіональними агентствами, які мають справу з рішеннями, і центральними агентствами, які відповідають за фонди повинно існувати тісне співробітництво.

527. Враховуючи такий розподіл відповідальності, Комісія під час інспекцій в Швеції контактує з відповідним центральним агентством фонду. Міністерство фінансів завжди інформується, коли йдеться про перевірки, які здійснюються DG XX. Саме Комісія побажала бачити міністерство фінансів своїм основним партнером у Швеції. Ми передаємо інформацію зацікавленим міністерствам і Національному управлінню аудиту, але самі нічого не розпочинаємо.

528. Нарешті, слід згадати про співробітництво міністерства фінансів з галузевими міністерствами та зацікавленими агентствами. Наш досвід свідчить – важливим, є те що міністерство фінансів посідає провідну роль у формулюванні пропозицій і стратегічних рішень країни-члена ЄС стосовно фінансового менеджменту та контролю, а також боротьби проти шахрайства. На наше прохання в кожне зацікавлене міністерство, а також центральне урядове агентство, відповідальне за управління фондами ЄС, і Національне управління аудиту призначено кореспондента для питань, що стосуються цих проблем. Зазвичай, чиновникам надаються всі висунуті пропозиції та інші документи Комісії спираючись на які, вони мають висловити свою думку. Ми погоджуємося з пропозиціями кореспондентів у міністерствах стосовно позицій та дії Швеції для засідань у Брюсселі.

529. До початку основних засідань з Комісією, на яких обговорюються горизонтальні проблеми – наприклад в групі персональних представників міністерства фінансів, які допомагають Комісії в її роботі над Програмою належного та ефективного управління (SEM 2 000) або в COCOLAF (Консультативний комітет з антишахрайських заходів UCLAF), – ми також інколи запрошуємо кореспондентів всіх міністерств та агентств на збори у міністерстві фінансів.

530. Хоча спілкування часто відбувається в досить неофіційній манері, процедура забезпечує скоординовану дію шведської сторони. Це особливо важливо, коли пропозиція Комісії одночасно обговорюється в різних комісіях та робочих групах. Якщо представники одної країни-члена ЄС представляють абсолютно відмінні точки зору, це не тільки підриває довіру до країни, але й значно ускладнює переговори.

3.4.3. Встановлення внутрішніх функцій аудиту

531. Постанови Ради для різних бюджетних секторів вимагають, щоб країни-члени мали функції відповідальні за фінансовий контроль. В нашому розумінні сюди входить зобов'язання забезпечити існування внутрішнього контролю в системах, операціях та організаціях кожного сектора. Це також вимагає існування функцій, які незалежно від управління перевіряють ефективність внутрішнього контролю, тобто функціонують для внутрішнього аудиту.

532. У Швеції на початку 80-х рр. існувала певна система внутрішнього аудиту в урядових агентствах, чия незалежність підлягала сумніву. Потім ці функції були передані Національному

ревізійному управлінню для використання в зовнішньому аудиті. Однак з власної ініціативи деяких агентств, в них з'явилися нові функції для внутрішнього аудиту.

533. Проте в 1994 р. уряд вирішив ввести обов'язкову вимогу встановлення в урядових агентствах, відповідальних за важливі функції, професійних та незалежних внутрішніх функцій аудиту. Введення цієї вимоги збіглося зі вступом Швеції до ЄС, тому було вирішено, що всі агентства, які управляють великомасштабними фондами з бюджету ЄС, підлягатимуть цій вимозі. Ці правила містяться в спеціальній постанові з внутрішнього аудиту в урядових агентствах.

534. З цією постановою Швеція також була краще оснащена, на випадок коли Генеральний директорат фінансового контролю (DG XX) Комісії у своїх фінансових протоколах виступив з ініціативою формалізації співробітництва між внутрішніми аудиторами, які перевіряють сферу Структурних фондів в Комісії та в країнах-членах. На теперішній час угоди укладені приблизно з половиною країн-членів ЄС. Ці угоди різняться змістом та характером, оскільки вони адаптовані до національних умов. Однак всі вони містять положення про спільне використання даних аудиту, координацію планів та участь у спільних аудитах. Були також визначені цілі та основні методи, які використовуються у внутрішньому аудиті (базовані на загальноприйнятних міжнародних стандартах аудиту).

535. У Швеції, де внутрішній аудит пов'язаний не з міністерствами, а з центральними урядовими агентствами, природно, що голови внутрішніх підрозділів аудиту в зацікавлених агентствах є сторонами угоди. Тому восени 1996 р. Генеральним директором DG XX та головами внутрішніх підрозділів аудиту в трьох центральних агентствах, відповідальних за управління Регіональним фондом розвитку (ERDF), Соціальним фондом (EAGGF) та Фондом сільськогосподарського керівництва та гарантії (ESF), були підписані три ідентичних протоколи. Схожа угода повинна бути укладена для Фонду рибальства (FIFG), як тільки буде встановлено внутрішній аудит у відповідальних агентствах.

536. Країни-члени не підпорядковані офіційному зобов'язанню дотримуватися угоди співробітництва з Комісією. Однак всі країни-члени вважають за доцільне робити так, тому Рада ECOFIN та Європейська рада в грудні 1996 р., видали рекомендацією, у якій наполегливо радили країнам-членам ЄС, які ще не підписали угоди з Комісією, зробити це якомога швидше.

3.4.4. Надання Суду аудиторів Швеції функції зв'язку

537. Зовнішній аудит повинен проводитися незалежно як на національному рівні, так і в ЄС. Тому міністерство фінансів не вживало спеціальних заходів для здійснення у цій сфері до членства в ЄС за одним виключенням. Стаття 188с Угоди про Європейський Союз визначає, що перевірки Європейського аудиторського суду в країнах-членах слід проводити у зв'язку з національними органами аудиту. Оскільки в Швеції є два аудиторських органи: Національне аудиторське управління (ECA) і Парламентські аудитори, – ми вважали за необхідне чітко призначити цю задачу першому, через його статус вищого аудиторського інституту Швеції. Це було зроблено за допомогою додатку до директив Управління.

538. Ми також з'ясували, що у своїх ревізіях Європейський суд аудиторів має ширші повноваження, ніж наші національні аудитори, оскільки ЕСА, відповідно до пункту Фінансової інструкції, надано право ревізувати рахунки одержувачів грантів на місцях. З цією проблемою стикаються в міністерстві фінансів. Розумно припустити, що національні аудиторські органи повинні мати такі самі широкі повноваження, як і ЕСА. Якщо це буде так, значить обов'язково треба ввести спеціальний закон.

3.4.5. Створення Комітету для боротьби з шахрайством

539. З самого початку в Швеції приділено увагу проблемі шахрайства та інших порушень. Була висунута вимога обов'язкового проведення антишахрайських заходів на рівні ЄС. Ми також усвідомили потребу створення на національному рівні горизонтальної організації, яка б послідовно працювала для підтримки національних заходів у цій області. Тому навесні 1996 р. уряд заснував Комітет для боротьби з шахрайством, до якого входили представники кожного урядового агентства, яке управляє крупними фондами ЄС, Національної податкової колегії, Національного аудиторського управління, зацікавлених міністерств, поліції, а також прокурори і судді.

540. Голова комітету – представник міністерства фінансів. Комітет відповідає за співробітництво між міністерствами та агентствами, особливо між адміністративними агентствами та судовою системою. Він також повинен забезпечувати інформацією про події у Швеції та про заходи, що будуть здійснюватися. Комітет якщо необхідно, пропонує заходи для посилення здатності Швеції захистити фонди Співтовариства. Тому вимога Угоди про ЄС, що фонди повинні бути захищені таким самим чином, як і національні, та рішення Європейської ради в Мадриді 1995 р., що захист фондів ЄС має бути рівнозначним для всіх секторів повсюди в Співтоваристві, є важливими передумовами роботи комітету. Співробітництво з антишахрайським підрозділом Комісії (UCLAF) також входило в обов'язки комітету, але не тоді коли це стосувалося специфічних випадків, оскільки за них відповідають агентства з оперативною підзвітністю.

541. На даний час наш досвід свідчить, що комітет активно допомагав захищати фінансові інтереси Співтовариства у Швеції. Через декілька років коли системи стабілізуються, а очевидні недоліки будуть виправлені, потреба в цьому комітеті може зменшитись, але поки що наш досвід є цілком сприятливим.

542. Швеція все ще не звернула увагу на пропозиції Комісії встановити спеціальну, горизонтальну організацію для оперативних розслідувань у випадках підозри в шахрайстві. Однак у Швеції сформовано нове агентство для розслідування справ з економічних злочинів, яке цілком можливо буде здатним задовольнити цю потребу.

3.4.6. Моніторинг шведської адаптації

543. У міністерстві фінансів ми прагнемо отримати підтвердження, що управління грошима ЄС задовольняє суворим вимогам, які висуваються. Відповідно уряд поклав на Національне аудиторське управління відповідальність за перевірку існуючих систем в області структурних фондів та за подання на розгляд пропозицій стосовно можливих покращань. За власною ініціативою уряд вже здійснив

перевірку такого роду для секції гарантій Європейського коригуючого та гарантійного фонду для сільського господарства (EAGGF). Комітет ЄС для боротьби з шахрайством також дослідив, чи мають зацікавлені агентства необхідні інструкції та повноваження, щоб у разі порушень можна було б здійснити відповідні заходи.

544. Дослідження виявили, що все ще є певні недоліки. Це вилилося в заходи, здійснені урядом та зацікавленими міністерствами. Інші недоліки ще розглядаються. Наш досвід свідчить, що в інтересах міністерства фінансів наполягати на здійсненні досліджень такого роду, для отримання можливості згодом контролювати проведення заходів.

4. Деякі уроки, винесені з різних секторів

4.1. Митні збори та інші податки

545. У митному секторі було проведено декілька великих досліджень наслідків членства в ЄС. Фундаментальність ідеї полягала в тому, що членство в ЄС буде автоматично означати усикання організації шведської митниці, коли ми приєднаємося до митного союзу єдиного ринку. Такою була ціль, хоча зрозуміло, що членство потягне за собою прийняття декількох нових митних зборів. Коли стало ясно, що Норвегія не приєдналася до ЄС, сценарій було змінено, оскільки Швеція стала відповідальною за контролювання одного з найдовших морських та сухопутних кордонів ЄС з країною, яка не є її членом.

546. Стосовно практичних проблем, таких як облік та сплата в ЄС стягнених митних зборів, то восени 1994 р. був зроблений значний ривок, який дозволив Швеції виконати вимоги Співтовариства з першого дня, тобто з 1 січня 1995 р.

547. Наш досвід свідчить, що в попередній роботі ми недостатньо приділили уваги тому факту, що Швеція межує з країною, яка не є членом ЄС, і вимогам контролю, пов'язаних з цим фактом. Раніше увага приділялася всім технічним проблемам, які мали бути вирішеними у зв'язку з обліком стягнених митних зборів та зроблених платежів.

4.2. Сільське господарство

548. Міністерство сільського господарства з його центральним урядовим агентством – Шведська сільськогосподарська рада – було в авангарді підготовки до членства в ЄС. Наприкінці червня 1994 р. Рада подала звіт, який охоплював питання: як слід влаштувати управління, які вимоги накладати на платежі, системи обліку та контролю і т. ін.

549. В міністерстві в процесі розробки були національні статuti та постанови необхідні для того, щоб Швеція біла в змозі здійснити правила ЄС в сільськогосподарському секторі. Труднощі виникали через різноманітність та складні правил, разом з тим фактом, що жодне крупне рішення не могло бути прийнятим до референдуму. На рівні агентств головним викликом було створення великої кількості комп'ютерних систем, потрібних для здійснення спільної аграрної політики. Час та ресурси для виконання цієї задачі були явно недооцінені.

550. На завершення треба згадати нову систему перевірки надійності рахунків гарантійного сектора EAGGF. Лише деяким агентствам кожної країни-члена ЄС дозволили оплачувати гранти. Ще до

отримання повноважень на здійснення платежів ці агентства повинні виконати ряд вимог стосовно фінансового контролю і т. ін.

551. Попередня перевірка відповідності цим вимогам повинна здійснюватись організацією, призначеною країною-членом ЄС. Таким уповноваженим органом Швеція вирішила призначити міністерство сільського господарства. Міністерство приймає рішення на основі документації агентства, доповненої аудиторським сертифікатом від Національного аудиторського управління, який підтверджує правильність інформації, наданої агентством. Останнє було необхідною умовою для міністерства сільського господарства, оскільки воно не має ніякої власної інформації, яка б могла підтвердити інформацію агентства. Однією з вимог нової системи є щорічна перевірка рахунків EAGGF незалежним аудитором на національному рівні. Агентством яке здійснює перевірку, було призначене Національне аудиторське управління, оскільки це значною мірою відповідає роботі, що виконується в ході щорічного національного аудиту.

4.3. Структурні фонди

552. Структурні фонди характеризуються змішанням вимог стосовно національного управління, закріплених в постановах Ради та двосторонніх домовленостях, укладених між країною-членом і Комісією і відомих Єдині документи з планування (SPDs). Кожна програма спирається на задачі, встановлені для структурних фондів. Програмний підхід вимагає національних приготувань у тісному зв'язку з місцевими та регіональними представниками. У Швеції було вирішено, що заявки проектів для кожної програми повинні, як правило, стосуватися регіонального рівня. Однак в деяких випадках вважалося, що не існує організації, компетентної як на регіональному, так і місцевому рівнях. Це завершилося формуванням ряду "груп прийняття рішень", пов'язаних з різними програмами, завданням яких є перевірка заявок на гранти та прийняття рішень щодо них.

553. В постановах Ради проявом партнерського підходу стали вимоги спеціальних контрольних комітетів, функція яких – контроль та оцінка досягнення програмою прийнятих цілей. Комітети також мають певне право перерозподіляти кошти між різними проектами і програмами стосовно рішень, спершу прийнятих призначеними відомствами. Хоча комітетам дали деякі повноваження з прийняття рішень, це не знизило вимоги до відповідальності країн ЄС за забезпечення правильного використання коштів.

554. Проблеми, що стосуються управління фінансами, перевірок, відповідальності за заходи у випадку порушень і т. ін., існували на початку, що спричинило до здійснення їх на основі набагато більшої невизначеності, ніж, наприклад, в аграрному секторі. Ми все ще спостерігаємо наслідки цього в тому, що необхідні умови, які стосуються зобов'язань та повноважень призначених відомств стосовно регіональних груп прийняття рішень, ще не включені в національні постанови.

Додаток 1. Шведська бюджетна та аудиторська системи

1. Структура державного управління Швеції

555. Державне управління у Швеції певним чином відрізняється від такого в більшості інших країн. За традицією ми маємо відносно невеликі урядові установи (близько 2 000 службовців, не враховуючи дипломатичної служби) та автономні – певною мірою незалежні – адміністративні агентства. Іншою типовою рисою шведської адміністративної моделі є її акцент на колективну відповідальність уряду.

556. Шведський Riksdag (Парламент) приймає законодавчі акти, які впливають на дії приватних осіб. Крім того, на нього покладено обов'язок приймати рішення щодо державних видатків і доходів, а також розміщення державних активів. Уряд подає пропозиції до Риксдагу у формі законопроектів. Якщо уряд подає лише звіт без будь-яких пропозицій, то це робиться у формі офіційного листа.

557. Уряд відповідає перед Риксдагом за забезпечення правильних і ефективних дій держави. Повсякденна управлінська робота здійснюється державними адміністративними агентствами, які під власну відповідальність виконують рішення Риксдагу та уряду. Адміністративні агентства з урядом зв'язані опосередковано через відповідні міністерства, але в цілому агентства підпорядковані урядові. Повноваження видавати адміністративним агентствам директиви належать урядові, а не окремим міністерствам кабінету (тобто міністерському правлінню).

558. Формально уряд має широкі повноваження для контролю за діяльністю агентств через свої рішення. Державні агентства, однак, законодавчо мають певну незалежність щодо уряду. Це застосовується до рішень з питань, що включають способи здійснення офіційної влади над індивідом або органом місцевої влади, або з тих, що стосуються застосування закону. В такі питання уряд не може втручатися у спосіб, яким адміністративне агентство приймає рішення у окремому випадку.

559. Крім того, у багатьох випадках уряд стримується від накладення детальних інструкцій на окремі агентства. Щодо адміністративних агентств їх відносини до уряду характеризуються сильною, незалежною позицією. Це проявляється, наприклад, в існуванні законодавства, прийнятого Риксдагом, згідно з яким на адміністративні агентства покладено завдання розробки детальних інструкцій для відповідних власних секторів. Така незалежна позиція посилюється тим, що вся комунікація між урядом та агентствами здійснюється публічно – багаторічна традиція Швеції, – що оцінюється як велике досягнення в діяльності державного сектора. Це також важливе питання для Швеції у її співробітництві з ЄС.

560. У Швеції близько 200 адміністративних агентств. Їх функції, основні риси організації та методи діяльності регулюються офіційними постановами уряду. Кожне агентство має власні офіційні інструкції, які випускаються у формі постанови. Уряд має й інші інструменти контролю, такі як спеціальні урядові рішення та директиви, а також право призначення голів агентств, деяких інших старших посадових осіб та правління агентств.

561. Система фінансового менеджменту характеризується тим, що агентствам дана значна свобода приймати рішення щодо деяких подробиць їх власної роботи, подібно до організаційних та фінансових

питань. Одночасно керівництво агентства безпосередньо відповідає перед урядом за забезпечення ефективної діяльності у відповідності до чинних інструкцій. Ця діяльність полягає, по-перше, в забезпеченні правильності платежів та використання коштів, якими опікується агентство, у визначених цілях, по-друге, у виправленні помилок, припиненні махінацій та неефективності дії агентства.

562. Адміністративні агентства взагалі не мають встановленого законом повноваження видавати постанови. Постанови, які видаються агентствами, ґрунтуються на санкції, спеціально наданої урядом, як правило, у формі постанови.

563. При центральних адміністративних агентствах в багатьох секторах існують регіональні та місцеві агентства. У цих випадках центральне агентство несе основну відповідальність за дії. Одним з прикладів є митний сектор. В кожному графстві також є центральне урядове агентство, адміністративна рада графства, які несуть відповідальність за координацію дій державного сектора в графстві. Управлінські органи графства залучені до регіонально орієнтованої діяльності, за яку головну відповідальність часто несе центральне адміністративне агентство. Вони також контролюють та оцінюють витрати в різних секторах суспільства.

564. Крім того, зараз на місцевому та регіональному рівнях налічується 288 місцевих органів влади, або муніципалітетів та 23 ради графств. Згідно з шведською конституцією вони є незалежними, включаючи право накладати на громадян податки. Місцеві влади відповідальні за послуги переважно технічного характеру, такі як забезпечення електроенергією, благоустрій вулиць, транспорт та фізичне планування. Вони також відповідальні за освіту, піклування за дітьми та людьми похилого віку та інші соціальні послуги. Ради графств відповідальні за охорону здоров'я та медичне обслуговування.

2. Бюджетна система

565. 1 січня 1997 р. Швеція прийме календарний рік як бюджетний. Разом з бюджетом 1997 р. буде введено декілька новацій, які мають на меті покращання фінансової дисципліни. Підготовка бюджету, який набере чинності в 1997 році, матиме таку форму:

- У квітні уряд подасть до Риксдагу законопроект з економічної політики на наступний фінансовий рік, з "фінансовими модифікаціями" стосовно поточного фінансового року.
- Законопроект включатиме рекомендації з економічної політики, а також запропоновану урядом верхню межу державних видатків на три роки наперед. З цієї ж нагоди буде поданий додатковий бюджет для поточного фінансового року.
- У вересні будуть подані бюджет і фінансовий законопроект, які міститимуть детальні пропозиції стосовно доходів та витрат поточного бюджетного року. У законопроекті зазначаються рахунки активів та борги центрального уряду. Витрати будуть поділені за сферами видатків, обраних Риксдагом. Кожна пропозиція буде пов'язана з результатами, досягнутими в цій сфері.
- Риксдаг опрацює законопроект бюджету на двох стадіях. На першій стадії парламент у спеціальній резолюції визначить рівень видатків у кожній з 27 сфер витрат. Сума не повинна

перевищувати верхню межу витрат, визначену навесні. На другій стадії будуть прийняті рішення щодо цілей та розподілу усіх асигнувань.

- Як тільки Риксдаг ухвалить бюджет, уряд видасть постанови всім агентствам. Ці постанови міститимуть цілі діяльності, які, згідно з урядом, повинно досягти агентство впродовж року, та вимоги до неї. Також постанови встановлюють фінансові рамки, передбачені для агентства в формі асигнувань і т. ін.

- Риксдаг та уряд самі делегували агентствам задачі вирішувати в межах розподілених ресурсів, як будуть використані кошти та організована їх діяльність. З метою створення фінансових стимулів, що сприятимуть надійному фінансовому менеджменту, агентствам надано право заощаджувати або запозичувати певні суми з поточних асигнувань наступного року. Оскільки ці кошти пов'язані з виплатою відсотків, економія винагороджується, тоді як позички тягнуть за собою процентні витрати. Однак субсидіями та фондами податків управляють більш традиційно, оскільки вони, як правило, повністю регулюються відповідно до закону. Ці асигнування повинні бути нижче обраної верхньої межі, і тому ці кошти також підлягають перевіркам на витрати.

- Агентство надасть звіт про результати – фінансові та інші – його діяльності в офіційній щорічній доповіді уряду. У фінансовій частині звіту будуть зазначені всі кошти, отримані або опосередковані агентством, незалежно від фінансового джерела. Схожим чином, звітування за результатами діяльності буде містити інформацію про всі дії, за які відповідає агентство, незалежно від фінансового джерела.

- Протягом бюджетного року буде зроблено низку фіскальних корегувань, розраховану на прогнози заключного бюджетного результату. На відповідне міністерство покладається відповідальність шукати фінансування для будь-яких надлишкових витрат шляхом перевизначення пріоритетів витрат для різних сфер або зміни інструкцій.

566. У цілому ці особливості являють собою значне ущільнення регулятивних рамок для бюджетної роботи Риксдагу та уряду, оскільки робота з підготовки бюджету:

- концентрується на загальному рівні витрат для цілого державного сектора;
- починається з оцінки загальних цілей, і лише тоді після встановлення рівнів витрат змінюється секторними дискусіями;
- концентрується на витратах замість бюджетного дефіциту, який колись більше був у фокусі фіскальної політики;
- тягне за собою суворішу перевірку тенденції витрат, в разі її негативного розвитку звертаються до компенсаційних заходів.

3. Фінансовий контроль та система аудиту

567. Шведська адміністративна модель охоплює універсальну контрольну структуру для всієї системи державного управління. Це застосовується однаково як для національних фондів, так і фондів, пов'язаних з бюджетом ЄС.

568. Відповідальні за дії агентства повинні здійснювати наступний контроль, перевірку та нагляд для забезпечення проведення дій у відповідності до чинних постанов і правильного та ефективного використання коштів. Це стосується і національних коштів та фондів, отриманих з бюджету Співтовариства або призначених для нього.

569. За спеціальними функціями для внутрішнього аудиту в багатьох великих агентствах перевіряються якість внутрішнього контролю та фінансові рахунки агентств. Положення щодо внутрішнього аудиту в центральних урядових агентствах зафіксовані в спеціальному указі. Внутрішні аудити здійснюються відповідно до ухвалених принципів обліку, які базуються на міжнародних стандартах, і є незалежними як від адміністрації, так і від виконавчого персоналу. Після внутрішнього аудиту подається звіт раді директорів агентства, яка потім приймає рішення щодо заходів, підказаних даними аудиту. Звіти внутрішнього аудиту доступні для зовнішнього аудиту. Перед обранням плану внутрішнього аудиту проводяться консультації із зовнішнім аудиторським агентством, Національним аудиторським управлінням Швеції (RRV).

570. Національне аудиторське управління здійснює зовнішні незалежні аудити, воно відповідає як за щорічну ревізію рахунків, так і за аудити менеджменту та ефективності керівництва діяльністю центрального уряду. Воно перевіряє всі державні агентства, велику кількість державних підприємств та фондів, а також діяльність центрального уряду взагалі. Коли розглядаються компанії та фонди, Управління призначає додаткових ревізорів, обраних на щорічних загальних зборах акціонерів (AGM), також воно уповноважене в певних випадках здійснювати аудити ефективності. Аудитор, призначений урядом, виконує свою роботу в співробітництві з ревізорами, призначеними RRV, разом вони відповідають за центр уваги перевірки, її виконання та за офіційний звіт щодо RRV рахунків і управління. Ця процедура була прийнята Риксдагом в 1993 р. з метою посилення аудиту цих компаній та фондів.

571. RRV подає звіт відповідним організаціям та урядові. Останній перевіряє (таким самим чином як і національні фінанси) використання, контроль та облік коштів, які мають відношення до бюджету Співтовариства. Він також оцінює ефективність виконання зобов'язань. Звіти Національного аудиторського управління є публічними. Зараз готуються пропозиції щодо збільшення можливостей отримати доступ до інформації стосовно кінцевих реципієнтів коштів бюджету ЄС або подібних джерел. Згідно зі статтею 188с Римського договору RRV також зобов'язаний допомагати перевіркам Європейського аудиторського суду у Швеції.

572. Щорічний аудит завершується звітом у вигляді офіційного рішення аудитора. В ній RRV висловлює свої погляди як на діяльність керівництва агентства, так і на те, чи був щорічний звіт агентства в цілому істинним, тобто надійним, порівнянним і вірним. Рішення аудиту подається на розгляд уряду. Якщо RRV подало компетентний звіт або ж вказало на грубі недоліки, агентство, яке перевірялося, повинно в офіційному зверненні до уряду доповісти про те, що сталося і що воно збирається робити, аби усунути ці недоліки.

573. Уряд, у свою чергу, повинен щороку подавати до Риксдагу звіт про заходи, до яких він вдався у відповідь на зауваження Національного аудиторського управління. Виявлені RRV недоліки незмінно привертають увагу мас-медіа та політиків. Наприклад, немає нічого дивного для зацікавленого постійного комітету Риксдагу в організації слухання агентства, що перевіряється, RRV та відповідального міністра. Управління також в разі необхідності надсилає аудиторський звіт правлінню агентства для виправлення ситуації.

574. В межах аудиту ефективності Національне аудиторське управління здійснює 20 великих перевірок на рік. RRV абсолютно вільне у виборі області перевірки. Наголос робиться на оцінці ефективності виконання зобов'язань центрального уряду, але Управління може також висловити свою думку щодо цих зобов'язань як таких. Здійснюються ревізії як великомасштабних державних зобов'язань, тобто ефективності різних частин системи соціального страхування, так і перевірки стосовно досягнення цілей та ефективності в індивідуальних діях. Ці звіти, як правило, надсилаються до відповідного агентства та уряду.

575. Ради директорів агентств зобов'язані розглянути звіт Управління, яке, зазвичай вимагає, щоб агентство надіслало йому повідомлення про здійснені заходи. Звіти RRV часто включають в документацію для громадських запитів або для підготовки урядових резолюцій. Цим звітам також приділяють значну увагу мас-медіа.

576. RRV здійснює також перевірки від імені уряду, але може відмовитись від такого замовлення, якщо є ризик замаху на його (Управління) незалежність. Прикладом є нещодавно виконане Управлінням урядове замовлення, яке стосувалось рівня шахрайства в системах готівкової допомоги на ринку праці та соціального страхування.

577. Парламентські аудитори складають аудиторський орган Риксдагу. Вони є політично призначеними членами парламенту. Перевірка значною мірою здійснюється персоналом офісу. Згідно з законом, аудитори Риксдагу можуть перевіряти всю діяльність держави, включаючи роботу уряду, і доповідати безпосередньо Риксдагу. Кошти, отримані з бюджету Співтовариства або призначені для нього перевіряються на тій самій основі, що й суто національні. Перевірки проводяться переважно тим самим способом, що і аудити ефективності Центрального аудиторського управління.

578. Нарешті, варто відмітити шведську систему комітетів. Щороку, в присутності представників парламенту або без них призначаються численні слідчі комісії. Часто їх завданням є оцінка результату діяльності або регулятивних систем в конкретній галузі. В 1994 р. для всіх комітетів була прийнята загальна директива про те, що першим завданням комітету є оцінка причини, чому державу взагалі слід залучитися до такої діяльності. Крім того, комітети зобов'язані не тільки обрахувати фінансові наслідки своїх пропозицій, але й також запропонувати джерела їх фінансування.

4. Національний контроль та перевірка коштів, що мають відношення до ЄС

579. В грудні 1994 р. Риксдаг прийняв рекомендації, які Швеції слід здійснювати управління платежами та субсидіями, що стосуються ЄС, а також щодо того, як треба захистити кошти ЄС від

несанкціонованого та неефективного використання. Ці рекомендації повністю ґрунтовані на принципах, встановлених статтею 209а Римського договору. Їх можна підсумувати так:

- Пріоритет надається моніторингу ефективності та суворому дотриманню регулятивних рамок ЄС. Шведські національні витрати на перевірку та аудит зростатимуть.
- І платежі Швеції до бюджету ЄС і зворотний потік з бюджету Співтовариства до Швеції у формі субсидій та структурної підтримки управляються державою, передбачаються в бюджеті та фіксуються в цілому в урядовому бюджеті Швеції.
- Фонди ЄС, які управляються центральними урядовими агентствами Швеції, розглядаються як державні, вони підпорядковані існуючим положенням в питаннях відповідальності, звітності, перевірки виконання та фінансового контролю і аудиту, а також існуючій системі санкцій. Це означає, що в щорічних звітах відповідальних агентств описана діяльність, що стосується ЄС, та що управління фондами з боку Національного аудиторського управління і парламентських аудиторів підпорядковане тому самому аудиту, що й національні фонди.
- В межах, спеціальних вимог, які законодавство ЄС накладає стосовно звітування та перевірок, відповідальні агентства повинні діяти, враховуючи також національні вимоги. Загалом, національні правила створені, для можливості відповідати умовам регулятивних структур ЄС.
- Якомога менше агентств повинні відповідати за витрату фондів, що відносяться до ЄС. Крім внутрішніх контрольних функцій вони також повинні виконувати функції для внутрішнього аудиту. Якість їх перевірок та внутрішніх аудитів також підлягає експертизі Національного аудиторського управління.
- У кожному секторі має бути координаційне агентство, завдання якого постійно контролювати діяльність сектора, а також здійснювати нагляд за правильністю платежів та їх надходженням на рахунки. Ця відповідальність припускає також роботу над заходами, які будуть здійснені, якщо виявляться недоліки або можливості підвищення ефективності. Це особливо важливо в секторах, де співробітничать два або більше національних агентств.
- На кожному релевантному секторному агентстві лежить обов'язок співробітничати з іншими країнами ЄС та Комісією для захисту фінансових інтересів Співтовариства. Крім того, утворюється спеціальний урядовий комітет, відповідальний за координацію національних антишахрайських зусиль з боку відповідних агентств та міністерств.

Додаток 2. Деякі додаткові дані

580. Цей додаток містить деякі додаткові дані щодо фінансових потоків між Швецією та ЄС, адміністративних наслідків членства Швеції в ЄС та схему, яка демонструє організацію міністерства фінансів.

1. Трансферти платежів між Швецією та ЄС

581. Наведені суми розраховані для сплати з бюджет ЄС або виплат з нього впродовж 1997 бюджетного року (в 1 000 шведських крон). Потенційні субсидії з бюджету ЄС для досліджень, Трансевропейських мереж і т. ін. не включені, оскільки вони основані на договірних двосторонніх угодах.

| | |
|---|-------------------------------------|
| Плата в ЄС – внесок Швеції | 20 525 000 (приблизно 2 500) |
| Митні збори | 3 230 000 |
| Аграрні податки | 570 000 |
| Платежі, основані на ПДВ | 8 215 000 |
| Четвертий ресурс (Валовий національний продукт) | 8 510 000 |
| Доходи від ЄС | 9 225 000 (приблизно 1 100) |
| EAGGF Секція залогу | 6 074 000 |
| Допомога на гектар та відкладена підтримка | 3 740 000 |
| Підтримка оточуючого середовища | 766 000 |
| Валютна інтервенція | 400 000 |
| Відшкодування експортних збитків | 350 000 |
| Продукти тваринництва | 818 000 |
| <i>Структурні фонди</i> | 2 515 000 |
| Коригуючий сектор EAGGF | 365 000 |
| FIFG | 100 000 |
| ERDF | 800 000 |
| ESF | 1 250 000 |
| Компенсація (тимчасове скорочення) | 636 000 |

2. Адміністративні ресурси, необхідні для виконання вимог ЄС

582. Оскільки пов'язані з ЄС операції здійснюються як невід'ємна частина національних, то неможливо виділити адміністративні витрати, прямо пов'язані з членством Швеції в Європейському Співтоваристві. Також важко зробити далекосяжні висновки щодо будь-яких цифр, оскільки вони значно залежать від поточної національної ситуації – існуючих національних робочих процесів, організацій і пріоритетів, а також від географічних та демографічних факторів.

583. Однак, для того, щоб дати картину впливів членства в ЄС на державний сектор, в 1996 р. було здійснено опитування, основане на запитах надісланих до міністерств та агентств (Statskontoret 1996:7). Результати цього опитування можуть вказати на адміністративні витрати.

584. Дослідження включало деякі питання про потребу в ресурсах:

- Половина з 13 міністерств зазначають, що вони присвячують 20-39 % свого робочого часу питанням, пов'язаним з ЄС. Чотири міністерства оцінюють витрати часу на питання ЄС менше ніж 20 %, тим часом два міністерства інтенсивно залучені до роботи з ЄС. Це міністерство закордонних справ та міністерство сільського господарства, які зазначають, що вони присвячують питанням ЄС відповідно 75 і 90 % від усього часу .

- Що стосується кількості службовців, то через членство в ЄС одне міністерство зовсім не збільшило свій штат, сім міністерств взяли на роботу від 1 до 4 службовців, два – від 5 до 9 і три – більше 10 нових службовців. Для порівняння слід згадати, що загальна чисельність штату Кабінету становить близько 3 600 службовців, 1 400 з яких працюють в міністерстві закордонних справ. Відомо, що близько 15 % знаходяться у відпустці.

- Всі міністерства заявили, що вони дійсно потребують більше ресурсів для створення інструкцій шведським представникам і для участі в засіданнях у Брюсселі. Половина з них відчувають потребу направити більше ресурсів на законодавчу роботу. Однаковою мірою більшість міністерств заявляють про необхідність розширення компетенції в області ведення переговорів, дослідницької роботи та правової підтримки.

- Сімдесят вісім агентств центрального та регіонального рівнів відповіли на запит. З них 85 % заявляють, що не ведуть рахунків таким чином, щоб було можливо ідентифікувати витрати, пов'язані з робочими операціями з ЄС. Натомість вони оцінили, скільки їх поточних видатків витрачається на роботу з ЄС. Більшість оцінює, що ці видатки складають не перевищують 5 % від загальних адміністративних витрат. Лише 8 з 78 агентств зазначають, що витрати ЄС перевищують 20 %.

- П'ятнадцять агентств ведуть окремий облік адміністративних витрат для робіт, пов'язаних з ЄС. Вісім з них заявляють, що їх витрати перевищують 1 млн шведських крон.

- Тридцять дев'ять агентств констатують великий попит на додаткові ресурси, щоб справитися з новими задачами, пов'язаними з членством в ЄС. Перш за все вони потребують досліджень та участі в засіданнях. Більшість із цих агентств вважають також, що їм необхідно підвищити компетентність у деяких сферах, найважливішими з яких є мовні навички, вміння вести переговори, правова та дослідницька обізнаність.

585. Дослідження включало також питання щодо участі міністерств та агентств у робочих групах та комітетах в Брюсселі (інститути ЄС):

- Міністерства фінансів, промисловості й торгівлі, сільського господарства, юстиції та комунікації – це міністерства, які беруть участь у більшості робочих груп та комітетів в Брюсселі. Міністерство фінансів і міністерство юстиції беруть участь близько у 20 робочих групах Ради. Міністерство сільського господарства – в понад 100 комітетах, зв'язаних з Комісією.

- Більшість агентств (57) заявляють, що їх персонал бере участь в експертних комітетах Комісії, тридцять п'ять агентств беруть участь у комітетах управління, 26 – в робочих групах Ради. Дев'ятнадцять агентств говорять, що їх співробітники беруть участь у всіх типах зустрічей. Більшість з

них в рамках міністерств оточуючого середовища, сільського господарства, комунікації та промисловості й торгівлі.

- Лише декілька агентств заявляють, що їх персонал бере участь в більш ніж п'яти робочих групах та комітетах. Але більшість агентств говорять, що вони беруть участь у засіданнях у Брюсселі принаймні один раз на місяць.

МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ ШВЕЦІЇ



ВЕЛИКА БРИТАНІЯ

Ніколас Летт¹⁹

1. Резюме розділу

586. У Великій Британії міністерство фінансів (Казначейство) відіграє сильну, центральну роль в державних фінансах, але відповідальність за фінансовий менеджмент державних витрат, включаючи фінансування бюджету ЄС, делегована бюджетним міністерствам.

587. Бюджетні міністерства відповідальні перед парламентом за законність, доцільність та результативність їх витрат.

588. Договір вимагає спеціальних заходів для автоматичної сплати внесків в бюджет ЄС, тобто без спеціального парламентського повноваження.

589. Витрати, фінансовані бюджетом ЄС, регулюються таким самим чином, як і національні, хоча існують декілька спеціальних управлінських і контрольних органів.

590. Заходи з інтеграції фінансових операцій Великої Британії з бюджетом ЄС в національний бюджет розроблені для того, щоб зробити ці потоки якомога прозорішими (особливо чистий внесок Великої Британії) та сприяти ефективному розміщенню ресурсів у бюджетній дисципліні обох бюджетів у сферах бюджетної дисципліни та фінансового менеджменту ЄС. Воно також переслідує ці інтереси в галузях політики із значними фінансовими або економічними наслідками (наприклад, реформи різних напрямів політики і міжурядове співробітництво).

592. Особливу увагу треба приділити організації роботи, пов'язаної з ЄС, в міністерстві фінансів, підготовці та розвитку, а також зв'язкам з іншими міністерствами фінансів.

593. У програмі ЄС з реформи фінансового менеджменту (SEM 2000) вказані засоби фінансового менеджменту ЄС щодо делегування, відповідальності бюджетних підрозділів та щодо партнерства Співтовариства з країнами-членами, які витрачають більшу частку бюджету ЄС. До наступного розширення Співтовариства вимоги фінансового менеджменту ЄС, вірогідно, зростуть.

2. Вступ

594. У цій статті розглядається взаємодія державних фінансів Великої Британії з фінансами ЄС. Оскільки минуло більше ніж 25 років з моменту приєднання Великої Британії до ЄС, у статті не має детального опису, як британська система була адаптована до вступу. Скоріше в ній висвітлюються головні проблеми, які зараз виникають, а також як ми їх розв'язуємо, значною мірою з перспективи Казначейства (міністерства фінансів).

3. Національна система у Великій Британії

595. Для того щоб пояснити, як системи Великої Британії адаптувалися до членства в ЄС, необхідно описати основні елементи цих систем. Важливо зрозуміти, що заходи у Великій Британії є

¹⁹ Ніколас Летт є Головою фінансів Європейського Союзу в Казначействі Її Величності. Він "персональний представник" Сполученого Королівства в Групі SEM 2000 Європейської Комісії. Попередні призначення містера Летта в Казначействі включали фінанси місцевого самоврядування, фінансове регулювання і роботу в постійному представництві Великої Британії в Брюсселі.

ефективними завдяки способу взаємодії різних частин системи, аніж ізольовано розглядати окремі її частини.

4. Стосунки між парламентом (для цих цілей Палатою общин) та виконавчою владою ("Короною")

596. Щодо доходної частини бюджету, всі податки голосуються парламентом. Цей принцип, який бере початок у XIII ст., був закріплений громадянською війною між парламентом та королем в XVII ст. та призвів до війни за незалежність США у XVIII ст. (оподаткування американських колоністів не представлене у Вестмінстерському парламенті).

597. Щодо доходної частини бюджету, парламент санкціонує ("голосує") майже всі річні витрати. В принципі він може скасувати або скоротити витрати, запропоновані урядом, але не може збільшити їх. (На практиці уряд не міг би існувати без контролю над Палатою общин.)

598. Парламент пильно наглядає за управлінням державними фінансами за допомогою Національного аудиторського управління, чий голова є чиновником Палати общин. Міністри політично відповідальні перед парламентом.

599. Постійні службовці, призначені відповідальними за облік, персонально відповідають перед Комітетом державного бюджету Палати общин за законність, доречність та результативність витрат їх департаменту. Вони, як правило, є найвищими постійними посадовими особами в департаментах. Якщо цього службовця просять зробити щось, що він не може зробити для відстоювання Комітету, який представляє якість за гроші, то перед роботою він повинен отримати інструкції від міністра. Це повідомляється Казначейству та Національному аудиторському управлінню і може привести до доповіді останнього парламенту, який міг би стимулювати політичну дискусію. Обов'язки відповідальних за облік службовців, настільки важливі, що більшість часу цих високопоставлених чиновників витрачається на вирішення питань фінансового менеджменту.

5. Стосунки всередині виконавчої влади

600. Фактично весь дохід центрального уряду збирається спеціальними департаментами²⁰, які доповідають міністрам Казначейства, та централізовано накопичується на рахунках під контролем Казначейства. Це – ті власні ресурси ЄС, які збираються в Об'єднаному королівстві. Канцлер Казначейства (міністр фінансів) приймає рішення щодо податкової політики після консультації з прем'єр-міністром, але за загальною згодою без консультування з іншими міністрами.

601. Казначейство згідно з законом відрізняється від усіх інших департаментів, воно користується правовими, звичаєвими та адміністративними повноваженнями щодо витрат центрального уряду. Зокрема:

- Казначейство повинно погодитися з усіма витратами (це на додаток до основної вимоги парламентського схвалення). На практиці Казначейство здійснює цей контроль стратегічно, надаючи

²⁰ Канцлер Казначейства (і дійсно прем'єр-міністр, офіційний титул якого – Перший лорд Казначейства) формально здійснює повноваження Казначейства. Інші міністри здійснюють повноваження Державного секретаря.

широкі повноваження витрачати. Казначейство буде прискіпливо цікавитися будь-якими новими або спірними пропозиціями, навіть якщо в них йдеться лише про маленькі суми;

- Казначейство може запитати будь-яку інформацію, яку вважає причетною до витрат та варіантів політики з витратними наслідками;
- жодна пропозиція, яка включає витрати, не може бути поданою до Кабінету для колективного обговорення міністерств, якщо Казначейство не погодиться з аналізом фінансових наслідків;
- Казначейство відповідає за планування державних витрат і доходів;
- лише Казначейство може офіційно звертатися за набуттям парламентських повноважень витрачати (через "оцінки").

602. На практиці це означає, що Казначейство має важливий вплив фактично у всіх питаннях політики, здійснюваної урядом. Воно призначено здійснювати ці функції, й інші департаменти звикли до необхідної потреби підтримувати тісний діалог з Казначейством.

603. Однак, згідно з системою Сполученого Королівства, бюджетні департаменти відповідальні за використання наданих їм ресурсів. До функцій Казначейства не входить "фінансовий контроль" в значенні Генерального директорату XX Європейської комісії або фінансових контролерів чи інспекцій в деяких інших країнах. До того ж в бюджетних департаментах немає чиновників Казначейства.

604. Відповідальним за облік службовцям бюджетних департаментів допомагають фінансовий штат Головного фінансового інспектора (ключовий високопоставлений чиновник з управлінськими та політичними повноваженнями) та їх внутрішні аудитори.

6. Наслідки членства в ЄС

6.1. Фінансові наслідки

605. Членство в ЄС має значні фінансові наслідки для Великої Британії. Наш чистий валовий внесок без вирахування знижки для Великої Британії становить близько 1,1 % від ВВП та 2,5 % від загальних урядових витрат (GGE). Наш чистий внесок становить близько 0,5 % від ВВП та 1,3 % від GGE. Це є предметом гострого політичного та громадського інтересу з моменту нашого приєднання до ЄС; основною причиною цього є те, що доки в 1986 р. не узгодили зменшення внеску, чистий внесок Великої Британії був досить непропорційним відносно її багатства. Навіть сьогодні чистий внесок Великої Британії є більшим, ніж її багатство. Причина цих невідповідностей у тому, що Велика Британія отримує з ЄС найменші суми на витрати, ніж будь-яка з постійних країн-членів (тобто за виключенням тих, що приєдналися в 1995 р., від яких ще немає стабільних даних).

606. Частково завдяки великому політичному та громадському інтересу були створені британські системи для обговорення фінансових наслідків членства в ЄС з метою максимізувати прозорість і якщо можна зміцнити фінансову дисципліну в ЄС.

6.2. Технічні наслідки

607. Наслідки членства в ЄС відбилися на зборі доходів, управлінні видатками ("виконання" бюджету) та обліку, а також на плануванні національного бюджету (дохід, видатки й фінансове становище).

608. Коли Велика Британія приєдналася до ЄС, виникла неохідність вдатися до заходів, які б відповідали як вищезазначеним британським системам, так і вимогам ЄС. Отже, ми повинні були внести подальші зміни, щоб відповідати правилам Співтовариства. Все ж таки можна очікувати подальших змін, особливо в контексті Програми реформи фінансового менеджменту (SEM 2000), яку Велика Британія настійно підтримує.

6.3. Дохідна частина

609. По-перше, і це найважливіше, приєднання до Співтовариства означало взяти на себе договірне зобов'язання платити внески в ЄС згідно з його законодавством. Закон Європейських Співтовариств від 1972 р. уповноважує Казначейство платити внески безпосередньо в ЄС без спеціальної парламентської процедури, де вимога платити є законною. Іншими словами, описаний в пункті 4 принцип щорічного голосування витрат парламентом не розповсюджується на внески в бюджет ЄС.

610. Отже, Казначейство опікується забезпеченням правильності вимог на сплату. Інколи воно звертається за спеціальним парламентським повноваженням для сплати в разі сумніву щодо законності конкретної вимоги. Казначейство також регулярно публікує інформацію про бюджет ЄС і особливо про внески та грошові надходження Великої Британії. І що важливо, Казначейство забезпечує британський парламент великою кількістю інформації про фінанси ЄС для надання допомоги дуже важливому процесу парламентського розслідування. Щороку міністри Казначейства проводять декілька парламентських дебатів стосовно бюджету ЄС та споріднених питань (таких як звіти Суду аудиторів).

611. По-друге, національні податкові органи повністю переймають відповідальність за збір традиційних власних ресурсів (митні збори, сільськогосподарські податки та податок на цукор) від імені Комісії. Це тягне за собою певний комплекс правил ЄС, які не завжди легко узгоджуються з національними процедурами або виявляються рентабельними. Це може привести до дискусії, як правило, стосовно нехтування національних властей або належного застосування правил, а інколи до вимог країни-члена відшкодувати збитки.

612. Виробничі відносини між національними податковими службами та Генеральною комісією ХІХ потребують ретельного менеджменту. Наш досвід свідчить, що Комісія турбується про те, щоб бути поміченою у втіленні в життя правил, однакових для всіх країн ЄС, та у слідуванні букві закону. Це залишає менше місця для власного розсуду, ніж наші вітчизняні податківці зазвичай очікують, наприклад для здійснення виправлень у випадках можливої управлінської помилки або в непропорційних управлінських витратах, або в економічних наслідках. Можуть також виникнути складнощі, коли боржник не сплатив податок і національному урядові, в наслідок чого необхідно знайти збалансоване рішення стосовно найкращого шляху урегулювання справи.

613. Проблеми подібного роду можуть також виникати стосовно ПДВ, навіть при тому, що члени ЄС зобов'язані платити суми, зв'язані скоріше із статистичними обрахунками, ніж із фактичними надходженнями ПДВ.

614. Оплату Комісії власних ресурсів централізовано здійснює Казначейство. Це мінімізує ризик помилки, яка може призвести до штрафних санкцій, а також це гарантує, що Казначейство знатиме про

спірні питання, що допомагає Казначейству в прогнозуванні обсягу та синхронізації внесків в ЄС. Це – важливий елемент національного бюджетного планування (див. нижче пункт 7.2).

6.4. Витратна частина

615. Щодо витрат національного бюджету, то переважна більшість надходжень сільськогосподарських та структурних фондів спрямовані через департаменти Великої Британії кінцевому бенефіціанту, наприклад фермерам або органам місцевого самоврядування. Департаменти, що мають справу з цими грошами, відповідають за них так само, як і за національні, тобто вони повинні бути проголосовані, відповідальний за облік службовець повинен звітувати за них, Комітет державного бюджету Палати обшин буде викликати цього службовця для пояснень будь-яких негараздів.

616. Крім того, витрати бюджету ЄС підпорядковані правилам Співтовариства та підлягають інспектуванню, аудиту і оцінці його інститутів. Вони включатимуть інспекції з боку відповідного робочого Генерального директорату (тобто, DG VI сільського господарства), фінансового контролера (DG XX) Комісії, а також Європейського суду аудиторів.

617. Внаслідок цього витрати Співтовариства в цілому є більш складними та дорогими для управління, ніж національні. Ми сприймаємо це як "необхідне зло" дане ключовим принципом, що Комісія несе обумовлену Угодою відповідальність за здійснення бюджету в цілому, а також що не будуть вдаватися до додаткових аргументів в разі розгляду захисту фінансових інтересів ЄС (Рішення Європейської ради, прийняте в Единбурзі в 1992 р.). Навіть у цьому випадку є можливості для раціоналізації національного контролю та контролю ЄС (внутрішній фінансовий контроль/аудиторські перевірки та зовнішній аудит). Робота над цим виконується переважно в контексті SEM 2 000.

618. Взагалі, існуючі інституціональні механізми та адміністративні процедури в міру необхідності адаптовані для управління витратами ЄС. Однак з цією метою було створено ряд спеціальних органів на той випадок, якщо цього вимагають правила ЄС або масштаб чи складність фінансів Співтовариства роблять це доцільним. Найважливішими є агентства, які управляють аграрними фінансами (Посередницьке управління для сільськогосподарської продукції). Інші органи або підрозділи створені для нагляду за структурними витратами. Наприклад, спеціальний підрозділ управляє витратами Європейського соціального фонду, які можуть виявитися важкими для ефективного менеджменту у Великій Британії і в інших членах ЄС.

7. Інтеграція фінансів ЄС в національний бюджет

7.1. Загальні принципи

619. Як зазначалось, система Великої Британії розроблена з урахуванням вимог максимізації прозорості та бюджетної дисципліни в ЄС. Іншої її задачею є підтримання, наскільки це можливо, узгодженості між державними витратами, фінансованими платниками податків Сполученого Королівства через бюджет ЄС та державними витратами, фінансованими британськими платниками податків через національний бюджет.

7.2. Презентація національного бюджету

620. Ділові операції, включені в бюджет ЄС, ніколи не з'являються в дохідній частині національного бюджету. Вони повністю враховуються у витратній частині. Зокрема:

- надходження з бюджету ЄС формують частину планів державних витрат відповідних департаментів (головним чином, сільського господарства та різних департаментів, які відповідають за структурні фонди);

- частина зовнішніх витрат ЄС, умоглядно віднесені до Великої Британії (на теперішній час близько 14 %, еквівалент всієї фінансової частки Британії в бюджеті ЄС), формують частину планів витрат Департаменту міжнародного розвитку (раніше Управління зовнішнього розвитку);

- баланс, який за визначенням є чистим платежем державного сектора, сплаченим Великою Британією в бюджет ЄС, зазначається в планах державних витрат як Програма витрат Казначейства.

621. Казначейство також повністю публікує детальні дані про валовий внесок Великої Британії та його зменшення. Однак, незважаючи на те, що це важливі статистичні дані, вони не використовуються як планові сукупні показники державних витрат.

622. Досвід засвідчує, що в будь-якому році дуже важко точно передбачити чистий внесок Великої Британії. Це робить програму Казначейства для визначення внутрішніх наслідків членства в ЄС особливо мінливою частиною розрахунків національних державних витрат. Ця мінливість може бути достатньою, на грані, для впливу на всю бюджетну стратегію. Іншими словами, вона дозволяє визначити чи достатньо в національному бюджеті є місця для податкової зміни, коригування витрат в інших сферах або для коригування потреби запозичення. Частково це відбувається через особливості Великої Британії, такі як відмінний від інших фінансовий рік (квітень – квітень). А частково – через труднощі в прогнозуванні графіку надходжень та загального показника витрат бюджету ЄС. Останні проблеми характерні і для інших членів ЄС.

7.3. Обробка надходжень з бюджету ЄС в бюджетах департаментів

623. Як пояснено в пункті 5, планування в межах узгоджених сум та менеджмент витрат з бюджету Співтовариства – обов'язки відповідних бюджетних департаментів.

624. Велика Британія використовує детальні заходи, щоб забезпечити пристосування відповідних національних рівнів витрат для відбиття змін на таких самих рівнях в ЄС (в цілому це означає, що зростання витрат ЄС може бути або компенсоване відповідним скороченням національних витрат, або прийняттям рішення про скасування компенсації в конкретному випадку). Це:

- віднесення частки Великої Британії в зовнішніх витратах ЄС до відповідного бюджету британського міністерства;

- корегування відповідної британської програми державних витрат з метою відображення змін на рівні витрат ЄС з внутрішньої політики, головним чином з досліджень та розвитку, а також охоплення широкого спектра інших галузей політики, наприклад, культурної, охорони здоров'я та світи.

625. З перспективи британського уряду в цілому, ці системи дозволяють керівництву країни об'єктивно вирішувати чи реагувати на корегування на рівні бюджету ЄС шляхом компенсації коригування у відповідній частині національного бюджету, чи коригувати національний бюджет в цілому, впливаючи, таким чином, на витрати в галузях національної політики, які ніяк не стосуються політики ЄС. До цього часу, поки розглядаються окремі британські департаменти, є сенс проаналізувати, чи надають запропоновані корегування витрат ЄС – в галузях, за які вони відповідальні і з питань, яких

ведуться переговори в Брюсселі – еквівалентну якість за гроші витратам рівної суми через національний бюджет. Таким чином, і відповідним департаментам, і тим, з якими ведуться переговори в ЄС, нагадують, що бюджет Співтовариства не є безкоштовною річчю. Це є важливим зауваженням для бюджетної дисципліни.

626. Ці заходи не застосовуються до надходжень до структурних фондів Великої Британії, до яких застосовуються додаткові вимоги ЄС. Але від департаментів вимагають включати ці надходження в їхні плани державних витрат.

627. Казначейство з радістю готове надати додаткові відомості про ці системи на запит.

8. Сфери стратегічного інтересу до міністерств фінансів ЄС

8.1. Центральні фінансові функції

628. З наступних параграфів буде видно, що Казначейство відіграє операційну роль у сплаті внесків, у прогнозуванні та моніторингу, в інтересах національного бюджету, валових внесків, надходжень і, таким чином, чистого внеску. Безперечно Казначейство також має стратегічний інтерес до цих питань.

629. Повсюдно діяльність Казначейства у фінансах ЄС переважно стратегічна. Вона спрямована на гарантування ефективності систем та сумісності загального стрижня політики з економічними та фінансовими цілями. Дійсно, досвід свідчить, що є ряд сфер, в яких Казначейство – подібно до інших міністерств фінансів – потребує здійснення такого стратегічного впливу. Деякі з цих сфер розглядаються в наступних параграфах.

8.2. Фінансовий менеджмент та шахрайство

630. Ділянкою, в якій Казначейство, подібно до інших міністерств фінансів ЄС, вважає за необхідне проявляти пильний інтерес, є зміцнення фінансового менеджменту та антишахрайських механізмів ЄС. Зараз робота на цій ділянці покладена на групу особистих представників міністерств фінансів комісії з SEM 2 000 ("PRG"). Однією із задач групи є заохочення національних міністерств до ретельного розгляду поліпшення фінансового менеджменту фондів ЄС.

631. Це відбиває велике зацікавлення міністерств фінансів результативністю систем ЄС навіть при тому, що вони взагалі не здійснюють детального управління. Це також підтверджує той факт, що центральні фінансові функції інститутів ЄС все ще відносно слабкі, порівняно з такими функціями в багатьох країнах Співтовариства. Значні зусилля докладаються для досягнення необхідних поліпшень, але вони ще не завершені. Подальші значні зміни вірогідні впродовж наступних декількох років.

632. Міністерства фінансів безпосередньо залучені в розробку політики ЄС з відповідних питань, таких як стосунки між Управлінням фінансового контролю комісії та еквівалентними органами в країнах ЄС (служби внутрішнього аудиту, які консультують відповідальних за облік службовців у Великій Британії). Існують також питання політики зовнішнього аудиту, наприклад, розширення повноважень Європейського суду аудиторів (ECA) та співробітництво між ним та національними аудиторськими інститутами (NAIs); розвиток критерію "якість за гроші" та оцінювання політики ЄС.

8.3. Бюджетна дисципліна

633. Ділянкою, в якій Казначейство Сполученого Королівства має стратегічний інтерес, є вдосконалення механізмів бюджетної дисципліни в ЄС. Це – комплекс правових та процедурних заходів для забезпечення встановлення і підтримання планів витрат на допустимих рівнях, а також суміщення політичних рішень в індивідуальних секторах із загальними межами витрат. З одного боку, поліпшення бюджетної дисципліни вимагає зміцнення ролі тих служб Комісії, обов'язки яких аналогічні міністерствам фінансів (особливо DG XIX). З іншого – бюджетна дисципліна вимагає спільної уваги міністрів фінансів через ECOFIN і Раду бюджету та через втручання міністерств фінансів у координацію національних позицій у столицях.

634. Природно, що міністерства фінансів також стурбовані фінансовими наслідками певних напрямів політики Співтовариства або через загальну вартість (особливо в сільському господарстві), або через складність пристосування широкого спектра політичних рішень, які приймаються різними радами в межах існуючої фінансової структури (особливо щодо внутрішніх витрат), чи через те, що окремі пропозиції можуть порушити законодавство ЄС або мати небажані характеристики (такі як піддати бюджет ЄС ризикам дисбалансу статей звіту). Вірогідно, це тенденція відображення інтересу, який міністерства фінансів проявляють щодо розвитку національних напрямів політики особливо, коли це має значні фінансові наслідки або для обсягу витрат, або для потенційних майбутніх зобов'язань, або для бюджетних принципів.

8.4. Ширші напрями політики ЄС з фінансовими та економічними наслідками

635. Існує також третя низка, пов'язаних з ЄС проблем, в яких міністерства фінансів виявляють значний інтерес. Наприклад, більшість проблем, поданих на розгляд Міжурядової конференції, мають значні фінансові наслідки. Так само міністерства фінансів залучені в дискусії національної урядової бюрократії, яка має економічні або фінансові наслідки, тож вони прагнуть здійснити необхідні витрати на релевантні дискусії IGC. Звичайно, міністерства фінансів будуть також відігравати важливу роль в розширенні переговорів та в підготовчих обговореннях реформи існуючої політики ЄС.

9. Адміністративні і процедурні заходи

9.1. Співробітництво між міністерствами фінансів

636. Процедури ЄС забезпечують міністерствам фінансів певні можливості у співпраці для розв'язання вищеназаних проблем. Їхня мета полягає у відведенні належної ваги фінансовим проблемам у процесі прийняття рішень ЄС, нейтралізуючи відносну слабкість центральних фінансових функцій Співтовариства та компенсуючи той факт, що більшість справ ЄС здійснюється міністерствами закордонних справ чия компетенція скоріше розповсюджується на галузь зовнішньої політики ніж управління. Зокрема, як показала дискусія на неофіційному засіданні ECOFIN в Нордвікі в квітні 1997 р., ця організація збільшує власні виконавчі повноваження над ширшою сферою бізнесу.

637. Звичайно, міністерства фінансів мають можливості для неформального співробітництва із своїми партнерами з країн ЄС.

9.2 Організація бюджетних справ ЄС в міністерствах фінансів

638. Більшість країн ЄС мають у власних міністерствах фінансів підрозділи, які спеціально відповідають за бюджетні проблеми ЄС. У Великій Британії цей підрозділ розташований в європейській частині Міжнародного управління фінансів, хоча певні зобов'язання щодо сільськогосподарських та структурних витрат зараз віддані сферам державних витрат департаментів з діагональними зв'язками звітності на європейському просторі. Європейський фінансовий підрозділ Казначейства має діагональні зв'язки звітності з координаторами національного бюджету і горизонтальні – з бухгалтером Казначейства, який відповідає за фізичні платежі або внески. Схожі структури існують в Німеччині та Нідерландах.

639. Згідно іншої моделі фінансовий підрозділ ЄС розташовується в бюджетному управлінні міністерства фінансів з координаційними зв'язками з європейською або міжнародною сторонами, які б типово відповідали за бізнес ECOFIN. Ми розуміємо, що в загальних рисах – це позиція Франції, Бельгії, Швеції та Австрії.

640. В деяких інших країнах ЄС, особливо в тих, які мають значні чисті надходження з бюджету Співтовариства, структури міністерства фінансів можуть відігравати більшу роль в центральному управлінні надходженнями з бюджету ЄС. Ми розуміємо, що так відбувається в Ірландії, Іспанії та Італії.

9.3. Стосунки міністерства фінансів з іншими міністерствами

641. Як завжди детальна організація адміністративних систем буде відбивати національні уподобання, різні національні системи та політичні й культурно-адміністративні міркування. Не існує ідеальної моделі. Однак ясно, що для того, аби бути ефективним в цій галузі міністерствам фінансів необхідно звертати увагу на такі основні пункти:

- міністерства фінансів повинні мати достатньо сильні повноваження (юридичні, політичні або інституційні), для того щоб реально впливати на інші міністерства, з якими вони працюють, особливо на міністерства сільського господарства, міністерства закордонних справ та служби прем'єр-міністра;
- вони повинні бути споряджені для ведення справ безпосередньо з іншими міністерствами фінансів;
- особам, які обіймають фінансові посади в ЄС, потрібно мати здатності, навички та підготовку для здійснення справ ЄС, а також традиційні для міністерства фінансів навички. Є, звичайно, й інші області діяльності міністерства фінансів, де потрібні специфічні для співробітників ЄС навички, наприклад в монетарній галузі та в області фінансових інститутів. В цілому, міністерствам фінансів потрібно поступово створювати кваліфіковані кадри для роботи в ЄС. Казначейство Великої Британії, після 25 років членства в ЄС, все ще працює в цьому напрямі;
- в цілому, якщо треба зробити вибір, можливо, краще використовувати персонал з навичками роботи ЄС у справах Співтовариства навіть якщо цей персонал не ті, хто іншим шляхом був би обраним для виконання особливого завдання. Призначення штатних працівників лише тому, що вони обіймають відповідну посаду в міністерстві з функціями, які не стосуються ЄС, можуть призвести до складнощів, якщо індивідуум не має відповідних до роботи в ЄС навичок та здібностей.

9.4. Постійне представництво в Брюсселі

642. Багато фінансових справ ЄС, особливо щодо бюджету ЄС, звичайно проводяться через Постійне представництво в Брюсселі, яке відіграє ключову роль у виробленні політики. Більшість з шести посадових осіб в Постійному представництві Великої Британії, які залучені у фінансові справи ЄС, направляються з Казначейства або інших фінансових агенцій (наприклад, митниця, Акцизне управління або банк Англії). Ми розуміємо, що це стосується й інших країн ЄС.

643. Досвід свідчить, що дуже тісне співробітництво та відкрита й ефективна комунікація між національними столицями і перманентним представництвом все ж таки суттєві для ефективного ведення справ. Також досвід свідчить, що присутність призначених експертів (та стратегічних аналітиків) з фінансових справ ЄС у Постійних представництвах не замінює наявність таких експертів (та стратегічних аналітиків) у міністерствах фінансів у столицях, і навпаки.

10. Перспектива фінансового менеджменту впродовж наступних декількох років

644. У решті цієї статті увага зосереджується на специфічних питаннях систем фінансового менеджменту ЄС. Суть полягає в тому, що претенденти на членство в ЄС в разі вступу повинні будуть відповідати вимогам, більш суворим ніж існуючі.

645. Співтовариство вдалося до ширококомаштабної програми реформ фінансового менеджменту. Порядок денний реформ можна віднести до суттєвих змін статей фінансового менеджменту в договорі, погодженому в Маастріхті. Цей порядок денний охоплює багато з того, про що розповідається в цій статті.

646. Головні підстави для реформи – визнання того, що здатність Комісії до складання бюджету та фінансового менеджменту не відповідає зростанню бюджету ЄС і що в ключових аспектах процедури Комісії застаріли. У політичному сенсі це перетворюється на серйозну громадську занепокоєність в країнах-членах щодо поганого, а інколи й неправильного використання фондів ЄС. Політичне та громадське роздратування рівнем порушень та шахрайства в більш ніж одній країні ЄС перешкоджає ратифікації зростання верхньої межі власних ресурсів, погодженого в 1992 р.

647. Є також загальне відчуття, що необхідно розширити співробітництво між інститутами ЄС та її членами. Зокрема, без міцнішого співробітництва між Комісією, відповідальною за виконання бюджету, і членами ЄС, які витрачають понад 80 % бюджету, неможливо досягти покращання в масштабі, який вимагає громадська думка.

11. SEM 2 000

648. Надійний і ефективний менеджмент 2 000 – програма з реформи фінансового менеджменту, започаткована Комісією ЄС.

649. *Перший і другий етапи* стосуються внутрішніх структур Комісії. Наголос робиться на підвищенні відповідальності виробничих підрозділів. Полягає у відході від традиційного *ex ante visa* фінансового контролю, жорсткого розділу між *ordonnateur*, *comptable* і *controlleur* та передбачає рух назустріч системі, яка покладає на менеджерів більше відповідальності і, перш за все, більше підзвітності за використані ними ресурси.

650. Першим кроком стало створення відповідних фінансових підрозділів у бюджетних генеральних директоратах та збільшення кількості, підвищення якості, і статусу штатних працівників. З часом генеральні директорати стануть відповідальнішими за використання ресурсів, що дасть бажаний ефект вивільнення штатів в DG XX (фінансовий контроль) від рутинних контрольних обов'язків для ефективнішого спрямування ресурсів експертизи на кращу практику, якість за гроші, консультування та внутрішній аудит.

651. Паралельно, нова бюджетна система надає DG XIX роль, більше схожу на бюджетне міністерство в підготовці попереднього проекту бюджету Комісії.

652. *Третій етап* SEM 2 000 охоплює відносини між Комісією та країнами-членами як партнерів у роботі бюджету ЄС. Це включає в себе:

- більш точне визначення прийнятності витрат із структурних фондів;
- встановлення структурованих робочих стосунків між Управлінням фінансового контролю Комісії та рівнозначними відомствами членів ЄС (фінансовий контроль або аудит відповідно до системи), з тим щоб уникнути збігів та підвищити ефективність використання цих інспекційних ресурсів. Це зафіксовано в "Протоколах" між фінансовим контролером Комісії і її партнерами, більшість яких вже підписали цей документ;

- більш конструктивне партнерство між ЕСА, Комісією та країнами-членами ЄС (знову в їхній ролі менеджерів фондів бюджету ЄС), включаючи стеження за коментарями ЕСА країнами-членами, а також Комісією, сподівання, що члени ЄС відповідатимуть на критику Комісії їхнього фінансового менеджменту коштів ЄС;

- співробітництво в питаннях прогнозування готівкових потоків, для зменшення непередбачених вимог до країн-членів фінансувати бюджет ЄС;

- поширення принципу накладення фінансових штрафів на члена ЄС, який погано управляє фондами Співтовариства в галузі сільського господарства, де цей принцип вже застосовується, на інші галузі бюджету. Це вимагає різних систем "заборони", які використовуються в сільському господарстві.

653. Було б помилкою прогнозувати яких цілей досягнуть ці удосконалення, на момент наступного розширення ЄС. Але доцільно припустити, що:

- в роботі бюджету ЄС буде розширене співробітництво між Комісією та членами ЄС;
- зросте відповідальності і в робочих підрозділах Комісії, і в органах членів ЄС, які користуються грошима Співтовариства;

- наголос скоріше буде зроблено на здатності систем країн-членів відповідати загальному стандарту діяльності, ніж на стандартизації цих систем. Іншими словами, співробітництво буде здійснюватись на основі поваги до існуючих систем за умови, що при необхідності вони будуть удосконалені;

- будуть ширше використовуватись штрафні санкції за неправильне управління, як доповнення до покладення більшої відповідальності та підзвітності на людей, які керують напрямками політики.

654. Нарешті, вірогідно, що Європейський парламент буде відігравати більшу роль у притягненні до звіту тих, хто відповідає за кошти ЄС, спираючись на досвід свого комітету з бюджетного контролю та успішно функціонуючої тимчасової комісії з розслідувань транзитних шахрайств.

Додаток 1. Технічна примітка щодо стосунків між бюджетом Європейського Співтовариства та національними державними фінансами у Великій Британії

1. Вступ

655. Ця примітка характеризує головні риси стосунків між бюджетом ЄС та національним бюджетом. Її ціль – допомогти переважно тим, кому радше потрібно знати про вплив фінансів Співтовариства на національні державні фінанси, ніж мати путівник по фінансам ЄС.

2. Основні цифри

656. На даний час бюджет ЄС витрачає близько 70 млрд фунтів стерлінгів, що приблизно дорівнює всім витратам місцевих властей Великої Британії (у червні 1997 р. за фунт стерлінгів давали близько 1.40 ECU). Валовий внесок Британії становить, як правило, близько 14 % від цієї цифри. Загальні надходження державного сектора Великої Британії з року в рік коливаються, але, порівнюючи один рік з іншим, зупинимось на цифрі 8 % бюджету ЄС (4,5 млрд фунтів стерлінгів). У визнання розриву між її валовим внеском та надходженнями, Велика Британія отримала зменшення свого чистого внеску на дві третини з відставанням на рік. В 1996 р. скорочення становило близько 2 млрд фунтів стерлінгів, а чистий внесок близько 2,5 млрд; цифри ці з року в рік значно коливаються.

3. Дохідна частина бюджету

657. Фінанси ЄС зовсім не є характерною рисою дохідної частини бюджету Великої Британії. Деякі податки надходять до бюджету ЄС повністю (традиційні власні ресурси, тобто митні збори та платежі за цукор і сільськогосподарську продукцію) або частково (ПДВ). Вони з'являються в національному бюджеті як будь-які інші доходи і фіксуються у фінансовому звіті та бюджетному звіті як такі.

4. Витратна частина бюджету

4.1. Загальні принципи

658. В Сполученому Королівстві вся інформація про вплив фінансів ЄС міститься у витратній частині національного бюджету, з тим щоб надати парламенту та платникам податків якомога змістовнішу інформацію. Для того щоб забезпечити, наскільки це можливо, оптимальний розподіл державних витрат Великої Британії з обох бюджетів, були розроблені детальні заходи, хоча очевидно, що Велика Британія слабо контролює обсяг і розподіл витрат з бюджету ЄС. Ці системи також посилюють бюджетну дисципліну національного бюджету та бюджету ЄС. Вони мають на меті розвінчати враження, що бюджет ЄС – це дармова річ і компенсувати, наскільки можливо, слабкість центральних фінансових функцій інститутів ЄС. Ряд інших країн-членів переслідують схожі цілі, у Франції, скажімо, валовий внесок показано як “податок” дохідної частини національного бюджету.

4.2. Планування державних витрат

659. Ключові пункти:

- витрати державного сектора Великої Британії, фінансовані надходженнями з ЄС, розглядаються як витрати відповідних британських департаментів (в основному, сільського господарства і структурних фондів). Департаменти потребують покриття державних витрат, тобто повноваження витратити, для видатків, фінансованих цими надходженнями, таким самим шляхом, як покриття будь-яких інших державних витрат;

- частка Великої Британії (близько 14 %) від вартості зовнішньої допомоги ЄС формує частину бюджету Управління міжнародного розвитку і планується як така;

- чистий внесок Великої Британії, технічно зображений як “чисті платежі”, розглядається як окрема програма, за котру відповідає Казначейство.

660. Іншими словами, у планах державних витрат британські надходження з ЄС розглядаються як витрати відповідних департаментів. Надходження плюс чистий внесок дорівнюють валовому внеску після зменшення, який є (порівнюючи один рік з іншим) готівковою сумою, яку Велика Британія реально передає до ЄС.

661. Додатково до надходжень державного сектора, британський приватний сектор отримує безпосередньо з ЄС платежі, які фінансуються чистим внеском Великої Британії до ЄС. Це становить близько 500 млн фунтів стерлінгів на рік (більшість з яких для досліджень), що включаються до розрахунку зменшення внеску Великої Британії.

662. Іншим поглядом на це є класифікація внеску Британії в термінах трансфертів ресурсів, тобто скоріше в економічних, ніж юридичних термінах.

| | <i>Приблизна тенденція зміни сум на даний час (млрд фунтів стерлінгів)</i> |
|---|--|
| Валовий внесок <i>за відрахунком зменшення</i> ²¹ | 9,1 (2,4) |
| Валовий внесок після зменшення (оплата готівкою) <i>за відрахунком надходжень державного сектора Великої Британії</i> | 6,7 (4,3) |
| Чистий внесок Сполученого Королівства <i>за відрахунком</i> ²² <i>“частки” Британії в бюджеті допомоги ЄС (відноситься до DFID), тобто трансферти в треті країни</i> | 2,4 (0,6) |
| “Чисті платежі” Великої Британії (планова сукупна величина державних витрат) <i>за відрахунком трансфертів приватному сектору через бюджет ЄС</i> | 1,8 (0,4) |
| Трансферт Великої Британії решті ЄС | 1,3 |

²¹ На основі попереднього року.

²² Також за відрахунком деяких подальших незначних коригувань.

663. Історично витрати ЄС зростають набагато швидше, ніж національні. Наслідком цього є те, що для даних реальних державних витрат зростання чистого внеску Великої Британії витіснить національні пріоритети витрат, оскільки менше грошей залишиться для витрачання у Великій Британії. Але зростання валового внеску також впливає на національні пріоритети, навіть якщо надходження Великої Британії зростають настільки, що дозволяють підтримувати стабільність чистого внеску, оскільки це надходження з бюджету ЄС, витрати якого не обов'язково відповідають національним пріоритетам.

664. Системи державних витрат Великої Британії мають ряд особливостей, призначених для компенсації цих впливів. Основний принцип полягає в тому, що зростання витрат в ЄС скоріше повинно компенсуватися, наскільки це можливо, скороченням рівноцінних витрат Великої Британії, ніж паралельним скороченням витрат Сполученого Королівства в цілому. Цей принцип колишній міністр бюджету Франції описав як *principe de constance*, йому слідують й інші члени ЄС. У Великій Британії це такі механізми.

665. По-перше, департаменти Великої Британії повинні мати повне покриття державних витрат (тобто повноваження витратити згідно з їхніми узгодженими планами витрат) для видатків, фінансованих з бюджету ЄС, тобто вони не можуть просто прийняти гроші з Брюсселю і додати їх до своїх планів. Двома основними областями є:

- *сільське господарство*, яке є *sui generis* (унікальним) тому, що значна частка сільськогосподарської політики визначається Співтовариством і витрати в рамках загальної сільськогосподарської політики набагато більші, ніж національні;
- *структурні фонди*, для яких існує накопичувальний механізм, розроблений з метою контролювати механічні труднощі в плануванні надходжень ЄС. По суті, цей механізм є формою страхування від непередбачуваних нестач в забезпеченні надходжень, в яких бере участь більшість відповідних департаментів (Шотландія і Уельс не беруть участі, оскільки вони використовують свої "блоки" для згладжування піків і трансфертів в надходженнях).

666. Законодавство ЄС вимагає, щоб витрати структурних фондів були "додатковими" до того, що витратили б члени ЄС іншим шляхом. Чинні додаткові вимоги ЄС полягають в тому, що національні фінанси для структурних цілей не повинні бути меншими, ніж в попередній програмний період. Як і інші члени ЄС Велика Британія регулярно демонструє Комісії, що вона поважає ці вимоги.

667. Система приписування застосовується до зовнішніх витрат ЄС, тобто на допомогу країнам, які не є членами ЄС. Частка Великої Британії в цьому включена в плани DFID, тобто наявна сума витрат DFID на двосторонню допомогу є їхніми сукупними асигнуваннями без суми допомоги ЄС, яка вважається, що буде профінансована Великою Британією. Схожі структури застосовуються для інших зовнішніх витрат, тобто на спільну зовнішню політику і безпеку, хоча суми набагато менші.

668. Нарешті, механізм EUROPE²³ застосовується до напрямів внутрішньої політики ЄС (дослідження, трансєвропейські мережі або TENS²⁴ та безліч малих напрямів політики в культурі,

²³ Термін EUROPE походить від "Європейський" та "Огляд державних витрат" – процедура у Великій Британії для регулювання державних витрат.

охороні здоров'я, навколишньому середовищі і т. ін.). Більшою частиною ці напрями включають трансферти безпосередньо в приватний сектор членів ЄС, наприклад для досліджень, хоча є також трансферти державного сектора. Принципом тут є те, що коригування на рівні витрат ЄС компенсуються коригуваннями в рівноцінній області національних витрат. Ефект подібний до такого самого в системі приписування бюджету DFID; зростання витрат ЄС означає, що більший об'єм робіт Великої Британії розподіляється Брюсселем і менший – Лондоном. Але механізм відмінний, враховуючи той факт, що велика кількість департаментів і їхніх програм витрат мають бути покриті через широту та розмаїття витрат внутрішньої політики ЄС.

669. Механізм EUROPEES компенсує відповідні надходження державного сектора Великої Британії від загального коригування. З такими надходженнями поведуться так як описано вище.

670. EUROPEES діє через скорочення до відповідних базисних ліній департаментів. Департаменти повинні навести аргументи на користь додаткових асигнувань, якщо вони відчують, що не зможуть пристосуватися до цих скорочень без шкоди їхнім національним цілям.

²⁴ Трансєвропейські мережі – це головним чином залізничні й інколи автостради та мережі інформаційних технологій.

**Менеджмент діяльності
Європейського коригуючого і гарантійного фонду
для сільського господарства (EAGGF)
в країнах-членах ЄС**

Брайан Грей²⁵

1. Процес прийняття рішень

671. Фактично всі заходи гарантійного фонду на 100 % фінансуються ЄС²⁶. Однак платежі, здійснені членами ЄС, відшкодовуються Комісією приблизно через п'ять тижнів після щомісячної загальної сплати.

672. Кожен захід визначено в загальних термінах в Уставі Ради, а детальні положення встановлені в інструкціях Комісії. Рішення Ради ґрунтуються на плані Комісії, який до подання до Ради міністрів сільського господарства розглядається представниками членів ЄС в технічному комітеті (Спеціальний аграрний комітет, SCA), а потім COREPER (постійними представниками країн-членів ЄС в Брюсселі). Комісія приймає рішення після консультації з комітетом управління відповідного аграрного сектора, ознайомлення з їхньою офіційною думкою.

673. Як тільки прийнято рішення щодо певного заходу та інструкції набувають чинності, члени ЄС повинні втілити його у життя. Для того щоб зробити це, кожна держава приймає національне законодавство з метою розподілення між відповідними службами обов'язків отримувати заявки на допомогу, перевіряти прийнятність цих заявок, задовольняти їх та зберігати відповідні документи. Національним законодавством встановлюються також детальні правила, які визначають такі питання, як зміст форми на заявку, додатків і документів, що зберігаються аплікантами, та методи перевірки прийнятності й точності заявки.

2. Комплектування кадрами Управління операцій гарантійного фонду в Брюсселі

674. Як тільки політика в економічному секторі погоджена Радою міністрів сільського господарства, подальша експертиза пропонованого заходу значною мірою стосується шляхів його імплементації в країнах ЄС. Таким чином, чиновники SCA є старшими посадовими особами в службі, відповідальної за імплементацію напрямів політики, а ті, хто працює в управлінських комітетах, є представниками цієї служби або виробничих департаментів, зацікавлених в обговоренні плану. Мета членів ЄС – гарантувати, щоб остаточно прийняті постанови фіксували їхні специфічні умови і щоб персонал, відповідальний за їхнє здійснення, повністю розумів, як слід інтерпретувати і втілювати в життя ці інструкції.

²⁵ Брайан Грей з 1992 р. начальник підрозділу DG VI, AI.3, відповідального за перевірку надійності рахунків Європейського коригуючого і гарантійного фонду для сільського господарства (EAGGF). Раніше він працював як посадова особа з Європейським судом аудиторів в галузях допомоги розвитку (10 років) та з Гарантійним фондом (3 роки). Він – дипломований англійський бухгалтер, до 1978 р. був менеджером аудиту для Deloitte's, фірми державних бухгалтерів, в Замбії і Лондоні.

²⁶ Виключення стосується супутніх заходів (агроекологічні, допомога доходам та лісному господарству), які на 50 або 75 % співфінансуються ЄС.

675. Глибоке розуміння юридичних текстів необхідне, але засідання комітету повинні відвідувати не лише адвокати; керівний виробничий персонал може найбільше сприяти розробці реально здійсненних заходів.

3. Організація служб в країнах ЄС

676. Загальним принципом є те, що члени ЄС вільні здійснювати заходи гарантії шляхом, який вони вважають найпридатнішим, дотримуючись норм національних правових та адміністративних систем. Кошти на управління надає країна ЄС, а не бюджет Співтовариства²⁷, за винятком певних внесків, здійснюваних час від часу за витрати на нові або модернізовані системи контролю.

3.1. Процедура розгляду, перевірки та оплати заявок

677. Найпоширенішою організаційною моделлю розгляду заявок є:

- зосередження в одному департаменті управління коштами допомоги комерційному та торговельному секторам (експортні відшкодування, накопичення валютних коштів, обробка коштів допомоги);
- надання регіональним департаментам права управління коштами допомоги індивідуальним виробникам (орані сільськогосподарські культури, надбавки за тварин).

678. Логічне обґрунтування останнього заходу полягає в тому, що з неминучими неточностями та помилками в заявах великої кількості заявників найлегше буде впоратися на локальному рівні і що лише регіональні власті можуть мобілізувати численних інспекторів, потрібних для перевірок безпосередньо на фермах.

679. Для досягнення логічного розподілу обов'язків, перевірка правдивості заявок на допомогу повинна здійснюватися не чиновниками департаменту, відповідального за отримання та санкціонування заявок, а департаментами технічно компетентними в питаннях здійснення фізичних перевірок. Такими технічними департаментами можуть бути служби ветеринарного нагляду, агрономії, лабораторії, експертизи молочних продуктів.

680. Хоча необхідно передати вирішення різних задач регіональним та технічним службам для того, щоб дати можливість розглядати кожну заявку, інформація про всі заявки повинна бути централізованою, для того щоб дозволити членам ЄС здійснити перехресні перевірки на кшталт тих, що вимагаються інтегрованою контрольною системою²⁸; забезпечити захист платіжних процедур; дозволити Комісії перевіряти процедури обробки заявок.

681. Централізація реєстрації та обліку інформації є обов'язком платіжних агентств. Від кожного члена ЄС вимагається, згідно зі статтею 4 Інструкції (ЕЕС) n° 729/70, створювати якомога менше платіжних агентств, через їхні інституційні та конституційні обмеження, і забезпечити високий ступінь контролю над їх фінансовими та обліковими процедурами. Різні елементи систем контролю зазначені в додатку до Інструкції (ЄС) n° 1663/95.

²⁷ Стаття 1 (4) інструкції 729/70.

²⁸ Інструкція 3508/92 OJ n° L355 від 5 грудня 1992 р.

682. Зокрема це – платіжне агентство, штат якого має бути укомплектований чиновниками з високим ступенем компетентності в галузях комп'ютерних систем, фінансів та аудиту, оскільки це – платіжне агентство, яке, в остаточному рахунку, гарантує, що всі вимоги законодавства ЄС будуть додержані ще до того, як будуть санкціоновані платежі за заявками. Платіжне агентство, як визначено Комісією²⁹, також повинно зберігати детальну документацію з інформацією щодо заявок. Воно повинно зберігати і контролювати перевірку авансів, наданих відповідно до багатьох схем допомоги, перевіряти виконання наказів про повернення коштів.

683. Якщо створено більше одного платіжного агентства, то має бути призначено координаційний орган, який виступатиме єдиним співрозмовником з Комісією та сприятиме універсальному застосуванню правил ЄС.

3.2. Аудиторські відділи

684. Від членів ЄС вимагається заснувати два департаменти, відповідальні за *ex post* аудити. Одним є сертифікаційний орган, від якого вимагається здійснювати щорічний аудит рахунків платіжних агентств і повідомляти про їхню відповідність акредитаційним критеріям. Другим – служба, відповідальна за перевірку правильності рахунків усіх бенефіціантів гарантійного фонду, за винятком індивідуальних виробників. Штат обох укомплектований чиновниками, навченими методиці аудиту, а також, у випадку *ex post* розслідувань, митними інспекторами.

4. Перевірка надійності рахунків

685. Згідно статті 2 і 3 Постанови (ЕЕС) 729/70, лише Комісія уповноважена приймати для фінансування з боку ЄС платежі, які повністю відповідають правилам співтовариства. Ці правила вимагають перевірки певної частини заявок на допомогу, а перевірки мають бути достатньо ефективними, щоб запобігти шахрайству і порушенням або викрити їх³⁰. Таким чином, Комісія має право відмовляти у фінансуванні тим індивідуальним заявкам, які не відповідають правилам ЄС і які не були належно перевірені до платежу.

686. Згідно з процедурою перевірки надійності рахунків, Комісія перевіряє імплементацію гарантійного фонду країнами ЄС. Вона:

- перевіряє надійність щорічних рахунків платіжних агентств, головним чином, через перевірку звітів та сертифікатів сертифікуючих органів і щороку приймає рішення про визнання задекларованих сум;
- робить візити до країн ЄС з метою перевірки умов використання фондів коштів членами ЄС, якщо вони незадовільні і є ризик втрати коштів, Комісія може повернути собі всі задекларовані витрати або їх частину³¹.

687. Коли необхідні контрольні операції здійснюються не службами країн ЄС, приймається рішення про відмову в певному відсотку платежу, найчастіше 2, 5, або 10 %³². До прийняття такого

²⁹ Рішення 2732 від 3 жовтня 1996 р. (не публікувалось).

³⁰ Стаття 8 Інструкції 729/70.

³¹ Стаття 5 Інструкції 729/70.

³² Документ VI/216/93, додаток 2.

рішення член ЄС має можливість обговорити та пояснити дані, надіслані до Комісії, спочатку в письмовій формі, а потім в процесі двостороннього обговорення. Є також можливість подати справу до узгоджувального органу³³, який складається з п'яти незалежних експертів вищого рівня. Коли Комісія приймає остаточне рішення, сума, у якій відмовлено, забирається у країни ЄС, яка пізніше може оскаржити це рішення в суді ЄС.

688. Суми, скориговані таким шляхом, можуть бути досить значними, тому в інтересах країни ЄС гарантувати, щоб адміністративні процедури відповідали стандартам, навіть якщо витрати на адекватне укомплектування штатами і обладнанням її служб виявляться високими.

689. Політика Комісії із застосування цих коригувань може здатися надмірно жорсткою і каральною, але її слід розглядати на тлі сприйняття, в очах громадськості, що спільна аграрна політика потерпає від надзвичайно високого рівня порушень норм та шахрайства і забезпечує можливості для зловживання. Підтримана Європейським парламентом і Європейським судом аудиторів, Комісія уповноважена змусити членів ЄС з надзвичайною серйозністю контролювати платежі гарантійного фонду.

690. За останні роки приклади найсуттєвіших коригувань, у вигляді затребуваних назад з країн ЄС сум, стосуються провалів здійснення режиму квоти на молоко (Італія, Іспанія), невдачі із введенням в дію реєстру щодо оливок і комп'ютерної картотеки оливкового сектору економіки (Греція, Іспанія), нездійснення належного контролю над державними запасами яловичини (Франція, Німеччина, Ірландія, Італія, Велика Британія) та зернових (Франція, Італія), невдачі із застосуванням ефективних перевірок експортних відшкодувань (більшість країн ЄС).

³³ Рішення 94/442/ЄС від 1 липня 1994 р.

Фінансовий контроль та аудит в Європейському Союзі

Алан Пратлей³⁴

1. Вступ

691. Метою фінансового контролю в ЄС є гарантування платникам податків через Раду міністрів та Європейський парламент того факту, що фінансові кошти ЄС управляються належним чином і витрачаються відповідно до цілей Союзу та загальних і галузевих постанов. Поточний бюджет ЄС становить близько 90 млрд єкю. Оскільки EAGGF-Гарантійний фонд (охоплює імплементацію спільної аграрної та риболовецької політики) і структурні фонди разом репрезентують близько 80 % бюджету, важливість скоординованого фінансового контролю і аудиту між Комісією, членами ЄС та Європейським судом аудиторів є самоочевидною. Не менш важливе це й в інших сферах.

2. Фінансовий контроль і аудит на рівні Комісії та поза нею: огляд

692. Належний фінансовий менеджмент в Комісії базується на внутрішньому контролі в бюджетних департаментах, який забезпечують ресурсні управління або підрозділи фінансового менеджменту; на внутрішньому аудиті, який забезпечує Генеральний директорат з фінансового контролю (DG XX); на зовнішньому аудиті, який здійснює Європейський суд аудиторів.

693. Належний фінансовий менеджмент поза Комісією базується на внутрішньому контролі в національних, регіональних та місцевих організаціях, відповідальних за витрати; на внутрішньому аудиті, який забезпечують спеціальні підрозділи в міністерствах (або центральні органи на кшталт *Inspection Générale des Finances in France*); на зовнішньому аудиті, який здійснюється на національному, регіональному і місцевому рівнях.

694. Коли кошти ЄС витрачають в країнах-членах виникає потреба у внутрішньому контролі та зовнішньому аудиті, які здійснюються завдяки тісному співробітництву Комісії з членами ЄС. Це можна проілюструвати так:

1. Внутрішній контроль витрат, що регулюються і здійснюються безпосередньо ЄС, забезпечує керівництво Генерального директорату з *ex ante* схваленням фінансових операцій, а внутрішній аудит – Генеральний директорат з фінансового контролю (DG XX). (У випадку надання допомоги країнам, які не є членами ЄС, залучаються державні служби країни-бенефіціанта).

2. Внутрішній контроль витрат, що фінансуються спільно з ЄС, в країнах ЄС здійснюють національні, регіональні або місцеві державні служби (у випадку розслідування залучають державні корпорації, університети або приватний сектор), зовнішній аудит – Генерального директорат з фінансового контролю та служби Комісії (спільно з відповідними внутрішніми аудиторами в країнах ЄС у випадку структурних фондів і досліджень).

³⁴ Містер Алан Пратлей з 1990 р. заступник фінансового контролера Комісії Європейських Співтовариств. Він прийшов у Комісію в 1973 р. і працював у сфері управління і фінансового контролю, включаючи період на осаді заступника *Chef de Cabinet* Спеціального уповноваженого, відповідального за бюджет, фінансовий контроль і управління, а також як директор Генерального управління.

3. Для витрат EAGGF-Гарантійного фонду, які повністю фінансує ЄС, але якими управляє країна ЄС, внутрішній контроль здійснюють акредитовані національні агентства країн-членів, а внутрішній аудит – національний контрольний орган, Генеральний директорат з фінансового контролю і уповноважений Генерального директорату.

695. Зовнішній аудит в усіх випадках здійснює Європейський суд аудиторів у співробітництві, при необхідності, з органами зовнішнього аудиту членів ЄС, і певною мірою у неофіційному співробітництві з органами зовнішнього аудиту країн-бенефіціантів.

696. Комісія, як орган, що несе офіційну відповідальність за виконання бюджету ЄС, повинна зуміти показати, що адекватний внутрішній контроль існує на всіх рівнях і що вона забезпечує або використовує відповідну функцію внутрішнього аудиту як для прямих витрат, так і в разі, коли кошти ЄС платяться і управляються членами ЄС або агентствами. В останньому випадку важливо забезпечити адекватний і універсальний рівень менеджменту й контролю в усіх країнах ЄС.

3. Фінансовий контроль і аудит в Європейській комісії

697. В Європейській комісії фінансовий контроль і аудит організовані таким чином:

1. Для великих програм і акцій витратні зобов'язання надаються самою Комісією. Для допоміжних акцій та менших сум Комісія надає дозвіл на витрати генеральним директорам, виробничим департаментам та призначеним посадовим особам у їх складі.

2. Генеральний директор відповідає за забезпечення адекватного внутрішнього контролю через директорат (або підрозділ), відповідальний за управління людськими й фінансовими ресурсами і безпосередньо підзвітний йому. Цей директорат (або підрозділ) діє як протитяга виробничим директоратам і підрозділам та відповідає за перевірку наявності й функціонування внутрішнього контролю, а також за наявність відповідної функції для проведення *ex ante*, поточного і *ex post* оцінювання. Управління ресурсами відповідає також за перевірки на місці прямих витрат, пов'язаних з діяльністю організацій, які знаходяться поза Комісією.

3. Генеральний директорат з фінансового контролю ревізує внутрішній контроль генерального директорату шляхом *ex ante* перевірки всіх надходжень (включаючи повернення неналежних витрат) і витрат (зобов'язань, платежів) – де це доцільно на вибірковій основі – і шляхом систематичного внутрішнього аудиту менеджменту і контрольних систем генерального директорату, у відповідних проміжках часу. Внутрішній аудит охоплює внутрішні й бухгалтерські ревізії, а також ревізії, діяльності. Функції *ex ante* контролю та внутрішнього аудиту змодельовані на основі аналізу ризику; слабкі системи і діяльність потребуватимуть посиленого контролю та аудиту.

4. Останньою ланкою структури фінансового менеджменту Комісії є бухгалтер, відповідальний за бухгалтерську систему та виконання платежів.

4. Фінансовий контроль і аудит в країнах ЄС

698. Як зазначалося на початку близько 80 % бюджету ЄС управляється і витрачається його членами. Двома головними сферами є спільна аграрна (включаючи рибальство) політика (EAGGF-

Гарантійний фонд) – становить близько 45 % бюджету ЄС – і Структурний фонд та Фонд єдності, які становлять близько 35 % бюджету.

4.1. EAGGF-Гарантійний фонд

699. Комісія повністю фінансує діяльність EAGGF-Гарантійного фонду, і щомісячно розподіляє позички кожній країні ЄС. Останні розподіляють гроші між різними бенефіціантами через платіжні агентства, які або є частиною відповідальних міністерств або контролюються ними. Ці платіжні агентства управляють фондами відповідно до постанов Ради і близько через шість місяців після завершення фінансового року (15 жовтня) подають щорічні рахунки для затвердження Комісією. Інструкції Ради встановлюють детальні правила організації і акредитації платіжних агентств, бухгалтерських процедур, а також частоту та інтенсивність контролю різних дій. Існують також детальні регулюючі положення, які стосуються аудиторської сертифікації рахунків, а також органів, які будуть засновані в кожній країні ЄС для координації роботи платіжних агентств та інших організацій, залучених до операцій EAGGF-Гарантійного фонду.

700. Крім перевірки надійності реальних рахунків, Європейська Комісія відповідальна за щомісячну перевірку/аудит систем менеджменту і контролю в кожній країні ЄС і за здійснення коригувань (як правило, відрахувань) заявлених сум, якщо виявлені порушення. Причиною цих коригувань, які можуть бути накладені впродовж двох років після закінчення фінансового року, включаючи здійснення перевірок з призначеною частотою та інтенсивністю, є нездатність підтримувати задовільні системи.

701. Внутрішній аудит здійснюють Генеральний директорат сільського господарства, Генеральний директорат рибальства та Генеральний директорат фінансового контролю. Зовнішній аудит – Європейський суд аудиторів.

4.2. Структурний фонд і Фонд єдності

702. На відміну від EAGGF-Гарантійного фонду, стовідсоткове фінансування, якого забезпечує ЄС, Структурні фонди здійснюють спільне фінансування з ЄС, вони задумані як товариство, яке використовує існуючі в країнах Співтовариства системи менеджменту і контролю. Від членів ЄС вимагається гарантування спроможності їхніх систем успішно завершити фінансові операції, а також здійснення заходів щодо запобігання порушень і повернення необґрунтованих витрат. Сама Комісія після консультації з членами ЄС може зменшити, призупинити або припинити допомогу операціям або заходам, у ході яких були виявлені порушення або суттєві зміни в природі або умовах їхньої імплементації без попереднього схвалення Комісії.

703. Згідно інструкцій Структурного фонду, від країни ЄС вимагається ознайомлення Комісії із встановленими системами менеджменту і контролю. Член Співтовариства повинен також зберігати та подавати до Комісії будь-які національні контрольні звіти щодо заходів, включених до програм, або щодо інших операцій. Вимагається також призначити органи (як правило, міністерства) для засвідчення обґрунтованості запитів на оплату.

704. Служби Комісії (Генеральні директорати із соціальних справ, сільського господарства, рибальства, регіонального розвитку та фінансового контролю) забезпечують внутрішній контроль як передбачено інструкціями Структурного фонду, що уповноважують їх здійснювати перевірки на місці операцій, фінансованих Структурними фондами та системами національного менеджменту і контролю. Служби Комісії можуть також вимагати від члена ЄС здійснювати на місці перевірки правильності запитів на оплату.

705. Європейський суд аудиторів відповідає за зовнішній аудит структурних фондів.

4.3. Дохід ЄС

706. Власні фінансові ресурси Співтовариства складаються з митних та аграрних платежів, коштів, джерелом яких є ПДВ, а також додаткових коштів, джерелом яких є ВВП. Що стосується традиційних власних коштів (митні та аграрні платежі), то вони збираються із суб'єктів економічної діяльності членами ЄС відповідно до їхніх національних процедур, скоригованих, де це необхідно, згідно з постановами ЄС. Країни ЄС мають власні системи контролю та аудиту. Крім того, служби Комісії можуть вимагати від членів ЄС здійснення перевірок на місці, участі в деяким регулярних перевірках, що проводяться національними властями, а також можуть з власної ініціативи здійснювати перевірки на місці спільно з місцевими -чиновниками.

707. Стосовно коштів, основаних на ПДВ, перевірки та аудити осіб, які сплачують ПДВ, здійснюють національні власті. Служби Комісії перевіряють процедури і фактичні розрахунки, зроблені членами ЄС, для визначення суми, наданої Комісії відповідно до цього ресурсу, а також до коштів, основаних на ВВП.

5. Координація фінансового контролю й аудиту між Комісією і членами ЄС

708. Враховуючи широкий характер операцій в рамках спільної політики в галузях сільського господарства та рибальства (EAGGF-Гарантійний фонд) і структурних фондів, суттєвим виявляється забезпечення найефективнішого використання обмежених ресурсів фінансового контролю і аудиту, які знаходяться в розпорядженні Комісії і членів ЄС. Інструкції структурного фонду вимагають від Комісії забезпечення того, щоб будь-які перевірки здійснювались скоординовано, з тим аби уникнути повторних перевірок предмету впродовж одного й того самого періоду.

709. У 1979 р. Комісія призначила Генеральний директорат з фінансового контролю відповідальним за координацію завдань з контролю на місцях (перевірки та аудити), здійснюваних службами Комісії в країнах ЄС.

710. З цією метою Генеральний директорат з фінансового контролю розпочав дві акції стосовно консультацій з генеральними директоратами, відповідальними за управління в рамках спільної політики в галузях сільського господарства та рибальства (EAGGF-Гарантійний фонд) і структурних фондів.

711. Щодо спільної політики в галузях сільського господарства та рибальства вже є координація між Генеральними директоратами сільського господарства та рибальства і фінансового контролю з метою уникнення збігу їхніх програм контролю та аудиту, а також для забезпечення зосередження зусиль з аудиту на галузях з найбільшим ризиком. Для подальшого покращання координації між

членами ЄС служби Комісії двічі на рік проводять збори з представниками платіжних агентств членів ЄС. Мета – зробити так, щоб з самого початку щорічного контролю та аудиту були наявні погоджені та консолідовані програми.

712. В контексті структурних фондів робота з координації просунулась навіть ще далі. Генеральний директорат з фінансового контролю підписав протоколи або адміністративні домовленості з вісьмома країнами ЄС, а з рештою йдуть успішні переговори. Протоколи або адміністративні домовленості передбачають:

- вирівнювання методології аудиту;
- погодження та консолідування щорічних програм аудиту і обмін завершеними звітами;
- забезпечення аудиторських розслідувань відповідними даними.

713. Від Комісії протоколи підписуються фінансовим контролером, а від країни ЄС – центральним контрольним органом (*Inspection Générale des Finances* у Франції, *Intervención General* в Іспанії), якщо такий існує, або головою відповідного міністерства разом з головою внутрішнього аудиту в країнах ЄС, в яких існують інші контрольні структури. Методологія аудиту, яка використовується Комісією для аудиту систем, є невід'ємною частиною протоколу, доповненого за необхідністю відповідною національною методологією контролю і загальною методологією, що використовується для аудитів окремих програм або дій. Аудити здійснюються окремо або спільно контрольними органами країн ЄС та службами Комісії. Звітами з контролю обмінюються, а національні органи контролю, де можливо, підсумовують основні дані органів аудиту на регіональному та місцевому рівнях.

714. Координаційні збори, Комісії та контрольних органів членів ЄС що, як правило, проводяться двічі на рік, охоплюють всі фонди. На початку осені Генеральний директорат з фінансового контролю надсилає країнам ЄС показові програми аудиту на місцях служб Комісії на наступний рік і просить контрольні органи цих країн подати їхні власні показові програми. Потім проводяться координаційні збори, для яких Комісія готує резюме на дані стосовно кожного фонду в країні ЄС. Дані беруться зі звітів служб Комісії, Європейського суду аудиторів та національних контрольних органів. На основі цих та будь-яких інших даних, які можуть допомогти повному аналізу ризиків, учасники зборів перевіряють показові програми з метою усунення дублювання і складення консолідованої програми, у якій буде врахований наявний аналіз ризику. Європейський суд аудиторів, який отримує всі матеріали зборів, включаючи консолідовану програму, також складає показову програму на наступний рік, яка може врахувати положення узгодженої і консолідованої програми. Другі координаційні збори проводять в червні-липні, на них розглядається імплементація консолідованої програми та здійснюються необхідні коригування.

715. Третій елемент протоколів – аудиторське розслідування – впливає з організації менеджменту і контролю в кожній країні ЄС. Згідно з інструкціями Структурного фонду, кожний член ЄС повинен забезпечити описання своєї системи менеджменту і контролю. Комісія використовує консультантів для створення загальної моделі, основаної на описаннях, наданих після верифікації з членами ЄС, з тим щоб можна було виправити можливі вади або неузгодженості. Результат аудиторського розслідування

покаже як створені заявки на платежі. Це також дозволить національним та загальноєвропейським аудиторам перевірити, що фонди ЄС надходять до бенефіціантів у межах прийняттого часового періоду і що можливо узгодити заявки на платежі, подані до Комісії, з фактичними витратами, здійсненими кінцевим бенефіціантом або на регіональному чи місцевому рівнях. Чітке аудиторське розслідування полегшує також верифікацію аудиторами того, що існують і задовільно функціонують законність і регулярні перевірки.

6. Фінансовий контроль і аудит інших сфер витрат та надходжень

716. В інших сферах витрати, які покриваються Комісією, є прямими, тобто вони фінансуються та керуються нею. Процентне відношення витрат на ці сфери таке:

| | |
|---|-------|
| Внутрішня політика, включаючи навчання, соціальну політику та працевлаштування, енергетику, захист споживачів | 2.1 % |
| Дослідження та технологічний розвиток | 3.8 % |
| Адміністративні витрати | 4.7 % |
| Зовнішня діяльність | 6.5 % |

717. Як зазначено в пункті 3, фінансовий менеджмент є обов'язком уповноваженої посадової особи (Комісії, Генеральних директоратів, призначених чиновників), фінансового контролера і бухгалтера. Однак операції не обмежені Комісією. Прямі витрати здійснюються через гранти, контракти на послуги та постачання для управління програмами та діяльністю, здійснюваними в межах та поза ЄС в тісному співробітництві з членами Співтовариства та країнами-бенефіціантами. З урахуванням територіального поширення цієї діяльності Фінансовий устав забезпечує Комісію службами, зокрема фінансовим контролером, для перевірок використання фондів ЄС на місцях. Бенефіціанти субсидій та грантів ЄС повинні не перешкоджати перевірці службами Комісії та Європейським судом аудиторів використання цих фондів.

718. Хорошо скоординовані фінансовий контроль та аудит з органами країн ЄС стосовно збирання власних ресурсів, тобто надходжень з країн-членів, що забезпечує збалансованість бюджету. Як правило, Комісія двічі на рік обговорює з країнами ЄС програми контролю, а також головні результати їх аудитів в контексті консультативного комітету членів ЄС та експертів Комісії. Для обміну відповідною інформацією та практикою створена також аудиторська підгрупа. Хороша координація також присутня у сфері дослідних грантів, які призначені для завершення національних дослідних програм.

719. Поза межами ЄС фонди використовуються для сприяння цілям Співтовариства в країнах третього світу та Центральної і Східної Європи, багато з яких є кандидатами на вступ до Союзу.

720. Головний внесок в країни третього світу здійснюється через Європейський фонд розвитку (+ / - 1,5 млрд. екію щороку), який управляється окремо від бюджету ЄС службами Комісії у співробітництві із країнами в рамках Угоди Lomé. До цих операцій застосовуються процедури Комісії з фінансового контролю і аудиту.

721. Третій світ має також вигоду з фінансування головним бюджетом ЄС проектів, керованих агентствами ООН. Відповідно до вимог Фінансового уставу, служби Комісії і Європейський суд аудиторів перевіряє використання фондів ЄС в цих операціях як через відповідну фінансову інформацію та документи, так і в результаті візитів на місця.

6.1. Країни Центральної та Східної Європи

722. Діяльність ЄС стосовно країн Центральної та Східної Європи здійснюється через програми TACIS і Phare. Програмою TACIS, яка охоплює Росію та країни колишнього СРСР, керуються з Брюсселя разом з делегаціями ЄС або відділами TACIS у відповідних країнах. Програма Phare охоплює проекти в країнах Центральної та Східної Європи, якими управляють з Брюсселя через делегації ЄС в цих країнах та підрозділи управління проектами в центральних міністерствах. У даній статті розглядаються операції програми Phare в країнах, які подали заявки на вступ до Європейського Союзу і на висновках, зроблених з минулого й теперішнього досвіду з точки зору Генерального директорату з фінансового контролю (DG XX) та інших служб Комісії, особливо DG I і DG IA. Ці висновки базуються на щоденній роботі Фінансового управління з досьє, які стосувалися Брюсселя і на аудиторських місіях DG XX у відповідних країнах, включаючи ознайомчі місії та семінари.

6.2. Центральноевропейські країни (СЕС)

723. Центральноевропейські країни повинні еволюціонувати від централізованої державної системи, в якій державне управління в цілому і органи фінансового контролю (якщо вони існували) зокрема не можуть функціонувати незалежно. Тому не існує досвіду сучасного "проектного менеджменту", включаючи надання послуг через контракти, отримані шляхом тендерних процедур. В той самий час ці країни повинні пристосуватися до дестабілізуючого впливу умов вільного ринку.

724. З самого початку Комісія намагалась використати програму Phare як частину навчального процесу для урядів центральноевропейських країн. Поряд з важливою експертизою проектного менеджменту головним чином за допомогою західних консультантів, Phare створив мережу підрозділів з проектного менеджменту (PMUs). Останні були включені в існуючу адміністративну структуру, як правило, у відповідне центральне міністерство. Підрозділ з проектного менеджменту очолює посадова особа високого рангу з міністерства, укомплектований він штатним персоналом з міністерства, доповненим зарубіжними експертами, командированими через контракти між Комісією та різними консультативними фірмами ЄС. Планувалося, що таким шляхом місцеві чиновники отримували б експертизу безпосередньо "на роботі", а саме міністерство було б здатне прийняти на себе управління проектами та контроль за ними таким самим способом, яким міністерства країн ЄС управляють проектами структурного фонду і контролюють їх.

725. Все ще треба пройти певну частину шляху для досягнення мети, яка полягає у створенні в центральноевропейських країнах систем державного управління здатних управляти проектами, фінансованими ЄС та контролювати їх. Були виявлені такі проблеми:

- передача експертизи від консультантів до національних чиновників не завершена і не така ефективна, як передбачалося, є також певний тиск з боку міністерств з метою подовження контрактів зовнішніх консультантів;

- несприятливі ринкові умови для рекрутування висококваліфікованих держслужбовців у порівнянні з високою заробітною платнею в приватному секторі, що привело до перетікання в нього персоналу підрозділів з проектного менеджменту;
- заходи, до яких вдалися деякі центральноєвропейські країни з метою протистояти тенденції, зазначеній у другому пункті, полягають або в передачі управління проектами Phare приватним фондам часто в тому самому міністерстві, але із заробітною платнею приватного сектора, або в підвищенні платні місцевим чиновникам, які керують проектами Phare;
- труднощі з укомплектуванням штату підрозділів з проектного менеджменту в тих країнах, які не бажають використовувати заходи, згадані в третьому пункті.

7. Внутрішній контроль, внутрішній аудит, зовнішній аудит у центральноєвропейських країнах

726. Оскільки процес реформ у центральноєвропейських країнах почався на початку 90-х, в більшості країн вже створені інститути та засоби бюджетного контролю. Однак відсутня спільна концепція внутрішнього контролю, внутрішнього та зовнішнього аудиту. "Ознайомчі місії" та семінари, організовані DG XX в цих країнах, показали, що тут немає ні моделі фінансового контролера, який здійснює ex ante контроль фінансових операцій, адже централізованою функцією його є внутрішній аудит, як в ряді країн ЄС, ні північноєвропейської концепції саморегульованої системи фінансового менеджменту в кожному міністерстві, основаної на суворих правилах виконання бюджету та обліку, підзвітності парламенту та контролю з боку міністерства фінансів. У більшості центральноєвропейських країн функцію зовнішнього аудиту (вищої аудиторської установи) виконує суд аудиторів або національна служба аудиту, деяких випадках підзвітні парламенту. В окремих країнах вища аудиторська установа може поєднувати функцію зовнішнього аудиту з ex ante контролем певних витрат. Ідея незалежності зовнішнього аудитора ще не утвердилась в усіх центральноєвропейських країнах і в перші роки реформ функція зовнішнього аудиту в ряді випадків здійснювалась міністерством контролю, яке входило до уряду.

727. Услід за контактами з DG XX та Європейським судом аудиторів ряд центральноєвропейських країн виявили зацікавленість у прийнятті інституційного підходу та методології з контролю державних коштів, подібних на існуючі в Європейському Союзі та в його членів. Найвідомішим прикладом є Угорщина, яка створила службу внутрішнього аудиту на урядовому рівні (Урядова служба контролю) спочатку при міністерстві фінансів, а зараз підзвітну безпосередньо прем'єр-міністру. Її повноваження полягають у слідкуванні за виконанням державного бюджету і в забезпеченні достатньої поваги до принципів належного фінансового менеджменту. Угорщина також встановила "класичний" зовнішній контроль або вищу аудиторську установу, яка безпосередньо підзвітна парламенту і називається Державна аудиторська служба.

728. В інших центральноєвропейських країнах ситуація менш зрозуміла й організована, хоча є загальна готовність використовувати моделі, розроблені в Європейському Союзі, для того щоб після вступу до ЄС відповідати вимогам та ефективно вести справи за схемами допомоги ЄС. У статті 209 (а)

Угоди ЄС є принцип, що в управлінні фондами Співтовариства її члени будуть так само опікуватися боротьбою з шахрайством, як і в управлінні національним бюджетом.

729. Генеральний директорат з фінансового контролю досліджує практичні можливості співробітництва з органами фінансового контролю та аудиту ЄС. Угорське контрольне управління вже здійснює перевірки з програми Phare, воно зацікавлене в розбудові структури, співробітництві з DG XX, розвитку перевірок структурним методом, використанні досвіду координації контролю між Комісією і членами ЄС в контексті структурного фонду. На шляху до вступу ЄС, фінансовий контроль і аудит проектів Phare здатний забезпечити підготовку структур внутрішнього контролю і зовнішнього аудиту, які знадобляться після приєднання до ЄС. Крім того, в програмах Phare є асигнування для проектів з розбудови інститутів і з відповідної технічної допомоги.

730. Нагальною задачею повинно бути заохочення центральноєвропейських країн до розбудови ефективного внутрішнього контролю в міністерствах на центральному, регіональному та місцевому рівнях, з тим щоб мати належну відповідальність за управління фондами та виконання проектів. В більшості країн функція внутрішнього аудиту в кожному міністерстві потребує розбудови з нуля, створення чіткої сфери повноважень для забезпечення наявності та ефективного функціонування внутрішнього контролю. Незважаючи на незалежність зовнішнього контролю, функція внутрішнього аудиту має бути відповідно синхронізована з ним, для того щоб зовнішній аудитор міг використовувати роботу внутрішнього. Незалежність є ключовою вимогою для внутрішнього і зовнішнього аудиту, останній також має бути підзвітним парламенту. Європейський Союз може ефективно сприяти цьому процесу не тільки шляхом надання порад, технічної допомоги та прикладу, але й пропонуючи для органів державного управління чисті моделі, які центральноєвропейські країни зможуть адаптувати до власних традицій і умов.

Додаток 1. Бюджетні процедури

А. Стислий виклад бюджетних процедур ЄС

731. Існують три головні елементи бюджетних процедур ЄС.

732. Перший – верхня межа власних ресурсів, яка встановлює абсолютний верхній ліміт доходу, який ЄС може зібрати зі своїх членів. Це становитиме 1,27 % від ВВП Співтовариства в 1999 р. Оскільки бюджет ЄС має бути збалансованим (тобто, не може брати в борг), верхня межа встановлює верхній ліміт витрат (допускаючи певні незначні другорядні пункти доходу). Верхня межа власних ресурсів наведена в Рішенні щодо власних ресурсів, зміни до якого обов'язково повинні бути одноставно погоджені на Раді ЄС і ратифіковані всіма країнами-членами за процедурою, схожою з ратифікацією змін до Римського договору (тобто, вимагає схвалення національними парламентами більшості членів ЄС).

733. Другий – середньострокові плани витрат, відомі як Фінансові перспективи. В них окреслено контури витрат для головних категорій видатків на 5-7-річний період (востаннє – на період 1993-1999 рр., ухвалено на Європейській Раді в Единбурзі в грудні 1992 р.). Фінансові перспективи скоріше базуються на Міжінституційній угоді між Радою, Комісією та Європейським парламентом, ніж на офіційному юридичному інструменті, і не мають квазі договірної статусу верхньої межі власних ресурсів.

734. Термін чинних Фінансових перспектив закінчується в 1999 р. Очікується, що наступні Фінансові перспективи будуть ухвалені, але юридично така вимога не ставиться.

735. Чинні Фінансові перспективи були одноставно схвалені Європейською Радою і можуть бути змінені кваліфікованою більшістю голосів Ради за згодою Європейського парламенту (але завжди до верхньої межі власних ресурсів).

736. Третій – щорічний бюджет ЄС. Це юридичний інструмент, який санкціонує доходи і витрати протягом року, що розглядається. Згідно з Римським договором бюджет повинен бути в рамках верхньої межі власних ресурсів, а відповідно до Міжінституційної угоди – в межах Фінансових перспектив.

737. Щорічна бюджетна процедура є складною, включно з “човником” між Радою та Європейським парламентом.

738. Стисло:

1. Комісія готує проект бюджету в травні попереднього року;
2. Для прийняття проекту бюджету Рада в липні проводить перше читання в Бюджетній раді. Воно супроводжується дискусією між керівництвом, Комісією та парламентом (триалог) і детальною підготовкою чиновниками в бюджетному комітеті Ради (як правило, укомплектованому службовцями міністерства фінансів/бюджету, які прикомандировані до постійних представництв);
3. Європейський парламент проводить перше читання проекту бюджету в жовтні, приймає до нього поправки і повертає його до Ради;
4. Бюджетна рада проводить друге читання в листопаді і потім повертає проект до парламенту;
5. Парламент приймає остаточний варіант бюджету, як правило, в грудні.

739. Під час цих змін, базовим принципом є те, що за Радою лишається останнє слово щодо "обов'язкових" витрат (більшість з яких – в аграрному секторі), а за парламентом – щодо "необов'язкових" (більшість – в інших, крім аграрного секторах).

740. Детальні правила і процедури є складними, тому нові члени ЄС повинні добре оволодіти практичним знанням їх.

741. Нарешті, витрати з бюджету ЄС обов'язково мають базуватися на юридичному підґрунті, підрозумівається наявність законодавства ЄС, що санкціонує б політику, на яку витрачатимуться гроші. Вступ до бюджету ЄС сам по собі не санкціонує витрати за відсутності правової бази.

Б. Вивчення бюджетних правил та методів в країнах ЄС

742. Зараз Генеральний директорат XIX спільно з Міжнародним інститутом адміністративних наук проводить дослідження "Бюджетні правила та методи в країнах ЄС". Наслідком дослідження, яке закінчується у вересні 1997 р., серед іншого стане огляд процедур і бюджетних принципів, що застосовуються в країнах ЄС. Звертатися до: *Jean-Pierre Bache*, голова підрозділу, Генеральний директорат XIX, бюджети та *Catherine Bourtebourg*, заступник генерального директора, ІАС.

Додаток 2. Перевірка надійності процесу розрахунків

743. Витрати по аграрним програмам підпорядковані регуляційним положенням, за якими витрати слід здійснювати згідно з правилами ЄС в межах спільної організації ринків. Щоб отримати можливість гарантувати відповідність положенням, Комісія вимагає від країн ЄС здійснити з 1996 фінансового року нові заходи. Вони такі:

- усі члени ЄС офіційно акредитують платіжні агентства, відповідальні за управління програмами, підпорядкованими адміністративним та контрольним критеріям;
- там, де акредитовано більше ніж одне платіжне агентство, має бути призначено координаційний орган, який діятиме як представник члена ЄС, з метою поширення матеріалів Комісії, стимулювання гармонічного здійснення програм імплементації, надсилання Комісії інформації, передбаченої в положеннях та гарантування, що вся фінансова інформація, потрібна для статистичних та контрольних цілей, надійшла в розпорядження Комісії (Координаційним органом у Великій Британії є Посередницький комітет);
- кожною країною ЄС має бути призначений незалежний сертифікаційний орган для аудиту і забезпечення сертифікації стосовно повноти та правильності рахунків EAGGF і відповідності їх критеріям платіжного агентства (У Великій Британії незалежним сертифікаційним органом є Національне аудиторське управління).

744. Щорічна перевірка надійності процедури розрахунків поділяється на дві частини: фінансову (на основі держбюджету та допоміжного сертифікату, які надсилаються країнами ЄС) і відповідності (на основі візитів на місця аудиторів Комісії для перевірки відповідності регуляторним вимогам програми).

745. Коли аудит відповідності виявляє в процедурах недоліки, то для відмови у частині витрат програми Комісія розробляє пропозиції, які відбивають рівень ризику для фондів ЄС. Відмова не може розповсюджуватися на витрати, здійснені за двадцять чотири місяці раніше офіційного повідомлення Комісії про її результати. До випуску офіційного повідомлення результати аудиту і будь-яка викликана ними відмова будуть предметом широких дискусій з Комісією. Тоді країни ЄС можуть апелювати до погоджувального органу, функцією якого є погодження відмінних точок зору Комісії та відповідних членів ЄС.

746. Фінансові висновки аудитів відповідності увійдуть до Фінансового рішення, яке має бути прийняте до 30 квітня наступного фінансового року. Опубліковане Комісією рішення уточнює суми, визнані для фінансування EAGGF. Ці суми містять розрахункові пристосування та коригування, деякі з них можуть сприяти наданню кредиту країні-члену. Чиста сума, в якій відмовлено, має бути відшкодована Комісії. Рішення Комісії може бути скасоване лише успішним позовом до Європейського суду, який треба обов'язково учинити не пізніше двох місяців від публікації або будь-якого попереднього офіційного попередження.

747. (У Великій Британії ці фінансові висновки мають результатом відрахування Казначейством).

Додаток 3. Список корисних термінів

| | |
|--------------------------------|--|
| <i>A priori</i> аудит | Див. <i>ex ante</i> контроль. |
| <i>A posteriori</i> аудит | Див. <i>ex post</i> контроль. |
| Відповідальність | <p>Ключова концепція сучасної теорії та практики менеджменту. Вона означає, що менеджери відповідальні за здійснення визначеного набору обов'язків або задач, а також за відповідність правилам і стандартам, що застосовуються до їх посад. Особа або орган, яким менеджер повинен звітувати за результати своєї діяльності, є чітко визначеними. Він може отримати винагороду за хорошу роботу, або постраждати через наслідки неадекватної діяльності. Менеджер організаційного підрозділу може також нести відповідальність за дії підлеглих.</p> <p>Органи влади різних рівнів, які проводять адміністративну реформу, як правило, намагаються делегувати менеджерам більшу гнучкість та автономію як засоби підвищення ефективності та результативності їхньої діяльності. Оскільки це надає менеджерам більше влади приймати рішення, реформи набагато сильніше наголошують на відповідальності як засобі врівноваження цієї влади та контролю за її здійсненням. Стосовно роботи, здійснюваної урядовими міністерствами та агентствами, відповідальність може бути:</p> <ul style="list-style-type: none"> • внутрішньою, перед вищим рівнем управління, на якому менеджери регулярно оцінюються за те, як вони здійснюють задачі, викладені в описі роботи, разом з підвищенням платні і/або перспективами просування по службі, що часто залежать від результату цього оцінювання (оцінювання діяльності). • зовнішньою, перед парламентом, державними або центральними агентствами такими, як вища аудиторська установа (SAI), за свою діяльність (у випадку зі старшими посадовими особами, за діяльність, керованої ними організацією). |
| Бухгалтерський контроль | Процедури та документація, які стосуються захисту активів, проведення і контроль реєстрації фінансових операцій та надійності фінансових документів. Вони часто базуються на стандартах, встановлених міністерством фінансів або SAI для забезпечення порівнянності бухгалтерської практики в усіх міністерствах та відповідності національному законодавству і/або міжнародним угодам. Див. також <i>Контроль</i> (1). |
| Нарощувальний рахунок | Частина бухгалтерських документів, яка реєструє зобов'язання. Наприклад, якщо організація щорічно платить 100 000 єкю і на 30 липня має заборгованість за отримані послуги, то до 31 грудня вона отримає 50 % послуг безкоштовно і має зробити нарахування за заборгованість в 50 000 єкю на 31 грудня. |

Адміністративний контроль

Означає не фінансові процедури і документи міністерств, які забезпечують відповідність правилам таких управлінських дій як:

- призначення, просування по службі та контроль дисципліни персоналу;
- державні закупівлі товарів та послуг;
- надання рівних можливостей меншинам;
- поводження з кореспонденцією;
- подорожі та розваги тощо. Див. також *Контроль (1)*.

Розподільчі рахунки

Широко використовуються на практиці, термін може означати фонди, які організація призначає для специфічних цілей. Наприклад, уряд може встановити розподільчий рахунок для контролю і реєстрації платежів приватним консультантам.

Аудит

Може здійснюватися для задоволення вимог менеджменту (внутрішній аудит) або вищою аудиторською установою (SAI), або будь-яким іншим незалежним аудитором для виконання встановлених законом зобов'язань (зовнішній аудит). Особливою задачею внутрішнього аудиту є управління системами контролю менеджменту і повідомлення верхнім щаблям управління про недоліки і рекомендовані удосконалення. Масштаб аудитів широко варіюється і включає:

фінансові аудити – охоплюють дослідження та повідомлення щодо фінансових звітів та дослідження бухгалтерських систем, на яких ці звіти ґрунтуються;

аудити відповідності або регулярні – досліджують юридичну і адміністративну відповідність, чесність і правильність діяльності управлінської і фінансової системи та систем контролю менеджменту;

аудит адміністративної діяльності/аудити якості за гроші – оцінюють управлінську і виробничу діяльність (економія, ефективність і результативність) державних програм, конкретних міністерств і агентств у використанні фінансових, людських та інших ресурсів з метою досягнення своїх цілей. Див. також *Контроль (2)*.

Дані аудиту

Факти, дані зібрані аудитором як частина процедур аудиту.

Цілі аудиту

Визначають намічені досягнення аудиту.

Повідомлення аудиту

Означає повідомлення аудитора, зроблене одразу ж після закінчення аудиту. Наприклад, повідомлення аудитора щодо фінансового звіту організації міститиме результати аудиту стосовно цього звіту.

Ризик аудиту

Означає ризик того, що процедури, здійснювані аудитором, не виявлять питання, які, стаючи це стане відомими, вимагатимуть зміни повідомлення аудиту.

| | |
|---|---|
| <i>Вибірка аудиту</i> | Означає те, що процедури здійснюються аудитором на основі релевантної аудиту вибірки генеральної сукупності, а не усієї сукупності. |
| <i>Сертифікат аудиторів</i> | Означає повідомлення аудитора, зроблене одразу ж після закінчення аудиту. Наприклад, додане до фінансового звіту організації повідомлення аудитора може бути пояснене як аудиторський сертифікат цього звіту. |
| <i>Дозвіл (фінансовий)</i> | Припускає, що орган, який надав дозвіл, перевірів та засвідчив відповідність фінансових дій або операцій до чинної політики та процедур (300.03.2а). |
| <i>Складання бюджету</i> | Стосується процесу, за допомогою якого організація плануватиме свою майбутню фінансову діяльність. |
| <i>Центральні державні органи</i> | Ті організації виконавчої гілки влади, які координують діяльність та забезпечують керівництво міністерствами і агентствами. Практика широко різниться від країни до країни, але центральними державними органами, як правило, є: <ul style="list-style-type: none"> • міністерство фінансів; • Кабінет або міністерства, які допомагають прем'єр-міністру або Раді Міністрів в розробці і координації політики; • міністерства або агентства, відповідальні за розробку та координацію напрямів політики стосовно до менеджменту людськими ресурсами в державному секторі; • вища аудиторська установа; • міністерство закордонних справ, в певних сферах роботи, таких як європейська інтеграція. |
| <i>Перевірка надійності рахунків</i> | Див. Додаток 2. <i>Перевірка надійності процесу розрахунків</i> |
| <i>Структурні фонди Співтовариства</i> | Європейський коригуючий та гарантійний фонд для сільського господарства (EAGGF), Фінансовий інструмент для коригування рибальства (FIFG), Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF) та Європейський соціальний фонд (ESF). |
| <i>Консолідовані рахунки</i> | Ці рахунки складаються для відображення справ групи підвідомчих організацій. Наприклад, міністерство або холдингова компанія з багатьма різними виробничими агентствами/дочірніми компаніями може підготувати консолідовані рахунки, які відображають справи організації в цілому, а також рахунки кожного виробничого агентства/дочірньої компанії. |

**Контроль,
засоби управління**

Існує два значення менеджменту і управління:

1. механізми і засоби керівництва, саморегуляції або обмеження, призначені для запобігання невдачі, як у пілота, що керує літаком. Багато мов не мають слів, еквівалентних такому значенню "контролю". В деяких країнах, наприклад Нідерландах, для вираження смислу контролю запозичили і використовують англійське слово.
2. перевірка, підтвердження, аудит або збереження копій рахунків.

Корупція

Є багато різних визначень цього поняття. Одне з них: "активне або пасивне зловживання повноваженнями державної посадової особи (обраної або призначеної) заради приватних фінансових чи інших вигід".

**Належна
професійна сумлінність**

Вимога сумлінності та навичок, очікуваних від прийнятно розсудливого і компетентного аудитора за схожих обставин. Належна професійна сумлінність демонструється тоді, коли аудити здійснюються відповідно до стандартів, встановлених для цієї професії.

**Економія, ефективність
і результативність**

Економія означає придбання необхідних ресурсів (фінанси, персонал, будівлі, обладнання тощо) для здійснення діяльності за найменшу вартість

Ефективність означає досягнення максимального результату від даного рівня ресурсів, які використовуються для діяльності.

Результативність означає ступінь досягнення визначених для певної діяльності цілей.

Ex ante контроль

Аудитор, залучений до санкціонування державних витрат. Отримані платіжні доручення і супровідні документи перевіряються щодо дозволу на проведення фінансових операцій, їх законності і правильності та наявності відповідних положень в бюджеті.

Ex post

Існують принаймні три типи. Вищі аудиторські установи із судовою функцією перевіряти й виносити присуд щодо документів осіб, які несуть персональну відповідальність за використання державних фондів. Фінансовий аудит, включно з перевіркою документації, що стосується низки фінансових операцій, дозволяє вищій аудиторській установі робити повідомлення щодо державних рахунків та забезпечує законодавчому органу основу для певного висновку. Аудит адміністративної діяльності, зосереджуючись на специфічних аспектах державних витрат, звертається до ширших проблем економії, ефективності і результативності³⁵.

³⁵ State Audit in the European Union, The National Audit Office, United Kingdom, 1996.

| | |
|--|--|
| <i>Зовнішні аудитори</i> | Означає аудиторів організації, які перебувають поза її контролем і можуть не підпорядковуватися цілям, встановленим організацією. Зовнішні аудитори найчастіше відрізняються від внутрішніх. |
| <i>Фінансовий контроль</i> | Див. Управлінський контроль |
| <i>Фінансовий менеджмент</i> | Охоплює юридичні та адміністративні системи і процедури, встановлені для надання можливості урядовим міністерствам і агентствам здійснювати їхню діяльність, з тим щоб забезпечити правильне використання державних коштів відповідно до встановлених стандартів чесності та порядку. Під цю діяльність підпадають підвищення прибутку, менеджмент і контроль державних витрат, фінансовий облік і складання звітів, а в деяких випадках – управління активами. |
| <i>Фінансовий звіт</i> | Рахунки, складені організацією для офіційного повідомлення про стан своїх фінансових справ. Найчастіше фінансові звіти готуються відповідно до постанов, які регулюють питання щодо їх змісту та обнародування. |
| <i>Твердження фінансового звіту</i> | Твердження відноситься до низки фінансових звітів, які можуть бути розглянуті аудитором як частина аудиторських процедур. Наприклад, можна стверджувати, що фінансові звіти відображають повні дані щодо всіх фінансових операцій, здійснених організацією впродовж певного періоду, аудитор може здійснювати процедури для перевірки цього твердження. |
| <i>Результати</i> | Формулювання і викладення фактів, які стосуються справи. Результати аудиту з'ясовуються в процесі порівняння того, що має бути з тим, що існує. |
| <i>Шахрайство</i> | Найтяжче порушення норми. Термін "шахрайство" визначено в Конвенції щодо захисту фінансових інтересів Європейських Співтовариств від 26 липня 1995 р. (OJ No. C316, 27.11.1995). Конвенція розроблена у відповідності з принципами третього стовпа ЄС, як норми, що стосуються питань, підлеглих кримінальному покаранню (постанова, яка вже згадувалась, стосується адміністративних заходів і санкцій, а тому розроблена у відповідності з принципами першого стовпа). |
| | Дефініція шахрайства, що впливає на бюджет ЄС (дана в параграфі 1 Статті 1 даної Конвенції) є досить довгою. Суть її в тому, що для того щоб порушення було кваліфікованим як шахрайство, а отже підлягало покаранню шляхом судового переслідування, треба навмисна дія або недовгляд (всі інші дії можуть бути покарані лише такими адміністративними заходами як штрафи та припинення подальшого фінансування тощо.) Ця дефініція констатує що: |
| | Згідно з положеннями Конвенції, шахрайство, яке впливає на |

фінансові інтереси Європейського Співтовариства, може бути таким, що стосується:

(a) витрат, будь-якої навмисної дії або недогляду щодо:

- використання або подання фальшивих, неправильних або неповних звітів або документів, що призводить до незаконного присвоєння або неправильного збереження фондів із загального бюджету ЄС або бюджетів, виконуваних від імені Європейських Співтовариств;
- нерозголошення інформації на порушення певних зобов'язань, з тим же ефектом;
- нецільове використання фондів.

(b) доходу, будь-якої навмисної дії або недогляду щодо:

- використання або надання фальшивих, неправильних або неповних звітів або документів, які призводять до незаконного зменшення фондів загального бюджету ЄС або бюджетів, виконуваних від імені Європейських Співтовариств;
- нерозголошення інформації на порушення певних зобов'язань з тим же ефектом;
- нецільове використання законно отриманого доходу з тим же ефектом.

Діюча організація

Стосується здатності організації платити по борговим зобов'язанням. Організація, яка здатна це робити є діючою. Одним із основних припущень, покладених в основу загальної підготовки фінансових звітів є те, що вони підготовлені на основі діючої організації.

Добрий адміністративний менеджмент

Наприклад, фінансовий контроль володіє всією необхідною інформацією, що від самого початку створює можливість здійснювати перевірки і виконувати задачі аудиту, передбачені в постановах.

Добрий менеджмент фондів

Приклади:

Фінансовані Співтовариством витрати є справжніми і легітимними. Фінансовані Співтовариством ініціативи здійснюються відповідно до постанов; вживаються заходи з метою запобігання порушенням та боротьби з будь-якими з них, а також для повернення назад будь-яких сум, втрачених в результаті недотримання норм або недбалості.

Внесок ЄС супроводжується справжнім національним внеском відповідно до процентної норми, передбаченої в рішенні щодо надання допомоги.

Графік надання коштів Комісією не дуже відрізняється від графіку витрат органом, який ними керує.

Добрий операційний менеджмент

Приклади:

Операції формують частину Структурних фондів Співтовариства (CSF). Вони сумісні одна з одною.

Вибір операції базується на задовільному *ex ante* оцінюванні.

Рішення здійснити черговий внесок певної програми базується на відповідному щорічному моніторингу.

Ex post оцінювання служить для вимірювання соціально-економічного впливу операцій і використовується пізніше. Плани фінансування операцій достатньо деталізовані. Вони належать до індикативного плану фінансування, викладеного в CSF.

**Незалежність/
незалежний аудитор**

Аудитор, який здійснює аудит вільно та незалежно.

Внутрішній аудит

Встановлена в організації функція незалежного оцінювання.

Внутрішній контроль

Див. Контроль менеджменту

Порушення

Визначені в Статті 1, параграф 2 в горизонтальному Положенні Ради щодо захисту фінансових інтересів Співтовариства (2988/95) наступним чином:

"Порушення" має означати будь-яке порушення положення законодавства Співтовариства, що впливає з дії або упущення суб'єкту економіки, яке завдало чи завдасть шкоди загальному бюджету Європейських Співтовариств або бюджетом, керованим ними, або шляхом зменшення або втрати доходу власних ресурсів, зібраного безпосередньо від імені Співтовариств, або шляхом незатвердженого пункту витрат.

Опис роботи

Виконуваний індивідом набір задач або дій, що обмежує функції його роботи або посади, яку він обіймає.

- Контроль менеджменту** Або *внутрішній контроль* – організація, політика та процедури, що використовуються для допомоги у досягненні урядовими програмами намічених цілей; відповідності використання ресурсів цих програм заявленим цілям та задачам зацікавлених організацій; захисту програм від марнотратства, шахрайства та поганого управління; і, нарешті, для отримання, збереження, повідомлення і використання надійної і своєчасної інформації в процесі прийняття рішень.
За створення і управління системами контролю відповідає адміністрація організації, а не зовнішній аудитор. Однак, зовнішній аудитор має висловлювати думку щодо відсутності або адекватності таких систем, оскільки наслідком доброго контролю менеджменту буде менш детальний аудит документів і операцій індивіда. Див. також *Бухгалтерський контроль, Адміністративний контроль, Контроль (1)*.
- Інформаційні системи менеджменту (MIS)** Означає ті джерела даних та документів, що зберігаються в міністерствах або агентствах, які створені як загальний фонд інформації для допомоги менеджерам у здійсненні своїх обов'язків. Інформаційні системи фінансового менеджменту (FMIS) – підсистеми MIS – широко визнані як суттєві для управління коштами багатьох міністерств і агентств. Такі системи можуть також допомогти в оцінюванні роботи програм, плануванні обсягу роботи та моніторингу поступу до намічених цілей. Інформаційні системи фінансового менеджменту є важливим елементом контролю менеджменту.
- Суттєвість** Означає важливість питання стосовно до сукупності інформації щодо фінансів або адміністративної діяльності. Якщо питання є суттєвим за сукупністю інформації, то значить воно буде важливим значущим для того, хто цю інформацію використовує.
- Результати** Це те, що врешті-решт досягається певним видом діяльності і відмінне від кінцевих продуктів, які стосуються більш безпосередніх або негайних цілей. Так, результатом кампанії вибіркового тестування водіїв на вживання алкоголю, яка проводиться поліцією, може бути зниження ДТП, пов'язаних із цим видом порушення правил дорожнього руху, а одним з кінцевих продуктів – кількість водіїв, покараних за перевищення допустимої дози алкоголю у крові. Часто досить важко виміряти результати.

| | |
|---|---|
| <u>Кінцеві продукти</u> | Це те, що прямо або негайно виробляється внаслідок певного виду діяльності. Залежно від їхньої природи, кінцеві продукти можуть або не можуть бути виміряні безпосередньо. Так, очевидно, що кількість пацієнтів, вилікуваних лікарем, виміряти легше, ніж пораду щодо проблем політики, надану керівником медичного закладу своєму директору або міністру, яку можна оцінити лише якісно і досить суб'єктивно. |
| <u>Власні ресурси</u> | Власні ресурси ЄС складаються з митних тарифів і аграрних мит (традиційні власні ресурси), коштів, основаних на ПДВ і додатковий ресурс, що утворюється на основі ВВП. |
| <u>Оцінка виконавської діяльності</u> | Оцінювання за наперед встановленими критеріями ефективності та результативності, на основі яких індивід виконує погоджений набір задач. Такі оцінки часто використовуються в процесі оцінювання компетентності менеджерів з точки зору можливого підвищення заробітної плати або просування по службі. |
| <u>Аудит адміністративної діяльності</u> | Аудит, який охоплює аспекти економії, ефективності і результативності соціальних програм (або будь-яких інших видів діяльності). Див. також <i>ex post</i> контроль. |
| <u>Вимірювання адміністративної діяльності</u> | Оцінювання за наперед встановленими критеріями економії, ефективності та результативності, на основі яких організація здійснює певну діяльність або вирішує коло задач. Організаціям може бути встановлено набір постійних цілей з певних аспектів їхньої діяльності – фінансовий прибуток, ефективність, якість послуг, що надаються, тощо, – на основі яких їхня діяльність контролюється і оцінюється. |
| <u>Оцінювання програм</u> | Процес, за допомогою якого діяльність міністерств та агентств оцінюється на основі набору цілей або критеріїв. Він може містити оцінку результатів програми. Оцінювання програми може проводитись постійно. Це можуть бути як внутрішні, так і зовнішні оцінювання, здійснювані третьою стороною, наприклад, міністерством фінансів, вищою аудиторською установою, або залученим консультантом. |
| <u>Принцип додатковості</u> | Додатковість означає, що фонди Європейського Співтовариства повинні не заміщати фонди національної регіональної політики, а додаватись до них. |

Принцип субсидіарності

Принцип субсидіарності призначений для гарантування, що рішення приймаються якомога ближче до громадян, а також для здійснення постійних перевірок обґрунтованості дій на рівні ЄС в світлі можливостей, наявних на національному, регіональному чи місцевому рівнях. Зокрема, це принцип, за допомогою якого ЄС не вдається до дій (за винятком сфер, які знаходяться у його виключній компетенції) якщо вони не ефективніші за дії на національному, регіональному чи місцевому рівнях. Він тісно пов'язаний з принципами пропорційності та необхідності, які вимагають, щоб будь-яка дія ЄС не повинна перевищувати того, що є необхідним для досягнення цілей Угоди.

Аналіз/оцінка ризику

Систематичний процес оцінювання та підсумовування професійних суджень щодо можливих несприятливих умов і/або подій. Процес аналізу ризику слугує для забезпечення засобів організації та інтеграції професійних суджень для розробки робочого графіку.

**Вища аудиторська
установа ("SAI")**

Це – будь-яка організація, що встановлює стандарти аудиту. Сама організація залежить від масштабу конкретного аудиту.

Традиційні**власні ресурси**

Традиційні власні ресурси ЄС складаються з митних тарифів та аграрних мит. Див. Власні ресурси.

**Додаток 4. Деякі інструкції ЄС стосовно складання бюджету,
фінансового контролю та зовнішнього аудиту**

Первинне право

| Постанова/директива тощо. | Предмет |
|----------------------------------|--|
| РД ³⁶ , Стаття 5 | Встановлення загальних обов'язків членів ЄС. |
| РД, Стаття 155 | Зобов'язання та відповідальність Європейської Комісії. |
| РД, Стаття 188а-188с | Положення для Європейського суду аудиторів. |
| РД, статті 199-209 | Фінансові положення. |
| РД, Стаття 209а | Боротьба з шахрайством. |

Вторинне право

Складання бюджету

| Постанова/директива тощо. | Предмет |
|----------------------------------|--|
| 1231/77 | Фінансова постанова від 21 грудня 1977 р., що застосовується до загального бюджету Європейських Співтовариств (Уведено за № 3418/93). |
| 3418/93 | Постанова Комісії (Euratom, ECSC, EC) No. 3418/93 від 9 грудня 1993 р., яка викладає детальні правила імплементації певних положень Фінансової постанови від 21 грудня 1977 р. |
| 94/729 | Рішення Ради (ЕС, Euratom) від 31 жовтня 1994 р. про бюджетну дисципліну. |
| Міжінституційна угода | Бюджетна дисциплін і поліпшення бюджетної процедури. |

Витрати

| Постанова/директива тощо. | Предмет |
|----------------------------------|--|
| 729/70 | Постанова (ЕЕС) No. 729/70 Ради від 21 квітня 1970 р. з фінансування спільної аграрної політики. |

Власні ресурси

| Постанова/директива тощо. | Предмет |
|----------------------------------|--|
| 88/376 | Рішення Ради (ЕЕС, Euratom) від 24 червня 1988 р. про систему власних ресурсів Співтовариств (Уведено за № 1552/89). |
| 1552/89 | Постанова Ради (ЕЕС, Euratom) No. 1552/89 від 29 травня 1989 р., яка вводить Рішення 88/376/ЕЕС, Euratom з системи власних ресурсів Співтовариств. |

³⁶ Римський договір – відомий також як Договір Європейських економічних співтовариств.

1553/89 Постанова Ради (ЕЕС, Euratom) No. 1553/89 про безумовно уніфіковані заходи щодо збору власних ресурсів, які формуються на основі ПДВ.

89/130 Директива Ради (ЕЕС, Euratom) від 13 лютого 1989 р. щодо гармонізації формування ВВП в ринкових цінах.

94/728 Рішення Ради (ЕС, Euratom) від 31 жовтня 1994 р. щодо системи власних ресурсів Європейських Співтовариств в Системі власних ресурсів ЄС.

Фінансовий контроль і зовнішній аудит

| Постанова/директива тощо. | Предмет |
|----------------------------------|--|
| 2988/95 | Постанова Ради (ЕС, Euratom) No. 2988/95 від 18 грудня 1995 р. про захист фінансових інтересів Європейських Співтовариств. |
| 2185/96 | Постанова Ради (Euratom, ЕС) No. 2185/96 від 11 листопада 1996 р. стосовно до перевірок і інспекцій на місцях, здійснюваних Комісією з метою захисту фінансових інтересів Європейських Співтовариств від шахрайства та інших порушень. |

Сільське господарство

| Постанова/директива тощо. | Предмет |
|----------------------------------|---|
| 1663/95 | Постанова Комісії (ЕС) No. 1663/95 від 7 липня 1995 р., яка встановлює детальні правила виконання постанови Ради (ЕЕС) No. 729/70 стосовно процедури перевірки надійності рахунків гарантійного сектора EAGGF. |
| 4045/89 | Постанова Ради (ЕЕС) No. 4045/89 від 21 грудня 1989 р. щодо перевірки країнами-членами фінансових операцій, що формують частину системи фінансування гарантійним сектором Європейського коригуючого і гарантійного фонду для сільського господарства. |
| 307/91 | Постанова Ради (ЕЕС) No. 307/91 від 4 лютого 1991 р. щодо посилення моніторингу певних витрат, які підлягають оплаті гарантійним сектором Європейського коригуючого і гарантійного фонду для сільського господарства. |
| 3508/92 | Постанова Ради (ЕЕС) No. 3508/92 від 27 листопада 1992 р., яка встановлює єдину систему управління і контролю (IACS) для певних програм Співтовариства з допомоги (Уведено за № 3887/92). |

- 3887/92 Постанова Комісії (ЕЕС) No. 3887/92 від 23 грудня 1992 р., яка встановлює детальні правила застосування єдиної системи управління і контролю (IACS) для певних програм Співтовариства з допомоги.
- 723/97 Постанова Ради (ЕС) No. 723/97 від 22 квітня 1997 р. щодо імплементації програм дій країн-членів стосовно контролю витрат гарантійного сектора EAGGF.
- 515/97 Постанова Ради (ЕС) No. 515/97 стосовно взаємної допомоги між органами державної влади країн-членів і співробітництва між цими органами та Комісією для забезпечення правильного застосування митного і аграрного законодавства.
- 386/90 Постанова Ради (ЕЕС) No. 386/90 від 12 лютого 1990 р. щодо здійснення контролю під час отримання відшкодувань експортерами сільськогосподарської продукції та інших сум.

Структурні фонди

Постанова/директива тощо.

Предмет

- 2052/88 Постанова Ради (ЕЕС) No. 2052/88 від 24 червня 1988 р. щодо задач і результативності структурних фондів, координації діяльності між ними й операціями Європейського інвестиційного банку та щодо інших існуючих фінансових інструментів (Уведено за № 4253/88).
- 4253/88 Постанова Ради (ЕЕС) No. 4253/88 від 19 грудня 1988 р., яка встановлює умови імплементації Постанови (ЕЕС) No. 2052/88 стосовно до координації діяльності між різними структурними фондами й операціями Європейського інвестиційного банку та щодо інших існуючих фінансових інструментів

Співробітництво митних служб

Постанова/директива тощо.

Предмет

- 210/97 Рішення No. 210/97/ЕС Європейського парламенту та Ради від 19 грудня 1996 р. щодо прийняття програми дій митних служб Співтовариства (Митниця 2 000).

Повернення сум та санкції

Постанова/директива тощо.

Предмет

- 595/91 Постанова Ради (ЕЕС) No. 595/91 від 4 березня 1991 р. стосовно порушень і повернення неправильно виплачених

сум у зв'язку з фінансуванням спільної аграрної політики і організацією інформаційної системи в цій галузі.

- 1681/94 Постанова Комісії (ЕС) No. 1681/94 від 11 липня 1994 р. стосовно до порушень і повернення неправильно виплачених сум у зв'язку з фінансуванням структурної політики і організацією інформаційної системи в цій галузі.
- 1469/95 Постанова Ради (ЕС) No. 1469/95 від 22 червня 1995 р. щодо заходів, розпочатих стосовно до певних бенефіціантів операцій, фінансованих гарантійним сектором EAGGF
- 745/96 Постанова Комісії (ЕС) No. 745/96 від 24 квітня 1996 р., яка встановлює детальні правила застосування Постанови Ради (ЕС) No. 1469/95 щодо заходів, розпочатих стосовно до певних бенефіціантів операцій, фінансованих гарантійним сектором EAGGF

Додаток 5. Список скорочень

| | |
|-----------------|--|
| ACA | Аудиторський суд Австрії= <i>Rechnungshof</i> |
| ACST | Agence Comptable Centrale du Trésor (<i>Аудиторське агентство Казначейства Франції</i>) |
| ACOFA | Agence Centrale des Organismes d'Intervention dans le Secteur Agricole (<i>Французьке центральне агентство з керівництва організаціями в аграрному секторі</i>) |
| AMA | <i>Agrarmarkt</i> Австрії |
| AMS | Arbeitsmarktsservice (<i>Австрійська державна служба працевлаштування</i>) |
| ATS | Австрійський шилінг= <i>Österreichische Schilling</i> |
| BCC | Комітет з бюджетного контролю Європейського парламенту |
| BHG | Bundeshaushaltungsgesetz (<i>Закон Австрії про федеральний бюджет</i>) |
| BHV | Bundeshaushaltsverordnung (<i>Указ про федеральний бюджет Австрії</i>) |
| C&AG | Генеральний інспектор і аудитор (Велика Британія) |
| CAP | Спільна аграрна політика |
| CEC | Рада Європейських Співтовариств <i>АБО Центральноєвропейських країн</i> |
| CICC | Commission de Co-ordination des Contrôles Communautaires (<i>Французька координаційна комісія служб контролю Співтовариства</i>) |
| CNASEA | Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (<i>Французький національний центр планування сільськогосподарських структур</i>) |
| COCOLAF | Консультативний комітет координації запобігання шахрайству Відділу Європейської Комісії координації запобігання шахрайству |
| COREPER | Комітет постійних представників Європейського Союзу |
| CSF | Структурні фонди Співтовариства |
| DAFSE | Європейський департамент фонду соціальних справ |
| DAS | Declaration d'Assurance (Гарантійна заява французькою — Див. <i>SOA</i>) |
| DATAR | Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (<i>Французька делегація з регіонального планування</i>) |
| DB | Проект бюджету |
| DFID | Британське управління міжнародного розвитку |
| DG V | Генеральний директорат V (працевлаштування, стосунки в промисловості та соціальні справи) Європейської комісії |
| DG VI | Генеральний директорат VI (Сільське господарство) Європейської комісії |
| DG IX | Генеральний директорат IX (Персонал та адміністрація) Європейської комісії |
| DG XVI | Генеральний директорат XVI (Регіональна політика) Європейської комісії |
| DG XIX | Генеральний директорат XIX (Бюджети) Європейської комісії |
| DG XX | Генеральний директорат XX (Фінансовий контроль) Європейської комісії |
| DGCCRF | Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (<i>Генеральний департамент Франції з конкуренції, споживання та подавлення шахрайства</i>) |
| DGDDI | Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects (<i>Генеральний департамент Франції з митних та побічних платежів</i>) |
| EAGGF | Європейський коригуючий та гарантійний фонд для сільського господарства (= FEOGA у Франції) |
| ЕС | Європейське Співтовариство <i>АБО</i> Європейська комісія <i>АБО</i> Європейська Рада |
| ЕСА | Європейський суд аудиторів (= ССЕ у Франції) |
| ЕСOFIN | Економічна і фінансова рада міністрів |
| ЕСCSC | Європейське об'єднання вугілля і сталі |
| ЕСU | Європейська грошова одиниця – еку |
| EDF | Європейський фонд розвитку |
| ЕЕА | Європейська економічна зона |

| | |
|------------------|--|
| EEC | Європейське економічне співтовариство |
| EES | Європейський економічний простір |
| EIB | Європейський інвестиційний банк |
| EMS | Європейська валютна система (складається з двох частин: ECU і ERM) |
| EMU | Економічний і валютний союз ЄС (відомий також як Європейський валютний союз) |
| EP | Європейський парламент |
| ERDF | Європейський фонд регіонального розвитку |
| ERM | Механізм валютного курсу |
| ESA | Європейські бухгалтерські стандарти |
| ESF | Європейський соціальний фонд |
| EU | Європейський Союз |
| EURATOM | Європейське співтовариство з атомної енергії |
| EUROSAI | Європейська організація вищих інститутів аудиту |
| EUROSTAT | Статистичне управління Європейського Співтовариства |
| FEOGA | Див. EAGGF |
| FF | Французький франк |
| FIFG | Фінансовий інструмент для керівництва рибальством |
| FIM | Фінська марка |
| FIRS | Fonds d'Intervention et de Régulation du Marché du Sucre (<i>Фонди посередництва і регулювання ринку цукру</i>) |
| GDP | Валовий внутрішній продукт |
| GGE | Загальні урядові витрати |
| GNP | Валовий національний продукт |
| IBAP | Британська посередницька рада сільськогосподарських продуктів |
| ICLAF | Instance de Co-ordination de la Lutte Anti-Fraude (<i>Французьке координаційне управління боротьби проти шахрайства</i>) |
| ICN | Institutions de Contrôle Nationales |
| IFADAP | Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (<i>Португальський інститут допомоги розвитку та фінансування сільського господарства та рибальства</i>) |
| IFAP | Міжнародна федерація виробників аграрної продукції |
| IGC | Міжурядова конференція |
| IGF | (Португальська) Генеральна інспекція фінансів |
| INGA | Португальський інститут посередництва і гарантії в сільському господарстві |
| INSEE | Instutit National de la Statistique et des Etudes Economiques (<i>Французький національний інститут статистичних та економічних студій</i>) |
| INTERBEV | Association Nationale Interprofessionnelle du Bétail et des Viandes (<i>Французька міжпрофесійна асоціація з великої рогатої худоби та м'яса</i>) |
| INTERLAIT | Association Nationale Interprofessionnelle du Lait (<i>Французька міжпрофесійна асоціація з молока</i>) |
| INTOSAI | Міжнародна організація вищих аудиторських установ |
| ISC | Institutions Supérieures de Contrôle (<i>англійською – SAI</i>) |
| IT | Інформаційна технологія |
| MoA | Міністерство сільського господарства |
| MoF | Міністерство фінансів |
| MS | Країна-член Європейського Союзу |
| MUS | Зразок грошової одиниці |
| NAI | Національний інститут аудиту |
| NAO | Національна служба аудиту |
| NATO | Північноатлантичний союз (НАТО) |

| | |
|------------------|--|
| ONIC | Office National Interprofessionnel des Céréales (<i>Французька міжпрофесійна служба із зернових культур</i>) |
| ONILAIT | Office National Interprofessionnel du Lait et des Produits Laitiers (<i>Французька міжпрофесійна служба з молока та молочних продуктів</i>) |
| OR | Власні ресурси |
| ÖSTAT | Österreichisches Statistisches Zentralamt (<i>Центральне статистичне управління Австрії</i>) |
| PAC | Комітет державного бюджету (в окремих парламентах) |
| PDB | Попередній проект бюджету |
| PMU | Підрозділ проектного менеджменту |
| PR | Постійне представництво в Брюсселі |
| PRG | Група Комісії персональних представників міністерств фінансів з SEM 2 000 |
| PSA | Державні аудитори парламенту Фінляндії |
| RR | Аудитори парламенту Швеції= <i>Riksdagensrevisor</i> |
| RRV | Шведське національне бюро аудиту = <i>Riksrevisionsverket</i> |
| SAI | Вищі аудиторські установи |
| SCA | Спеціальний аграрний комітет |
| SEK | Шведська крона |
| SEM 2 000 | Програма належного та ефективного менеджменту (Програма реформи фінансового менеджменту) |
| SF | Структурний фонд |
| SGAR | Secrétaire Général pour les Affaires Régionales (<i>Генеральний секретаріат Франції з регіональних справ</i>) |
| SGCI | Secrétariat du Comité Interministériel pour les Questions Economiques Européennes (<i>Французький секретаріат міжнародного комітету з європейських економічних питань</i>) |
| SIGMA | Підтримка поліпшення управління і керівництва в країнах Центральної та Східної Європи |
| SME | Мале та середнє підприємництво |
| SOA | Гарантійна заява (= DAS) |
| SPD | Єдиний документ з планування |
| TEN | Трансєвропейська мережа |
| UCLAF | Підрозділ Європейської Комісії з координації запобігання шахрайству |
| VAT | Податок на додану вартість |
| ZA/E | Zollamt Erstattungen (Митне управління Австрії) |

Додаток 6. Члени довідкової групи

АВСТРІЯ

Ms. Edith PETERS, старший економіст
Міністерство фінансів
Mr. Hans-Peter TUSCHLA, аудитор
Rechnungshof Austria, Департамент європейських справ

ЧЕСЬКА РЕСПУБЛІКА

Mr. Bohdan HEJDUK, директор
Вища служба аудиту, Департамент державних доходів
Ms. Drahomíra VASKOVÁ, голова відділу державного бюджету
Міністерство фінансів, Департамент фінансової політики і аналізу

ДАНІЯ

Mr. Hans ANDERSEN, начальник відділу
Rigsrevisionen

ФІНЛЯНДІЯ

Ms. Eija-Leena LINKOLA, радник
Міністерство фінансів, Департамент державного менеджменту
Mr. Samu TUOMINEN, спеціальний дослідник
Statens Revisionsverk

УГОРЩИНА

Mr. Csaba LASZLO, заступник державного секретаря
Міністерство фінансів
Mr. Laszlo NYIKOS, віце-президент
Державна служба аудиту

ПОЛЬЩА

Ms. Barbara BAKALARSKA, радник міністра
Міністерство фінансів, Департамент державного бюджету
Mr. Pawel BANAS, радник з економіки
Вища контрольна палата, Департамент економіки та європейської інтеграції
Ms. Agnieszka KITA-KAZMIERCZAK, менеджер відділу
Комітет європейської інтеграції, Департамент зарубіжної допомоги, фондів ЄС та програм
Ms. Stanisława KUDACH, заступник директора
Міністерство фінансів, Департамент державного бюджету
Dr. Jacek MAZUR, радник президента
Вища контрольна палата

ПОРТУГАЛІЯ

Mr. Vitor CALDEIRA, заступник генерального інспектора
Inspeção-Geral de Finanças
Ms. Helena LOPES
Tribunal de Contas

ШВЕЦІЯ

Mrs. Ulrika BARKLUND LARSSON, радник з економіки та фінансів
Постійне представництво Швеції в Європейському Союзі

(представники міністерство фінансів)

Mr. Michael KOCH, перший секретар

Міністерство фінансів

Mr. Lage OLOFSSON, помічник Генерального аудитора

Riksrevisionsverket

ВЕЛИКА БРИТАНІЯ

Mr. Nick ILETT, Голова фінансів ЄС

Казначейство Її Величності

Mr. Cliff KEMBALL, менеджер аудиту

Національна служба аудиту