



СИГМА

ОБЩО РАЗПРОСТРАНЕНИЕ  
OCDE/GD(97)164

Подкрепа за усъвършенстване на управлението и ръководството в страните от централна и източна Европа

## ЕФЕКТИ ОТ ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

## Част 2: Външни одити

### ДОКЛАДИ СИГМА: № 20



ЕФЕКТИ ОТ ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

ЧАСТ 2: ВЪНШНИ ОДИТИ

ДОКЛАДИ НА СИГМА: № 20

Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)  
Париж

56553

Цялостният документ е на разположение в OLIS в оригиналния си формат

## ПРОГРАМАТА СИГМА

СИГМА - Подкрепа за усъвършенстване на администрирането и управлението в страните от централна и източна Европа - е съвместна инициатива на Центъра за сътрудничество с икономиките в преход на ОИСР и програма Фар на Европейския съюз. Инициативата подкрепя усилията за реформи на публичната администрация в тринадесет страни в преход и се финансира предимно от Фар.

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие е междуправителствена организация на 29 демократични страни с преуспяващи пазарни икономики. Центърът канализира съветите и помощта от Организацията към реформиращите се страни в централна и източна Европа и бившия Съветски съюз по широк диапазон от икономически проблеми. Фар предоставя финансиране чрез помощи, за да подкрепи страните - партньори от централна и източна Европа до етапа, на който те са готови да поемат задълженията на членството в Европейския съюз.

Фар и СИГМА обслужват едни и същи страни: Албания, Бившата югославска република Македония, Босна - Херцеговина, България, Естония, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия, Словения, Унгария и Чешката република.

Учредена през 1992 г., СИГМА действа в рамките на Службата по публично управление на ОИСР, която предоставя информация и експертен анализ по публично управление на хората, разработващи политики и улеснява контактите и обмена на опит сред ръководителите от публичния сектор. СИГМА предлага на подпомаганите страни достъп до мрежа от опитни администратори в публичния сектор, сравнителни сведения и технически познания, свързани със Службата по публично управление.

СИГМА има за цел:

- да съдейства на подпомаганите страни в стремежа им към добро управление да повишат ефективността на администрацията и да насърчават у служителите в публичния сектор придържане към ценностите на демокрацията, етиката и спазването на законните правила;
- да помага при изграждане на местен потенциал на централно правителствено равнище, способен да посрещне предизвикателствата на интернационализацията и на плановете за интегриране в Европейския съюз; и
- да подкрепя инициативи на Европейския съюз и други донори за съдействие към подпомаганите страни по реформата на публичната администрация и да допринася за координиране на действията на донорите.

В работата си, инициативата поставя висок приоритет върху улесняване на сътрудничеството между властите. Тази практика включва осигуряването на логистична подкрепа за формирането на мрежи от практики в сферата на публичната администрация в централна и източна Европа и между тези практики и съответните им партньори в други демократични страни.

СИГМА работи в пет технически области: административна реформа и национални стратегии, управление на разработването на политики, управление на разходите, управление на публичните услуги и административен надзор. В допълнение, едно звено за информационни услуги разпространява материали по теми на публичното управление чрез публикации и в реално време.

Copyright OECD, 1997

**Превод от английски на български език: Владимир Евтимов, 1999**

Редактор: Спартак Керемидчиев, 1999

Изданието се публикува и разпространява с помощта на Клуб “Икономика 2000”, бул “Дондук ов” 53, 1000 София, т. 981 67 90, 981 87 93, email: [club2000@bulnet.bg](mailto:club2000@bulnet.bg) и [club2000@primasoft.bg](mailto:club2000@primasoft.bg)

Заявки за разрешение за възпроизвеждане или превод на целия или на част от този материал с ледва да се отправят до: Head of Publications Service, OECD, 2 rue Andriу-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Гледищата, изразени в тази публикация не представят официалните становища на Комисията, страните-членки на ОИСР, или на централно- и източно-европейски страни участващи в Програмата.

## УВОД

Съблюдаването на бюджетните, финансово-контролните и одиторските изисквания на Европейския съюз е едно от основните задължения за членовете на ЕС. СИГМА разглежда този проблем в две публикации, които представят опита на седем страни-членки на ЕС, включително трите му най-скоро приобщени члена, в съчетаване на бюджетните, финансово-контролните и одиторските процедури и изисквания на ЕС с националните. Публикациите описват също централното регулиране и процедури прилагани от Европейската комисия и Европейската сметна палата. Настоящата публикация се допълва с Доклад на СИГМА № 19 Ефекти от присъединяването към Европейския съюз - Част 2, Бюджетиране и финансов контрол, за въздействието на присъединяването върху бюджетиранието и финансовия контрол.

Целта на тези публикации е да помогнат на централно- и източно-европейските страни, подали заявки за членство в Европейския съюз, да различават заложените идеи, да предоставят сравнителна информация за различните подходи и решения, прилагани от страните-членки и да обобщат натрупания опит и усвоените уроци.

Подходът се състои в обзори на темата и анализ на ключовите моменти за размисъл и разисквания. Ударението пада върху придобития практически опит и направените изводи от онези, които са били ангажирани с ежедневната работа по приспособяване и изграждане на правителствената администрация в седемте страни. Също така, двете публикации осигуряват вникване във възприетата политика за реализация и обзор на прилаганото регулиране и процедури. Приложенията включват списъци на съкращения и полезни термини и подбрани наредби на ЕС, засягащи бюджетиранието, финансов контрол и външни одити, с пълните им справочни номера.

Докладите не следва да се разглеждат като "краен продукт". Напротив, замисълът им е да осигурят основа на бъдещи семинари, работни срещи и дискусии между практики в страните от централна и източна Европа и страните-членки.

Подготовката на докладите (приключила през късната пролет на 1997 г.) е извършена в тясно сътрудничество с референтната група, съставена от авторите и представители от министерства на финансите, комитети за европейска интеграция и висши одиторски ведомства в Полша, Унгария и Чешката република. Авторите работят в правителствени и висши одиторски ведомства в Австрия, Дания, Обединеното кралство, Португалия, Финландия, Франция и Швеция.

СИГМА би желала да благодари на авторите на докладите и на членовете на референтната група за тяхната вдъхновена и всеотдайна работа и на ведомствата, които те представляват, за активната им подкрепа на проекта. Гледищата, изразени тук, са становища на съответните автори и не отразяват непременно мненията на ведомствата, които те представляват, на референтната група, или на СИГМА.

Започнат в СИГМА от Лари О'Тул и доведен докрай през мандата на Кйел Ларсон, проектът е разработен в пряко сътрудничество с Ричард Алън и с административната и техническа подкрепа на Белинда Хопкинсон, Михаел Кох, Франсоаз Локи и Алет Вернберг. Публикацията предстои да излезе на френски под заглавие *Les incidences de l'adhésion a l'Union européenne - Partie 2, audit externe* (Documents SIGMA: № 20).

Докладът се публикува с мандата на Генералния секретар на ОИСР.

SIGMA-OECD, 2, rue Andriy-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](mailto:sigma.contact@oecd.org); <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>





о одобрение бе нужно за всяка разходна сума. Структурата на контрол бе до голяма степен френска по произход (виж френския доклад).

6.

В измененията и допълненията на Договора, с които се учредява ЕСП, за пръв път в законодателството на Общността се въвежда отпратка към национални ВОИ. Изисква се ревизионната работа на ЕСП в страните-членки да се извършва във връзка с ВОИ - от ВОИ се изисква да уведомяват ЕСП дали възнамеряват да участват в одита, а също се изисква да предават на ЕСП - по нейно искане - всеки документ или сведение, необходими за изпълнение на задачите ѝ (ДЕО, Член 188с.3).

7.

През 1979 г. ЕСП стана член на Контактния комитет и оттогава присъствието ѝ приема все по-осезаеми размери на хоризонта на ВОИ. Макар официално Комитетът да е запазил дeбурволния си характер, в Член 188с.3 сега *де факто* съществува изложение на причината за съществуването му. На практика, сега главна насоченост в работата на Контактния комитет е ЕСМ, а за националните ВОИ времето и усилията необходими за участие в Комитета (с подкрепящия го комитет на Служители по взаимодействието и работни групи) са значителни.

8.

През последните десет години Европейската комисия - като се интересува все по-активно от ефективността на контролните мерки над средствата на Общността в страните-членки - предприе две важни инициативи предназначени да ангажират националните контролни служби и в одита и контрола на земеделските субсидии и Структурните фондове и да осигури стандартите на работата им да покриват определени минимални критерии. (Виж секция 3 "Страната-членка като ползвател", абзаци 17 - 20, и секция 4 "Координация на финансовия контрол в ЕС и на национално равнище", абзаци 28 и 29 от Доклад на СИГМА № 19 *Ефекти от присъединяването към Европейския съюз - Част 1, Бюджетирание и финансов контрол* за подробности по въпросните инициативи.) Реакциите на ВОИ към тези инициативи се различават. Докато Общността е регулирала законово взаимоотношенията ВОИ/ЕСП, тя никога не е правила опит да регулира със закон взаимоотношението ВОИ/Комисия.

9.

Изглежда вероятно Комисията да продължи политиката си на предписване на контролно-одиторски процедури, които да се следват от страните-членки и да изисква при това те да съблюдават определени минимални стандарти. Разширяването - с допълнителните потребности, които ще постави върху собствените контролни и инспекционни служби на Комисията - ще даде допълнителен тласък на процеса. Настоящият доклад прави опит да осветли някои от разнообразните реакции на ВРИ към членството в ЕС. При това той може да хвърли светлина на въпроса: какъв - съобразно независимия им статут и попрището им на национални одиторски органи - е най-ефективния принос, който ВОИ могат да направят към протичащата програма за реформа на финансовото управление в ЕС? Въпросът е толкова уместен за съществуващите страни-членки, колкото и за страните-заявителки от централна и източна Европа.

## **2. Ефект от присъединяването върху одиторската работа**

10.

Повечето ВОИ считат, че присъединяването е довело до забележимо, но не значително увеличение на обема на одиторската им работа. ВРИ в Обединеното Кралство преценява, че работата, свързана с ЕС отнема приблизително 2 на сто от времето ѝ, което "в общи черти съответства на дела от разходите на Обединеното Кралство, осигурявани от бюджета на Европейската общност".

11.

Такъв тип изчисления не отдават дължимото на неизмеримите промени в подхода и организацията, които присъединяването първоначално е довело за някои ВОИ. Одитът за съответствие с правилата на ЕО изисква значително начално усилие по запознаване с тях. А прилагането на нови правила може да причини допълнителен одиторски риск. Сред последствията от присъединяването португалската ВОИ цитира промяната към *предварителния одит* и въвеждането на мулти-дисциплинарни екипи за оценка на програми: "Това изисква огромна гъвкавост на институциите".

12.

Степента на промяна в културата, която може да е нужна, се разкрива в следното наблюдение на шведската ВОИ: "Не можем да изключим възможността, че до определена степен причината за лошо управление, нередности, измама и корупция в платежните системи на ЕО лежи в начина, по който е проектирана системата. Ако националните и "Европейските" бюджетни средства се усвояват за еднаква цел, по-голям риск от грешка може да има във връзка с относително сложна регулативна структура.... Фундаменталният подход и косвено заложената структура в административните системи за контрол, които сега се прилагат в Швеция в резултат от членството в ЕС се различават в някои важни отношения от националната ни практика. Това означава, че за шведските служители не винаги е лесно да разберат и да прилагат тези контролни системи." Одиторът - при планиране на дейностите си - трябва да вземе предвид риска, че националните административни системи може да не посвещават еднаква грижа и внимание към управлението на средства от ЕО, каквито биха посветили на националните средства.

### 3. Сътрудничество с ЕСП

13.

Сега има добре установен ред за взаимодействие, който обхваща планирането, провеждането и проследяването на одитите на ЕСП в страните-членки. Начинът на действие е описан в няколко от националните доклади (виж напр. Португалия, раздел 3, подраздел 2.3.А; Финландия раздел 7). Основополагащият принцип на сътрудничество е изложен в шведския доклад със следните думи: "Сътрудничеството между одиторските органи в ЕС трябва също да се характеризира с уважение към независимостта на различните ангажирани ревизионни органи, като лидерството не се налага според правило, а се решава според нуждите - във всеки отделен случай. Условието *a priori* са, че в основни линии всеки орган трябва сам да определи дали сътрудничеството ще му донесе някаква добавена стойност." Националните доклади разкриват някои различия в националните подходи към сътрудничеството с ЕСП.

14.

Възможността в Договора за ВОИ да участват в одити на ЕСП се тълкува по разнообразни начини. Политиката на ВОИ на Обединеното Кралство предвижда изобщо да не се участва в някои одити, "когато има разумни причини за неучастието". От друга страна, португалската ВОИ "е придружавала всеки одит от Сметната палата по приходи и разходи на Общността, извършена в Португалия". За някои ВОИ, степента на участие изглежда се решава прагматично в светлината на наличните ресурси (нявярно, преобладаващо ограничение в случая с Обединеното Кралство). Шведската ВОИ е готова да наема одитори, които да придружават Палатата, но сега мисли, че първоначалните ѝ мерки за взаимодействие са били неподходящи.

15.

В гореспоменатите случаи, участието обикновено приема формата на прикрепяне на представител на ВОИ към одиторския екип на ЕСП като наблюдател. Австрийската ВОИ вярва в по-активната форма на участие, което повдига въпроса дали не се компрометираща зависи

мостта ѝ с активното участие в одита, предприета и извършвана от ЕСП. ВОИ разрешава проблема чрез "независим одит, който се съобщава на одитираните". Това означава, че "ВОИ преглежда същите теми, както ЕСП" и "ползва собствените си методи и преценки на одиторските констатации, собствената си процедура за докладване - както са изложени в конституцията и за кона за Сметна палата".

16.

Следвайки по-раншни разисквания в рамките на Контактния комитет, ВОИ и ЕСП си сътрудничат от началото на 1990-те години при извършване на ограничен брой съвместни одити. Това са ревизии, при които ЕСП и една или повече ВОИ сливат заедно ресурсите си за единно одиторско разследване. Като вариант на тази идея, правени са и някои експерименти с успоредни или координирани одити, при които два или повече одиторски органа извършват отделни разследвания в една и съща тематична област. Австрийската формула за участие в одитите на ЕСП (виж горния абзац) е успореден одит по всичко, с изключение на името.

17.

Няколко ВОИ изтъкват образователната стойност (и за двете страни) от съвместните одити. ВОИ също обръщат внимание на относително тежките изисквания, които поставят върху наличните им човешки ресурси всички форми на сътрудничество с ЕСП. Португалската ВОИ изразява подкрепата си за съвместни одити със следните думи: "Въпреки трудностите и ангажираните допълнителни разходи, опитът продължава да се счита положителен и обогатяващ, понеже разрешава полезно тълкуване на познанията в области, които са особено уместни за интеграцията и предоставя възможност за обмяна на опит по одиторските методи и процедури, от която извличат взаимна изгода и двете ВОИ и насърчава необходимото еднообразие за разработване на координирани одити." Създението на австрийската ВОИ не е така положително: "Общо казано - и предвид на оскъдните ресурси (пари, време на персонала) на [ВОИ], тя има резервирано становище по съвместните одити с ЕСП... понеже усилията и разходите за планиране и координиране на съвместните одити са значителни". Националният доклад на Обединеното Кралство привлича внимание върху трудностите при успоредни одити и доста по-големите трудности, които може да възникнат при съвместни одити. В момента съвместните одити се преглеждат в рамките на Контактния комитет.

18.

Друга форма на сътрудничество между ВОИ и ЕСП е свързана със задължението на ЕСП според Чл. 188.с.3 от Договора "да предостави на Европейския парламент и на Съвета декларация - уверение за надеждността на балансите и на правомерността и редовността на действията, които са в основата им." Това е много специфична отговорност, сравнима с одиторското становище или удостоверение, с което обичайно приключва работа на одитора в частния сектор. Тя поставя голямо бреме върху одитора - в този случай, ЕСП - да осигури, а ако е нужно, да е в състояние и да докаже, че заключението му е подкрепено от одиторските свидетелства.

19.

Следвайки разисквания в Контактния комитет, ЕСП се стреми да преговаря по двустранни споразумения с ВОИ на доброволна основа, за да стане възможно да се използват резултатите от одиторската работа на ВОИ като принос към Д-У. Целта на преговорите е да се намали работното натоварване на ЕСП във връзка с Д-У и/или да се укрепи основанието, на което става Д-У. Ключов въпрос е степента, до която ЕСП е удовлетворена от надеждността на одиторските резултати на ВОИ. Тук има сходство с инициативите на Комисията напоследък, споменати в абзац 7 по-горе. И в двата случая, националните контролни органи работят съгласно стандарти, формулирани или съгласувани от институции на Общността. Преговорите още не са приключили, но ако са успешни, това може да подскаже, че такъв тип уредба - при която ролята

на двете страни взаимно се допълват, а не са механично сумирни - представлява ценово по-ефективен модел за в бъдеще, отколкото съвместните одити.

#### **4. Сътрудничество с Комисията**

20.

Няма разпоредба на правото на ЕС, която пряко да се отнася до контакти между ВОИ и Комисията и доскоро такива контакти бяха рядкост. ВОИ на Обединеното Кралство намира такива контакти за ценни, например в случая с подготовката за разследване на измами и нередности срещу схемите по Общата земеделска политика. Националните доклади навеждат на мисълта, че ВОИ започват по-отблизо да проявяват интерес към дейностите на Комисията.

21.

Финландската ВРИ е помолила да получава редовно актуална информация за одиторските мисии на Комисията във Финландия и за преводите на средства, които Комисията прави пряко до финландски жители (за които националните власти не узнават автоматично). ВОИ разглежда одиторите на Комисията като вътрешни одитори и споделя виждането, че сведенията за одиторските посещения на Комисията са също така необходими на националния външен одитор, както и сведенията за резултатите получени от националните вътрешни одити. Данните за преки преводи до финландски ползватели са нужни, за създаване възможност за ВОИ да изпълни задължението си според националното законодателство, да проверява коректното боравене с всички средства на ЕС превеждани във Финландия, независимо бюджетирани, или не.

22.

Националните доклади разкриват различни реакции на двете инициативи на Комисията, споменати в абзац 7 по-горе. В Обединеното Кралство, Франция и Швеция националните власти са назначили своите ВОИ за заверяващи органи по Регулация 1663/95. Признавайки необичайния характер на ролята си по този въпрос, френската ВОИ е основала одиторска комисия за да се заеме с работата по удостоверяване, а ВОИ на Обединеното Кралство е влязло в договорни взаимоотношения с националната си платежна агенция. Сравними предложения на националните власти в Дания и Финландия, обаче, са срещнали съпротивата на националните ВОИ на принципа основа. Тези ВОИ подчертават, че не считат за редно ВОИ да се ангажират пряко или косвено в преговорите между финансовия контролор на Комисията и националните контролни органи по протоколите за Структурните фондове. (Виж абзац 16 по-горе, и абзац 17 от Доклад на СИГМА № 19 *Ефекти от присъединяването към Европейския съюз - Част 1, Бюджетиране и финансов контрол.*)

#### **5. Заключителни бележки**

23.

Законодателството на ЕС позволява на ВОИ на дадена нова страна-членка значителна свобода да реши колко активна роля желае да играе при контрола и одита на средства на ЕО. Дори задължението за взаимодействие според Член 188. с.3 от Договора не при всички обстоятелства е автоматично обвързващо за ВОИ. Както показва и настоящия доклад, има значително разнообразие на подходите сред съществуващите ВРИ в ЕС.

24.

Независимо от това, националните доклади създават впечатлението, че повечето ВОИ в ЕС желаят да продължат да развиват сътрудничеството си с ЕСП и други ВОИ и в Европейската комисия, въпреки формалните и други спънки, на които понякога се натъкват. Португалската ВОИ е привела довода за сътрудничеството със следните думи: "Тъй като националните интереси относно контрола стават все по-съзвучни с тези на Европейската сметна палата, особено

но при проекти или програми съфинансирани от Европейския съюз и страните-членки, то и сътрудничеството между Португалската сметна палата и Европейската сметна палата става по-интензивно."

25.

За ВОИ на страните-заявителки не е твърде рано да започнат планиране на участието си след присъединяването в процеса на сътрудничество. Членството им в INTOSAI и EUROSAI им дава възможност да се възползват от опита на съществуващите ВРИ в ЕС и ЕСП. Неофициалните контакти с Комисията (ГД ХХ) също биха могли да помогнат за запознаване на страните-заявителки със структурата за финансов контрол и одит на ЕС най-общо и с ролята на различни контролни служби в Комисията конкретно.

26.

Тези ВРИ следва и много отрано да се замислят за пригодността на (i) съществуващото държавно законодателство по одитите и (ii) човешките си и други ресурси. Принципният въпрос, който възниква по (i) е дали съществуващите правомощия на ВОИ са достатъчни за целите на ролята ѝ по взаимодействие по Член 188. с.3 от Договора. Вторият въпрос се отнася колкото до уменията и опита на персонала, толкова и до неговия брой. Персоналът, ангажиран с одитите на средствата на ЕС ще се нуждае от същия тип одиторски и счетоводно-отчетни умения, както и съответстващите им бройки в други ВОИ и в ЕСП. Езиковото обучение ще е съществена част от тази подготовка.

АВСТРИЯ  
от Волфганг Виклицки<sup>2</sup>

1. Резюме на главата

27.

Този доклад описва някои аспекти на външния одит в Република Австрия, включващи законодателство и организационна структура.

28.

Австрия се присъедини към Европейския съюз на 1 януари 1995 г. Тази глава разглежда взаимоотношенията между Австрийската сметна палата (АСП) и Европейската сметна палата (ЕСП) оттогава насам. Ударението пада на практически моменти, включително мерките по взаимодействие, ръководните принципи на взаимоотношенията, информационните потоци и участието в одити. Ръководният принцип за взаимоотношенията между Австрийската сметна палата - като независим орган и Европейската сметна палата задължително трябва да се характеризира с връзки на доверие между равностойни партньори.

29.

Присъединяването на Австрия към Европейския съюз не засегна правните компетенции на АСП по отношение на одита. Те не нарастнаха. Обхватът на одита обаче се разшири. АСП отговаря за одити на всички парични потоци - и съответни финансови операции - които Австрийското правителство получава от Европейския съюз (напр. пари от Структурните фондове на Общността) - и които трябва да се извършат чрез публични сметки на федерално и провинциално равнища. По-нататък, Австрийската сметна палата отговаря за одит на австрийската финансова вноска, плащана към ресурсите на ЕС. Тези одити обхващат проверки на съблюдаването на съществуващи правила и наредби, включително съответното право на ЕО, по отношение на различните източници на средства.

30.

Все пак, обаче, в резултат на присъединяването на Австрия към Европейския съюз и главно поради дейността на Европейската сметна палата в Австрия, съществена част от допълнителните административни задачи на АСП трябваше да се покрият чрез съществуващите ресурси (персонал, бюджет). С други думи, на АСП не бяха отпуснати допълнителни длъжности или финансови средства за покриване на разноски и ресурси, явили се вследствие присъединяването към ЕС. За ръководство на непрекъснатите контакти с ЕСП, се наложиха някои преустройства в организацията на АСП, напр. учредяването на функцията на служителя по взаимодействие.

31.

За най-обективно и безпристрастно извършване на одиторските си задачи, АСП е независима от правителствената администрация. Принципно, тя е отговорна - чрез годишни доклад и специални доклади - само пред законодателните органи (Националният съвет и провинциалните парламенти). След внасянето им, докладите задължително се публикуват.

32.

В светлината на конституционните и законови предписания за АСП, сега тя не изпълнява

---

<sup>2</sup> Австрийската АСП беше основана през 1986 г. като част от Австрийската национална сметна палата (АНП) и през 1996 г. беше преобразувана в АСП и част от Европейската сметна палата. Идват инициативи на пазара за одити, но те са в етапа на подготовка или са в началния етап на внедряване. Идват още и инициативи за одити на австрийската финансова вноска, плащана към ресурсите на ЕС (1982 - 1986 г.)

ява никакви задачи във връзка с мерки против измама. Независимо от това, външните одити на АСП могат да действат като практичен превантивен инструмент срещу измами.

33.

АСП участва в един съвместен одит (заедно с ЕСП и редица други ВРИ) по несъвместимостта на различните информационни източници в сферата на косвените данъци в страните-членки. От този одит ще бъде изготвен съвместен доклад.

2. Въведение

34.

Австрия, като федерална република, има федерална структура, което означава, че законодателната, изпълнителната и съдебната власти са разделени между централното правителство (на Република Австрия), наричано също федералното правителство и правителствата на двете съставляващи я провинции (известни като федерални провинции, провинции или L nder).

35.

Съществуването на Австрийската сметна палата се гарантира от Конституцията (рубрика пет от Федералния конституционен закон, член 121 до член 128). Правният ѝ статут по същество е въплътен в закона за Сметната палата от 1948 г.

36.

АСП е независима от федералното правителство и пряко докладва на Националния съвет (горната камара на парламента). АСП следователно, не е административен орган, а следва да се разглежда по-скоро като неразделна част от законодателната власт. Тя е пряко подчинена на Националния съвет.

37.

Обхватът на одитите на АСП включва административните власти, установени органи и установени предприятия и на федерално, и на провинциално равнище. АСП е единственият орган в Австрия, който държи такъв широк обсег правомощия в публичния външен финансов контрол.

38.

Република Австрия се присъедини към Европейския съюз на 1 януари 1995 г. Присъединяването на Австрия към Европейския съюз не засегна правните компетенции на АСП по одитите ѝ. Те не нарастнаха.

39.

Обхватът на одита, обаче се разшири. АСП отговаря за одит на всички парични потоци и - и съответни финансови операции, които Австрийското правителство получава от Европейския съюз (напр. пари от Структурните фондове на Общността) - и които трябва да се извършат чрез публични сметки на федерално и провинциално равнище. По-нататък, Австрийската сметна палата отговаря за одит на австрийската парична вноска, плащана към ЕС. Тези одити проверяват съблюдаването на съществуващи правила и наредби, включително съответното право на ЕО, по отношение на различните източници на средства.

3. Аспекти на външното одитиране в Австрия

3.1. Законодателство по външно одитиране

40.

Разпоредбите, постановяващи организационната уредба и задачи, които трябва да се изпълняват от АСП са изложени в рубрика V (одит и финансови операции) на Федералната конституция във версията ѝ от 1929 г. Длъжностите и задачите, възложени на АСП са конкретизирани допълнително в закона за Сметната палата от 1948 г.

### 3.2. Организационна структура за външно одитиране

41.

Както е споменато по-горе, АСП е пряко подчинена на Националния съвет. Одиторската функция се провежда на федерално и на провинциално равнище. Одиторските функции на АСП са всеобхватни и уникални, тъй като тя е напълно независим (по отношение на изпълнителните власти) орган за публична външния одит в Австрия.

42.

Функционално, АСП е орган на Националния съвет (Nationalrat) и на парламентите на Провинциите (Landtage) - в зависимост от това дали преглежда финансовите операции на федералните или на провинциалните правителства.

43.

За най-обективно и безпристрастно извършване на одиторските си задачи, АСП е независима от правителствената администрация. Принципно, тя е отговорна чрез годишни доклади и специални доклади само пред законодателните органи (Националния съвет и провинциалните парламенти). След внасянето им, докладите задължително се публикуват.

44.

Организационната структура за функцията на външен одит в Австрия не се повлиява от присъединяването към Европейския съюз.

45.

Все пак, обаче, в резултат на присъединяването на Австрия към Европейския съюз и главно поради дейността на Европейската сметна палата (ЕСП) в Австрия, съществена част от допълнителните административни задачи на АСП трябваше да се покрият чрез съществуващите ресурси (персонал, бюджет). С други думи, на АСП не бяха отпуснати допълнителни длъжности или финансови средства за покриване на разноски и ресурси, явили се вследствие присъединяването към ЕС.

46.

За ръководство на непрекъснатите контакти с ЕСП, се наложиха някои промени в организацията на АСП, напр. учредяването на функцията на служителя по взаимодействие (виж по-долу, точки 4.2 и 4.4.1).

### 3.3. Насоченост на одита

47.

Одитите преглеждат коректността на счетоводно-отчетната работа и спазването на съществуващи правилници и наредби, както и икономичността, ефикасността и ефективността на операциите. АСП в никой случай не следва да ограничава прегледите си до проверка на математическата вярност на счетоводството.

48.

На практика, най-обичайният тип одити са одитите по изпълнението. Това означава, ч



е главната насоченост е към икономичност, ефикасност и ефективност на финансовото управление и операции. В случаи на несъответствие, обаче, между икономичност, ефикасност и ефективност - от една страна и правомерност и съобразност със съществуващи правила - от друга, АСП трябва да посочи ясно отклоненията.

### 3.4. Системи, методи, ред и процедури за външно одитиране

49.

Общо казано, рубрика V от Конституцията и два закона - закона за Сметната палата и правилника на Националния съвет - представляват крайъгълните камъни на системата на публичния външен одит в Австрия. Важно е да се отбележи, че по принцип инициативата за извършване на одит е заложена в самата АСП. Основно АСП извършва одитите си ex post.

50.

В тази система АСП използва разнообразие от различни методи, ред и процедури. Так ива примери са одиторските планове за една година и предварителни виждания за следващия период; конкретни одиторски планове, които по-подробно определят различните области и теми за одитиране; процедури за статистическа извадка; и анализ на риска въз основа на опита от предишен одит, за да се подберат уместните елементи за задълбочен преглед. Допълнително, одиторският наръчник на АСП предоставя полезна информация по конкретни теми като дава теоретичната основа, процедурите за прилагане и проверочни списъци.

51. При одитиране на място, особено важно е следното:

б

преглед на всички документи - книжа, оправдателни документи, договори, кореспонденция, преписки и вписвания в регистри на счетоводно-отчетните служби, и т.н., включително файлове от електронна обработка на данните (EDP), които АСП счете за необходими;

б

проучване и анализ на балансите и докладите на частни заклетни експерт-счетоводители;

бсъбеседване с ръководни служители и други представители на одитирания обект;

бупотреба на въпросници/анкети; и

бпроверки на място на наличните пари в брой.

52. За одитите си АСП има право да наема експерти.

53.

При провеждане на одитите си и разкриване на констатациите си, АСП и всеки нает експерт следва да не нарушават фирмените и търговските тайни.

### 3.5. Обхват на одита

54. На президента на АСП или на нея е възложено:

бсъставяне на федералните финансови отчети;

б

приподписване на всички актове, засягащи финансов дълг (функция на президента на АСП);

б

преглеждане на финансовите операции на федералното правителство [включително финансовите операции на всички фондации, фондове и институции, администрирани от федерални агенции или лица (органи), назначени за целта от агенции на федералното правителство]. Това право включва по-нататък предприятия, в които федерал

ното правителство - еднолично, или заедно с други юридически лица подвластни на АСП - държи поне 50 на сто от капитала, акциите или дяловото участие, както и финансовите операции на предприятията, ръководени изцяло от федералното правителство или заедно с такива юридически лица;

б съществува равностоен обхват на одита по отношение финансовите операции на провинциите, местните власти в общини с май-малко 20 000 жители и общински сдружения;

б преглеждане на финансовите операции на корпорации според публичното право, които усвояват федерални средства или провинциални средства;

б преглеждане на финансовите операции на други органи, определени по закон;

б преглеждане на финансовите операции на социално-осигурителните институции; и

б одит на финансовите операции на законоустановени професионални представителни органи.

55.

В рамките на определения ѝ обхват на одит, АСП решава по своя преценка, дали да преглежда всички парични потоци от ЕС към Австрия - включително съответните организационни структури, администрацията на правителствата и системите за вътрешен одит - и да одитира съобразността на австрийската парична вноска в бюджета на ЕС със съществуващите правила и наредби, включително и съответното право на ЕО. Това може да се разглежда по-скоро като обогатяване, вместо като разширяване на одиторските дейности на АСП.

3.6. Разделение на отговорностите между АСП и други одиторски органи

3.6.1. Задача на АСП

56.

Правомощията на АСП се разпростират върху преглеждането на органите за вътрешен одит и на федерално, и на провинциално равнище и върху преглеждането на органите, отговарящи за външен одит на провинциално равнище. Така, отговорностите на АСП покриват най-широкия кръг одити в Република Австрия.

57.

При подготовка на одитите си АСП се стреми да координира дейностите си с органите, отговарящи за вътрешните одити на федерално равнище и онези органи, които отговарят за вътрешните и външните одити на провинциално равнище.

3.6.2. Федерално равнище

58.

В структурата на всяко федерално министерство съществуват органи, отговарящи за вътрешните одити на съответното министерство. Общо взето, вътрешният одит е независима от администрацията и - като модел - е пряко подчинена на съответния министър, на когото представя докладите си.

3.6.3. Провинциално равнище

59.

В провинциалните правителства съществуват различни организационни органи, които

отговарят от една страна за вътрешен одит и от друга страна - за външен одит. Отговорността е и обхвата на външните и вътрешни одити на тези органи са ограничени до финансовото управление на съответните провинциални правителства.

60.

В общи линии, вътрешната одит на провинциални равнища - като модел - е независима от администрацията и е пряко подчинена на съответния провинциален губернатор, на когото се представят докладите.

61.

Органите, отговарящи за външен одит в провинциите също са независими от администрацията, макар в организационно отношение да са част от провинциалното правителство. Независимо от това, при изпълнение на одиторските функции, те са подчинени на съответните провинциални парламенти, пред които представят докладите си.

3.6.4. Отговорности на правителствените одиторски органи в контекста на ЕС

62.

Органът, отговарящ за вътрешните одити в министерството на земеделието и съответните органи в три провинциални правителства, са натоварени със задачи на заверяващ орган за платежните агенции по Европейския фонд за земеделско насочване и гаранции (ЕФЗНГ) (виж наредба на Съвета (ЕО) 1287/95 и наредба на Комисията (ЕО) 1663/95). В този специфичен контекст на изпълнение на задължения по Европейския съюз, нито АСП, нито частни фирми (за клетки експерт-счетоводители) играят някаква важна роля.

3.7. Външният одит и мерки против измама

63.

В светлината на конституционните и законови предписания за АСП, сега тя не изпълнява никакви задачи във връзка с мерки против измама. Независимо от това, външните одити на АСП могат да действат като практичен превантивен инструмент срещу измама.

4. Взаимоотношения между АСП и Европейската сметна палата (ЕСП)

4.1. Законодателство

64.

Съгласно разпоредбите на член 188с от договора за Европейски съюз, ЕСП е външният одитор на Общността. Оттук следва, че ЕСП има автономното правомощие - въз основа на първично право на Общността и независимо дали висшите одиторски институции на страните-членки притежават съответна компетенция - да извършва одитите си в страните-членки и сред институциите на Общността.

65.

ЕСП отговаря за одита на всички разходи и приходи на Общността - до голяма степен - също както АСП отговаря за одитиране на финансовото управление и операции на федерално, провинциално и общинско равнища.

66.

Договорът за Европейски съюз изисква ЕСП да даде декларация - уверение (Д-У) за надеждността на счетоводните сметки. Тя трябва също да прегледа правомерността и редовността

та на сделките, залегнали в основата им. Този тип одит - като финансов одит - е уникална задача на ЕСП.

67.

Член 188с от договора постановява следното по сътрудничеството и координацията между ЕСП и националните одиторски органи: "В страните-членки одита се извършва във взаимно действие с националните одиторски органи, или - ако те не притежават необходимите правомощия - с компетентните национални ведомства."

68.

Независимо дали дадена национална висша одиторска институция (ВРИ) (притежаваща нужните правомощия) сътрудничи "във взаимодействие с" ЕСП или не, ЕСП притежава независимо право да провежда одити в страните-членки (на място) на основание първичното право на Общността. Всъщност, същият член от договора разпорежда, че "Одитът... - ако е необходимо - се извършва на място в други институции на Общността и в страните-членки".

4.2.      Контактен комитет и заседания на служителите по взаимодействие

69.

За установяване на непрекъснат информационен поток между ЕСП и висшите одиторски институции на страните-членки съществуват два (неофициални) механизма (неофициални означава, че няма писани наредби и формални процедури). Това са заседанията на служителите по взаимодействие и Контактния комитет на президентите на ВОИ. Заседанието на служителите по взаимодействие се свиква два пъти годишно (през пролетта домакинства ВОИ от страна-членка; в късното лято или ранната есен заседанието обикновено се свиква от ЕСП в Люксембург). Задачата на тези заседания е да подготвят въпросите за Контактния комитет на президентите на ВОИ в страните-членки, който се свиква веднъж годишно (провежда се в късна есен; домакин на всяко второ заседание е ЕСП).

70.

От 1995 г., на тези заседания са разисквани между другото следните теми (подготовка на някои теми се делегира на извънредни работни групи сред служителите по взаимодействие):

б възможности за сътрудничество между ЕСП и ВРИ в сферата на съвместни одити;

б

практическо значение на формулировката "във взаимодействие с" от член 188с на договора за Европейски съюз (това е най-критичният момент за цялото взаимоотношение между ЕСП и ВРИ и никога не е бил разрешен или напълно изяснен от основането на ЕСП през 1975 г.);

б

Европейски стандарти за одити въз основа на Счетоводно-отчетните стандарти на INTOSAI;

бодит по ДДС в страните-членки;

б

приложение на член 92 и 93 (уведомление за помощи, отпускани от страните-членки) в страните-членки;

б

координиране на одити, извършвани от ЕСП и Комисията в страните-членки (тази точка е особено важна); и

б

доклади по хода на разискванията в Междуправителствената конференция до толкова, доколкото засягат взаимоотношенията между ЕСП и ВРИ в страните-членки (п

редложение на ЕСП за нов член 188.5 от Договора, относно достъпа на ЕСП до Европейския съд, за да се предпазят правата и прерогативите му спрямо страните-членки)

71.

Трябва ясно да се каже, че организирането на заседание на служителите по взаимодействие и още повече на Контактния комитет води до големи разходи (главно породени от разходи по писмен превод на докладите и за устни преводачи и съответна техника) за домакинстващите ВОИ. Например, на заседанията на служителите по взаимодействие обикновено се говори на английски, френски и немски. На заседанията на Контактния комитет всяка делегация е свободна да използва националния си език. Това предполага, че е необходим устен превод на почти всички други езици в ЕС.

4.3. Ръководни принципи на взаимоотношенията между АСП и ЕСП

72.

От гледна точка на АСП (гледисце, споделяно и от ЕСП), взаимоотношенията се характеризират с доверие между равностойни партньори. На практика това означава, че целият информационен обмен, сътрудничество и координация с ЕСП в случаи на (съвместни) одити или финансови одити с цел декларация - уверение лежат на основата на доброволност от АСП. Досега, ЕСП зачита тази гледна точка.

73.

ЕСП редовно изпраща на АСП за по-нататъшна употреба годишния си доклад, доклада си по декларацията - уверение и други специални доклади. И обратно, годишният доклад на АСП, който е публично достъпен след представянето му в Националния съвет, се изпраща на ЕСП.

4.4. Практически опит на АСП по отношение на ЕСП

4.4.1. Известяване за одити и информационни потоци

74.

АСП е пунктът за връзка на ЕСП. ЕСП уведомява АСП за планираните одиторски дейности на четиримесечие, с циклична актуализация. За отделните одити, в общи линии, АСП се уведомява шест седмици предварително.

75.

За множество финансови одити, засягащи декларацията - уверение, шест-седмичният срок се оказва къс на практика, поради исканите подробни информационни справки, необходими за подготовка на одитите. Исканите справки се изпращат до АСП, която ги препраща до компетентните органи в австрийското правителство. По-късно, АСП предава съответните справки и документи обратно на ЕСП. По спешност, може да се осъществят преки връзки между ЕСП и компетентните органи на правителството, ако АСП се държи в течение за тези връзки и резултати.

4.4.2. Одиторски области на ЕСП

76.

ЕСП провежда финансови одити и одити по изпълнението в страните-членки. В случай на одит по изпълнението от ЕСП, основната насоченост на одита е към крайния резултат от конкретна политика. Този тип одит води след себе си оценка на системи и механизми, създаде

ни за постигане на желаните преки цели. Разходите и приходите се преглеждат от аспекта ефективност на усвояваните средства и неизбежно се намесва финансовия одит в определена степен - дори само за да се изпита работата на системата.

77.

Засега АСП има повече опит с финансови одити, извършвани от ЕСП. Този тип одит цели проверка дали сумите, дължими към, и дължими от Европейския съюз са били надлежно установени, документирани, заведени по сметки, платени или възстановени. Тази работа най-общо се върши в контекста на декларацията - уверение.

78.

Такива финансови одити, проведени от ЕСП в Австрия през 1995 г., 1996 г. и първите четири месеца на 1997 г., преобладаващо засягат Европейския фонд за земеделско насочване и гаранции (ЕФЗНГ). Главната насоченост на тези одити бе към съблюдаване на правилата и на редбите, както и коректността на вписванията и сметките.

#### 4.4.3. Участие на АСП в одити на ЕСП

79.

Член 188с.3 от договора за Европейски съюз постановява, че националните ВОИ следва да информират ЕСП дали възнамеряват да участват в одита.

80.

АСП (одитори от съответните одиторски управления) доброволно участва в одитите на ЕСП, провеждани в Австрия. АСП го направи чрез независим одит, който се съобщава на одитираните. Това означава, че АСП преглежда същите теми, както ЕСП (сравнимо с успоредния одит на АСП). АСП ползва собствените си методи и преценки на одиторските констатации и собствената си процедура за докладване, както са изложени в конституцията и закона за Сметната палата. Предимство на тази процедура е, че АСП е в състояние да докладва автентично на Националния съвет за дейностите на ЕСП в Австрия. Освен това, тази процедура дава възможност на АСП на място да придобие задълбочен практически опит по одитите на ЕСП.

81.

Общо казано - и предвид на оскъдните ресурси (пари, време на персонала) на АСП, тя има резервирано становище по съвместните одити с ЕСП. Разискванията и опитът посочиха, че при провеждане на съвместни одити задължително трябва да има, като предпоставка, даден въпрос от общ интерес и някаква очаквана полза за всички участващи ВРИ, понеже усилията и разходите за планиране и координиране на съвместните одити са значителни.

82.

АСП участва в един съвместен одит (заедно с ЕСП и редица други ВОИ) по несъвместимостта на различните информационни източници в сферата на косвените данъци в страните-членки. Този одит ще произведе съвместен доклад.

#### 4.4.4. Одиторски констатации на ЕСП

83.

Типичният одит на ЕСП поражда доклад на мисията (само за вътрешно ползване на ЕСП) и две отраслови писма - едното изпращано до Комисията, а другото изпращано чрез АСП до одитирания орган. На одитирания обект обичайно се дават два месеца за отговор (за целите на декларацията - уверение понякога се налага по-кратък краен срок).

84.

Одитираният орган изпраща отговора си чрез АСП до ЕСП. На тази фаза от процедурата АСП може, но не е задължена, да направи допълнителна бележка към отговора на одитирания орган. Основно, това се върши независимо от националната одиторска процедура, инициирана с участието в одита на ЕСП.

85.

ЕСП изпраща до Комисията копие от отговорите, които получава от одитираните в страните-членки.

86.

Важно е да се отбележи, че Комисията носи крайната отговорност за прилагането на бюджета, дори ако страните-членки вършат реалното администриране на разходите и приходите. Нито правителствата на страните-членки, нито ВОИ участват в процедурата която протича между ЕСП и Комисията, за да се подготвят годишния доклад или специалните доклади на ЕСП.

87.

Щом членовете на ЕСП съгласуват окончателния текст, той се публикува в Официалния журнал на ЕС заедно с отговора на Комисията, но без отговорите на страните-членки. Все пак, ЕСП и/или Комисията могат да вземат предвид тези отговори - това е по тяхно усмотрение.

88.

Докладите на ЕСП се вземат под внимание от Европейския парламент като част от процедурата по снемане на отговорността (формалното приемане на бюджетното изпълнение на Комисията).

89.

Австрия има само ограничен опит по практиката на докладване на ЕСП, защото констатациите, публикувани през ноември 1996 г. не разкриват никакви сериозни проблеми.

5. Взаимоотношения между АСП и Комисията

90.

Като институция за външен публичен финансов одит, АСП няма преки взаимоотношения с Комисията. Няма официален непрекъснат информационен поток между Комисията и АСП и обратно. Все пак, обаче, заседанията на служителите по взаимодействие са жизненоважна част от информационния обмен.

91.

АСП ползва Официалния журнал на ЕС, постоянно се осведомява по определени проблеми свързани с Комисията (напр. SEM 2000) от правителството, както и се възползва от поставянето на преки въпроси пред Комисията.

ДАНИЯ  
от Ханс Андерсен<sup>3</sup>

1. Резюме на главата

92.

Приходите и разходите към Европейския съюз са включени в годишния бюджет на правителството. Това означава, че Службата на генералния одитор (Rigsrevisionen, "Държавен одитор") е изцяло отговорна за външния одит на средствата. Организацията на Rigsrevisionen отговаря на устройството на министерствата - по общо правило, всеки одиторски отдел одитира конкретно министерство. Втори и девети отдели са специално ангажирани с одит на средства на ЕС, доколкото те отговарят за одит на министерството на храните, земеделието и риболова и министерството на данъчното облагане. Досега, почти всички средства са отпуснати към земеделския сектор, но поради нарастващото сътрудничество в други сфери, все повече се ангажират и други отдели.

93.

Взаимоотношенията между Rigsrevisionen и Европейската сметна палата (ЕСП) се основават на сътрудничество между равностойни партньори и са се развивали без сериозни проблеми. Навярно сходството на правомощия и методи в двете институции са допринесли за това плодотворно сътрудничество. Допълнително, Rigsrevisionen се стреми да развие взаимоотношенията чрез заемане на колкото се може повече длъжности в ЕСП, като участва в заседания на Контактния комитет, заседания на служителите по взаимодействие, работните групи, чрез размяна на доклади и посещения. По конституционни причини, взаимоотношенията между Rigsrevisionen и Европейската комисия са само на доброволна основа.

94.

Съсредоточаването на всички международни връзки в секретариата на Генералния одитор направи възможно координирането на всички външни връзки и предоставянето на пълни и прецизни сведения на генералния одитор за всички комуникации/съобщения с ЕСП. То също направи възможно предоставянето на добри услуги на ЕСП и одитори при посещения, както и вътрешна помощ на одиторските отдели, които имат само ограничени контакти с ЕСП.

95.

Отговорността за финансов одит и одита по изпълнението на фондове ЕФЗНГ-гаранции и насочване - които отчитат 95 на сто от всички разходи на ЕС в Дания - е съсредоточена в конкретно звено по ЕС в Rigsrevisionen. Звеното сътрудничи с ЕСП при подробното планиране на одиторските посещения и предоставя помощ при осъществяване на разследванията на място. Повечето от финансово-одиторските задачи се делегират на орган за вътрешен одит на датската платежна агенция, на който е възложена и отговорността по заверка на балансите.

96.

Учредяването на само една платежна агенция опрости администрацията и външния одит на средствата по ЕФЗНГ-гаранции и значително облекчи връзките между административните, контролните и одиторските органи. Системите за електронна обработка на данни на плате

---

<sup>3</sup> Oam Afaadnar a fa-aetee foaee foataadyu ca daaeey a ferendaadnoatof fa odatea, caiaaeaaof e deatetaa e aaeftnoea n Neafatanaef nuodbafe-andaf. Eadof eeftnefo, die a daafodee ca III a Ifatiae foaee aa nnoufe a Neoaada fa Aafadaey daaeed fa Afey idac 1984 a. Oie a daaeedae aaeftnoe n iaafadafan nuodbafe-andaf e caiaaeaa e a aee idafafadaf a Aadfaeada naofa faeada fo 1991 a. af 1995 a. ca daaeedaf fa daefadea n AOCIA.



жната агенция постепенно морално остарява и сега са в процес на подмяна. Това, обаче не намалява предимствата на това устройство.

97.

Трудно е да се преценят необходимите ресурси за одит на средства на ЕС, защото одиторските предписания и методи постоянно се променят. Всъщност, на администрацията се възлагат нови задачи и все повече се ангажират частни одиторски фирми, и т.н. Може, обаче, да се твърди, че одита на средства по ЕФЗНГ от около 10 милиарда датски крони годишно изисква 8 вътрешни одитора и 4 - 5 одитора в Rigsrevisionen. Допълнително, Секретариатът употребява около 10 човеко-месеца годишно за външни връзки с институции на ЕС - освен ресурсите, у своявани за заседанията на Контактния комитет.

98.

Ревизията на средства на ЕС изисква специални познания и умения, между другото, по езици, право на ЕО и организационни методи и статистически извадки - от които всички не могат да се придобият чрез курсове за обучение, а се налага да се научават и в процеса на работа.

2. Въведение

99.

Този доклад представя общо описание на практиката по външния одит в Дания във връзка със средствата на ЕС. Ударението, все пак, е върху одит на средства по раздел ЕФЗНГ-гаранции, поради особеното им значение.

100.

Днес е трудно да се определи единствено влиянието, което имаше присъединяването към Европейската общност през 1973 г. върху процеса на външен одит в Дания и да се отдели то от въздействието на други важни събития. Например, през 1975 г. се прие нов закон за генералния одитор, който доведе през последвалите години до множество промени в методите и насочеността на одита.

101.

Този доклад се съсредоточава върху по-скорошните промени в одиторските предписания, като учредяването на вътрешно-одиторски орган в платежната агенция, декларацията - уверение по балансите на ЕС от Европейската сметна палата (ЕСП), установяването на заверяващ орган във връзка с балансите на ЕФЗНГ и програмата SEM 2000 за разумно финансово управление на Европейската комисия.

102.

Като особен белег на датската администрация следва да се отбележи, че средствата на ЕС още от присъединяването са съсредоточени в земеделския сектор и че средствата се управляват от само една платежна агенция.

103.

Редица години след присъединяването, системите на администрация и вътрешен контрол се считаха за относително съвременни и разходно-ефективни. В общи линии, системите задоволяваха потребностите на страните-членки и на нарастващото по сложност законодателство по схемите за подкрепа на земеделието. Едно важно изключение, обаче бе системата за електронна обработка на данни, която постепенно морално остаря. Това предизвика някои забележки от Службата на генералния одитор и Европейската сметна палата и - в резултат - се установява нова интегрирана хардуерна и софтуерна система.

### 3. Аспекти на външния одит

#### 3.1. Законодателство за външния одит

104.

Субсидиите от ЕС обикновено се включват в годишните фондове, а действителните разходи и приходи се явяват в правителствените сметки. В Дания определено финансово участие е не само мандат за извършване на свързаните дейности; тя възлага отговорността за изразходването пряко на министъра. По принцип, фондовете на ЕС към правителствени органи, частни лица или местни власти не са различни от всяка друга правителствена субсидия. Това означава, че Службата на генералния одитор на Дания (Rigsrevisionen, "Държавен одит") е компетентна да одитира тези трансакции; по-нататък, субсидиите от ЕС се подлагат на същите одиторски изисквания като националните субсидии.

105.

Следва да се отбележи, обаче, че Европейските наредби нямат изисквания по това как Rigsrevisionen следва да одитира субсидиите от ЕС. Европейската комисия и Съвета на Европейските общности също не са ангажирани в поставяне на конкретни изисквания по съдържанието на одита. Външният одит на институции или лица, получаващи субсидии от ЕС следователно са национална работа.

106.

Сред основанията за разните системи за субсидиране на ЕС се явяват различни степен и на необходимост от прилагане на контрол във връзка с условията за субсидии. Контролните задачи лежат върху датските власти, които администрират въпросните мерки, но може да се избере одитор за поемане на една или повече контролни задачи от името на институциите, получаващи субсидии.

107.

Макар преди присъединяването през 1973 г. да нямаше никакви официални изисквания за удовлетворяване от висшите одиторски институции (ВРИ) на страните-членки на ЕС, остава впечатлението, че към ВРИ има някои неофициални очаквания. Например, очаква се средствата на ЕС да се одитират в същата степен като националните средства и одита да се извършва според международни стандарти. Също се очаква одитът да се провежда независимо и впоследствие от достатъчен брой компетентен персонал. Rigsrevisionen притежаваше нужните правомощия и компетентност и никога не е имала никакви проблеми при посрещане на тези общи очаквания.

108.

Сегашната държавна одиторска система се основава на законодателство, което влезе в сила на 1 януари 1976 г. То се състои от закона от 26 юни 1975 г. по закона за генералния одитор (виж закон 321 с приетите изменения и допълнения, закон 245 от 22 април 1991 г. и закон 465 от 12 юни 1996 г.) и закона от същата дата относно Комитета по публичните баланси (КПБ) на парламента (виж параграф 47 от Конституцията).

109.

По административни въпроси, Rigsrevisionen е подвластна на Датския парламент. Rigsrevisionen независимо изпълнява задълженията си и докладва пред шестте члена на КПБ, всички от които се назначават от парламента. Единствено КПБ може да поиска от Rigsrevisionen да проведе конкретни разследвания.

110.

Rigsrevisionen и КПБ контролират от името на парламента дали приходите и разходите на правителството са съобразно бюджетно отпуснатите заделени суми, дали са законосъобразни и дали при администриране на средствата е прилагано разумно финансово управление. Накратко, Rigsrevisionen има същите правомощия при изпълнение на задълженията си, както и ЕС П.

111.

Парламентът със закон е упълномощил министрите да отговарят в съответните административни сфери за установяване на нужните правила и правилници за приложение на правното регулиране на ЕС в Дания, напр. закона по администрация на наредбите на ЕС по общата организация на пазарите за земеделски продукти, и т.н. (закон 414 от 13 юни 1990 г., с изменения и допълнения, последното от които е закон 399 от 14 юни 1995 г.).

3.2. Нови предписания и промени в насочеността на одита

112.

От присъединяването на Дания към Европейската общност през 1973 г., Rigsrevisionen е претърпяла значителни промени в предписанията за одит и съответно е променила насочеността на одита. Някои от най-главните промени, все пак, не са свързани с присъединяването само по себе си, а повече с общите промени на одиторските предписания.

113.

По време на присъединяването, Rigsrevisionen бе в процес на обща промяна на одиторския подход - от одити, главно основани на одит на транзакции, към по-ефикасните одити с насоченост към системата. В същото време, се даде по-висок приоритет на одитите по изпълнението.

114.

Друго развитие бе повишаване броя на вътрешно-одиторските органи, които се учредиха в много клонове на министерствата. Те се учредиха в главните правителствени институции и или в институции, специализирани в администрация на публични субсидии.

115.

Независимо от развитието в посока свързване на повече проекти със Структурните фондове - т.е. Регионалният фонд, Социалният фонд и Раздел ЕФЗНГ-насочване - Структурните фондове все още едва отчитат 5 на сто от всички средства на ЕС отпуснати на Дания. Преобладаващата част от финансирането на ЕС все още се разпределя за земеделския сектор чрез Раздел ЕФЗНГ-гаранции.

116.

Земеделската реформа от 1992 г. бе главната причина за значителни промени в раздел гаранции - от субсидии, плащани чрез преработващата промишленост, към субсидии, пряко плащани на фермерите. В Дания тази смяна се извърши без сериозни логистични проблеми, макар и наличните компютъризирани платежни системи на платежната агенция да бяха постепенно морално остаряли.

3.3. Нови положения при риска

117.

Непрекъснатото затягане на правилата и наредбите, свързани с раздел ЕФЗНГ-гаранции намалиха общата оценка на рисковете от злоупотреби с тези средства и постепенно пренесе

вниманието към Структурните фондове, които се регулираха от по-обща и не така прецизни наредби. Ударението при риска и одита на европейските субсидии се премести по посока на Структурните фондове.

118.

Rigsrevisionen прецени, че риска в тези сфери е относително значим и извърши две основни проверки по администрирането на Структурни фондове през 1990 г. и 1991 г. Тези проверки произведоха два доклада до КПБ препоръчващи, между другото, правителството да се опита да постигне изясняване на регулирането на Европейската комисия и правителството да утвърди общи правила и инструкции за администриране на фондовете, особено относно счетоводна отчетност и одитирането от частни одитори.

119.

През последните няколко години в страните-членки на ЕС и институциите на ЕС съществува повишено внимание към по-ефикасното усвояване на средства на Общността. В отговор на това, Европейската комисия постави началото на програма SEM 2000. Съгласно тази програма, рискът свързан със Структурните фондове бе преценен като висок. Комисията изтъкна нуждата от изясняване и хармонизация на ръководните правила на фондовете. За да посрещне по-високата оценка за риска, финансовият контролор на Комисията сега е в процес на сключване на споразумения с отделните страни-членки.

120.

В Дания, обаче, за финансовия контролор на Комисията бе трудно да намери съответен централен партньор. За разлика от положението в много други страни-членки, датските министерства са доста автономни във функциите си и няма координиращо министерство с извънредни правомощия. Докато в SEM 2000 Дания е представена от министерството на външните работи и министерството на финансите, то съответните партньори на финансовия контролор са различните министерства, отговарящи за администрацията на програми и проекти, финансирани по Структурни фондове на ЕС. Сега в тези министерства се планират или се основават органи за вътрешен контрол.

121.

Разпоредбите в договора от Маастрихт, изискващи Европейската сметна палата (ЕСП) да заверява балансите на Европейските общности доведоха до промяна на ударението - не само в ЕСП, но и в националните одиторски органи. Тази промяна в насочеността е от отделни мерки към централизирана процедура, включващи особено платежни системи с електронна обработка на данните. Тази промяна в Дания бе значителна, защото компютризираната система на Борда за намеса постепенно бе морално остаряла. Стана ясно, че новата система трябва да интегрира не само системата за социална работа по всеки случай и платежната система, но и финансовата система, за да се осигури ефективност.

122.

Промяната през 1995 г. на наредба на Съвета 729/70, засягаща финансирането на Общата земеделска политика (ОЗП) и общото приемане на правила, напр. наредба на Комисията 1663/95, предизвикаха сериозна промяна на предписанията за одит на земеделските фондове на ЕС, както е описано.

#### 3.4. Организационна структура за външния одит

123.

Rigsrevisionen е организирана в три управления с 23 отдела, консултантски секции и звена. Дейностите на управленията се координират чрез Групата на ръководителите, която заседава

ава два пъти седмично и е в състав от генералния одитор, трима помощник генерални одитори, началникът на Секретариата и началникът на Администрацията. Секретариата и Административния отдел, включително Секцията по Електронна обработка на данни, изпълняват функциите по персонала. Хоризонталните задачи се извършват от целево създадени проектни групи. Постоянни професионални комитети разработват методики в три важни сфери: финансов одит, одит по изпълнението и квалификационно развитие на персонала. Като общо правило, всеки отдел одитира конкретно министерство и извършва и двата вида одити - финансови, и одити по изпълнението - често като обединени одити.

124.

Разходите на ЕС и приходите на ЕС от Дания се включват в правителствените сметки от бюджетите на съответните министерства, а се одитират като национални средства от съответните отдели на Rigsrevisionen. Най-често ангажираните отдели и задачите им са:

Секретариатът	Координира одити, ангажиращи няколко одиторски отдела и отговаря за международните връзки, включително комуникациите с Европейската сметна палата.
II Отдел	Одитира министерството на храните, земеделието и риболова, т.е. раздели ЕФЗНГ-насочване и гаранции, по които се отчитат около 95 на сто от всички субсидии на ЕС. Координира одитите на експортните добавки за земеделски продукти с IX Отдел.
III Отдел	Одитира министерството на труда и министерството на социалното дело, т.е. субсидиите от Социалния фонд.
IX Отдел	Одитира министерството на данъчното облагане, включително процедурите по митнически контрол и приходите на ЕС от Дания. Координира одити на експортни добавки за земеделски продукт и с II Отдел.
X Отдел	Одитира министерството на бизнеса и индустрията, т.е. субсидиите от Регионалния фонд.

125.

Втори отдел винаги е играл ключова роля при външните одити на средства на ЕС в Дания. Отделът отговаря за одитиране на преобладаващата част от разходите на ЕС в Дания. От 1980 г. до 1995 г. отделът се наричаше "Международен отдел" защото отговаряше за външните връзки, включително сътрудничеството с Европейската сметна палата. През 1996 г. тази отговорност бе прехвърлена на Секретариата в замяна на други одиторски задачи.

126.

Промените в предписанията и ударението на одита, както и новата оценка на риска, не е само променила одиторския подход в желаната насока, но доведоха и до непрекъснато намаление на персонала през първите 10 - 15 години след новия закон за генералния одитор от 1975 г., т.е. от 370 души през 1975 г. до 250 души през 1988 г. Това равнище се запазва. Днес Rigsrevisionen използва 270 щатни служители. Има относително увеличение на броя на одиторите в съпоставка с групата на помощник-одиторите.

127.

По подобен начин, броят на персонала във Втори отдел намаля от 25 одитора през 1980 г. до 13 през 1997 г. Намалването отчасти се дължи на съкращенията общо в Rigsrevisionen, а отчасти - на основаването на вътрешен одит в платежната агенция през 1990 г.

3.5. Системи, методи, ред и процедури за външен одит

128. Цялостната одиторска концепция на Rigsrevisionen е една от следните:

б Аналитичен одит на системата и одит на електронната обработка на данни;

б Технически/финансов одит;

б

Одит по изпълнението (управленски одит/одит за ефективност на усвояваните средства)

\* обширни разследвания;

\* процедури и индивидуални мерки;

б Контрол по разпределянето на сумите.

129.

Сегашните одиторски процедури се състоят от аналитичен одит на системата, финансов одит и одит на процедури и индивидуални мерки. Работата се документира в одиторски доклади и обикновено се следва от писма до институциите. Проучванията се докладват до КПБ в специални и годишни доклади и в меморандуми. КПБ публикува докладите и ги внася в парламента. Одиторската концепция се илюстрира с начина, по който е била приложена в платежната агенция.

130.

Макар отговорността за осъществяване на определени задачи да е делегирана на угълномощаващи органи и контролни органи, цялостната отговорност за администриране на организацията на Общия пазар си остава у платежната агенция. Платежната агенция е сключила споразумения с дирекциите, които администрират и контролират средствата по ЕФЗНГ-гаранции. Например, датската Дирекция за развитие е делегиращ орган за няколко схеми за подкрепа в допълнение към схемите по раздел ЕФЗНГ-насочване. По подобен начин, отговорността за осъществяване на дейности по технически контрол е делегирана, между другото, и на Растителната дирекция и датската Ветеринарна Служба. Подписано е споразумение за сътрудничество между министерството на данъчното облагане, което контролира экспортните плащания.

131.

До 1996 г. се възстановяваха разходите на платежната агенция за контролни дейности, включително дейностите на други дирекции и министерства. От 1996 г., обаче, тези възстановявани суми се разпределят на действителните органи, предприели контролните дейности.

132.

Аналитичният одит на системата означава регистрация и оценка на процедури и мерки и за вътрешен контрол, спадащи към финансовите и счетоводно-отчетни системи на платежната агенция. Заедно с вътрешния контрол се удостоверяват процедурите и сигурността на електронната обработка на данни. Регистрират се и се оценяват функциите на вътрешния контрол.

133.

Техническият/финансовият одит провежда контрол, който включва: (а) наличностите; (б) окончателен баланс, т.е. проверка на отделните сметки на ЕФЗНГ и счетоводните сметки на администрацията към счетоводството на Дирекцията; (в) оправдателни документи; (г) сравнение на компютъризираните списъци с продуктови спецификации с плащанията на экспортното рефинансиране и плащания (проверки на преводите); (д) проверка дали счетоводно-отчетните декларации по ЕФЗНГ са в съответствие с наредбите; (е) складови наличности за интервенция, т.е. регистрираните продукти се сравняват със сведенията, дадени на ЕФЗНГ; (ж) счетоводството на нетните загуби, напр. проверяват се отчетите за акционерите и регистрираните суми на нетните загуби; (з) искове за щети; и (и) гаранционно счетоводство, т.е. контрол на организацията е от Общия пазар.

134.

Одитираните области са включени в годишен и циклично актуализиран многогодишен план, като се отчитат риск и финансово значение. До постигането на пълна оперативност от вътрешно-одиторския орган в платежната агенция, Втори отдел одитираше всички организации на Общия пазар в рамките на петгодишен срок.

135.

Одитът по изпълнението (управленският одит/одит за ефективността на усвояваните средства) е аналитичен одит на управлението на правителствените средства. Сред другите неща се разследва дали задачите (индивидуални мерки с по-широк обхват, дейности, програми или цялокупната задача на дадена институция) се изпълняват по най-добрия възможен начин и дали съответстват на крайните цели, за които е взел решение парламента. Включват се един или повече от следните аспекти: икономичност (Дали стоките и услугите са придобити по най-икономичния начин като се отчита качеството?), ефективност (Дали равнището на резултати е максимално високо при най-ниското възможно ползване на ресурси?) и ефикасност (Постигат ли се дългосрочните крайни цели и ефекти?).

136.

Поради важността и намесения риск в различните схеми, Втори отдел извършва ежегодно одит по изпълнението на платежната агенция. За сравнение, другите дирекции на министерството на храните, земеделието и риболова се проверяват една по една съгласно циклично актуализиран одиторски план, с периодичност от четири години.

137.

След закона за генералния одитор от 1975 г., проверките в общи линии се разшириха по обхват. Това важи също и за проверките на ръководството на платежната агенция и на администрацията на различните мерки на Общия пазар. От 1975 г. са извършени около 15 големи проверки по администриране на средства на ЕС (ЕИО) в Дания и повечето от тях засягат земеделски фондове. Заглавията на някои от докладите, предадени на КПБ са показателни за разното образието от покрити теми:

б

Доклад по датската вноска към собствените ресурси на ЕИО, приходи и разходи, засягащи прилагането на пазарните мерки, юни 1981 г.

б Структурни фондове на ЕИО. Общо за фондовете, част I, ноември 1991 г.

б Структурни фондове на ЕИО. Дейности на фондовете, част II, януари 1993 г.

б

Доклад по администрацията и контрола на складовите наличности за намеса на ЕС в Дания, януари 1994 г.

б Доклад за осъществяването на земеделската реформа на ЕС в Дания, юни 1995 г.

б Доклад по контрола на бялото сирене "фета" в Дания, март 1996 г.

138.

Допълнително, в КПБ са внесени множество меморандуми относно по-незначителни проверки, напр. като проследяване след предишни доклади или предварителни разследвания по бъдещи доклади.

139.

Контролът по фондовете представлява сравнение между средствата в правителственият сметки и сметките на отделните правителствени органи. Преводите по ЕФЗНГ са включени в националната система на заделени суми и следователно са отговорност на Rigsrevisionen. В КПБ се внася годишен доклад за контрола по разпределянето на сумите.

140.

Втори отдел носи цялостната одиторска отговорност за одити на платежната агенция, но координира одиторските дейности с вътрешно-одиторския орган. Специално се набляга на:

а) одит по изпълнението;

б) финансов одит на административните разходи;

в)

допълнителен финансов одит на организациите на Общия пазар и други мерки за предотвратяване на измама;

г) консултативна помощ;

д) надзор и качествен контрол на Вътрешния одит/заверяващия орган;

е) проследяване на присъдите по дела на Съда; и

ж) сътрудничество в мрежа с други ВРИ по ОЗП.

### 3.6. Външен одит и мерки против измама

141.

Rigsrevisionen не се представя като орган против измамите, но се опитва да предотврати измама и нередности чрез одит за преглед дали процедурите за вътрешен контрол са солидни. Потенциални случаи на измама, открити от одитора, се докладват пряко на ръководителя на проверяваната институция. Rigsrevisionen провежда надзор, за да осигури подходящо проследяване на случая. Допълнително, Rigsrevisionen е поискала от министерствата да се изпраща информация за разкрити случаи на сериозни измами и нередности. Ако е нужно, процедурите за вътрешен контрол се подлагат на допълнителен преглед за преодоляване на слабости.

142.

Във връзка със средствата по ЕФЗНГ, Rigsrevisionen получава копие от всички доклад и по измама и нередности, предавани в Комисията, но Rigsrevisionen няма връзки на сътрудничество с UCLAF, звеното против измами на Комисията.

143.

Rigsrevisionen е поискала от министерствата да бъде информирана за присъди по съдебни дела, включително случаи разглеждани от съда на ЕС, както и за мерките за проследяване по подобни случаи. Понастоящем Rigsrevisionen подготвя преглед на финансовото управление на платежната агенция и възнамерява да включи преглед на предотвратяването, третирането и проследяването на случаите на нередности. За този конкретен преглед, Rigsrevisionen ще ползва набор хипотези, ползван преди около две години от Националната сметна палата на Обединеното кралство за подобно проучване.

### 4. Връзки между външния и вътрешния одит

144.

Всеки министър може свободно да основе независим вътрешно-одиторски или контролен орган. През последните 10 години се основаха множество нови вътрешно-одиторски органи. Обикновено те се учредяват съгласно параграф 9 от закона за генералния одитор, който дава възможност на генералния одитор да децентрализира дейността по осъществяване на определени задачи на органи за вътрешен одит.

145.

Интересно е да се отбележи, че министерството на храните, земеделието и риболова е основало два вътрешно-одиторски органа: един извън и един според постановката на изложбата в параграф 9 уредба с Rigsrevisionen. Първият е в министерското управление, а вторият - в платежната агенция. Министерството намира, че вътрешно-ревизионен орган, създаден извън



уредбата по параграф 9, позволява по-голяма независимост при подбора на одиторски задачи и по-добри възможности за предоставяне на консултативна помощ на отделната министерска институция.

146.

Планираните напоследък или създадени контролиращи органи в датската Дирекция за развитие, Дирекцията по бизнес и индустрия и Управлението на министерството на труда преглеждат процедурите по вътрешен контрол и предоставят информация на ръководството по качеството на финансово управление на всички равнища. То обикновено дава висок приоритет на консултативните функции.

147.

Един голям недостатък на контролиращите органи и вътрешно-одиторски органи, създадени извън уредбата по параграф 9 е, че Rigsrevisionen трябва да оценява организационното положение на контролиращия орган, насоките на функцията, както и одиторските планове и доклади на органа, за да може да прецени до каква степен Rigsrevisionen би могла да се възползва от одиторските резултати и извършената контролна работа. В някои случаи тези органи нямат нужната независимост. Вследствие на това Rigsrevisionen трябва да провежда свои ревизии, за да си формира мнение за балансите. Все пак, обаче, Rigsrevisionen намира контролиращите органи за много полезни в процеса на усъвършенстване на процедурите и вътрешния контрол.

148.

За щастие, застъпването на дейности не е много обичайно, понеже повечето министри са избрали да основат вътрешно-одиторските си органи съгласно уредбата по параграф 9. Повечето вътрешно-одиторски органи се основаха в главни правителствени институции в министерствата, организирани със структура, която им дава висока степен на финансова самостоятелност. Няколко други вътрешно-одиторски органи се основаха в институции, специализирани в администрация на публичните субсидии. В тези институции имаше особена нужда от установяване на подходящ вътрешен контрол и от вътрешно-одиторски орган, който да контролира съответствието на системата. Като примери на тези типове институции могат да се споменат съответно вътрешно-одиторските органи на Дирекцията по данъци и митници и платежната агенция .

149.

Ако вътрешно-одиторският орган се основава съгласно уредбата по параграф 9, се подписва споразумение за сътрудничество между засегнатия министър и генералния одитор. Споразумението обикновено включва разпоредба, изискваща координиране на одиторските дейности и за избягване на застъпването на дейности и за съблюдаване на това, че Rigsrevisionen все пак носи цялостната отговорност за одитиране на министерствата.

150.

В стандартното споразумение е формулирано, че вътрешно-одиторският орган предприема: финансов одит на годишните баланси; оценка на вътрешните процедури и контрол; извършване на необявени сравнения на пари в брой и фондове; извършване на ревизии по изпълнението; контрол и проследяване на бюджетното и финансовото докладване; възбуждане на специални разследвания и други проверки, обичайно предприемани от консултантски фирми; и накрая, предоставяне на съвети и помощ по нови закони и правилници.

151.

В споразумението с министерството на храните, земеделието и риболова, разделението на одиторските задачи между вътрешно-одиторския орган, (Вътрешен одит) на Датската платежна агенция и Rigsrevisionen е много различно от това в стандартното споразумение. Това се

дължи първо на факта, че платежната агенция е високо специализирана в администрирането на субсидии и второ на факта, че одита на средствата по ЕФЗНГ-гаранции изисква познаване на сложен набор от правила и наредби в допълнение на този за националната администрация. По някога двата набора наредби дори си противоречат. Примерно, плащанията се регистрират въз основа на пари в брой и - респективно - въз основа на получаване на законно право върху плащането.

152.

Това изисква Вътрешният одит да е по-специализирана във финансов одит и да е в по-тясно сътрудничество с Rigsrevisionen в сравнение с други вътрешно-одиторски органи. От Вътрешния одит не се изисква нито да извършва финансов одит на текущите разходи, нито да прави сравнение на пари в брой и фондове, нито одит по изпълнението на платежната агенция. Вътрешният одит също разполага с по-малко време за специални разследвания, изисквани от директора ѝ.

153.

Крайната цел на Вътрешния одит е да поема одиторски задачи, свързани с администриране от платежната агенция на организациите на Общия пазар в Дания, т.е. да контролира дали:

а) администрирането от платежната агенция е съгласно наредбите на ЕО;

б)

процедурите за вътрешен контрол в платежната агенция дават сигурност, че вписванията съставляват надеждна основа за годишните баланси;

в)

процедурите на платежната агенция функционират правилно във връзка с плащанията; и

б) процедурите за електронна обработка на данните са сигурни.

154.

Rigsrevisionen поема всички останали задачи с изключение на някои специални разследвания. Те обикновено се извършват от консултанти, наемани от платежната агенция. Вътрешно-одиторският орган на управлението на министерството не се намесва в одита на платежната агенция.

155.

След обещаващо начало през 1990 г. и 1991 г., скоро се изясни, че Вътрешният одит на платежната агенция няма да се представя задоволително поради неподходящо попълване на персонала и управленски проблеми. Споразумението, обаче бе подновено за още 5 години през 1996 г.

4.1. Нови типове и обхват на одита

156.

Вследствие промяната на наредба на Съвета 729/70 и приемане на наредба на Комисията 1663/95, от всяка страна-членка се изисква да основе заверяващ орган. Мотивите за промяната са, че като независима институция, заверяващият орган допълва недостатъчния одит от вътрешно-одиторския орган с допълнителен одит. В Дания, със закон е забранено на генералния одитор да получава инструкции от Комисията или който и да е друг, освен КПБ и да споделя цялостната одиторска отговорност за държавните баланси. Тази одиторска отговорност може единствено да се делегира на вътрешно-одиторски органи съгласно параграф 9 от закона за генералния одитор. Не се предвижда да има два налични вътрешно-одиторски органа в една правителствена агенция.

лствена институция. Така, единственото решение бе като заверяващ орган да се назначи вътрешен одит.

157.

Това, разбира се, дава на заверяващия орган същата независима функция като на вътрешно-одитиращ орган. За надзор над заверяващия орган бе създаден одитиращ комитет с представители от управлението на министерството, платежната агенция и Rigsrevisionen.

158.

Вътрешният одит/заверяващият орган и Rigsrevisionen координират годишните и многогодишните си одиторски планове в началото на годината според ЕФЗНГ. Годишният план конретизира дейности, заделено време и кога и от кого се вършат дейностите. Преценява се дали плановото покритие на организациите на Общия пазар, платежните процедури и електронната обработка на данни е задоволително и дали има в наличност необходимите ресурси. В хода на годината според ЕФЗНГ, дейностите се измерват спрямо плана и се обсъждат възможните поправки.

159.

Rigsrevisionen извършваше някои добавъчни ревизии на организации на Общия пазар, но от 1996 г. е провела само няколко. По-голямо ударение, обаче се постави на задачите по надзор и качествен контрол.

160. Rigsrevisionen ползва разнообразни средства за надзор:

- тримесечни заседания на одиторския комитет с директори от министерството и Борда за намеса;
- бмесечни заседания с Вътрешния одит;
- бизвънредни заседания с Вътрешния одит по технически въпроси;
- бдвумесечни заседания с Отдел Стопанство;
- б годишна оценка за изпълняване споразумението по параграф 9 и представянето на вътрешния одит;
- бучастие във всички одити на ЕСП в Дания и някои одити на Европейската комисия;
- б писмени сведения, предоставяни от Европейската комисия, министерството, Борда за намеса, и т.н.

161.

Следва да се спомене накрая, че добрите взаимоотношения и сътрудничество между вътрешно-одиторския орган и Rigsrevisionen допринесоха за задоволително одиторско покритие и съществено подобряване на качеството на одиторските дейности.

5. Сътрудничество и координация

5.1. Сътрудничество и координация с Европейската сметна палата

162.

Работните взаимоотношения между Rigsrevisionen и Европейската сметна палата (ЕСП) се основават на член 188с от Договора на Европейските икономически общности, съгласно който одитите в страните-членки се осъществяват в сътрудничество с компетентните национални одиторски органи.

163.

Методите, ползвани от ЕСП и за финансови одити, и за одити по изпълнението са много сходни с онези, прилагани в Rigsrevisionen. Това значително спомогна сътрудничеството.

164.

Приоритетите на ЕСП малко се промениха след Договора за Европейския съюз, като се засегнаха балансите за 1994 г. От ЕСП се изисква да предоставя годишна Декларация - уверение (Д-У) по коректността на балансите и правомерността и редовността на трансакциите, залегнали в основата им. В изпълнение на това задължение, ЕСП повиши броя на посещенията в страните-членки и разви финансов одит с наблягане върху методите със статистическа извадка и прегледите на цялостните одиторски верижни схеми чрез процедура на бързо преминаване през тях.

165.

Сътрудничеството се осъществява в няколко сфери. Генералният одитор участва заедно с ЕСП и президентите на ВРИ на страните-членки на ЕС в годишно заседание на Контактния комитет. В този комитет се обсъжда сътрудничеството между институциите и се вземат решения в такива области като насоки за приложението на одиторските стандарти на INTOSAI, национални субсидии (членове 92 и 93 от Договора) и сътрудничеството между ЕСП и ВРИ. По тези теми се създават работни групи, а Rigsrevisionen е представено на равнище директори.

166.

Подбрани служители по взаимодействие от ВРИ подготвят заседанията на Контактния комитет, т.е. те обсъждат точките от дневния ред и други въпроси от взаимен интерес. Началникът на Секретариата участва в тези заседания в качеството си на служител по взаимодействието. През 1995 г. Rigsrevisionen домакинства на заседание на служителите по взаимодействие от ВРИ.

167.

Rigsrevisionen ще бъде домакин на следващото заседание на Контактния комитет през октомври 1997 г. Работна група, създадена от Rigsrevisionen се грижи за практическото уреждане на заседанието в Копенхаген. Някои от темите в дневния ред вероятно ще бъдат правителствената конференция, сътрудничеството с ВРИ от трети страни и доклади от различни работни групи по въпроси като работните връзки между ЕСП и ВРИ, националните субсидии, ДДС върху вътрешната търговия в Общността и насоки за приложението на одиторските стандарти на INTOSAI.

168.

Друга важна сфера на сътрудничество е свързана с одитите на ЕСП в Дания. През 1995 г. имаше 14 такива посещения: пет засягаха Декларацията - уверение (Д-У) на ЕСП, 3 бяха по експортни добавки, 3 по контролни системи в сферата на земеделието, 3 по успоредни одити на стопанското ползване на акваториите ("аквакултура", морски ферми) и 5 по различни други теми. През 1996 г. имаше само 4 одиторски посещения от ЕСП, 2 от които бяха по Д-У. Посещенията засягаха "собствени ресурси", помощи на хектар, риболовни продукти и морски ферми и Социалния фонд.

169.

Одитите, извършвани от ЕСП трябва да се оповестят най-малко два месеца предварително чрез писмо от ЕСП. В писмото, въпросната страна-членка се информира за общи сведения, цел, период на одита, както и за имената на ангажираните одитори. После Rigsrevisionen уведомява съответните публични институции и съставя подробна одиторска програма заедно със засегнатото министерство.

170.

Одиторските посещения обикновено започват и приключват със срещи в Rigsrevisionen или в министерството. На началната среща се обясняват целта на посещението и националният опит и интерес към одита и се доразработва по-нататък програмата. На окончателната среща се разискват констатациите със засегнатите началник-отдели. Rigsrevisionen придружава одиторите на ЕСП при инспекциите им, за да подпомогнат посещението и да обяснят целта, правомощията, и т.н. на одиторите на трети лица.

171.

Практиката на докладване между ЕСП и Rigsrevisionen е описана в раздел 6 от информационния поток.

172.

Трета интересна сфера на сътрудничество са успоредните или съвместни одити с ЕСП. Следват два примера.

173.

През 1995 г. ЕСП и Rigsrevisionen проведеха успореден одит на някои структурни програми на ЕС в министерството на риболова (сега включено в министерството на храните, земеделието и риболова). Отделните сборни наблюдения се публикуваха почти едновременно в годишния доклад на ЕСП и съответно в доклада по контрола на разпределяне на сумите на Rigsrevisionen.

174.

Понастоящем, Rigsrevisionen сътрудничи на ЕСП при агро-екологично разследване. ЕСП информира Rigsrevisionen за предварителното проучване и покани Rigsrevisionen да представи предложения за меморандум по одиторското планиране. В началната фаза, Rigsrevisionen участва само с изискване или предоставяне на сведения по темата от министерството на храните, земеделието и риболова и министерството на околната среда. В крайната фаза през 1988 г. Rigsrevisionen ще предприеме разследване по определени аспекти на проучването в Дания.

175.

Rigsrevisionen има добро и плодотворно сътрудничество с ЕСП. Във връзка с одиторски посещения на ЕСП в Дания, сътрудничеството на Rigsrevisionen по обмен на информация, ил и участие в различни европейски контактни срещи, работни групи, и т.н. е било без проблеми, заслужаващи отбелязване. Работните взаимоотношения до голяма степен се облекчават от удадението, което Rigsrevisionen поставя на заемането на длъжности в ЕСП - като членове, канцеларски персонал и конкретни длъжности за персонала от ВРИ, напр. така наречените агенти на Националните институции за контрол (ICN, Institutions de Controle Nationale). Всъщност и датският член на ЕСП - бившият генерален одитор - има положително влияние върху добрите взаимоотношения между ЕСП и Rigsrevisionen.

5.2. Сътрудничество и координация с Европейската комисия

176.

Rigsrevisionen винаги набляга на разграничението между административни и контролни органи на национално равнище, както и на Европейско равнище. Датската администрация и Европейската комисия си сътрудничат при подготовката, прилагането и вътрешния контрол на наредбите на ЕС. Успоредно с това, ЕСП и Rigsrevisionen си сътрудничат по ефикасни външни одити на разходи и приходи на ЕС. Същото разграничение се открива и в Договора за Европе

йската общност. Следователно, контактите между Rigsrevisionen и Европейската комисия са само на доброволна основа.

177.

През първите години след присъединяването, Rigsrevisionen придружаваше Комисията при одиторските ѝ мисии, но по-късно това се ограничи до мисии, където самата Rigsrevisionen планира или осъществява одиторски разследвания. Оттогава Rigsrevisionen намира за необходимо да следи дейностите на Комисията малко по-отблизо. Принципно има две движещи сили за това.

178.

Първо, съгласно програма SEM 2000, Службата на финансовия контролор на Комисията следва да укрепи вътрешния контрол и да промени одиторския подход по посока на последващ контрол. Като част от укрепването на контрола над средства на Общността, финансовият контролор иска да учреди протоколи с вътрешно-одиторските органи, одитиращи Структурните фондове в страните-членки.

179.

Генералният одитор в Дания не можа да подкрепи тази идея, понеже сътрудничеството с вътрешно-одиторските органи се регулира съгласно параграф 9 от закона за генерален одитор. Предлаганите споразумения не биха съблюдавали разделението на административни и външно-одиторски функции. Допълнително, това би създавало практически проблеми от поставяне на вътрешно-одиторските органи в подчинение едновременно на генералния одитор и на финансовия контролор. Например, кой ще взема решение за приоритетите в одиторския план? Накрая, генералният одитор посочи, че финансовия контролор съвсем доскоро е бил финансов контролен орган във френския смисъл - извършващ предимно предварителен контрол.

180.

Министерствата пък, отговарящи за администрация на плана по Структурните фондове, напоследък основават вътрешно-контролни органи главно за да могат тези органи да сътрудничат с финансовия контролор. Генералният одитор гледа благосклонно на по-силния вътрешен контрол и няма нищо против такова решение, макар и да има риск от застъпване на дейност и с Rigsrevisionen.

181.

Второ, промяната на наредба на Съвета 729/70 и придружаващата я наредба на Комисията 1663/95 повдигат някои критични въпроси.

182.

Главната цел на промяната в наредбите е да се укрепи контрола над средствата на раздел ЕФЗНГ-гаранции. Втората цел е да се регулират отношенията между националните органи, ангажирани с администрирането на средствата, с други думи отговорните министерства, платежните агенции, техническите и административни органи и не на последно място вътрешно-одиторските органи и заверяващите органи. Съгласно наредбата се изискваше заверяващите органи да се учредят незабавно.

183.

Съгласно закона за генералния одитор, той не е задължен да докладва никому, освен на КПБ, а законът не разрешава частна фирма да одитира правителствена институция. Наредбата единствено изисква заверяващият орган да функционира независимо от платежната агенция. Така се взе решение вътрешно-одиторският орган да поеме тази функция. Решението се раз

лежда също като практична мярка, понеже се избягва още едно допълнително контролно равнище.

### 5.3.

Сътрудничество с други национални одиторски институции, включително частни одиторски фирми

184.

На тримесечна основа Rigsrevisionen обсъжда въпроси от взаимен интерес с професионалните сдружения на одиторите. Все пак, обаче - тъй като разходите и приходите на ЕС са включени в държавните баланси, Rigsrevisionen носи цялостна отговорност за одит на тези баланси. Това не означава, че няма никаква роля за частните фирми. В действителност тези фирми играят много основна роля в специфични области. Те отговарят главно за задължителните одити от името на получателите на субсидии по Структурните фондове и за задължителните одити от името на собствениците на складове, получаващи помощи за продуктите за намеса.

185.

Одитите на публичните субсидии от частни фирми се извършва в съответствие с одиторските инструкции, основани на закона. Правно основание за одит на складови наличности за намеса е например закона за администрация на организациите на Общия пазар по ОЗП. Такива одиторски инструкции трябва да се одобряват от Rigsrevisionen, която не само проверява съдържанието, но също проверява дали тези инструкции са издадени съгласно закон. Rigsrevisionen е консултира с професионалните сдружения на одитори по проекто-инструкциите, за да получи техните предложения за усъвършенстване.

186.

Частните фирми предоставят консултантски услуги на правителствените институции. Услугите са такива, които би било трудно да се получат от Rigsrevisionen, защото търсените услуги са извън сферата на Rigsrevisionen, или защото конкретният съвет по вътрешно-контролните процедури е несъвместим с одиторската отговорност на Rigsrevisionen.

187.

Ако фирмите предоставят консултантски услуги в ключови счетоводно-отчетни области, правителствените институции следва предварително да уведомят Rigsrevisionen, за да се избегнат застъпване на дейности и прехосване на ресурси. Следващите примери могат да илюстрират типа на търсената помощ:

б

съвети в процеса на инсталиране на интегрирана система за електронна обработка на данни;

б

преценка дали финансовата част на компютризираната система следва да е въз ос нова на две отделени, или на интегриран комплекс от сметки;

боценка на необходимия персонал за изпълнение на функцията на заверяващ орган;

б

наемане на допълнителен персонал, работещ в рамките на отговорността на вътрешния одит/заверяващия орган, в момента когато органът изпитва недостиг на персонал; и

б

създаването на методика за статистическа извадка, която да се ползва от заверяващия орган.

5.4. Сътрудничество с ВРИ и други одиторски органи в други страни-членки на ЕС

188.

Rigsrevisionen е член и на INTOSAI, и на EUROSAI и винаги е поставяла висок приоритет на международните дейности и сътрудничество с други ВРИ. Следва да се спомене, че Rigsrevisionen вече няколко години си сътрудничи с много източно-европейски страни, особено по обмяната на опит и различни програми за обучение.

189.

Многостранното сътрудничество с ЕСП и ВРИ от ЕС в заседанията на Контактния комитет и сътрудничеството между подбраните служители по взаимодействие вече бяха споменати в този доклад във връзка със сътрудничеството на Rigsrevisionen с ЕСП.

190.

През 1996 г. Rigsrevisionen участва в семинар по одит на ОЗП, с домакинството на шведската ВРИ. В резултат на семинара се създаде мрежа от връзки между участниците и групи участници започнаха две успоредни одита.

6. Информационен поток

6.1. Управление на информационния поток от Комисията

191.

Rigsrevisionen получава и вътрешно разпространява различни публикации на Европейската комисия, включително Официалния журнал на Европейските общности и месечни и годишни публикации. Разбира се, повечето от тази информация засяга платежната агенция, а така и Втори отдел на Rigsrevisionen.

192.

Втори отдел поиска платежната агенция да му изпраща копия от всички актуализации на наредби на ЕС по пазарните организации по ЕФЗНГ, както и изисквания и официални тълкувания по такива наредби. Освен това, Втори отдел също поиска платежната агенция да изпраща копия от протоколите на заседания на Комитета на ЕФЗНГ. Това се оказа много полезно, например, във връзка с наредба на Комисията 1663/95 по работата на заверяващия орган. Rigsrevisionen получава и протоколите от всички заседания на Комисията в Дания, както и докладите на Комисията следващи посещенията. Това става независимо дали Rigsrevisionen участва, или не, в заседанията.

193.

Rigsrevisionen участва в одит на Комисията, ако това се застъпва с дадена дейност на Rigsrevisionen или ако одита е от особено значение - например, одит на годишните баланси. В зависимост от темата, Rigsrevisionen участва само в окончателното заседание, за да получи предварителните наблюдения на Комисията. Накрая, ако Rigsrevisionen научи в някое заседание за съществуването на уместни документи, се изискват копия на документите.

6.2. Начини за докладване до Комисията и ЕСП

194.

Rigsrevisionen има много ограничен контакт с Комисията по две причини. Първо на първо, Rigsrevisionen разглежда ЕСП като официален съответен партньор по въпроси на ЕС, докато Комисията е съответен партньор на Датската администрация. Второ, Генералният одитор е задължен да докладва само на КПБ в парламента и никой, освен КПБ не може да изисква от него да предприеме някаква конкретна дейност.



195.

Генералният одитор информира министерствата за констатациите на одитите и прегледите, а министерствата обикновено са свободни да използват тази информация относно Комисията. Посещенията на Комисията обикновено се докладват на Rigsrevisionen от посещаваното министерство, а понякога посещението се застъпва с посещение, примерно, от ЕСП. В този случай, Rigsrevisionen координира посещенията, т.е. осигурява двете посещения да не си пречат или отлага едното или другото посещение.

196.

За да предоставя добри услуги на ЕСП и да осигурява съблюдаване на сътрудничество то, Rigsrevisionen намира за важно да изтъкне, че Rigsrevisionen е фокус на всички контакти между Дания и ЕСП. По същата причина, Секретариатът получи задачата да координира всички писмени съобщения с ЕСП. Предимството е, че Секретариатът е напълно осведомен и винаги е в състояние да запознае генералния одитор задоволително по всички дейности на ЕСП в Дания. Това позволява също на Секретариата да предоставя полезна консултативна помощ на отдел и със само ограничен опит с ЕСП. Ревизионният отдел, отговарящ за темата на сътрудничество, отговаря за контактите с одитираното министерство. Отделът може също да изяснява писмени забележки и да урежда практически въпроси, свързани с одиторски посещения в Дания, чрез неофициални контакти с одитори на ЕСП.

197.

Докладването между ЕСП и Rigsrevisionen е свързано с одиторските мисии на ЕСП. Следвайки одиторското посещение, членът на ЕСП, който отговаря за одита изпраща предварителните наблюдения до Rigsrevisionen. Rigsrevisionen разпраща наблюденията до засегнатите министерства и изисква бележките им предварително, преди крайния срок. Отговорност на министерствата е да направят проучванията си в подчинените институции и - ако се счете необходимо - също и с частни фирми и лица. Rigsrevisionen координира отговора, осигурява пълнотата му и следва насоките за сътрудничество.

198.

ЕСП взема предвид официалния отговор на страната-членка преди да публикува наблюденията в годишния доклад, доклада по Декларацията - уверение, или един от специалните доклади на ЕСП. Rigsrevisionen набляга на поверителността на предварителните наблюдения пред публикуването им. Все пак, обаче, има повтаряща се практика да изтичат доклади към пресата, често в чернова версия, без забележките на страната-членка. Това разбира се е много неприятно и Rigsrevisionen предложи министерството на външните работи да повдигне въпроса в Бюджетния комитет на Съвета. И други страни-членки повдигат въпроса и в два случая Съветът изиска ЕСП да вземе предвид бележките на страните-членки преди да изпрати докладите в чернова версия до Комисията.

199.

Процедурата по снемане на отговорността е още една област на докладване, макар и само косвено. Докладите на ЕСП са част от процедурите по снемане на отговорността. ЕСП текучо информира Европейската комисия за наблюденията, извършени в страните-членки. Комисията поиска датската платежна агенция да изпраща копие от бележките към наблюденията, и извършени от ЕСП. Все пак, обаче, познавайки методите и т.н. на ЕСП, Rigsrevisionen често видоизменя или пояснява официалния отговор. Така, за да се осигури предаването на същия отговор до ЕСП и до Комисията, Rigsrevisionen изисква платежната агенция да представя копие само от официалния отговор от Rigsrevisionen.

200.

Когато бъдат публикувани докладите на ЕСП, Rigsrevisionen предоставя на Специалния комитет по Бюджетни процедури на ЕС, председателстван от министерството на външните работи, бележка с коментари по доклада. Обикновено, Rigsrevisionen се кани да участва в заседание преди подготовяне на инструкцията за Постоянното представителство в Бюджетния комитет на Съвета.

201.

Rigsrevisionen информира КПБ и за наблюденията в докладите на ЕСП, както и за резултатите от процедурата по снемане на отговорност от парламента.

202.

Всички доклади на Rigsrevisionen се предават на ЕСП, където се преглеждат за подходящи сведения. Множество доклади на Rigsrevisionen са преведени изцяло или частично на френски или английски от преводаческата служба на ЕСП и са разпространени в засегнатите одиторски сектори.

7. Изисквания за състав на персонала и компетентност, свързани с функции по ЕС

203.

Персоналът, зает с въпроси по ЕС са предимно одитори, но персонал, който е зает на пълен щат със задачи по ЕС има само във Втори отдел.

204.

Времето, прекарано в одит се регистрира според одитираните институции и не може да се раздели по финансирането, т.е. национални средства или средства на ЕС. Не се включва из ползваното време за заседания на Контактния комитет.

205.

Повишаването на броя на персонала до необходимото равнище от осем одитора във вътрешно-одиторския орган на платежната агенция доведе до намаляване на персонала в звеното по ЕС във Втори отдел. В момента има пет одитора, т.е. един одитор и двама помощник-одитора одитиращи платежната агенция на пълен щат и един одитор и един помощник-одитор, одитиращи датската Дирекция за развитие на непълен щат. Началник-отделът посвещава значителна част от времето си на задачи, свързани с ЕС. Персоналът извършва и финансов одит, и одит по изпълнението.

206.

Освен общата програма на Rigsrevisionen за обучение на новопостъпилия персонал няма и специална програма за обучение за персонал, занимаващ се със задачи по ЕС. Добрият одиторски опит и познаване на системата и процедурите на ЕС са важни квалификации. Доста време е отнема на новопостъпилия персонал в звеното да се запознае със системите и процедурите на ЕС. Персоналът обикновено получава знанията по системата и процедурите чрез научаване в хода на работа.

207.

Също много важно е персоналът да разбира, говори и чете гладко на английски. Много документи са на английски и платежната агенция е възприела повечето срещи с одитори на ЕСП да се провеждат на английски. Курсове за обучение по английски и френски се осигуряват вътрешно и от школата за езиково обучение на министерството на външните работи.

208.

Важна област също е компютъризацията. Rigsrevisionen компютъризира множество вътрешни функции (планиране, регистрация на приключените задачи, вътрешни и външни комуникации, и т.н.), а одита на компютърни системи е част от вътрешно-одиторската програма. Допълнително, одиторите обикновено имат постоянен достъп за четене до системите на одитирания орган и получават курс за обучение по използване на тези системи. Нужно е, обаче, повече обучение по одит на компютърни системи. Когато дадена одитирана институция въвежда нова система за електронна обработка на данни (EDP), или засегнатият отдел намира, че съществува специфична необходимост, обичайно е да се поиска специална помощ от вътрешно звено по електронна обработка на данни. Това стана в случая във връзка с планирането и внедряването на нова интегрирана система за електронна обработка на данни в платежната агенция.

209.

Прилагането на наредба на Комисията 1663/95 в платежната агенция изискваше удостоверение да се издава на база на методи за статистическа извадка с определена степен на достоверност и грешка. Втори отдел вече имаше някакъв опит с тези одиторски способности, но поискана допълнителна техническа помощ от друг отдел в Rigsrevisionen. В тази сфера е потребно повече обучение.

210.

Rigsrevisionen организира две посещения до ЕСП и други институции на ЕС за персонала на свързаните с ЕС длъжности, за да научат повече за институциите и процедурите им. В ЕСП има длъжност за ВРИ на всяка страна-членка, наречена Национална институция за контрол (ICN, Institution de controle nationale). Така нареченият ICN-агент изпълнява роля по взаимната обмяна на опит между ЕСП и страната-членка. Няма конкретни мандати за тези длъжности, но повечето ICN-агенти действат като одиторски ръководител-екипи. От присъединяването, Rigsrevisionen дава висок приоритет на попълването на длъжности в ЕСП като членове, канцеларски персонал и ICN-агенти. Днес около десет одитори са получили опит от престоя си за 4 - 6 години в ЕСП. Оказа се много важно ключовият персонал да е постигнал това познаване на ЕСП.

**ФИНЛАНДИЯ**  
От Саму Туоминен<sup>4</sup>

1. Резюме на главата

211.

Европейската сметна палата (ЕСП) внесе докладите си по бюджета на Общността за 1995 г. в Съвета и в Европейския парламент на 12 ноември 1996 г. На същата дата Държавната одиторска служба на Финландия уреди неофициална среща, на която финландският член на Европейската сметна палата описа резултатите от одита, извършен от палатата за финансова 1995 година.

212.

Този доклад първоначално бе публикуван на 12 ноември 1996 г. от Държавната одиторска служба (ДОС) с цел предоставяне на информация на участниците в гореспоменатата среща за ролята на службата в работите, свързани с Европейския съюз. За целите на тази публикация на СИГМА, оригиналната финска версия бе преведена на английски. Много части от оригиналния текст бяха актуализирани, изменени или заличени; бяха добавени нови части, обяснителни бележки и добавки, за да стане докладът по-подходящ за аудиторията на СИГМА. Независимо от това, съзнаването на контекста, в който бе изготвен оригиналният доклад е съществено за разбиране на този доклад.

213.

Финландското членство в Европейския съюз има разнообразни последици за Държавната одиторска служба. Финландската вноска в - и постъпленията от - бюджета на Общността става нова сфера за одит на службата. Правото на ЕО започна да става фактор, който трябва да се отчита и при одитите на определени национални средства. Службата поема задачата на национален орган по взаимодействие за Европейската сметна палата. Този доклад се занимава с тези и с много други въпроси относно ролята на Държавната одиторска служба и мерките, предприети от нея поради членството в ЕС.

2. Одиторски мандати

214.

Според Финландската Конституция (№94 от 1919 г.) и закона за Държавния одит (№67 от 1947 г.), задачата на Държавната одиторска служба е да одитира правомощията и уместността на финансовото управление на държавата, както и съблюдаването на бюджета. Обектите за одит на Службата включват Държавния съвет и неговите министерства; държавни агенции и служби; държавни предприятия; държавни фондове извън държавния бюджет; субсидирани от държавата общности, корпорации и органи; акционерни дружества, в които държавата, или тя заедно с държавни фирми, контролира над половината от акционерния капитал; и частни средства във владение на държавни органи<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Nais Oikeus ja tuotojen esittelyt Suomen tilintarkastusviraston Oikeusosasto.

<sup>5</sup> AIN ja taiteiden Oikeuslaitoksen osasto, lausekkeiden tuotojen-ineoodeoatit einoeoo, Postipankki Ltd. (aukkaala aelaa aalea), ca -eoi paaaoa ioiaady taetaioa, iei nitey taetaio (aee ldeetaiea 5). ADN ja taieoa e ane-ee -aone ja aukaaley apano -ae ai eoaai pecaooe/idaaaau taieoa. Oeoe-aneoa eoa eoi ieo-aoae ja oaiioade ca aiaeeioaa, eaee e aiaeeiooeda na ecaui taieoieoa ioiaaiuey ja ADN (laai eiaoi a auioin ja ioaia ja paaaoa taeeo Oeetaiey e AI). ADN eia ainoi ai ane-ee ieoaaadaie io aeanoea naaaiey n ioiaiea eui taieoa, n eiaoi eioiaioeyoa canyaa oeoe-ane eoa, oy iaa aa na ioaaeaa aaeioaai n oae taieoiaa ja aeanoea.



ПРЕВОДИ НА СРЕДСТВА МЕЖДУ ФИНЛАНДИЯ И ЕВРОПЕЙСКАТА ОБЩНОСТ ПРЕЗ 1995 г.<sup>7</sup>

(млн. финландски марки)

Плащания към Европейската общност	5,812	Приход от Европейската общност	5,906 + x
Държавен бюджет			
Бюджетни разходи	4,816	Бюджетни приходи	5,499
- плащане по ДДС	3,027	- Субсидия за преходния период	2,701
- плащане по БНП	1,272	- ЕФЗНГ-гаранции	1,882
- ЕИБ <sup>5</sup>	484	- ЕСФ	379
- ЕОВС <sup>1</sup>	34	- ЕФЗНГ-насочване	300
- Евроатом <sup>1</sup>	0	- ЕФРР	174
- Европейски фонд за развитие	-	- ФМНР	13
		- Такси по събиране	87
		- Финансиране на ТЕМ <sup>4</sup>	22
		- Мита, нетна сума <sup>4</sup>	3
		- Друг приход	1
Други преводи			
Извънбюджетни разходи	995	Извънбюджетни приходи	407
- Мита <sup>2</sup>	891	- Фонд за намеса <sup>3</sup>	407
- Земеделски мита върху вноса	76	- Фонд за селско развитие	-
- Захарни такси	18	- Разни субсидии <sup>6</sup>	x
- Производствени такси ЕОВС	10		

Източници: <sup>1</sup> министерство на търговията и индустрията; <sup>2</sup> Национален съвет на митниците; <sup>3</sup> министерство на земеделието и горите; <sup>4</sup> министерство на финансите; иначе от държавните финансови баланси за 1995 г.

Бележки: <sup>5</sup> ЕИБ и Европейски фонд за развитие принадлежат към ЕС, но не и към ЕО; <sup>6</sup> Съгласно един разчет на МФ, поети са задължения за разни субсидии за сума надхвърляща 600 милиона финландски марки, но действително платената сума през 1995 г. вероятно е значително по-малка; <sup>7</sup> ДРС не е потвърдила точността и адекватността на тези цифри чрез одит.

#### 4. Принципи белези на системата за надзор

219.

Целта на надзора над публичното финансово управление е да се осигури неговата правомерност и икономическа уместност. Надзорът се подразделя на вътрешен контрол, външно одитиране и друг външен контрол. Надзорът над преводи на средства между Финландия и Европейската общност се извършва и от национални, и от супранационални<sup>9</sup> надзорни органи. Следващите осъществяват надзор над управлението на средства на ЕС и на супранационално равнище

<sup>9</sup> Νορδισιαοειηλαεί τιααίσι πά τσϊαпу аї τιααίσι, ειεοί а есаїи еее τσαυα τδααиιευοα τα ааїа ποδαїа--еаїеа. А оїсе εїтσαеηδ, аоїаоа "пσїδα" τа а оїтσδαааїа пηη ηїеηеїаї ηїааїδαеаїеа "їаа".

е, и във Финландия. Надзорните правомощия на националните органи са ограничени до финансово управление, извършвано във Финландия и до национална подготовка на супранационално финансово управление<sup>10</sup>.

220.

Вътрешният контрол се организира чрез вътрешни действия на администрацията, която управлява финанси. Вътрешният контрол включва в себе си надзор от ръководството, вътрешно следене и вътрешно одитиране. Вътрешният контрол съдържа предварителни мерки и последващи мерки. Супранационалният вътрешен контрол над средства, превеждани между Финландия и Европейската общност се извършва от Комисията и подчинените ѝ административни органи. Националният вътрешен контрол се осъществява от Държавния съвет и подчинените му административни органи<sup>11</sup>. Супранационалният вътрешен контрол се координира от Генералната дирекция по финансов контрол (ГД ХХ), за която като национален орган по взаимодействие служи министерството на финансите.

221.

Външното одитиране се провежда от орган, оперативно отделен и независим от администрацията, отговаряща за управление на финансите - чиито одиторски правомощия обхващат администрацията като цяло и чиито дейности включват одит на правомерността и на уместността на финансовото управление. Националното външно одитиране на преводи на средства между Финландия и Европейската общност се извършва от Държавната одиторска служба<sup>12</sup>, която предава одиторските си доклади на парламентарните държавни одитори, на одитираните административни звена, на министерствата, които ръководят тези звена и на министерството на финансите. Супранационалното външно одитиране се извършва от Европейската сметна палата (ЕСП), която докладва за одитите си на Европейския парламент и Съвета. Националният орган по взаимодействие за ЕСП е Държавната одиторска служба.

222.

Друг външен контрол над финансовото управление се извършва чрез системата на народно представителство, от надзорен орган, който може да се свика от съставящите го депутати, от публичните органи, които осъществяват надзор над общата правомерност на публичната администрация, както и чрез приноса на широката общественост и на данъкоплатците<sup>13</sup>. Националните органи, които провеждат външен контрол над преводи на средства между Финландия и Европейската общност са Финландският парламент<sup>14</sup>, парламентарните държавни одитори<sup>15</sup>, а също и Канцлерът на Правосъдието в Държавния съвет<sup>16</sup> и парламентарният омбудсман<sup>17</sup>. Суп

<sup>10</sup> Илюстрацията описва как се осъществява взаимодействието между националните органи и ЕСП. Илюстрацията е дадена в приложението, което е част от настоящия доклад. Илюстрацията е дадена в приложението, което е част от настоящия доклад. Илюстрацията е дадена в приложението, което е част от настоящия доклад.

<sup>11</sup> Илюстрацията описва как се осъществява взаимодействието между националните органи и ЕСП. Илюстрацията е дадена в приложението, което е част от настоящия доклад. Илюстрацията е дадена в приложението, което е част от настоящия доклад. Илюстрацията е дадена в приложението, което е част от настоящия доклад.

<sup>12</sup> Илюстрацията описва как се осъществява взаимодействието между националните органи и ЕСП. Илюстрацията е дадена в приложението, което е част от настоящия доклад. Илюстрацията е дадена в приложението, което е част от настоящия доклад. Илюстрацията е дадена в приложението, което е част от настоящия доклад.

<sup>13</sup> Илюстрацията описва как се осъществява взаимодействието между националните органи и ЕСП. Илюстрацията е дадена в приложението, което е част от настоящия доклад. Илюстрацията е дадена в приложението, което е част от настоящия доклад. Илюстрацията е дадена в приложението, което е част от настоящия доклад.

<sup>14</sup> Илюстрацията описва как се осъществява взаимодействието между националните органи и ЕСП. Илюстрацията е дадена в приложението, което е част от настоящия доклад. Илюстрацията е дадена в приложението, което е част от настоящия доклад. Илюстрацията е дадена в приложението, което е част от настоящия доклад.

<sup>15</sup> Илюстрацията описва как се осъществява взаимодействието между националните органи и ЕСП. Илюстрацията е дадена в приложението, което е част от настоящия доклад. Илюстрацията е дадена в приложението, което е част от настоящия доклад. Илюстрацията е дадена в приложението, което е част от настоящия доклад.

<sup>16</sup> Илюстрацията описва как се осъществява взаимодействието между националните органи и ЕСП. Илюстрацията е дадена в приложението, което е част от настоящия доклад. Илюстрацията е дадена в приложението, което е част от настоящия доклад. Илюстрацията е дадена в приложението, което е част от настоящия доклад.

<sup>17</sup> Илюстрацията описва как се осъществява взаимодействието между националните органи и ЕСП. Илюстрацията е дадена в приложението, което е част от настоящия доклад. Илюстрацията е дадена в приложението, което е част от настоящия доклад. Илюстрацията е дадена в приложението, което е част от настоящия доклад.







231.

Още повече, Държавната одиторска служба взе участие в няколко срещи, организиращи от Комисията. През първата година на членство, министерството на финансите даде на ДРС възможност да наблюдава работата на Консултативния комитет по предотвратяване на измами и заседанието на финансовите контролори на Европейския съюз. През 1996 г. ДРС участва в семинар по Структурните фондове, председателстван от финансовия контролор на Комисията в Хелзинки.

## 7. Участие в одиторски посещения

232.

Когато извършва одиторските си мисии във Финландия, Европейската сметна палата взаимодейства с Държавната одиторска служба. Всеки месец ЕСП изпраща на ДРС график на одиторските си мисии до Финландия за следващите четири месеца. Шест седмици предварително ДРС се уведомява в по-големи подробности за отделни одиторски мисии. ДРС винаги има право да участва в одиторски мисии, извършвани от ЕСП във Финландия. Сегашната практика е - и е била - ДОС да назначава наблюдател<sup>24</sup> за одиторската мисия, който уведомява за нея одитирания. Подробната програма се съгласува между одитирания и ЕСП. Одиторските посещения в общи линии продължават малко по-малко от една седмица. Служителите на одитирания имат право да използват родния си език. Одитираният трябва да предаде на ЕСП цялата информация, необходима за извършване на одита, независимо от формата, в която се съхранява такава информация.

233.

Държавната одиторска служба е участвала като наблюдател в единадесет одита, засягащи Финландия, извършвани от Европейската сметна палата, както следва: собствени ресурси на база БНП (19 - 21 септември 1995 г.); установяване, регистриране и методи за консолидиране на митнически и земеделски аванси, събиране, регистриране и методи за консолидиране на нетни приходи от ДДС и методи за калкулиране на базата за определяне на ДДС (9 - 12 октомври 1995 г.); риболовния и млечно-преработвателен сектори (11 - 13 октомври 1995 г.); ЕФРР (8 - 9 януари 1996 г.); мита и земеделски данъци (1 - 4 април 1996 г.); ЕСФ (9 - 12 април 1995 г.); приходи на раздел ЕФЗНГ-гаранции (24 - 28 юни 1996 г.); помощи от ЕФРР за МСП (16 - 19 декември 1996 г.); ЕФЗНГ-гаранции (17 - 24 март 1997 г.); мита и земеделски данъци (5 - 7 март 1997 г.); ЕСФ (23 - 25 април 1997 г.)<sup>25</sup>.

234.

Около два месеца след осъществяване на одиторската мисия, член-говорителят на Европейската сметна палата, който отговаря за въпросния одиторски сектор, изпраща така нареченото отраслово писмо до Държавната одиторска служба, съдържащо предварителните констатации на одита. ДОС изпраща това писмо на одитирания. В общи линии има отпуснат срок от два месеца за отговор. Националната администрация изпраща своя официален отговор до ДРС, която го изпраща до Европейската сметна палата заедно с всякакви евентуални свои наблюдения, които може да реши да приложи към него. ЕСП използва отрасловите писма и представените официални отговори към тях при подготовката на одиторските си доклади. Официалните отговори, представени от страните-членки, се вземат под внимание и при заседанията между Евр

<sup>24</sup> Идентификацията на АОН на извършващите одиторски мисии в АНН и/или за извършване на одиторските мисии в АОН се осъществява чрез идентификацията на одиторските мисии в АОН и на одиторските мисии в АОН. Идентификацията на одиторските мисии в АОН и на одиторските мисии в АОН се осъществява чрез идентификацията на одиторските мисии в АОН и на одиторските мисии в АОН.

<sup>25</sup> Анонимно 8 одиторски мисии в АОН, одиторската мисия в АОН, одиторските мисии в АОН и одиторските мисии в АОН.

опейската сметна палата и Европейската комисия, на които се обсъждат черновите доклади на ЕСП. Тези заседания са известни като "процедура по опровержение".

235.

Щом членовете на Европейската сметна палата съгласуват окончателния текст, одиторските доклади заедно с отговорите на Комисията се внасят в Европейския парламент и Съвета, за да бъдат взети предвид в процедурата по снемане на отговорността. Докладите на ЕСП и отговорите на Комисията също се публикуват в Официалния журнал на Европейския съюз<sup>26</sup>. В допълнение на публикуването на докладите в Официалния журнал, ЕСП ги изпраща и до съответните си национални партньори за сведение. Държавната одиторска служба е възприела практиката, според която тя изпраща версията на фински на всеки специален доклад, пращан от ЕСП - с изключение на онези в подкрепа на Декларацията - уверение (Д-У) - до съответните национални власти, за сведение. Това се върши независимо от факта, че докладите се публикуват и в Официалния журнал. По отношение на годишния доклад на ЕСП и специалния доклад в подкрепа на Д-У, службата счете тази практика за ненужна, тъй като административните власти имат на разположение Официалния журнал и е вероятно така или иначе да обърнат внимание на тези доклади. Министерството на финансите възприе политиката да иска от административните власти да представят на МФ коментарите си по годишния доклад и доклада по Д-У в едномесечен срок след публикуването им. МФ използва коментарите при подготовката на правителственото становище по докладите. Правителствените представители могат да изразят становището в Съвета по време на процедурата по снемане на отговорността.

## 8. Работа на заседанията по взаимодействие

236.

Заседанията на Висшите одиторски институции на Европейския съюз са се занимавали с: процедурите, ръководещи взаимодействието между Националните одиторски институции и Европейската сметна палата; съвместни одити на НРИ и Палатата; координирани или успоредни одити на две или повече ВРИ; одиторските насоки за Европейските общности; заверка на балансите на раздел ЕФЗНГ-гарантии; надзор над публичните поръчки; членове 92 и 93 на Договора за създаване на Европейската общност; условията за събиране и одитиране на данък добавена стойност при търговия в самата Общност; декларацията - уверение (Д-У); направени предложения до Междуправителствената конференция за изменение и допълнение на разпоредбите за ЕСП; координация на одиторски посещения; проверка на приложението на параметрите от Маастрихт относно публичния дефицит и публичния дълг; въвеждане на Еврото; и сътрудничество с НРИ от "трети" страни, или страни извън ЕС.

### 8.1. Процедури за взаимодействие

237.

Процедурите за взаимодействие между Националните одиторски институции и Европейската сметна палата са постоянно на дневен ред от 1978 г. Откакто Финландия се присъедини към Европейския съюз, Държавната одиторска служба също разисква на двустранна основа с ЕСП процедурите, които да се следват във връзка с Финландия. Не е имало никакви особени проблеми от двустранно естество. През ноември 1996 г. Контактният комитет учреди работна група за подготовка на предложение за принципно решение по процедурите за взаимодействие. Освен прегледа на процедурите за одиторски мисии, конкретните задачи на работната група включват: преглед на всякакви проблеми, възникващи от сътрудничеството между НРИ и ЕСП (включително онези, свързани с Д-У), както и възможности за оползотворяване на одиторски констатации на съответния одиторски партньор; разискване на ролята на назначените от Палат

<sup>26</sup> Официално издание на ЕС за публикуване на закони, наредби, декларации и други нормативни актове на Общността – б. ред.

ата - по предложение на НРИ - ICN служители, които работят там по две години; укрепване на координацията на одиторските посещения; и укрепване на процедурите по представяне на годишния доклад на ЕСП.

#### 8.2. Съвместни одити

238.

Съвместните одити на Националните одиторски институции и Европейската сметна палата са постоянно на дневен ред от 1978 г. В началото на 1990-те години, ВРИ на осем страни-членки извършиха съвместни одити с ЕСП. Тези одити засягаха мерки по реструктурирането на риболовните флоти в Общността, помощ за инвестиции в обработката и маркетинга на продукти от риболова и морските ферми ("аквакултурни" продукти), обща организация на пазара на свинско месо, и ДДС при търговия в самата Общност. Опирайки се на опита, придобит в съвместните одити, заседанието на Контактния комитет през 1995 г. предложи съвместните одити да се разширят, за да покрият и други сектори, като Структурните фондове, екологичната политика, помощите за страните, които не са членки, и калкулацията на БНП. Заседанието поиска служителите по взаимодействие да съставят чернова многогодишна програма за съвместни одити. В резултат на тази молба, Националните одиторски институции и ЕСП размениха одиторските си програми и - на заседанията на Служителите по взаимодействие - разискваха изгледите за намиране на области, в които провеждането на съвместни одити би довело до по-добри резултати от наличните резултати при одити извършвани само от един орган. През ноември 1996 г. Контактният комитет покани учредената работна група за преглед на процедурите по взаимодействие да включи съвместните одити сред темите, които ще разглежда в бъдеще. Държавната одиторска служба не е провеждала досега съвместни одити с ЕСП.

#### 8.3. Координирани и успоредни одити

239.

Одитите провеждани координирано или успоредно от две или повече Висши одиторски институции – както и съвместните одити - са постоянно на дневен ред от самото начало. Координираните и успоредни одити означават не така интензивна форма на взаимодействие, както и съвместните одити, които се извършват заедно под съвместно ръководство и с оглед на създаването на съвместен одиторски доклад. Координирани одити се провеждат от две или повече одиторски институции по една и съща тема, като се ползва еднаква методика и по едно и също време, но на различни места и с независими практики на докладване. Успоредни одити се провеждат едновременно по същия тип тема, но няма никакви официални мерки за координиране на одиторските методики. Държавната одиторска служба е ангажирана в един координиран одит по международния обмен на информация, свързана с прякото данъчно облагане в страните-членки на Европейския съюз от 1995 г. ДОС взе участие и в разговорите по изгледите за започване на успоредни одити по изпълнението в сферата на Общата земеделска политика (ОЗП). Впоследствие, ДРС започна одит по изпълнението на ОЗП.

#### 8.4. Одиторски насоки

240.

Одиторските насоки за Европейските общности са постоянно на дневен ред от 1980 г. През 1991 г. Контактния комитет учреди работна група със задачата да подготвят общи насоки и за ползване при одити на дейности на Европейските общности, въз основа на стандартите ползвани от INTOSAI, Международната организация на Висшите одиторски институции. Работната група подготви десет проекто-стандарта: одиторско планиране, одиторски свидетелства и подход, оценка на вътрешен контрол и изпитване на съответствието, документация, подsigуряване на качеството, същественост и риск, одиторски извадки, докладване, нередности и използва

не на работа на други одитори и експерти. Още пет други стандарта все още се подготвят. Десетте проекто-насоки, които са подготвени, се оценяват в Държавната одиторска служба. Оперативната им приложимост ще бъде отделно преценена от гледна точка и на одит по изпълнението, и на финансов одит. ДОС възнамерява да се възползва от резултатите на тази оценка в собствените си инструкции и да предостави обратна връзка по проекто-стандартите на съвместната работна група по стандарти.

#### 8.5. Заверяващ орган

241.

Одитирането на раздел ЕФЗНГ-гаранции е постоянно на дневен ред от 1980 г. На заседанията от 1995 г. се разменя информация за организацията на задачите на заверяващите органи за ЕФЗНГ-гаранции във всяка страна-членка. Има разпоредби, ръководещи заверяващия орган в член 3 на наредба на Комисията (ЕО) 1663/95, която дава подробни разпоредби за прилагането на наредба на Съвета (ЕИО) 729/70. Комисията е разтълкувала наредбата си, в смисъла, че вътрешно-одиторското звено на органа, служещ като платежна агенция за преводите по ЕФЗНГ, не следва нормално да служи за заверяващ орган. Това тълкуване на Комисията се основава на гледището, че онези страни-членки, в които системата на вътрешен контрол е изградена децентрализирано, задължително трябва или да установят централизиран орган за вътрешен одит, да закупят въпросната услуга от частна одиторска фирма, или да поискат от националната външно-одиторска институция да поеме задължението по въпроса.

242.

Холандия, Дания, а с определени резерви и Германия и Австрия изглежда са защитавали тълкуване, което позволява по-добре различия между националните административни системи - изхождайки от това, че те са уредили заверяването на балансите за финансовата година на ЕФЗНГ-гаранции, която тече между 16 октомври 1995 г. и 15 октомври 1996 г., на основата на вътрешен одит в органите, служещи като платежни агенции за плащанията по ЕФЗНГ. Другите страни-членки пък, изглежда са приели тълкуванието на Комисията. Финландия, Белгия и Ирландия са назначили частни одиторски фирми за изпълнение на задачата; Обединеното кралство е избрало Националната сметна палата след конкурс; Испания, Люксембург и Португалия притежават централизиран орган за вътрешен контрол; Швеция е назначила Националната сметна палата; Франция е учредила извънреден заверяващ съвет, председателстван от бивш член на френската Сметна палата. Ситуацията е все още неясна (за Държавната одиторска служба) по отношение на Италия и Гърция.

243.

Министерството на земеделието и горите попита Държавната одиторска служба на 15 май 1995 г. дали не би желала да изпълнява ролята на заверяващ орган. Службата отговори на министерството на 2 юни 1995 г., изхождайки от наличната информация, че тя няма готовността. Аргументацията зад отказа бе просто следната: заверяващият орган е един механизъм на Комисията да изпълнява общия бюджет на ЕО. Задълженията на заверяващия орган, следователно, са по същество вътрешен контрол. Като Национална одиторска институция на равностойна основа с Европейската сметна палата, Държавната одиторска служба има нужда да е в състояние външно да одитира заверяващия орган - по същия начин както ЕСП е в състояние да го прави. А ДОС не може да се подложи на одити от ЕСП, нито на нейният главен одитиран - Комисията. Още повече, ДРС се пита дали тълкуванието на институциите на ЕС относно член 3 от наредба на Комисията 1663/95 е напълно съобразена с организационната автономност на страните-членки.

244.

В писмото си от 2 юни 1995 г. Държавната одиторска служба предложи на министерс

твото на земеделието, че най-ясното решение на проблема за организиране задачите на заверяващ орган по ЕФЗНГ-гаранции би било да се заздравя организацията за вътрешен контрол на министерството и да се организира по такъв начин, че Комисията да може да го одобри за заверяващ орган. Министерството, обаче, предпочете да започне с частна одиторска фирма. Организацията за заверка на балансите за ЕФЗНГ-гаранции може все пак да се окаже принципно решение за цялата национална система на надзор, ако се реализират плановете на Комисията по отношение на разширяване обхвата на съблюдаваните принципи в процедурата за заверка на балансите на раздел ЕФЗНГ-гаранции така, че да включат Структурните фондове и традиционните собствени ресурси.

## 8.6. Публични поръчки

245.

Надзорът над публичните поръчки е постоянно на дневен ред от 1991 г. През ноември 1996 г. Контактният комитет учреди работна група, за да прегледа прехвърлянето на Директивата и на Общността по публичните поръчки в националното право и да оцени ролята на методиките за контрол на Висшите одиторски институции в тази сфера. Държавната одиторска служба участва в работата на работната група. ДОС назначи отговорно лице, чиято задача е да участва в работната група и да следи въпросите относно публичните поръчки. В някои от протичащите финансови одити на ДОС може да се обърне внимание на публичните поръчки. ДОС започна и един одит по изпълнението върху публични поръчки в сферата на публичните здравни грижи. Необходимостта от по-нататъшна одиторска работа ще се прецени въз основа на одиторската работа и информацията, набрана при проследяването<sup>27</sup>, както и успоредно с хода на работата на работната група.

## 8.7. Членове 92 и 93 на Договора за ЕО

246.

Членове 92 и 93 на Договора за създаване на Европейска общност са постоянно на дневен ред от 1992 г. Тези членове определят ограниченията и процедурите за лицензиране, съгласно които публичната администрация на страните-членки може да отпусне помощ на определени предприятия или производствени отрасли. Една работна група, учредена от Контактния комитет, понастоящем преглежда ролята на Висшите одиторски институции при проверката на процедурите по уведомяване за държавна помощ, процедурата по спиране и правилното изпълнение на мярката за помощ след одобрение от Комисията. Работната група издаде два междинни доклада, а окончателният ѝ доклад трябва да приключи през 1997 г. През януари 1996 г. Държавната одиторска служба основа своя собствена работна група, съставена от двама началник-одитори, за проучване на организацията в ДОС на одитирането и експертните дейности, свързани с членове 92 и 93 от Договора за ЕО. Въз основа на доклада на работната група (ползвани ресурси: 5 - 10 човекодни на служители), ДОС назначи одиторска група за следене на възникващи въпроси в тази сфера. На база на информацията, набрана в това проследяване бе оценена нуждата от национални одиторски мерки. Впоследствие ДОС започна по темата одит по изпълнението

## 8.8. ДДС при търговия в самата Общност

<sup>27</sup> АОН неае ааиетеподаоероа п ттитоа та оаеу не тдпиае, са аа инаоде птаогау есаид то еае иде оаиеа са одити п есиетатаеа са атаеетеу одиторски тета. Оие еао птаедеа са тдверките па таеде, а онагуааеаа даподне са неааагаои еи па аитутаа тадаие-аие (ааа птаеете/атаеа/одитор п есиетатаеао), п ттаа-аои оаие па тдааааа оаоиее-еетте-апеа таппаеа неаа аеер-аагаои еи а одиторския тета. Оаеа та оаоиее-еетте-апеаа таппаеа а аа онапиае аае тдтапа-аепаои ата-аеаеаеа са ттааааа тд одит а аудп, ее та. Ает па ттаеа, а тдтапа-аепаои ата-аеаеаеа а птааоит, оагааа ее па тдпонеа, ее па оаедеа п ааа та-еи (таид. + дае етеаеаеаа еи ааиетеподаеаеаеа аеапе), атаои аа па тдааааа ттеет одит. Отаа па тдаае са есагуаааа даеетеатаеаои та даподне.

247.

Условията за събиране и одитиране на данък добавена стойност при търговия в самата Общност са постоянно на дневен ред от 1993 г. Една работна група, учредена от Контактния комитет, понастоящем преглежда сътрудничеството между страните-членки за предотвратяване на измами с ДДС при търговия в самата Общност. Работната група издаде два междинни доклада: "ДДС контрол при търговия в самата Общност" и "Функциониране на преходните мерки и преход към окончателните мерки приложими към ДДС върху търговията между страните-членки". Окончателният доклад на работната група трябва да приключи през 1997 г. През януари 1996 г. Държавната одиторска служба основа своя собствена работна група, съставена от двама началник-одитори, за проучване на организацията в ДОС на одитирането и експертните дейности, свързани с ДДС върху търговията в самата Общност. Въз основа на доклада на работната група (ползвани ресурси: 2 - 3 човекодни на служители), ДОС назначи одиторска група за следене на възникващи въпроси в тази сфера. Впоследствие ДОС започна одит по изпълнението по ДДС. Основна грижа на одита не е търговията в самата Общност, но одитът може да засегне проблемите, свързани с нея. Необходимостта от по-нататъшни одиторски мерки ще се оценява на базата на одита и на набраната информация при проследяването.

#### 8.9. Декларация - уверение

248.

Декларацията - уверение (Д-У) е постоянно на дневен ред от 1993 г. Европейската сметна палата предоставя на Европейския парламент и на Съвета годишна Декларация - уверение по надеждността на балансите (консолидираните баланси на приходи и разходи и балансовите отчети) и правомерността и редовността на транзакциите, залегнали в основата им. Транзакциите, залегнали в основата им, се одитират с помощта на методите на статистическата извадка. Тъй като по-голяма част от бюджета на Общността се администрира на равнище страни-членки и одиторската верижна схема на извадката транзакции често довежда до страните-членки. От тук следва, че много от одиторски посещения на Европейската сметна палата, свързани с транзакциите, залегнали в основата им, се извършват в страните-членки. За намаляване броя на одиторските мисии в страните-членки без да се застрашава надеждността на декларацията - уверение, ЕСП търси възможност да е в състояние да ползва одиторските резултати на Националните одиторски институции, когато съставя своята декларация - уверение.

249.

Екипът по декларацията - уверение на Европейската сметна палата посети Националните одиторски институции на всяка страна-членка, за да установи всякакви евентуални правни, методически или практически ограничения пред сътрудничеството и възможните форми на конкретно сътрудничество. ЕСП е оповестила готовността си да започне двустранни пилотни проекти за сътрудничество с онези Национални одиторски институции, които желаят да го направят - в график, който би дал възможност за оползотворяване на одиторските резултати в декларацията - уверение за финансовата 1997 година.

250.

Държавната одиторска служба се подготвя за възможна конкретизация на сътрудничеството по отношение на декларацията - уверение, напр. чрез оценяване на проектно-насоките, които да се ползват при одити на дейности по ЕО, изучаване на работните методи на ЕСП и крайните резултати от работата ѝ, следене на отзивите, които получава Д-У в Общността и други страни-членки и следване на развитието на сътрудничеството между ЕСП и други НОИ по отношение на Д-У. Конкретизирането на сътрудничеството зависи от изхода на евентуални по-нататъшни преговори между ДРС и ЕСП.

#### 8.10. Междуправителствената конференция

251.

Предложенията до Междуправителствената конференция за изменения и допълнения към наредбите, ръководещи Европейската сметна палата са постоянно на дневен ред от 1995 г. В доклад, представен през май 1995 г. на Групата за разисквания към Междуправителствената конференция, ЕСП предложи между другото, да ѝ се даде правото да обжалва пряко пред Европейския съд в случай на накърняване на правата и прерогативите ѝ. След дискусия в Контактния комитет, ЕСП изясни първоначалното си предложение до Президиума на Съвета така, че правото на ЕСП да прибегва до Съда да е ограничено до правни действия срещу органи на Общността или национални агенции, на които е поверено управление на средства на Общността.

252.

В писмо с дата 23 май 1996 г. Националните одиторски институции на страните-членки и също изразиха гледището си по точка 122 от Меморандума на Групата за разисквания към Междуправителствената конференция и по точка 22.3 от Резолюцията, утвърдена от Европейския парламент на 13 март 1996 г., според които Националната одиторска институция следва да е задължена изрично да сътрудничи с Европейската сметна палата - за отбелязване, във връзка с Декларацията - уверение. По мнението на НРИ, отговорността за Декларацията - уверение лежи върху Европейската сметна палата, а участието на Националните одиторски институции може най-подходящо да става на доброволна основа. По предложение на президента на ЕСП, мнението на Националните одиторски институции бе доведено до вниманието на президента на Съвета, председателя на Комитета по бюджетен контрол (КБК) на Европейския парламент и на Комисаря, отговарящ за бюджетни работи<sup>28</sup>.

#### 8.11. Координация на одиторските посещения

253.

Координацията на одиторските мисии дойде на дневен ред през 1996 г. През 1995 г. ЕСП извърши 243 одиторски мисии до страните-членки. Съответните посещения от Комисията наброяват 492, т.е. около два пъти повече. През годините, страните-членки са критикували ЕСП и Комисията за неуместно координиране на мисиите им. Поради това въпросните институции и съобщиха, че ще започнат да координират одиторските си програми. Сегашните периоди на планиране от около четири месеца ще се заместят с годишно планиране. След съставяне на предварителните планове (през август) ще се уреждат координационни заседания (от септември до ноември), след което плановете ще се поправят и ще се утвърждават (от ноември до декември). Допълнително ще се усили обмяната на одиторски доклади, по-съзвучни ще станат одиторските методики и ще се поеме грижата за установяване на подходящи данни за ясни одиторски верижни схеми надолу до равнището на крайния ползвател.

254.

Направено бе и усилие да се ангажират органите, отговарящи за координиране на националния вътрешен контрол, в започнатия координационен проект по инициатива на Комисията, т.е. Министерствата на финансите в северните страни-членки и централизираните звена за вътрешен контрол в онези от юг. Проектът на Комисията не засяга Националните одиторски институции като такива<sup>29</sup>. Държавната одиторска служба независимо от това е готова да взема

<sup>28</sup> След оа̀се ну̀а̀а̀а̀а̀у̀у̀у̀у̀ А̀А̀Н̀ а̀о̀а̀а̀а̀а̀а̀ѝ п̀а̀ п̀ѐòàà а̀а̀ п̀а̀ ѐìòìd̀ìèd̀à с̀а̀ d̀àc̀àèèòàì а̀ l̀àx̀àòìd̀àèòàèǹòààìàòà èìòàd̀àìòèỳ ìò ǹàìà èìà, с̀а̀ а̀а̀ òàààìỳàà m̀èt̀èp̀òàd̀l̀òàìòì ìà òèìàìǹèòà, èìààòì а̀ н̀èòb̀j̀òd̀ìm̀ò.

<sup>29</sup> А̀ ìỳèìè àìèìòìàòè ìà SEM 2000/3 è -àd̀ìl̀àè ìòìòìèèè, Èǹèǹèỳòà àà àèèp̀-èèà ìàòèìàèìè ìd̀ààìè, d̀ààìc̀ìà-ìè ìà А̀А̀Н̀ì, ǹd̀àà àèàèòàèìèòà ò-а̀ǹòìèòè ìd̀è òǹòàìỳààìàòì ìà ну̀àìàǹòìà àìàèòìà òд̀ѝт̀òр̀с̀к̀à ìòìàd̀àìà ìà ìàòèìàèìèòà è ǹòìd̀àìàòèììàèìèòà òд̀ѝт̀òр̀с̀к̀ѝ ǹèòàèè. Òì-è̀à P̀ ìò d̀àc̀ìèp̀òèỳòà ìì SEM, òòàùd̀ààìà ìò Ààd̀ìl̀àèǹèỳù ìàd̀èàìàìò ìà 15 ììàìàd̀è 1996 а̀. èc̀àèààà а̀ òìèǹì ǹ àìd̀àǹìl̀àìàòìòì àèàèìèà ìà Èǹèǹèỳòà. ÀÒǸ ìǹùc̀ìààà ìòàèàòà ìò òèd̀àìààìà ìà èìp̀d̀àèìàòèỳòà ìà àǹè-è̀è òд̀ѝт̀òр̀с̀к̀ѝ ììǹàùàìèỳ, c̀àǹỳààùè ǹd̀ààǹòàà ìà А̀А̀ ìè ìòàìỳàà ǹd̀d̀àìààèà ìà èìǹòèòòèèòà ìà l̀àùììǹd̀òà èùì òàc̀è òàè. Òùè èàòì ìàà-à̀ - ǹùàèàǹìì ǹòààùàìèỳòà ìà ÀD̀Ǹ - èààỳòà c̀à òǹòàìỳààìà ìà ну̀àìàǹòìà àìàèòìà ìòìàd̀àìà ìààèàò àǹè-è̀è àùòd̀àòì- è̀ àùìòì- òд̀ѝт̀òр̀с̀к̀ѝ ìd̀ààìè ìà l̀àùììǹd̀òà è̀ ìà ààààìà ǹd̀d̀àìà-è̀àìèà а̀ ìd̀ìàèàìàòè-ìà - è̀ ìò èìǹòèòòèììàèìà, è̀ ìò ìd̀àèòè-а̀ǹèà àèààìà òì-è̀à, А̀А̀Ǹ ìììà c̀àǹààà





259.

На равнището на отделна счетоводно-отчетна служба, финансовият одит е насочена към въпроси, които са съществени и рискови във всеки подсектор на финансовото одитиране. О пределени действия, изисквани от ЕС, имат възможност да са рискови, ако пренебрегването и м може да доведе до: материална отговорност за щети; съкращаване, прекъсване или прекратяване на помощта; връщане на средства; или други санкции, налагани от ЕС за сметка на националния бюджет. При обезпечаване на тези рискове, обаче, трябва да се спазва чувство за съразмерност.

260.

Две-трети от около стотените счетоводно-отчетни служби на държавата имаха в балансирания е си вписвания, засягащи средства на ЕО. Те се одитират като се ползват същите процедури и на същите принципи както националните средства. Когато се добиват сведения - при финансов и одити, засягащи състоянието на счетоводството и друга отчетност и на крайните баланси и в вътрешния контрол във всяка счетоводно-отчетна служба, както и по съответствие с главните нормативни документи по бюджета и прилагането му - и се допринася за елиминиране на възможни грешки и недостатъци, постиганата полза засяга не само управлението на националните средства, но също и наравно управлението на средствата на ЕО.

261.

Направените наблюдения, заключения и препоръки в годишните одити за 1995 финансовата година са доведени до вниманието на националните власти и парламентарните държавни одитори. Администрацията не е успяла все още да посрещне всички нужди, наложени от Европейския съюз, макар и да се наблюдава някакво положително развитие. Държавната одиторска служба набляга на приноса от управлението на всяка счетоводно-отчетна служба за поправяне на положението.

262.

Държавната одиторска служба подготвя около 70 финансови одита, засягащи счетоводно-отчетни служби, администрирали средства на ЕО през финансовата 1996 г. ДОС ще изпрати и издадените въз основа на одитите доклади до националните власти и до парламентарните държавни одитори през пролетта на 1997 г.

9.3. Одити по изпълнението

263.

Одитите по изпълнение от Държавната одиторска служба има еднократен характер и се отнасят или до: области, обхващащи няколко действащи лица; дейности, проникващи в цялата администрация; ограничена задача, изпълнявана от определен административен сектор, орган или получател на държавна помощ; извънбюджетни държавни фондове; държавни предприятия; или акционерни дружества, в които държавата, или държавата заедно с държавни фирми, контролира над половината от акционерния капитал. Одитът по изпълнението преглежда: икономичност, ефикасност и ефективност на управлението на задачите, както и възможни неочаквани ефекти; надеждност и адекватност на вътрешната информация по резултатите, точността на основанията, ползвани за поставяне на крайните цели; оперативността на системите за контрол, проследяване и оценка; правомерността на управление на задачите и съобразността с крайните цели; и съблюдаването на бюджета. Одитът по изпълнението отнема средно по около 230 човекодни на служителите, включително 10 - 60 дни за технико-икономическата обосновка.

264.

Темите за одит по изпълнението се подбират на база същественост и риск сред цялата

сфера на държавните финанси. Предложенията за теми относно приходите и разходите, попадат в сферата на влияние на ЕС подлежат на същите съображения като другите предложения

30

265.

Свързаните с ЕС теми имат изгледи да бъдат подбрани не само поради споменатите преди рискове, но и защото на разходващите власти може още да не са съвсем наясно, че парите за финансиране на плащанията от бюджета на ЕС са събрани от финландски граждани и юридически лица като данъци и такси. Нито принципът на допълнителността, нито изградената сложна система за администриране средствата на ЕО има вероятност да насърчат икономичното поведение сред разходващите власти. Надзорните служби на Общността от своя страна може да са с тенденция да разглеждат целите на Общността за даденост и да обръщат най-много внимание на процедурите и коректността на операциите, вместо да съсредоточат интереса си върху основата за поставяне на цели, аспектите на ефективност на усвояваните средства и възможните неочаквани ефекти от намесата на Общността.

266.

Досега ДОС е включила общо 20 свързани с ЕС теми за одити по изпълнението в одиторския план. Единадесет от тях са относно, или засягат, средства на ЕО и девет - национални средства, предмет на влияние от ЕС. Темите във връзка с ЕС се одитират съгласно същите принципи и процедури като темите без връзка с ЕС.

267.

Досега са приключили три одита по изпълнението относно, или засягащи, средства на ЕО: държавния проекто-бюджет (одиторски доклад 2/97); подготовката финансирането и изпълнението на програмата във Финландия по цел 6 на Структурния фонд (одиторски доклад 5/97); и усвояването на фондовете за регионално развитие (публикация на звеното за финансов одит). Проведени са четири одита на национални средства, предмет на косвено влияние от ЕС: отчитането на работи на ЕС във финландската национална администрация (одиторски доклад 8/96); субсидирането на обучението за предприемачи в малки и средни предприятия по време на икономическата рецесия (одиторски доклад 7/96); акцизи (одиторски доклад 14/96); и контрол на хранителни продукти (одиторски доклад 3/97). Направените наблюдения, заключения и препоръки в приключените седем одита са доведени до вниманието на националните власти и парламентарните държавни одитори.

268.

В процес на подготовка са осем одита по изпълнението относно, или засягащи, средства на ЕО: усвояването на средства от ЕФРР и национални средства в насърчаване на заетостта по отношение на цели 6 и 2; проучване II по състоянието на системите за държавни субсидии; отпускане, следене и контролиране на помощта от фондовете за регионално развитие; следене на проекти, финансирани от различни административни власти, особено в северна Финландия; Обща земеделска политика; осъществяване и оперативна приложимост на цел 3 на програмата по Европейския социален фонд; система за пренос на информацията за плащания по Структурни фондове; и мерки в подкрепа на риболова.

<sup>30</sup> АОН на подаде за теми относно приходите и разходите, попадат в сферата на влияние на ЕС подлежат на същите съображения като другите предложения



наблюдавана злоупотреба със средства, администрирани от държавен орган или институция. Тази разпоредба влиза в сила на 1 ноември 1996 г.

274.

През 1990 г., подобен тип разпоредба всъщност бе отменена от постановлението за държавния одит. Д?С бе предложила разпоредбата да се отмени от постановлението за държавен одит и да се включи в по-общ тип нормативен закон, закона за бюджета, или постановлението за бюджета, например. Обикновената разпоредба в неизвестен организационен нормативен закон никога реално не е довеждала до автоматизъм на практиката по уведомяване, а закона за държавния одит, така или иначе, предоставя на ДОС общи правомощия да изисква от властите да й представят всяка свързана с одита информация. От друга страна, ясно бе, че една изрична разпоредба ще е по-добра в дългосрочен план, отколкото липсата ѝ. Независимо от това, само първата част от предложението на ДОС ?е реализира.

275.

Поради това, през 1996 г. ДОС предложи разпоредбата отново да се заложи в постановлението за държавен одит, докато дойде времето за прехвърляне на разпоредбата в някой по-общ тип нормативен закон. ДОС не само желае да поддържа жива идеята за процедура на автоматично уведомяване, но счита, че разпоредбата - дори и в постановлението за държавния одит - ще осигури допълнителна подкрепа за привикване на властите да уведомяват ДОС за същит е нередности, за които са задължени да уведомяват Комисията. Още повече, успоредно с кампанията срещу измама на Общността, в ДОС започнаха постоянно да се получават запитвания от пресата по евентуални злоупотреби при държавните финанси - и се счете, че ако разпоредбата се допълни с подходящи указания, би могла да подпомогне и обезпечаване на тези запитвания.

276.

ДОС издаде по-прецизни указания по въпроса на 11 март 1997 г. ДОС следва да се уведомява при евентуални престъпления, свързани с: държавни субсидии, отпускани от държавен орган или институция; евентуални престъпления, свързани с наети от държавата лица, когато дейнието засяга средства или имущество, администрирани от органът или институцията; и всички нередности, за които се изисква властите да уведомяват Комисията. Очаква се уведомлението да съдържа кратко описание на случая, преценка на щетите и отчет за мерките, взети или предстоящи да се вземат от властите поради злоупотребата. От властите се изисква да съставят уведомленията така, че засегнатите лица да не могат да бъдат разпознати. По силата на закона за данни в личните досиета (471 от 1987 г.), на Д?С не е позволено да регистрира имената, или социално-осигурителните номера на замесените лица.

277.

Дори разпоредбата за уведомяване да се включи в по-общ тип нормативен закон, все пак е нужно тя да се допълва редовно с по-прецизни указания. На властите трябва да се напомня за разпоредбата, понеже прилагането ѝ може да не се налага така често; обхватът на задължението налага коригиране, за да се държи под контрол броя на уведомленията; а е и трудно да се предскаже за какъв тип злоупотреби ще иска да бъде уведомявана ДОС в бъдеще.

11. Организация, ресурси и обучение

278.

Членството на Финландия в Европейския съюз не засегна значително организацията на Държавната одиторска служба. Организацията се състои от генералния одитор, две звена за одит по изпълнението, звеното за финансов одит, звеното за вътрешно обслужване и специалното звено. Д?С има щат от 124 длъжности, от които 120 са заети. Одитът по изпълнение има 6

2 длъжности, финансовия одит - 43, генералния одитор и вътрешното обслужване - 14, специалното звено - 1. В Приложение 4 е представена организационната схема.

279.

Началникът на звеното за вътрешно обслужване (началник планиране) играе ролята на служител по взаимодействие с ЕС. В помощ на служителя по взаимодействие е назначен един служител. И двамата имат и други задължения в ДРС, извън свързаните с ЕС. Звеното служи и като пункт за контакти за ЕСП, Националните одиторски институции, а на практика също и за министерството на финансите; подготвя въпросите по взаимодействие; съставя разни декларации, писма и меморандуми по въпроси на ЕС; и предоставя свързани с ЕС съвети, обучение и информационни услуги на цялата организация. Все пак, обаче, одиторите отговарят за придобиване на материалите, които са им нужни за конкретния одит. Одиторските звена информират администрацията за одиторските посещения на ЕСП; участват в посещенията като наблюдатели; участват при подготовка на въпросите по взаимодействие; и провеждат всички одиторски работи, свързани със средства на ЕО и на национални средства, предмет на влияние от ЕС.

280.

Кръгло 10 на сто от операциите на Държавната одиторска служба се отнасят забележимо до Европейския съюз. Тук се включват дейности по взаимодействие, както и одити по преводи на средства между Финландия и ЕО, одити на национални средства, свързани с преводи на ЕО и одити на национални средства, предмет на влияние от ЕО чрез законодателството. Тъй като някои закони на ЕО заместиха национални закони, а някои плащания на ЕО заместиха национални плащания, извършените допълнителни разходи съставляват по-малко от 10 на сто от оперативните разходи на ДРС, или 2 - 4 милиона финландски марки (5 - 10 човеко-години). Числата следва да се разглеждат като указателни, защото не са въз основа на разходно-насочена отчетност. Системата на ДРС за отчитане на разходите не е проектирана да разделя разходи, извършени от ДРС поради членството на Финландия в ЕС.

281.

Държавната одиторска служба очаква одиторите ѝ да познават Европейския съюз и плановите му за развитие, да са осведомени по ефектите от ЕС върху всяка одиторска сфера на отговорност и да имат знания по наредбите и практиките, засягащи финансовото управление и контрола над паричните преводи между Финландия и ЕО. За тези цели, ДРС е осигурила писмени материали и е уредила няколко вътрешни информационни инструктажи. На персонала също се дава възможност да участва в различни курсове за обучение, предлагани от различни институции за обучение. Относително популярен е един курс по правото на ЕС. Допълнително, ДРС организира учебни посещения за одитори до институции на Общността. Още повече, в ДРС има вътрешни групи за изучаване на английски и френски (1,5 часа/седмично през зимата). Последните бяха организирани поради присъединяването на Финландия към ЕС.

Приложение 1. Закон за правото на парламентарните държавни одитори и Държавната одиторска служба да одитират определени кредитни преводи между Финландия и Европейските общности

(17 март 1995 г./353)

## Раздел 1

### Приложно поле

282.

Този закон се отнася до кредитни преводи между Финландия и Европейските общности и до контролиране и одитиране на употребата им. За този закон, кредитни преводи означава плащането или задълженията по сметка или други задължения на държавата, общините, общинските федерации, финските сдружения, дружествата, работещи във Финландия, енориите и други сдружения, фондации, институции, предприятия и лица към Европейските общности, както и субсидиите, заемите, друго финансиране, ценни книжа, освобождавания или други форми на субсидии, насочени към Финландия от ресурсите на Европейските общности.

283.

Упоменатото в параграф 1 по отношение получател на кредитен превод от Европейските общности означава и посредник, и лице, на което получателят е превел въпросните ресурси.

## Раздел 2 Компетенция

284.

Парламентарните одитори и Държавната одиторска служба имат право да одитират кредитните преводи, упоменати в раздел 1 и употребата и контролирането им, както и - до степен та, потребна за одитиране - финансите и операциите на посредник, дарителя, получателя или платеща на кредитен превод или лице, на което получателят е превел получените средства.

285.

Парламентарните държавни одитори и Държавната одиторска служба имат право да одитират кредитните преводи, упоменати в раздел 1, в помещенията на получателите и на онези, които са задължени за плащането; одитираните следва да помагат на одитора по задачите му. парламентарните държавни одитори и Държавната одиторска служба могат да използват експертни съветници в одита.

## Раздел 3 Достъп до информация

286.

Без това да нарушава отделни разпоредби по поверителността на въпроси и документи, одитираните следва без ненужно забавяне да предоставят на парламентарните държавни одит

ори и Държавната одиторска служба исканата информация, сметки, документи и записи, необходими за одита.

287.

Парламентарните държавни одитори и Държавната одиторска служба имат достъп до всички сведения, документи, други записи и копия притежавани от редовните одитори на одитираните, когато те са нужни за одита, както и копия от паметни бележки, протоколи и други документи, засягащи операциите на одитираните и съставени от редовния одитор.

288.

Органите на държавата, общинските федерации, общините и енориите следва да оказват на парламентарните държавни одитори и Държавната одиторска служба необходимата официална помощ за достъпа и правото на одит, упоменати в този закон, както и да им предоставят информацията, документите и другите записи и сметки засягащи одитираните и необходими за одита.

#### Раздел 4 Поверителност

289. Парламентарният държавен одитор, членът на персонала на Канцеларията на парламентарните държавни одитори или на Държавната одиторска служба и експертът, упоменат в раздел 2, параграф 2, не трябва да използват за своя изгода, нито да разкриват някаква информация, придобита по служебен ред, относно икономическата ситуация, фирмени или професионални тайни или лични обстоятелства на друг, или друга информация, която трябва да се държи поверителна.

290. Без това да нарушава параграф 1, информация и документи могат да се предоставят:

1. на полицията или други власти, провеждащи предварителни следствия, митническите власти, прокурорите и съдилищата за разследване на нарушение; и
2. институциите на Европейските общности и други компетентни органи, когато се изисква според правото на Общността.

#### Раздел 5 Отношение към друго законодателство

291.

Разпоредбите на други закони за парламентарните държавни одитори и Държавната одиторска служба са приложими и по отношение дейностите на следене и одитиране, упоменати в този закон.

#### Раздел 6 Влизане в сила

292. Този закон влиза в сила според постановление (от 1 април 1995 г.).

293.

Мерки, необходими за приложението на този закон могат да се предприемат и преди влизането му в сила.



## Добавка 2. Одиторски мандат на ДОС: законодателни подготовки поради присъединяване към ЕС

294.

Хронология на развитието, свързани с разширяване одиторския мандат на ДОС и с въпроса дали положението на ДОС като национален орган по взаимодействие с ЕСП следва да се регулира на равнище закон, или не

б

юни 1993 г. Националният комитет по интеграцията (НКИ) препоръчва на МФ да започне подготовката на своята част от предложението на Държавния съвет за закон за присъединяване към Европейския съюз (1540/94)<sup>33</sup>.

б

септември 1993 г. МФ иска от ДОС да се ангажира в подготовките що се отнася до Членове 188a - 188c от Договора за ЕО.

б

ноември 1993 г. Бюджетния раздел на НКИ учредява работна група за преглед на мерките за бюджетиране и финансово управление на преводите на средства между Финландия и ЕО. Групата провежда предварителни прегледи на ефектите от присъединяване към ЕС върху функцията на държавния одит. Възниква въпросът кой от органите за външен контрол във Финландия - ПДР или ДОС - следва да играе роля на национален орган по взаимодействие с ЕСП. Съгласно проекто-меморандуми, подготвени за групата, ДОС следва да поеме задълженията на орган по взаимодействие. В проекто-документите се разискват също евентуалните нужди материята да се регулира в закона за присъединяване към ЕС (1540/94) и да се разшири одиторския мандат на ДОС чрез преработка на закона за държавния одит (967/47).

б

май 1994 г. ПДР иска от МФ информация за подготовките относно ефектите от присъединяване към ЕС върху надзора на държавни финанси. МФ информира ПДР, че по мнение на гореспоменатата работна група, ДРС следва да играе роля на национален орган по взаимодействие с ЕСП.

б

май 1994 г. ДОС учредява работна група за подготовка на задълбочен преглед на ефектите от присъединяване към ЕС върху ДОС. Задачата на работната група е да представи преценки за количествените и качествените ефекти от присъединяване към ЕС върху всички работни звена на ДОС и да оцени евентуалната нужда от преработка на закона за държавния одит (967/47) за да се осигури ДОС да може при всички обстоятелства да действа като национален орган по взаимодействие с ЕСП. Зададеният срок за работната група по ЕС е до края на октомври 1994 г.

б

юли 1994 г. ДОС е под впечатление, че избраната законодателна техника по предложението на Държавния съвет по закон за присъединяване към ЕС (1540/94) няма да даде възможност за регулиране на ролята на ДОС като национален орган по взаимодействие с ЕСП. ДОС получава сигнал, че може все пак да не се наложи материята да се регулира на равнище закон. Следва, въпреки това, да се информира парламента, че ДОС ще действа като съответен партньор на ЕСП и да му се предостави безпристрастно обяснение.

б

август 1994 г. предложението на Държавния съвет по закон за присъединяване към ЕС (1540/94) се внася в парламента. Предлагаеният закон не съдържа упоменаване

<sup>33</sup> Части от идеята за подготвяне на редби по Актите за интеграцията и Офертата е в Актите за ЕО, 8 април 1994 г. 1 1540/94 на 10 януари 1994 г., а в Актите за интеграцията и Актите за ЕО.

на въпросната материя, но в обясненията към предложението се поддържа, че понеже конституционната задача на ПДР е да упражняват надзор над държавните финанси, а съответната задача на Д?С е да ги одитира, ДОС е националният одиторски орган, упоменат в член 188с.3 на Договора за ЕС и следователно трябва да играе ролята на орган по взаимодействие с ЕСП.

б

септември 1994 г. Към този момент работната група на ДОС по ЕС е достигнала до приемане на становище, че асимилационният принцип, извеждан от член 5 и първия параграф на член 209а от Договора за ЕО (и потвърден с прецеденти от съдебната практика на Европейския съд), възлага задължение - макар и съвсем общо - върху ДОС да обезпечи същата защита на средствата на ЕС, каквато обезпечават националните средства. Затова, а и поради нуждата ДОС да може при всички обстоятелства да действа като национален орган по взаимодействие с ЕСП, ДОС заключава, че всички преводи на средства между Финландия и ЕО трябва да станат предмет на одиторските правомощия на ДОС, независимо дали средствата се считат за част от държавните финанси, или не. Поради напрегнатия график, зададен от парламента за предложенията за закони, свързани с присъединяването към ЕС, ДОС разделя въпроса за разширяване на одиторския ѝ мандат от работата на работната група. Поради практически причини, ДОС решава да състави отделен закон (353/95)<sup>34</sup> вместо да преработва закон за държавния одит (967/47). Понеже постоянният секретар на работната група трябва да извърши подготовките с указанията на генералния одитор, зададеният срок за работната група се удължава до ноември 1994 г.

б

октомври 1994 г. ДОС внася предложението си за закон 353/95 в МФ, след обсъждането му с ПДР (по отношение средствата на ЕС, ДОС предвиди съответни одиторски правомощия за ПДР както за ДОС, за да се запази баланса между институциите). МФ представя предложението до други министерства за коментари.

б

октомври 1994 г. финансовият комитет на парламента издава мнение по предложението на Държавния съвет по закон за присъединяване към ЕС (1540/94). Мнението не съдържа коментари по обясненията към предложението, съгласно които ДОС следва да играе ролята на национален орган по взаимодействие с ЕСП.

б

ноември 1994 г. Работната група на ДОС по ЕС предава окончателния си доклад на генералния одитор<sup>35</sup>. Докладът се изпраща до счетоводно-отчетните служби за сведение.

б декември 1994 г. законът за присъединяване към ЕС (1540/94) е приет от парламента.

б

декември 1994 г. предложението на Държавния съвет по закон 353/95, окончателно оформено от МФ, се внася в парламента. Както в случая с предложението по закон 1540/94, в обясненията към предложението по закон 353/95 се поддържа, че понеже конституционната задача на ПДР е да упражняват надзор над държавните финанси, а съответната задача на ДОС е да ги одитира, ДОС е националният одиторски орган, упоменат в член 188с.3 на Договора за ЕС и следователно трябва да играе ролята на орган по взаимодействие с ЕСП.

б

февруари 1995 г. финансовият комитет на парламента издава мнението си по предложението на Държавния съвет по закон 353/95. Комитетът счита неподходящо да с

<sup>34</sup> Съветът за икономическа и социална политика и одиторите в АРС са одитирали годишните отчети на икономическите институции в Април 1995 г. 17 юни 1995 г. 353/95 на икономическия съвет, а на икономическия съвет в Април 1995 г.

<sup>35</sup> АРС е одобрил на 24 юни 1995 г. годишния отчет на икономическите институции в Април 1995 г. 17 юни 1995 г.

е прави опит за решаване на въпроса за националния орган по взаимодействие с ЕСП в обясненията към предложението. Комитетът поддържа, че ако действително се иска ДОС да играе роля на пръв национален орган по взаимодействие с ЕСП, а на практика и единствен, въпросът следва да се реши със закон 353/95. Все пак, Комитетът декларира, че ПДР ще играе ролята на национален орган за сътрудничество с КБК на Европейския парламент.

бмарт 1995 г. парламентът приема закон 353/95.

295.

(12) ДОС е функционално независима от изпълнителната власт, но административно е подчинена на Държавния съвет и неговото министерство на финансите. Едновременно, те се одитират от ДОС според конституционните ѝ задачи. ДОС е защитена от външна намеса по отношение на одиторските си функции и назначаването на персонала си. Президентът на републиката назначава генералния одитор. Той назначава всички други служители. ДОС взема независимо решение по годишната си програма и сама си поставя собствени цели за изпълнение. Нито правителството, нито парламента, който определя бюджета на ДОС, нямат власт да променят целите, които ДОС си е поставила по бюджетния процес. ДОС има пълна автономност при планиране, провеждане и докладване на одиторската си работа. ДОС има право на достъп до всички правителствени книжа и документи, което е защитено със заплаха от глоба.

296.

(13) Граждани и данъкоплатци нямат пряка надзорна роля, но могат да изразят безпокойствата си относно правомерността и уместността на държавното финансово управление косвено - като отправят административни молби до надзорни органи (виж също пояснителна бележка 30). С тази процедура е невъзможно пряко да се промени решението, но тя може да доведе - ако има основание - до предприемане на дисциплинарно или наказателно производство срещу отговорния държавен служител, както и до предприемане на процедура за анулиране. Граждани и данъкоплатци могат естествено да осъществят и обратна връзка с депутати и власти не така организирано - лично или чрез средствата за масово осведомяване. Макар ДОС да признава на гражданите и данъкоплатците своеобразната им косвена роля при надзора на публични средства, ДОС традиционно е на мнение, че държавните административни системи трябва да са замислени по такъв начин, че да не се насърчават гражданите да се надзират един-друг. Надзорът на публични средства е задача за публични органи.

297.

(14) Парламентът упражнява въпросния контрол главно чрез ПДР, в по-малка степен чрез контролори на правомерността, а своеобразно и чрез ДОС (докладът на ПДР съдържа - в допълнение на материала основан на собствената работа на ПДР и на тази на административните органи, подчинени на надзора на ПДР - и списък на одитите на ДОС и позоваване на съдържанието на някои от тях). Въз основа на доклада на ПДР, който парламентът разглежда заедно с доклад на Държавния съвет по състоянието на държавните финанси, парламентът си изработва становище относно как е бил спазен държавния бюджет и как са били управлявани държавните финанси и по обосноваването в тях предложения. Решението на парламента се внася в Държавния съвет заедно с доклада на ПДР. В отговор, Държавният съвет трябва да представи доклад до парламента по мерките, които е предприел въз основа на решението на парламента. Макар и Държавният съвет, а и отделните му министерства да отговарят пред парламента за законнообразността и уместността на официалните си закони, в юридически смисъл парламентът не извършва снемане на отговорност от Държавния съвет за прилагането на държавния бюджет.

298.

Парламентът има роля и при контролиране на националната подготовка за супранационално финансово управление (по понятието финансово управление виж пояснителна бележка 10). От министър председателя се изисква да информира парламента или компетентния комитет по въпросите, които са били разисквани на заседанията на Европейския съвет. От Държавния съвет се изисква да изпраща на говорителя всяко попаднало на вниманието му предложение за закон, споразумение или друга мярка - по които решение се взема от Съвета на ЕС и което ин

аче попада в компетенциите на парламента. Предложението се внася за обсъждане във Големия комитет и общо в един или повече специализирани комитети, които следва да представят становище по него. Комитетите получават информация по етапа на обсъждане на въпроса в ЕС и по позицията на Държавния съвет по въпроса. В допълнение на вече споменатите съобщения, щом обстоятелствата дават основание, Големият комитет трябва - при поискване или иначе - да получи отчет от Държавния съвет по подготовката на въпроси в ЕС. Държавният съвет изпраща на Големия комитет, например, годишния доклад на ЕСП заедно със специалния доклад на ЕСП в подкрепа на декларацията - уверение за финансовата 1995 година. Големият комитет внася въпроса до Финансовия комитет, който се занимава с докладите на ЕСП и реши, че те не дават повод за по-нататъшни действия от страна на комитета.

299.

(15) Парламентът избира пет парламентарни държавни одитори из между членовете си, за четиригодишен мандат. Те са подпомагани от служба с 14 държавни служители. (ДОС има 124). Конституционната задача на ПДР е от името на парламента да упражнява надзор над държавните финанси и осъществява надзор по съблюдаване на бюджета. (Съответната задача на ДОС е да одитира държавните финанси и съблюдаване на бюджета.) Годишно ПДР провежда много инспекции. Те изпращат също ежегоден въпросник до министерства и проекти за финансово проучване. От ПДР се изисква да внесе годишния си доклад в парламента до края на годината след подлежащата на надзор фискална година. Типично, това е единственият им доклад, макар и да не са изключени отделни доклади. За надзорните правомощия на ПДР по паричните потоци между Финландия и ЕО, виж приложения закон 353/95.

300.

(16) Канцлерът на правосъдието осъществява надзор над публичните власти по тяхното съблюдаване на закона и изпълнението на задълженията им по начин, който не нарушава законните права на никое лице. При Канцлерът, главното ударение е върху предварителен надзор над Държавния съвет и върху последващия надзор над другите власти и държавни служители. Понякога канцлерът засяга въпроси, свързани с държавното финансово управление. Канцлерът внася годишен доклад до президента и парламента. Канцлерът се подпомага от служба с около 30 държавни служители.

301.

(17) Парламентарният омбудсман упражнява надзор над власти, както и над държавни служители, наети лица на публични постове и други лица, изпълняващи публични длъжности, за осигуряване тяхното спазване на закона и изпълнение на задълженията. При омбудсмана, главното ударение е върху последващият надзор над властите и държавните служители. Понякога омбудсмана засяга въпроси, свързани с държавното финансово управление. Омбудсманът внася годишен доклад до парламента. Омбудсманът се подпомага от служба с около 30 държавни служители.

302.

(18) Европейският парламент упражнява косвен надзор над страните-членки чрез Комисията и ЕСП. Допълнително, член 138с от Договора за ЕО предоставя на Европейския парламент правомощия да инициира разследвания, които могат да засегнат също органи в страните-членки. Виж също Решението на Европейския парламент, Съвета и Комисията от 6 март 1995 г. по подробните разпоредби, ръководещи упражняването на правото на Европейския парламент на разследване.

303.

(19) В Съвета, страните-членки косвено осъществяват взаимен надзор чрез Комисията

и ЕСП. Допълнително, официалните лица от страните-членки имат възможност да участват като наблюдатели в проверки на място и инспекции, провеждани от Комисията в други страни-членки в защита на финансовите интереси на Общността срещу измами и други нередности. Участието подлежи на одобрение от засегнатата страна-членка. Виж член 6(2) от наредба на Съвета 2185/96.

304.

(20) Надзорната роля на Европейския омбудсман не се разпростира над страни-членки, но той може да изиска от страна-членка да му изпрати документи, които са му необходими при изпълнение на задачата му по надзор на институциите на Общността.

305.

(21) Като алтернатива, административната и одиторска секция на Финансовия комитет на парламента можеха да поемат ролята на пункт за взаимодействие за Комитета по бюджетен контрол. Обаче Финансовият комитет издаде декларация през 1995 г. (HE 342/1994 вр.), съгласно която ПДР следва да играе ролята на пункт за взаимодействие за Комитета по бюджетен контрол. Навярно становището на Комитета отчасти е мотивирано от факта, че има - или най-малкото имаше - на помощ ограничен брой налични държавни служители в сравнение с ПДР. Досега взаимодействието между ПДР и Комитета по бюджетен контрол не е реализирано на практика, макар и да са направени някои начални контакти. Въпреки това, ПДР може да се съпостави с Комитета по бюджетен контрол в много отношения: и двете могат да провеждат извънредни разследвания (по правомощията за разследвания на Комитета по бюджетен контрол, виж член 138с от Договора за ЕО); и двете получават одиторски доклади от ВОИ; и двете обособено част от докладите си на проверки, извършени от ВОИ (макар понастоящем по-голямата част от годишния доклад на ПДР да е въз основа на собствената работа на ПДР и на тази от административните органи, подлежащи на надзор от ПДР); и двете изглежда се стремят да поддържат репутация за обективност (в противовес на поемането на чисто политическа роля); и двете са органи на парламента, а не органи, подчинени на парламента; а и двете страдат от относително ниския си ранг сред парламентаристите, както често става с въпросите, свързани с последващ контрол на държавните финанси.

Приложение 4. Организация и разделяне на задачите във финландската Държавна одиторска служба

ГЕНЕРАЛЕН ОДИТОР Тапио Лескинен  
ОДИТОРСКИ СЪВЕТ

СПЕЦИАЛНО ЗВЕНО

Старши одитор Мико Койранен  
Външни оплаквания, измама и прегледи

ЗВЕНО ЗА ВЪТРЕШНО ОБСЛУЖВАНЕ

Началник Планиране

Еса Таммелин

Услуги по планиране, развитие и информационно управление и обслужване на взаимодействие с ЕС

Финансово и административно обслужване

ОДИТ ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО

I ЗВЕНО

Съветник Хану Ниеминен

Одиторска група за министерството на търговията и индустрията, министерството на външните работи, акционерни дружества с мажоритарно държавно участие

Одиторска група за министерството на вътрешните работи, министерството на отбраната, министерството на правосъдието

Одиторска група за канцеларията на президента на Републиката, канцеларията на Държавния съвет, министерството на финансите, министерството на транспорта и комуникациите

Специални длъжности, включително субсидиите към банки

ОДИТ ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО

II ЗВЕНО

Съветник Хану Констари

Одиторска група за министерството на социалното дело и здравеопазването, министерството на труда

Одиторска група за министерството на образованието

Одиторска група за министерството на земеделието и горите, министерството на околната среда

ФИНАНСОВ ОДИТ

I ЗВЕНО

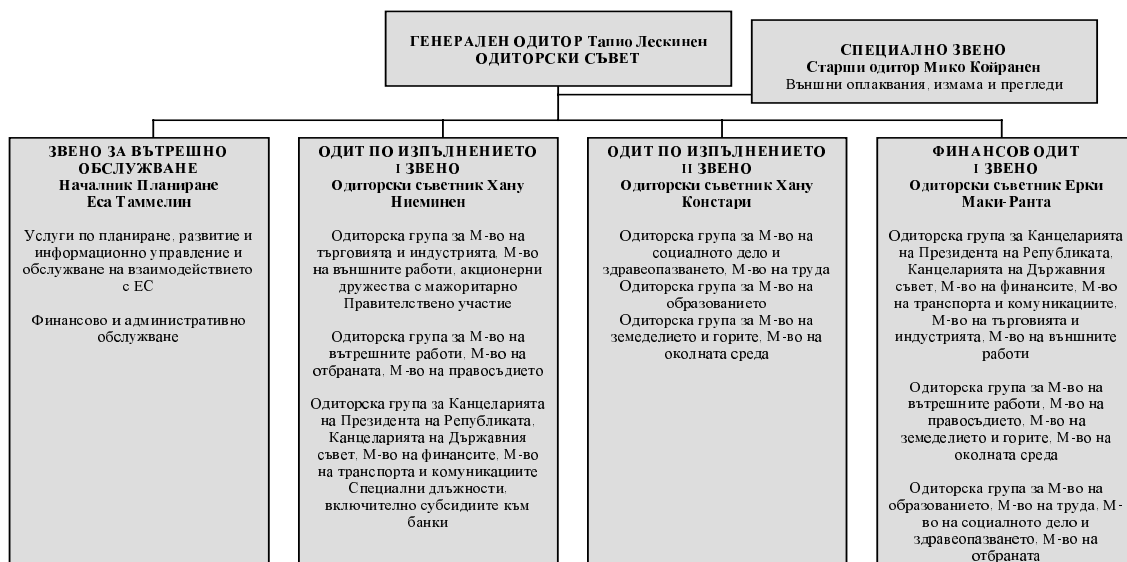
Съветник Ерки Маки-Ранта

Одиторска група за канцеларията на президента на Републиката, канцеларията на Държавния съвет, министерството на финансите, министерството на транспорта и комуникациите, министерството на търговията и индустрията, министерството на външните работи

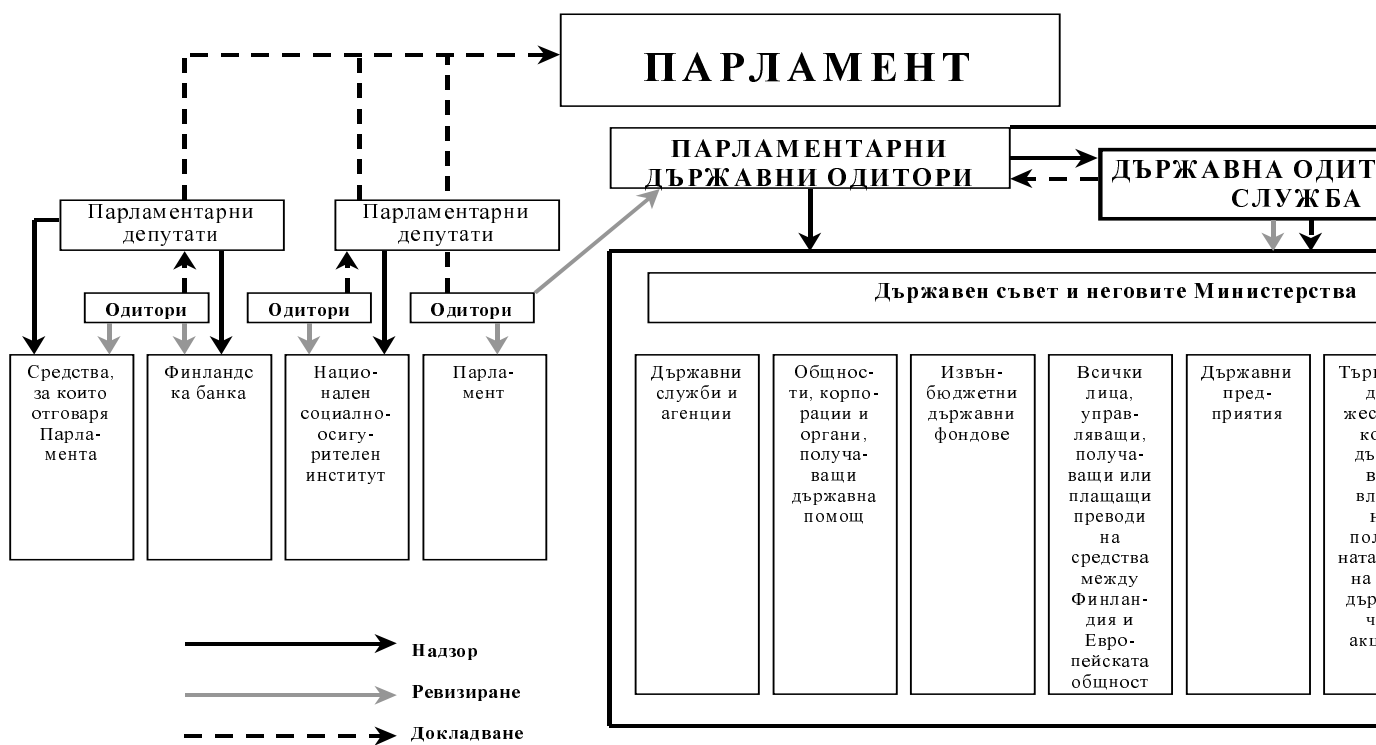
Одиторска група за министерството на вътрешните работи, министерството на правосъдието, министерството на земеделието и горите, министерството на околната среда

Одиторска група за министерството на образованието, министерството на труда, министерството на социалното дело и здравеопазването, министерството на отбраната

Приложение 4. Организация и разделяне на задачите във финландската Държавна одиторска служба



Приложение 5. Системата на външен надзор над държавните финанси





Приложение 5. Системата на външен надзор над държавните финанси

ПАРЛАМЕНТ

ПАРЛАМЕНТАРНИ ДЪРЖАВНИ ОДИТОРИ

ДЪРЖАВНА ОДИТОРСКА СЛУЖБА

парламентарни депутати

парламентарни депутати

Одитори

Одитори

Одитори

Държавен съвет и неговите министерства

Средствата, за които отговаря парламента

Финландска банка

Национален социално-осигурителен институт

парламент

Държавни служби и агенции

Общности, корпорации и органи, получаващи държавна помощ

Извънбюджетни държавни фондове

Всички лица, управляващи, получаващи или плащащи преводи на средства между Финландия и

Европейската общност

държавни предприятия

Търговски дружества, в които държавата, владее над половината от акционерния капитал

Posti-pankki Ltd. (държавна влогова банка)

Надзор

Одитиране

Докладване

## ΦΡΑΝЦΙΑ

От Беноа Шевоше<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Άλιστα Όαλίσα (I.E.P. Ιάδραε - E.N.A.) ιπίταϊ ά ραботит αυά οδαίπειοϊ ιερεποαδποαϊ ια οεϊαίπεοα (Άφραεαοϊα αεδαεοεу). Άϊαη οϊε ά ααϊερεποαοϊο ά ίοϊαοαϊα ΝΕΑΪΑ.

## 1. Въведение

306.

Този документ допълва френската глава за бюджетирането в Доклад на СИГМА \_ 19 Ефекти от присъединяването към Европейския съюз - Част 1, Бюджетиране и финансов контрол. Главата от първата част описва френската организация и процедури при управление на паричните потоци и бюджетните връзки между Европейския съюз и националните публични финанси.

307.

Макар този доклад да може да се разбере и без предварително прочитане на френската глава по бюджетиране, която подробно описва общите структури и френската администрация и бюджет, би било полезно този доклад да се прочете преди този. Главата по френското бюджетиране се занимава със средствата на Общността, преминаващи през френски административни и бюджетни структури. Тя не се занимава с разходите, общо описвани с термина "вътрешни политики" (които представляват около 4 милиарда екю - и около една-пета за Франция), които се усвояват главно за изследвания и се управляват пряко от Комисията.

308.

Преди да се опише френската система за контрол над средства на Общността, трябва да се обяснят френските структури и процедури за контрол.

## 2. Френската система за контрол

309.

Във Франция контролът на държавните публични финанси спазва същите стандарти като този на публичните финанси на местните власти.

### 2.1. Държавата

310. Има една главна разлика между възложителя и счетоводителя:

б

Възложителят е министър, отговарящ за разхода, или държавен служител от министерството с определени пълномощия, делегирани му от министъра. Като отговаря за прилагането на бюджета, гласуван от парламента, възложителят има пълномощия да поема задължения за кредити чрез подписване на всички решения, които има вероятност да създадат държавен дълг по отношение на трети страни: наемане на сътрудник, закупуване на доставки, отпускане на средства на организация, изграждане на публична инфраструктура и т.н.

б

Счетоводителят е държавен служител на финансовото министерство. По искане на възложителя, той извършва плащането към кредитора на държавата щом бъдат извършени услугите или доставени стоките. Счетоводителят е единственият, който е упълномощен да борава с публичните средства, съхранявани и управлявани в особена сметка на публичния трезор.

311.

След описанието на главните характеристики на френската система, контролната система е описана според логичната и хронологична обработка на даден разход.

312.

Първият контрол е финансовият контрол над поемането на задължение за разход от в

възложителя. Под надзора на Бюджетната дирекция в министерството на финансите, той се упражнява на централно равнище от финансови контролори - един във всяко министерство, отговарящо за разходи - а на местно равнище, при поемане на задължение за разход - от второстепенен възложител, който е сътрудник на главния ковчезник и касиер. Този нормативен контрол се упражнява чрез подпечатване на разходния документ, удостоверяващо наличието на нужния кредит за по-късното плащане на разхода.

313.

В публични органи като Службите за земеделска намеса, държавен контролор, назначаван от министерството на финансите, упражнява по-гъвкав и по-обширен финансов контрол.

314.

Към момента на плащане счетоводителят, който получава платежното нареждане изпратено от възложителя, проверява други аспекти според правилниците за разходи: предоставянето на услугите, доставката на стоките, точната сума на дълга и самоличността на кредитора. Ако счетоводителят допусне нередовен разход, той носи лична финансова отговорност; поради тази причина, от всеки счетоводител се изисква да е застрахован.

315.

За да се разбере конкретната реализация на системата, трябва да се подчертаят два практически елемента по отношение на главните принципи на осъществяване и предварителен контрол на публичните разходи.

316.

Голям дял от ежедневните разходи не се преглеждат поотделно от финансовия контролор, поради праговете при реализация и глобализацията на контрола. Още повече, обширната компютъризация на процедурите по прилагане на бюджета опростява контрола особено чрез избягване на прекомерни закъснения и крайни срокове.

317.

Така, тази система на предварителен контрол е изцяло задоволителна и се приема добре от съответните служби.

318. Последващият одит може да е вътрешен и външен.

319.

Всяко министерство има служба за вътрешна инспекция, отговаряща за своевременна проверка и общия одит, която е придадена пряко към министъра. Инспекциите се провеждат съгласно инструкциите на министъра, според предлаганата от тях програма. Следователно тези служби по инспекция са санкционирани от правомощията на министъра, което придава авторитета и престиж за ефикасността на мисиите им.

320.

Както другите си колеги, и министъра на финансите има служба за вътрешен контрол: Генералната инспекция по финанси (Inspection Générale des Finances). Контролът ѝ се упражнява на втори етап, понеже всяка от финансовите служби си има своя собствена служба за вътрешен контрол:

б

Инспекция на трезора (Inspection du Trésor) в Дирекцията по публична счетоводна отчетност (Direction de la Comptabilité Publique), с 56,000 агенти за счетоводство и управление на трезора, плащания, вземания и т.н.

б

Данъчна инспекция (Inspection des Impôts) в Генералната дирекция по данъците (Direction Générale des Impôts) за данъчната база, събирането и контрола над преките данъци и Европейския ДДС.

б

Службена инспекция (Inspection des Services) в Генералната дирекция по митата и акцизите (Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects) за мита, ДДС не за Общността, акцизи.

321.

Така, инспекцията по финанси (Inspection Générale des Finances) има координираща и надзорна роля за трите организации и може да извършва преки и неочаквани проверки на място или проверки въз основа на документи. Тя отговаря и за проучвателни доклади и предложени я, засягащи вътрешното функциониране и мисиите на министерството, или всякакви въпроси принадлежащи към неговата сфера на юрисдикция.

322.

Външният контрол се упражнява от Сметната палата (Cour des Comptes), която има на първо място правосъдна функция спрямо публичните счетоводители. Всяка година държавният баланс и съответната им документация се инспектират пряко или косвено от Сметната палата. След съвместна процедура и колегиално отсъждане, Сметната палата дава окончателно снемане на отговорността от счетоводителя, или - когато има нередности - нарежда на счетоводителя да възстанови на Публичния трезор (Trésor Public) спорната сума. Това отсъждане може да се обжалва пред Държавния съвет (Conseil d'Etat), най-висшият административен съд.

323.

Сметната палата има и втора поля, този път спрямо възложителите. Съгласно собствената си програма, тя редовно провежда управленски ревизии - ефективност на усвояваните средства - на качеството на бюджетно управление в министерствата, отговарящи за разходи и на ефикасността на разходите, които те правят. Одиторските заключения се предават на министрите, които отговарят на критиките и преглеждат предложенията. Всяка година Сметната палата публикува най-важните критики или предложения. Този публичен доклад се покрива добре в пресата и широко се използва от парламента. Все пак, обаче, тези доклади нямат правни последици. Възложителите се считат за обикновени делегати на министрите, заради които те изготвят бюджетите. Отговорността на министъра може да се оспори единствено чрез политически процедури. Все пак, Съдът по бюджетна и финансова дисциплина (Cour de Discipline Budgétaire et Financière), който се формира от Държавния съвет и Сметната палата е упълномощен да наказва възложителите за сериозни нарушения. Но на практика тази институция не е ефикасна и санкциите, които тя произнася са редки и обект за присмех.

2.2. Местните власти

324.

Контролните методи за разходи на местните власти са до голяма степен определени от онези, които господстват на държавно равнище.

325.

Съществува същото разграничение между възложителя - т.е. кмета или един от сътрудниците му в общината - и счетоводителя, който винаги е държавен служител от Дирекцията за публична счетоводна отчетност (Direction de la Comptabilité Publique) в министерството на финансите.

326. Няма контрол над поеманите задължения за разходи на равнище местни власти.

327.

Плащането на разхода се извършва от счетоводителя със същите ограничения, както за държавата.

328.

Макар местните общини да са свободни да провеждат вътрешни инспекции, само най-главните от тях действително провеждат такива.

329.

Външният последващ контрол се упражнява от регионалните одиторски камари (Chambres Régionales des Comptes), с правомощия сходни на онези на Сметната палата.

330.

Методите за контрол над средствата на Общността до голяма степен бяха основани на практиката. Те са много прагматични методи, основани на френските административни традиции, които постепенно са били адаптирани към развиващите се изисквания на институциите на Общността.

331.

В следващите абзаци ще се проучи контролът над приходите, земеделските разходи и Структурните фондове.

3. Контролът над собствени ресурси

332.

Контролът над собствените ресурси се упражнява главно под надзора на Дирекцията по мита и акцизи (Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects - DGDDI). Навярно около 40 на сто от общия персонал – 19 000 агенти - участват пряко или косвено при събирането на традиционни вътрешни ресурси. Но като финансов обем въпросните суми представляват само малък дял (3 на сто) от общите приходи, събирани от Генералната дирекция по мита и акцизи. Премахването на границите през 1993 г. въведе - за вече освободени стоки на не-френските граници в Европейския съюз – последващ контрол, упражняван във Франция. Съгласно член 18 на наредба на Общността от 1989 г., национален контрол се обезпечаваше от Генералната инспекция по финанси на Генералната дирекция по митата и акцизите. Още повече, Комисията може да реализира контрол върху собствения си контрол и да го прилага върху гореспоменатите организации.

333.

Ефикасността на тази система изглежда задоволителна. Всяка година се провеждат 18 0 000 контролни проверки върху вноса, към които трябва да се добавят постоянни? контрол за захарните вноски и последващия контрол за предприятията. При този контрол широко се ползва способа на "анализ на риска".

334.

Събраните през 1993 г. мита от френските митници представляват 12 на сто от общата сума, събрана от Европейския съюз. През същата година, Комисията обложи с данък 150 важни предприятия с обща сума, представляваща повече от 1 на сто от данъците, събрани във Франция. През 1994 г. контролът над вътрешните ресурси доведе до събирането на около 500 милиона фр. франка.

335.

Контролът над разходите е по-сложен. От едната страна е ЕФЗНГ-гаранции, по-отдавнашен контрол, засягащ съответни суми - около 55 милиарда фр. франка през 1993 г. - и важната част на земеделието за Франция - 700 000 ферми. От другата страна са Структурните фондове с по-маловажен приход - 15 милиарда фр. франка, за които контролната система се разработва и напоследък.

#### 4. Контролът над земеделски разходи

336.

Контролът над ЕФЗНГ-гаранции трябва да се нагажда към Общата земеделска политика (ОЗП, Politique Agricole Commune), която намалява помощите за продукта спрямо помощите към производителите. По същество, тези две категории разходи имат много различни системи за контрол.

337. Има три различни равнища на помощи за продукта:

б

"Съпътстващите" контрол - въз основа на документи - се упражняват от 250-те агенти на Земеделските служби (Offices Agricoles). Действието им се координира и подкрепя от около 30 инспектори на Централната агенция за организациите за намеса в земеделския сектор (Agence Centrale des Organismes d'Intervention dans le Secteur Agricole - ACOFA). В някои отрасли и за някои типове помощи, те се подкрепят от държавни служби, конкретно от Генералната дирекция по мита и акцизи за връщането на средства - които получиха особено внимание през последните години - както и за някои продукти като вино, плодове и зеленчуци. Генералната дирекция по конкуренция, потребление и борба с измамите (Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes - DGCCRF) в министерството на финансите - 4 500 служители - има конкретна отговорност за качествен контрол и сигурност на главните потребителски стоки и за ползването на технически средства като лаборатории, и измервателна апаратура, и т.н. за виното, плодовете и зеленчуците.

б

Последващият одит в предприятията, предвидена според наредби на Общността, е разпределена между три организации: DGDDI, ACOFA и DGCCRF. През 1994 г. са одитирани около 1 200 предприятия: 440 от Генералната дирекция по митата и акцизите, 700 от ACOFA и останалите - от DGCCRF. Петнадесет на сто от предприятията са задължени да връщат средства, но само малка част от нередностите бяха значителни. Тези резултати изглеждат съвсем стабилни за дълъг период от време.

б

На върха на тази организация се намира Координационната комисия по контрол на Общността (Commission de Co-ordination des Contrôles Communautaires - CICC), създадена през 1981 г. Под председателството на генерален инспектор по финанси (Inspecteur Général des Finances), тя включва представители на: Генералната инспекция по земеделие (Inspection Générale de l'Agriculture); министерството на земеделието (Ministère de l'Agriculture); Министерството на бюджета (Ministire de Budget); държавния контролор на земеделските служби (Contrôleur d'Etat des Offices Agricoles); и по-напоследък, магистрат от Сметната палата (Cour des Comptes) и представител на министерството на правосъдието (Ministire de la Justice). Всички те заседават на тримесечие, а бордът им заседава веднъж месечно, за:

\*

определяне одиторските програми в предприятията - около 1 100 одита през 1995 г.;

\* разпределяне задачите между трите съответни одиторски служби; и

\*

преглеждане затрудненията по изпълнение и укрепване на одиторските средства и методи чрез обучение, бази данни и доклади.

338.

Секретариатът на ССС е съставен от АСОФА, чиито служби следят необходимите за предприемане мерки срещу ползвателите на нередовни плащания. Тези служби са изцяло отговорни за задачите си и ССС има само консултативна роля. Президентът на комисията председателства и борда на АСОФА.

339. Има няколко специфични подкомисии:

бедна подкомисия за сектора на винопроизводството;

б

една подкомисия, наричана подкомисия по "преднамереността", създадена наскоро по искане на Комисията на Европейския съюз за наказване "възстановяването" на възложители, които стоят зад установени връщания на средства. В тези случаи магистратът от Сметната палата (Cour des Comptes) и представителят на министерството на правосъдието (Ministère de la Justice) споделят отговорността за преценка на преднамереността на сгрешилия нарушител.

340. При помощите към производителите също има три момента:

б

По време на предварителното проучване на молбата за помощи - или от съответната служба, или от териториалните служби на министерството на земеделието (Ministère de l'Agriculture) - съответните държавни служители изискват извършване на контрол на място за около 10 на сто от преписките. В сектора на зърнените и маслодайните култури, които е основен, службите наемат 800 контрольори, което означава 1 контрольор за 70 ферми. Честотата на санкции е доста висока, над 10 на сто.

б

Наказуемостта е по-ниска - 4 на сто - за помощите в животновъдния сектор, главно поради липса на персонал. Тези помощи са по-отдавнашни и се администрират от местните земеделски дирекции (Directions Départementales de l'Agriculture), които са териториални служби на министерството на земеделието (Ministère de l'Agriculture).

б

Въвеждането на интегрирана управленско-контролна информационна система (Système Intégré de Gestion et de Contrôle), предписано от наредбите на Общността от 1992 г. въведе важни изменения на контрола над преките помощи, чието внедряване още не е завършило.

5. Контролът над Структурни фондове

341.

Структурните фондове бяха разработени въз основа на придобития опит от контрол над разходите на Общата земеделска политика.

342.

Следвайки реформите, въведени с наредби от 1993 г., във Франция се основа комисия с наименование Структурни фондове към Координационната комисия по контрол на Общността (ССС-Структурни фондове). Съставена от три секции - по една на фонд - тази комисия също се председателства от генерален инспектор по финанси (Inspecteur Général des Finances), а секретариатът ѝ е структура на интегрираната управленско-контролна информационна система (S



ystime Intégrité de Gestion et de Contrôle). Координационната комисия по контрол на Общността (Commission de Co-ordination des Contrôles Communautaires - CICC) съвместно с ГД XX подписа протокола, предвиден от наредбите на Общността, постановяващи, че Комисията на Европейския съюз може да делегира правомощията си на национална организация, която действа от нейно име и в нейна полза.

343.

За ЕФРР контролът всъщност е част от действителния процес на управление на разходите. След като провери приложението на процедурите на френския Бюджетен закон, прикрепеното към Регионалния префект (Préfet de Région) звено за следене преглежда исканията от Комисията плащания и ги изпраща само ако са удовлетворени всички критерии. Така действията на Комисията са съсредоточени върху няколко системни одита, които допускат контрол по сигурността на условията за отпускане на средства на равнището на Регионалния префект.

344.

ЕСФ се управлява чрез делегиране на Регионалния префект от страна на териториалните служби на министерството на труда (Ministère du Travail). Там има конкретни проблеми свързани със самото естество на разпределяните помощи. Европейските кредити представляват само малка част - 10 на сто - от кредитите за професионално обучение във Франция - около 50 милиарда фр. франка. Още повече, те се превеждат не само на региони - които са сведущи по сектора - но често се усвояват и от "асоциации" (регистрирани по закона от 1901 г.), които имат повърхностни счетоводно-управленски структури. Така тези средства не са под прекия контрол на държавата. Одитите се извършват от Националната група за контрол (Groupe National de Contrôle) - с около 100 контролори за около 120 подробни проверки годишно - под надзора на Структурните фондове към Координационната комисия по контрол на Общността (CICC-Структурни фондове).

345.

ЕФЗНГ-насочване дават разнообразни помощи. Помощите за развитие на селски райони (Чели 1 и 5б) следват същите процедури като онези за помощите по ЕФРР. Други форми на подпомагане, особено подпомагането на млади фермери, се управляват по същия начин като като преките помощи давани от ЕФЗНГ-гаранции. Администрирани от местните земеделски дирекции (Directions Départementales de l'Agriculture), те се плащат от името на Националния център за устройство на селскостопански Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles - CNASEA).

346. Методологично, тези одити се извършват на три равнища:

1.

На първото равнище, базисният одит, наричан "удостоверяване", е както техническа, така и финансова. За техническата част, съответните служби засвидетелстват спазването на условията за допустимост на помощите, като например нает персонал, на правени инвестиции, и т.н. - чрез контрол въз основа на свидетелства и проверки на място, които се планират след анализ на рисковия фактор. За финансовата част, плащателът се уверява в точната сума за плащане, самоличността на ползвателя, датата на плащане и т.н.

2.

На второто равнище, одитите се извършват от прикрепеното към Регионалния префект звено за следене - всяко, средно по десет служителя, чиято роля е да гарантират истинността на исканията за средства, изпращани до Комисията на ЕС, преди Комисията да ги подпише и да поеме отговорност за тях. Следят се последователните стъпки на транзакцията, като гаранция срещу грешки.

3.

На третото равнище, следенето на одитите се състои в подробна случайна проверка. От нея има двойна полза: от една страна, наиздателен случай спомагащ разубеждаването, от друга страна анализът на неспазване на качеството, наречен системен одит. Понастоящем този контрол е под прекия надзор на Координационната комисия по контрол на Общността (Commission de Co-ordination des Contrôles Communautaires - CICS). Планира се разширяване с оглед на около десет подробни проверки за регион/фонд/година, което ще се извърши чрез екипи съставени от инспектори на трезора (Inspecteurs du Trésor) и инженери, от държавните организации, под отговорността на Регионалния префект (Préfet de Région).

6. Санкциониране от одитите

347.

За дълго време отделните наказания бяха оставени на държавите. Във Франция вече съществуваше национален наказателен нормативен акт, покровителстващ публичните финанси. Същият нормативен акт е прилаган и към посегателствата към средства на Общността. Това се утвърди с член 209 на Договора от Маастрихт, който изисква държавите да третират посегателствата към средства на Общността като посегателствата към национални публични средства.

348.

Така, митническите нарушения се преследват и наказват от митническото право, което дава широки правомощия за разследване и решаване на спорове на митническите служители. Още повече, наказателният кодекс се прилага за всички измами и фалшификации. На практика следственото производство по тези случаи е бавно. Имайки предвид това положение, Комисията на ЕС предвиди система от специфични санкции за нередности при разпределянето на преки помощи като част от реформата на Общата земеделска политика.

349.

При земеделските въпроси, одиторската процедура предизвиква бюджетни санкции срещу държавата, която е допуснала или недогледала нередности при разпределянето на средства на Общността (заверка). С оглед реформите на Комисията от 1995 г., френската администрация направи следните необходими промени:

б

Единадесетте земеделски служби и службите на министерството на земеделието у спешно бяха включени в нова процедура по акредитация на платежните агенции след пълен преглед на управлението им и платежните процедури по помощите. От някои от тях, Комисията на ЕС изиска да направят значителни управленски промени, преди да бъдат включени. Предвижда се повторно преглеждане на всеки три години.

б

АСОФА отговаря за подготовката на одиторската на ЕФЗНГ-гаранции във Франция. По същество нейната роля е да централизира и предаде информация и документи на Комисията на ЕС, а от 1996 г. на одиторската комисия на ЕФЗНГ (Commission de Vérification des Comptes - FEOGA). Допълнително, АСОФА трябва да способства за прилагането на правилата на Общността във всички заинтересовани служби.

б

В края на 1995 г се извърши важна реформа, която се прилага от 1996 г. Комисията на ЕС делегира главните одиторски функции на националните организации. Във Франция, избраната организация бе Сметната палата (Cour des Comptes), която създаде одиторска комисия съставена от пет магистрати, подкрепяни от около десет държавни служители. Тази комисия има тройна роля:

\*

одити на системите и процедурите за вътрешен контрол в организациите,

отговарящи за предварителното проучване на преписките, с други думи, земеделските служби и местните земеделски дирекции (Directions Départementales de l'Agriculture);

\*

проверка на изчерпателността и съгласуваността на балансите на тези служби; и

\* проверка на свидетелствата при извадки от транзакции.

б

Щом се подготви - след изслушване на двете страни - докладът на одиторската комисия се изпраща до ЕФЗНГ, който го използва при вземането на решенията си за "заверка".

б

Вътрешно-бюджетно правило начислява разходите от "заверка" върху националните бюджетни кредити на министерството на земеделието (Ministère de l'Agriculture). Това правило сега се разбира добре и има силно мотивиращ ефект върху засегнатите служби.

350.

За периода 1988 - 1992 г. резултатите от одиторската процедура оставяха средно сума от по 200 милиона фр. франка за разплащане от френския бюджет, с други думи по-малко от 0.5 на сто от получените средства - което е един от най-ниските проценти в Европейската общност.

351.

Засега налична подобна система има само за ЕФЗНГ-гаранции. Може да си представи м същите процедури за Структурните фондове.

7. Борбата срещу измами

352.

От няколко години защитата на финансовите интереси на Общността е основна грижа за институциите на Общността, както и за страните-членки. Това бе един от приоритетите на френското Председателство през първата половина на 1995 г. По искане на правителството, двамата френски представители в Комитета за сътрудничество в борбата против измамните анализираха положението във Франция и предложиха реформи, които после бяха широко внедрени.

353.

Създаде се нова организация: Координационен орган за борба против измамните (Instance de Co-ordination de la Lutte Anti-Fraude - ICLAF), които е френският съответен партньор на звеното на Общността за координация на борбата срещу измами - COCOLAF. Съпредседателства и от двамата френски представители в Комитета за сътрудничество в борбата против измамните е - генерален инспектор по финанси (Inspecteur Général des Finances) и съветник във Висшия касационен съд (Conseiller à la Cour de Cassation) - той включва:

б

Секретариатът на Междуминистерския комитет по Европейски въпроси (Secrétariat du Comité Interministériel pour les Questions Européennes - SGCI), който действа като негов секретариат;

б

президентите на Координационната комисия по контролите на Общността (Commission de Co-ordination des Contrôles Communautaires - CICC) и техните раздели;

б

Генералната инспекция по финанси (Inspection Générale des Finances), отговаряща за контрола на вътрешните ресурси;  
бмагистрат от Сметната палата; и  
бпредставител на министерството на правосъдието.

354. Задачите му са следните:

бпреглежда и координира всички национални одиторски програми;

б

редовно следи резултатите от борбата против измами и подготвя годишен доклад до министър председателя (Premier Ministre);

бвзаимодейства с UCLAF и подобни структури на други страни-членки; и

б

прави различни уместни предложения за предотвратяване и наказване на виновните за измамни деяния по отношение на средства на Общността.

355.

Поеха се и други инициативи за засилване на борбата срещу измамите. Например, земеделската Координационна комисия по контрол на Общността (Commission de Coordination des Contrôles Communautaires), подкрепен с пристигането на нови магистрати, се съсредоточи върху мерките, които да се предприемат след одита - главно възстановяването на неправилно събрани суми. Още повече, тази френска организация предлага възможност за всяка страна да постави свои митнически служители на граничните пропускателни пунктове, разположени на територията на други страни-членки. Например, извърши се френско-холандски обмен между Марселия и Ротердам.

356.

Следвайки наредбите си от 1991 г. и 1994 г., Комисията организира двугодишно предаване на информация по главните нередности от страните-членки, за координирани действия срещу контрабандистите в земеделската сфера (файл IRENE) или в сферата на Структурните фондове (мрежа SCENT). Във Франция митниците предават най-редовно важна информация.



359.

Подвластни на контрола и юрисдикцията на Португалската сметна палата (наричана в този доклад Палатата) са, както следва: различните ведомства, служби и органи на централна, регионална и местна администрация - били те финансово независими, или не; публични институти и асоциации; а в резултат на законодателството напоследък, също частни предприятия, които са концесионери на публични услуги, или когато получават публични средства, включително тези от Европейската общност.

360. Правомощията на Палатата сега се подразделят на следните сфери:

а.

Палатата притежава правомощия за одит в обхвата на техническата оценка на публичните финансови дейности.

Тези правомощия са отразени в годишното представяне на доклад до парламента по държавните общи баланси и на доклади по балансите на автономните региони, както и в одобряването на одиторските доклади с най-разнообразен кръг от цели, обхвати и типове.

Изготвянето на годишните доклади по държавните общи баланси и балансите на автономните региони е заложено в закона, докато подбирането на одити за провеждане обикновено става по инициатива на Палатата. Все пак може да се провеждат одити по искане на парламента или правителството.

б. Проява на правомощия за правораздаване чрез:

Предварителен контрол, засягащ предимно проблеми по съблюдаването, насочени към правомерността на действия и към договори, които водят до разходи или финансови отговорности; такива договори не могат да се сключат, ако Палатата откаже да положи печат за утвърждаване и удостоверение за съобразност. Отсъждане по финансовата отговорност след преглед и потвърждение на балансите и събиране на констатации; това може да доведе до прилагане на санкции (или под формата на глоби, или възстановяване на всякакви неправилно изразходвани суми) срещу виновните страни за всяко разкрито финансово нарушение.

2.2. Съществени белези на текущото развитие

361.

Португалия се присъедини към Европейския съюз през 1986 г. и може да се каже, че Португалската сметна палата претърпя дълбока еволюция, отчасти поради присъединяването.

362.

В Португалската конституция от 1976 г. е заложено потвърждение на Сметната палата като суверенен орган, следвано от важни последователни инициативи, предназначени да модернизируют и институцията, и типа провеждан контрол. Тези инициативи се усилиха след преработката на Конституцията от 1989 г. и последвалата я реформа на сметната палата (закон №86/89).

363.

Традиционният контрол, макар и изчерпателен, не бе много взискателен. Той се състои еше главно от рутинни и масови критерии от формално счетоводно-отчетно естество. Той бе напълно откъснат от контрола, извършван от други одиторски органи. Традиционният контрол се различава от съвременните одиторски принципи, които от своя страна се придържат към следното:

а.

далеч по-намален обхват на предварителния контрол, който сега се съсредоточава към инициативи, с по-голям замесен риск и договори от по-значимо финансово естество. П

редварителният контрол, като елемент забавящ административните дейности, сега е овладян чрез установяване на крайни срокове за решения от Палатата. Ако Палатата не издаде решение до този предварително установен краен срок, се приема, че е дадено одобрение.

б.

Последващият контрол, ръководен от принципите на избирателност и актуалност на контрола, наблюдаване на контрола над системите, анализа на вътрешния контрол и прегледа на тяхната надеждност и сигурност.

Избирателният контрол задължително изисква определяне на средно- и дългосрочни цели, позволяващи формулирането на критерии, които гарантират избирателността и дават възможност за ефективно покритие на темата под юрисдикцията на Палатата, в предварително зададен многогодишен период. Критериите за избирателност изтъкват специфични фактори, като: финансовия мащаб или размера на даден орган или инвестиция; равнището на риск - чрез преглед на пригодността на вътрешните управленски структури и сигурността на вътрешно-контролните органи; степента, до която провеждания контрол е своевременен и актуален, за да позволи навременно приемане на евентуални препоръки от Сметната палата, а така да позволи и полза от препоръките; и откриването на сериозни нередности - посочени и доказани категорично.

Този тип избирателен контрол съпътстваше и разширяване обхвата на мандатите на Палатата, които включват делови органи, натоварени с управлението на публични средства и покрива такива сфери като изпълнение и разумно финансово управление, без да се изоставят и принципите на редовност и правомерност, които са съществени при аспектите на правораздаване. Днес, обаче, тези два принципа - на редовност и правомерност - се разглеждат не така формално, а много повече по същество. Новите сфери, като одит и по околната среда и по информационни технологии, са все още доста експериментални области, в които Сметната палата навлиза сега.

в.

Нуждата от сътрудничество с вътрешно-административните контролни органи днес се счита задължителна. Така е, защото с правомощията по външен и върховен контрол - които Палатата държи като най-висока инстанция за надзорен финансов контрол - Палатата трябва да наблегне на преглед на ефикасността и ефективността на системите за вътрешен контрол.

Законът определя органите за вътрешен контрол да изпращат докладите си до Португалската сметна палата. Това е от фундаментално значение за разработването на годишната одиторска програма и за правния преглед от Палатата на всякакви непозволени деяния, които може да са изникнали или установени в съответните доклади и които евентуално могат да навлекат финансови отговорности.

Най-важният белег на това сътрудничество, обаче, е че то трябва да води до установяване на национална контролна система, реализирана на различни равнища и работеща координирано чрез свързване на програми за вътрешен контрол на различни органи, като по този начин се избягва дублирането на усилия и ненужните одити, а вместо това се повишава ефективността и качеството на контрола.

Законът постановява и в някаква подробност определя такъв вид система за контрола на Рамките за подпомагане от Общността (CSF). В тази светлина, от критично значение са сътрудничеството и обменът на информация сред няколкото равнища на контрол.

3.

Ефекти върху Португалската сметна палата от влизането на Португалия в Европейския съюз

3.1.

Цялостни ефекти

### 3.1.1. Ефекти върху правомощията и структурата на Сметната палата

364.

Влизането на Португалия в Европейския съюз само по себе си не доведе до никакви радикални промени в правомощията на Португалската сметна палата, нито в организационната ѝ структура.

365.

Единственият забележим ефект на законодателно равнище бе когато законът от 1989 г. провъзгласи, че Палатата вече отговаря за преглед на "прилагането на финансови ресурси, осигурявани от Европейската общност съобразно действащите закони и в сътрудничество със съответните органи на Общността", според член 188с.3 от Договора.

366.

Това обаче, пак щеше да важи относно правомощията на Палатата - понеже преобладаващата част от отпусканите ресурси на Общността се бюджетираат чрез публични служби, а така и подлежат на контрола на финансовите дейности, извършван от Палатата.

367.

Някои считат, че разпоредбата на закона от 1989 г. разширява обхвата на контрола на Сметната палата, като изрично позволява на Палатата да оглежда усвояването на средства на ЕС от частни предприятия.

368.

По онова време, подвластни на финансовия контрол на Палатата бяха само публичните органи; може обаче да се претендира, че чрез съвсем същия контрол пак щеше да има възможност за проверка на правилното усвояване на средства, отпускани от публичните органи на частни предприятия - но със закона от 1989 г. тази възможност стана неоспорима.

369.

Днес няма съмнения, тъй като закон 14/96 постановява, че Сметната палата трябва да подсигури финансовия контрол на онези частни предприятия, които получават публични средства, независимо дали са от ЕС, или не.

370.

Организационната структура на Палатата също не претърпя никакви значителни изменения. Контролът над прилагането на средствата и съблюдаването на наредбите на Общността се върши от всички одиторски управления в специфичната им сфера на дейност.

### 3.1.2. Ефекти върху дейностите на Сметната палата

371.

Очевидната липса на ефекти и при правомощията, и при организационната структура на Португалската сметна палата значително контрастират с важните промени в дейностите на Палатата в резултат на влизането в Съюза. Например:

а.

Икономическата, правната и политическата интеграция сред страните-членки на Европейския съюз, както и укрепването на супранационалните системи и правомощия, дълбоко измениха националните реалности и особено финансовите аспекти, като така наложиха на системите за контрол да се приспособят към новите структури и наредби.



Тези изменения предполагат огромни усилия на институционално и на индивидуално равнище, както и инвестиране в проучвания и професионално обучение за разбирането на новите реалности и наредби.

Така, всяка сфера на контрол трябва да обмисли: директивите и наредбите на Общността, приложими към всяка ситуация; механизмите за вграждане в националното законодателство; нови институции; предвижване на ресурси; и системи за контрол и управление, като онези свързани с работата на различните фондове на Общността.

Един от най-важните, но навярно и най-трудните и бавни аспекти на приспособяване, б е усилието да се накарат всички технически специалисти и магистрати да усвоят и прилагат новите регулации.

б.

Ролята на Португалската сметна палата като национален събеседник на Европейската сметна палата съгласно Договора за Общността - и факта, че в тази разширена Европейска общност сътрудничеството с Висшите одиторски институции на други страни става задължително - наложи на Палатата да навлезе в Европейския "динамизъм" на финансови одити, който от своя страна стана друг стълб на Европейската интеграция и послужи като тласък за модернизацията на институцията, що се отнася до проблемите от раздел 2.2.

Контактите сред служителите по взаимодействие (представители на всяка ВОИ), заседанията на специализирани работни групи, резолюциите на Контактния комитет на Президентите на Висшите одиторски институции и сътрудничеството по одитите, доведоха до разработване на съвместен подход към концепциите и методите на контрол в Европейското пространство. Двата съществуващи модела за контрол, различаващи се по типа правомощия и решения (правосъдните Палати и генералните ревизори), по този начин се приближиха един до друг чрез синхронизиране на методите.

Нуждата от хармония в критериите и тълкуването на правото на Общността се налага и от увеличавения брой и подобреното качество на политиките на Общността или общите политики на Европейския съюз и необходимите оперативни и финансови правомощия, възложени на ведомствата на Съюза за гарантиране на приложението им. Крайните цели и на хармонизацията се насочваха от конкретно определени цели, съставени заедно от ВРИ:

б

разработката на одиторски наръчник, който да се приеме от всички ВОИ в Европейския съюз;

б

въвеждане на свързана система за програмиране на контрола (или годишно, или многогодишно);

б съвместно прилагани програмирани действия по професионално обучение;

б

установяването на обмен на информация по информационно-технологичните системи;

б

съществуването на координационна структура за извършвани действия, която да се председателства от Европейската сметна палата и националните одиторски институции на ротационна основа.

в.

Новите обстоятелства изискваха някои корекции в управлението на персонала, бюджета и техническата работа, макар тези обстоятелства да не доведоха до промени във формалната структура.

Назначаването на служител по взаимодействието (чиито задължения са да организира ревизиите и заседанията, ангажиращи други ВОИ и да се занимава с всички въпроси, засягащи функцията на събеседник) се оказа недостатъчно, понеже броят на инициатив

ите за сътрудничество и одитите на Европейската сметна палата се увеличиха и изискаха постоянна група от двама или трима души да подкрепя служителите по взаимодействията по тези задачи.

Фактът, че всички одиторски управления трябва да познават и прилагат изискванията на ЕС и може да се наложи да си сътрудничат при хоризонтални одити, доведе до засилване на координацията помежду им, на индивидуалните и колективни усилия да се научава и върши по-добре и новите нужди да се посрещат и да им се отвърща - едновременно изпълнявайки през цялото време традиционната ежедневна работа, а доведе и до засилване на нуждата да се увеличат програмите за обучение по правилата на ЕО. Трябваше да се нагоди бюджетирането, за да се посрещнат по-високите разходи за пътувания, представителство, домакинство и обучение.

3.2.

Реални ефекти от влизането на Португалия в Европейския съюз върху дейностите на одиторите на Палатата

372.

В някои практически аспекти, както е описано по-горе, промените се отразиха на ежедневните работи на Палатата.

3.2.1. Предварителен контрол

373.

Целта на предварителния контрол е да провери дали договорите или актовете, които представляват разходи или финансови отговорности са в съответствие с действащото право и дали конкретните задължения се покриват финансово от бюджета. Този тип контрол се прилага и за анализ по съблюдаване правото на Общността и коректното бюджетиране на всякакви евентуално намесени средства на Общността.

374.

Този тип контрол е особено важен по отношение на договорите, където може да се открие неспазване законите на Общността по публичните пазари, което води (и е довеждало на практика преди) до отказ на печата за утвърждаване, означаващ и невъзможност за извършване на договора или разхода.

375.

Проблемите възникват, когато има противоречия между правото на Общността и националните закони - защото директивите или не са били приети от националното законодателство, или са били неподходящо приети.

3.2.2. Последващ контрол и отсъждане по балансите

376.

Последващият контрол над прилагането на средства на Общността и за съблюдаване правото на Общността - а именно при одити на държавните мерки за подпомагане, контрол над ДДС при трансакции в самата Общност, или разкриване на измами - се извършва чрез преглед и проверка на балансите или за разработването на доклади, или за произнасяне на решения за санкции, или в рамките на одитите, включени в одиторския план изготвян от Палатата, или по искани от парламента или правителството.

377.

Правомощията на Сметната палата да одитира прилагането на средства на Общността

добавиха и анализа на финансова структура на инвестиционни програми и проекти към общите критерии за подбор, като така се гарантира систематичният подбор за контрол на програми и проекти, които съвместно се финансират с въпросните средства.

378.

Споменатите инвестиционни програми или проекти обикновено ангажират разни органи, разни типове финансово-парични трансакции, различни типове договори и разходи, различни стопански години и управление. Те се подлагат на контрол по оперативните намеси; преглед и на управленските структури и системите за вътрешен контрол на различни равнища; преглед на прилагането на финансови ресурси на Общността отпускани в Рамките за подпомагане от Общността (CSF); преглед дали средствата се прилагат съобразно целите, за които са били отпуснати и дали резултатите съответстват на определените крайни цели.

379.

Последващите контролни начинания може да завършат с одобряване на докладите, съдържащи препоръки, но и с прилагане на санкции за разкритите финансови нарушения, включително финансови злоупотреби.

380.

Проведени са многобройни одиторски акции по програми, ангажиращи средства на Общността. В самото начало на Рамките за подпомагане от Общността (CSF) се проведе глобален одит с цел анализ и преглед на правно-значимото и действителното решаване, сведенията, прегледането, контрола и финансовите вериги по отношение на всички Структурни фондове и доопълващи финансови механизми.

381.

Последният проведен одит по средства на Общността се съсредоточи върху системата в Португалия за прилагане на отпусканите суми по Европейския социален фонд и бе извършен а по искане от португалското Правителство. Одитът покри 10-годишен период, бе насочена към преглед на управленските модели, обхвата на концепциите за ефикасност, ефективност и икономичност при извършваните дейности от одитираните органи и включи системите за вътрешна информация и контрол.

382.

Нарастващите предпочитания към одитите на програми и проекти, или даже на специфични сфери на финансова дейност - които може да засягат прегледа на множество органи - доведе до основаването на мулти-дисциплинарни одиторски екипи, които съдържат членове с умения в разнообразни области и даже прибегване до външни експерти в специфични сфери. Това изисква огромна гъвкавост на институциите, която не винаги е лесно постижима.

### 3.2.3. Сътрудничество с Европейската сметна палата

383.

Опитът по Европейска интеграция подсказва нуждата от развитие във ВОИ на различните страни-членки с оглед разработване на нови методи за ясно взаимодействие помежду им и координационно известяване по одиторските дейности на всяка от тях чрез общ план - с цел повишаване и рационализиране на покритието и намаляване на разходите.

384.

Това, обаче, предполага предварителна хармонизация на одиторските практики и методи на различните институции. Така се реши да се приемат мерки водещи до такова единство - като съвместни одити, ангажиращи Европейската сметна палата и националните одиторски ин

ституции - докато в същото време се подготвя одиторско-процедурно ръководство на равнище то на Общността, което сега навлиза в последна фаза.

385.

Португалската сметна палата се обвързва с този проект още от самото начало и не само придружава одитите, извършвани от Европейската сметна палата в Португалия, но е участвала и в съвместни одити.

386.

Тъй като националните интереси относно контрола стават все по-съзвучни с тези на Европейската сметна палата, особено при проекти или програми съвместно финансирани от Европейския съюз и страните-членки, то и сътрудничеството между Португалската сметна палата и Европейската сметна палата става по-интензивно. Това е особено видно от 1990 г. насам, с подписването на споразумение за методите на сътрудничество между тези две палати.

387.

Споменатото споразумение определя, че следва да се даде по-голям размах на обмяна на информация, считан задължителен за по-пълния документален контрол и дава на представителите на португалската Палата равностойни правомощия с онези на представителите на Европейската сметна палата, когато са ангажирани в съвместни одити.

388.

Така, сътрудничеството между Португалската сметна палата и Европейската сметна палата се развива в две сфери:

А) Придружаване на одити на Европейската сметна палата

389.

Португалската сметна палата е придружавала всеки одит от Европейската сметната палата по приходи и разходи на Общността, извършена в Португалия.

390.

Сътрудничеството от този тип се гарантира чрез повече или по-малко типична процедура, която обикновено включва следните стъпки:

i.

Европейската сметна палата информира националната Сметна палата за мисиите, които планира да извърши в Португалия през следващите четири месеца.

ii.

Следва обмен на информация между двете палати, по време на който се съгласуват подробностите и нуждите на всяка мисия (дата, място, цели, имена на публичните административни органи за одит на съответните ръководители).

iii.

Португалската палата информира органите, които ще бъдат одитирани и съответните членове на правителството четири седмици преди одита. Те се информират и за одиторската програма и целите ѝ.

iv.

Гарантира се наблюдение от един или двама одитора от Португалската сметна палата по време на цялата мисия.

v.

При приключване на одита, Европейската сметна палата изпраща едни "проекто-констатации" до Португалската сметна палата. Този документ посочва главните разкри

ти недостатъци или аномалии, и изисква Португалската палата да информира одитираните органи, а после те в двумесечен срок да представят коментарите си.

391.

Отговорът от одитираните органи е по избор. Ако се издаде отговор, окончателният доклад следва да прегледа в светлината на направените бележки.

392.

Това сътрудничество се оказва изключително полезно и за двете страни с това, че Европейската сметна палата се възползва от познанията на Португалската сметна палата по португалската централна и местна публична администрация, преодоляват се езиковите бариери, и нужното време за събиране на сведения значително се намалява. Португалската палата обогатява познанията си по Европейския аспект и конкретните контролирани мерки, като така извлича изгода от по-широкия поглед и допълнителната информация по програми, които и тя може да се наложи да контролира.

Б) Участие в съвместни одити

393.

Португалската сметна палата и Европейската сметна палата са провеждали съвместни одити по-конкретно в сферата на земеделието. Понастоящем се планира съвместно одит по Структурните фондове за 1998 г. Сега е в ход друга съвместен одит по фиска, ангажираща и ВОИ от други страните-членки на Европейския съюз.

394.

Съгласно протоколните споразумения с Европейската сметна палата, съвместните одити се основават на съвместно програмиране на методи и включват съвместен екип, който съставя и съвместен доклад.

395.

Тези одити, независимо от всичко, пораждаат някои затруднения и изискват предпазливост в определена степен, което означава, че те не се провеждат често. Така:

i.

Планирането и програмирането трябва да става достатъчно предварително (шест до дванадесет месеца), имайки предвид затрудненията, създавани от разстоянието и нуждата да се обмислят задълбочено множество уместни проблеми.

ii.

Установяването на теми предполага общ интерес и по този начин изисква двустранен обмен на информация за програмираните многогодишни задачи и на двете палати, както и откриването на области, където са обвързани национално финансиране с това от Общността и където се разкрива тясна връзка между законодателството на Общността с националното право.

iii.

Подготовката на одита трябва да включва обмен на информация за национални практики и наредби на Общността по въпросната проблематика, обсъждане на глобалния одиторски план, установяване на критерии за подбор на проекти за одитиране, ясното и съвместно дефиниране на одиторски методи за прилагане - например *in loco* (на място) - и точното и рационално разпределение на одиторските задачи за избягване дублирането на контрола.

iv.

Разработването на съвместен доклад се оказва особено трудно, имайки предвид раз

личията на мотивацията, адресатите и евентуалните резултати от одита, свързани не само с разстоянието, но и с нуждата да се задържат разходите на разумно равнище. Алтернативата е всяка страна да си състави свой доклад, който после съобщава на другата. Окончателният съвместен доклад е съставен от всички приети доклади на институциите, които после се ползват от всяка институция за специфичните ѝ цели.

396.

Въпреки трудностите и ангажираните допълнителни разходи, опитът продължава да се счита положителен и обогатяващ, понеже разрешава полезно тълкуване на познанията в области, които са особено уместни за интеграцията и предоставя възможност за обмяна на опит по одиторски методи и процедури, от която извличат взаимна изгода и двете ВРИ и насърчава не обходимото еднообразие за разработване на координирани одити.

397.

При координираните одити, програмите се съставят съвместно, а всяка институция по-следва развива собствените си одиторски задачи, което позволява рационално разделение на човешките и финансовите ресурси.

#### 3.2.4. Участие в специализирани работни групи

398.

В рамките на сътрудничеството между ВОИ от страните-членки на Европейския съюз, включващо Европейската сметна палата и в съгласие с провежданата работа от служителите по взаимодействие и Контактния комитет на Президентите на ВОИ, се учредяват работни групи за извършване на задълбочен анализ на проблеми от особен интерес, за докладване по съществуващите положения и за проучване на предложения за развитие и стандартизация. Работата на тези работни групи се оказва незаменима при развитието на интеграцията в сферата на контрола.

399.

Португалската сметна палата взема участие в различни такива групи и старателно набира положителни резултати от участие при обмислянето на въпросните проблеми и насоки за тяхното третиране на вътрешно равнище.

400.

Португалия е координатор на работната група по контрол на мерките за държавно подпомагане, референт на работната група по контрол на публичните пазари и член на групите по контрол на ДДС в транзакции в самата Общност и по връзките между Европейската сметна палата и ВРИ на страните-членки, която се учреди напоследък.

#### 3.2.5. Ресурси

401.

Вече се спомена, че влизането на Португалия в Европейския съюз не показва никакви основни организационни промени в Португалската сметна палата, в това, че с всякакъв допълнителен контрол и одити се занимава цялата организация чрез съответните си оперативни сфери. Участието в съвместни одити или работни групи е задължение на ръководители и одитори, специално обучени по въпросните сфери, които може да бъдат от всяко управление.

402.

Така, организацията извлича по-голяма полза от новопридобитите знания, което е изглежда първостепенната цел. Всъщност нямаше да има никаква изгода от участие в тези съвмес

тни проекти - които навличат значителни допълнителни разходи - ако информацията, научено то и опита си оставаха у онези, чиито дейности са изцяло посветени на външно сътрудничество и не се пренасяха и усвояваха от институцията като цяло.

403.

Има, обаче, реална нужда от наличие на малка служба, посветена на координация на провежданите акции и отговаряща за повечето от намесената логистика и организация, особено що се отнася до придружаване на одити на Европейската сметна палата, които постепенно ставаха по-интензивни - през 1996 г. бяха придружавани на различните етапи 30 одита.

404.

Би могло да се направи приблизителна преценка, че сътрудничеството с Европейския съюз, участието в одити, в работни групи, в международни заседания и логистична подкрепа, заема 6 души на пълен щат, макар това да е разпределено сред различни компоненти, покриващи всички оперативни сфери на Палатата.

405.

С контрола по нови наредби и реалности, произтичащи от Европейската интеграция, се занимава Палатата като цяло, като част от нормалната си работа, като по този начин е невъзможно да се констатира съответно ангажираните разходи.

406.

Имаше нужда да се направят големи инвестиции в професионално обучение. Освен проучванията и обучението, които се предприемат всеки ден "на работното място", организират се и програми за обучение, а именно по: право на Общността, различните фондове на Европейския съюз, Рамката за подкрепа от Общността (CSF), политиките на Общността, ресурси на Общността, финанси на Общността, ДДС при трансакции в самата Общност и външен одит в Европейския съюз. Програмите се провеждат в Сметната палата, обикновено са с продължителност от 9 до 24 часа всяка и статистически всеки одитор вече е участвал в поне две програми за обучение по теми на ЕС.

407.

Около 80 души годишно се избират за да участват в тези програми за обучение по ЕС, а някои други - да участват в проекти за обучение, разработени от други ведомства, включително и практическо обучение в други ВОИ.

408.

След присъединяването към ЕС, разходите, свързани с пътувания по дейности на външното сътрудничество се увеличиха значително - макар в същото време да се увеличи и сътрудничеството с ВОИ от останалия свят, международните им организации и с португалски говорещите страни, като по този начин има дял и за увеличените разходи.

409.

С изключение на най-извънредните случаи, цялата извършвана работа в обхвата на инициативите за сътрудничество и съставянето на текстове и разпространението на информация се прави и на английски, и на френски. Така, ангажираният персонал е задължен да развива чуждо-езиковите си умения за да се намалят допълнителните разходи за превод, както и да се повиши производителността на работа.

410.

Придобиването на езикови познания е пречка, която се оказва много трудна за преодоляване.

#### 4. Заключение

411.

Договорите за Общността не налагат промени на правомощията на националните одиторски институции, но постановяват че всички одити, извършвани от Европейската сметна палата по приходи и разходи за средствата на Общността в страните-членки задължително се провеждат в сътрудничество със споменатите национални институции. Това предполага, че националните одиторски институции трябва да играят активна роля в тази сфера, която следва да бъде призната.

412.

Прегледът на правилното и полезно прилагане на наличните финансови ресурси на Общността трябва да е задача и отговорност на националната Висша одиторска институция, чийто анализ по необходимост трябва да съдържа националния аспект. Така, трябва да се установят условия за изпълнение на тази цел.

413.

Традиционното виждане за налагане на санкции трябва да се допълни от стремеж да се укрепят принципите на разумно финансово управление, ефикасност, ефективност и икономичност. Одитите може да се насочат към системите и резултатите с цел установяване на слабости в организацията и процеса на вземане на решение, както и към ефектите от програмите и проектите, а на глобално равнище - към крайните цели и прилагането на публичните политики, поставянето на диагноза за причините и избягването на повторенията на сходни ситуации в бъдеще.

414.

Одитът, обаче, не трябва да се отвърща от принципите на правомерност и редовност, считани за фундаментални с оглед на все по-важната борба на Общността срещу финансовите змами и избягването на данъци. Тази перспектива стана доминиращо съображение от подписването на Договора за Европейския съюз.

415.

Влизането в Европейския съюз не предполага възприемането на един единствен модел по външен финансов одит.

416.

Разнообразното историческо и културно минало трябва да се уважава и поддържа, а тълкуванията на системите трябва само да допринасят за взаимното обогатяване и израстване. Правосъдните системи обезпечават одиторските системи с набор от инструменти, които позволяват по-задълбочен преглед на правомерността и редовността, а одиторските системи предоставят на правосъдните системи необходимата рамка за съвременните едромасабни публични финанси, при които финансовия контрол насочен към бюрократичен и формален счетоводно-отчетен анализ на финансови нередности е излишен и вече няма смисъл.

417.

Сътрудничеството между самите национални ВОИ и с Европейската сметна палата стана доста интензивно. Участието и сътрудничеството си има цена, но обменът на опит също може да породи много положителни резултати по модернизация на институциите, по-добро разбиране, усвояване и прилагане на наредбите на Общността, единен подход към контролните методи сред различните страни-членки и развитие на свързан и по-ефикасен контрол.



418.

Интегрирането към новия правен и икономически ред изисква съблюдаване на новите правилници, налага големи инвестиции за приспособяване, обучение и изучаване, както и алтернативен избор между основаване на специализирани управления и базови управления за подкрепа на общите организационни усилия. Това е в допълнение към вече провеждания предишен контрол.

419.

Във всяка страна-членка трябва да се очаква висок брой провеждани одити от Европейската сметна палата, а това може да предположи нужда от придружаване от страна на националната одиторска институция.

420.

При участие било в съвместни или в свързани одити, внимателното планиране, съобразяването с взаимни интереси и предназначения и ясното определяне на канали за комуникация са от фундаментално значение и са ключови моменти, гарантиращи че одитите ще са ефикасни и ефективни.

421.

От ефектите на сътрудничеството с ВОИ на Европейския съюз трябва да се възползва цялата институция.

## ШВЕЦИЯ

От Лаге Олофсон<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Έαάά ίείονίί ά δεδάεοίδ ή одитά а οάάάηεάδά ίαοεήαεήά ηίαοία ίαεάδά, еυαάοί ηεόαеē ίо 1983 ā. Оіе а çаіáñóіеē-іа- аеіеē ίа υіδάаеáіеáδі çа áіаеοеі одит е іоáіаδоу çа еііδáеіáоеуδá ίа áіаеοήіа одит аиá аδυçеá η еçіυеіáіеáδі ίа ηδáаηоáаδá ή ÁN á Øáаоеу. Оіе á е ááеáаδо еυі оáааηеу ίаδеііаеáі еήηеδáδ ή еçіáіеδá.

## 1. Резюме на главата

422.

Шведската Национална сметна палата (RRV) през последните години претърпя някои промени в резултат на членството на Швеция в Европейския съюз.

423.

След кратко въведение към шведската административна система и системата за разпределение на отговорности и контрол, докладът описва някои от тези промени във връзка със задачите на RRV, организацията и ресурсите. Отбелязват се и някои критични моменти свързани с реализацията на бюджета на ЕО в Швеция. Имаме нещо, което можем да наречем ново положение при риска.

424.

Главното ударение на доклада е върху предизвиканите от членството в ЕС изпитания, които RRV посрещна през последните две години. Важно бе да се предприемат стъпки за разширяване на предписанията и максимално повишаване ефекта от одиторските ни мерки. Специален интерес представляват четири области: стремеж за разбиране и езикови умения; подходи за прилагане на административен *acquis*; сътрудничество между одиторски органи; и промени в насоката на одитиране при различните фази на присъединяване.

425.

Докладът завършва с някои размисли по въпроси, които - ползвайки се с поглед назад - е могло да се уредят по различен начин или на по-ранен етап и в администрацията, и в RRV. Тези заключения обхващат въпроси които повишиха риска от недостатъци в способността на администрацията безопасно и сигурно, правилно и ефективно да изпълни бюджета на ЕО. Тези въпроси сигурно представляват интерес за изучаване, за да се ползва нашия опит при уреждане на бъдещи отношения с Общността. Примери за такива важни въпроси са:

б

умишлено преди присъединяване да се даде по-голям приоритет на одиторските ресурси;

б

отрано в процеса на присъединяване да се изброят недостатъците във вътрешния и управленския контрол на публичната администрация;

б

по-активно да се вземат мерки и да се поеме грижа по бързото изправяне на тези недостатъци и по ясните отговорности за това;

б

да се осигури описание - текстово и с нагледни изображения, както задълбочено, така и в по-достъпна форма - на националната организация за изпълнение на бюджета на ЕО, структурата на отговорностите и контрола и на функцията на външен одит - на основните европейски езици;

б

на ранен етап да се получи по-свързана картина на изискванията и правилата, с които човек трябва да се занимава, когато влиза в ЕС;

б

да се посвети повече време за съвети и обучение по администриране на средства на ЕО в този контекст и на по-ранен етап да се изградят познания и експертни умения и в администрацията, и във Висшата одиторска институция.

## 2. Въведение

426.

Шведската Национална сметна палата (RRV) през последните години претърпя някои промени като пряк и косвен резултат от присъединяването на Швеция към Европейския съюз на 1 януари 1995 г. В този доклад ще направя някои изводи от одиторски и други дейности, свързани с изпълнението на бюджета на ЕО в Швеция.

427.

Като въведение, накратко ще разискам начина, по който са разпределени отговорностите и контрола в шведската централна правителствена администрация по отношение на усвояването на средства от бюджета на Общността в Швеция.

428.

Riksdag-ът (Парламентът) взе решение едва през декември 1994 г. за указанията, приложими при шведското администриране на свързаните с ЕО плащания и вноски и как да бъдат защитавани ресурсите на Общността срещу неправилно или неефективно усвояване.

429. Принципите при указанията могат да се обобщят, както следва:

б

Следенето и проверката на ефективното спазване на вторичното право на ЕС получава висок приоритет. В тази сфера, ще се повишава шведското национално инспектиране и одитиране.

б

И шведското плащане към бюджета на ЕО, и обратните потоци от бюджета на ЕО към Швеция под формата на държавно-администрирани дотации и структурни помощи се вписват и отчитат като брутни цифри в шведския държавен бюджет.

б

Ресурсите на ЕО, администрирани от шведското правителство се разглеждат като държавни ресурси. Така, те подлежат на същите разпоредби относно отговорност, отчетност, следене, инспекция, одитиране и санкции като разпоредбите, които важат за чисто националните бюджетни ресурси. Това означава, освен другото, че годишните баланси на отговорните органи включват дейностите, свързани с ЕО и че третирането на ресурсите се одитира от RRV и одиторите на Riksdag-a по същия начин, както националните ресурси.

б

Когато правото на Общността налага специални изисквания - например, докладване и контрол - отговорните органи са задължени да изпълняват изискванията на Общността в допълнение на националните изисквания. Общо се оказва, че националните разпоредби са в състояние да се съгласуват с разпоредбите на вторичното право на ЕО.

б

Малък брой органи третират плащания по свързаните с ЕО ресурси. В допълнение на вътрешно-надзорните функции, те всички имат и вътрешно-одиторски функции. Качеството на контрола и вътрешния одит е предмет на инспекция от RRV.

б

Във всеки отрасъл има координиращ орган, който непрекъснато следи резултатите в отрасъла и упражнява надзор над коректността и счетоводната отчетност при плащанията. Тази отговорност също включва осигуряване вземането на мерки когато се установят нередности или възможности за по-висока ефикасност. Това е особено важно в отрасли, където си сътрудничат няколко национални органа.

б

От самия отговорен отраслов орган зависи да сътрудничи с други страни-членки и с Комисията, в защита на финансовите интереси на Общностите. Бе основан специа-

лен комитет към министерството на финансите, със задължение за координацията на националните операции против измами сред засегнатите органи и министерства.

430.

Вече съществуващата контролна структура в шведската администрация обезпечи основата за третиране на бюджета на ЕО.

431.

Отговорните органи следят, контролират и упражняват надзор над дейностите, за да осигурят съответствието им с валидните правила и коректното и ефикасно усвояване на ресурсите. Това важи както за националните ресурси, така и за ресурси, произхождащи от или предназначени за бюджета на Общността. Самостоятелни вътрешно-одиторски функции на органите проверяват качеството на вътрешния контрол и финансовото счетоводство на органа. Вътрешното одитиране действа съгласно добрата счетоводно-отчетна практика основана на международни стандарти - т.е. независимо от ръководството и независимо от онези, които вършат дейностите. Вътрешно-одиторските доклади до ръководството се предоставят на разположение за външен одит и следва да подсказват необходимите мерки от страна на органа.

432.

RRV извършва независими външни одити и отговаря и за годишния одит на балансите и администрацията, и за проверка на ефективността на държавната дейност чрез одитиране на ефективността (по изпълнението). В общи линии, RRV одитира всички държавни органи, голям брой държавни фирми и фондации и държавно-управлявани дейности. В случая с фирми и фондации, съгласно фирмените правила и правилници, RRV назначава съ-одитори успоредно с избраните одитори и също има възможност да извършва одит на ефективността.

433.

Rigsdag-овите одитори (Парламентарни одитори, RR) са одиторския орган на Rigsdag-a. Одиторите са политически избрани членове на парламента (депутати). Съгласно нормативния акт, ръководещ тяхната работа, RR могат да одитират цялата държавна дейност, включително работата на правителството, и докладват пряко на Rigsdag-a. Ресурсите произхождащи от, или платими в, бюджета на ЕО подлежат на одит по същия начин, както и чисто националните ресурси.

3. Националната сметна палата (RRV)

3.1. Задачата

434.

RRV одитира (по същия начин, както при националните ресурси) усвояването, контрола и счетоводната отчетност на ресурсите, предназначени за бюджета на ЕО и проверява ефективното изпълнение на поетите задължения. Докладите на RRV са публична информация. RRV докладва на отговорните органи и на правителството. Когато одиторите докладват за неодобрение и други сериозни недостатъци, одитираният орган е задължен да представи отчет за станалото до правителството, посочващ какво възнамерява да направи, за да поправи нередностите. На свой ред правителството трябва да докладва пред Rigsdag-a за мерките, които е предприело въз основа на наблюденията на RRV.

435.

Провъзгласената цел на RRV е да спомага за ефективност и най-високи стандарти на финансов контрол в правителствената администрация. RRV има две оперативни одиторски управления, Управление за годишен одит и Управление за одит по изпълнението.

436.

И годишния одит, и одита по изпълнение се провеждат независимо, в съответствие с текущите одиторски стандарти. Одитите на RRV се извършват съобразно пълномощието за правене на разходи от властите, т.е. без никакви нареждания от политическото равнище или от одитирания орган.

437.

В годишния одит RRV проверява и изразява окончателно мнение (декларация) по годишните баланси - включително доклад по резултатите - на всички одитирани организации. Мнението се основава на преценка дали:

б

представяната на правителството информация е вярна във всички съществени аспекти;

б

системите, предназначени да постигнат задоволителен вътрешен контрол, действително функционират на практика - с други думи, дали те осигуряват усвояването на средствата за желаното предназначение и безопасното, и сигурно боравенето с тях; и бадминистрирането, провеждано от ръководството, съблюдава съответните наредби.

438.

Боравенето със средства на ЕО в организацията също подлежи на преценка и декларация. Вече няколко години, мнението включва ръководството и администрирането на организацията. Направените наблюдения задължително се докладват на правителството, заинтересованите министерства и ръководството на одитирания орган.

439.

Задачата на одита по изпълнение е да проучи дали са изпълнени крайните цели, поставени от парламента и правителството и дали в настоящата ситуация все още са защитими първоначалните причини за поемането на задължения от правителството. Задачата включва и прегледане на ефектите от взетите решения на парламента и правителството, ефикасността на използваните средства за постигане на целите, както и инициране на промяна и ефикасност в работата на властите по други начини - например чрез оспорване на правила и обстоятелствата, които спъват ефикасността.

3.2. Законодателство

440.

Ролята на RRV не е регулирана със закон, а със специална държавна наредба. Отсъствието на законодателна нормативна основа означава, че независимостта на висшата одиторска институция (ВРИ) не е гарантирана по закон. Все пак, обаче:

б

Одитирането придобива по-висок статут и авторитет, ако има законодателна нормативна основа. Действително, тя навярно има превантивен ефект срещу порочната практика на публичните органи. Законодателната нормативна основа обезпечава по-добри предпоставки за институционално сътрудничество в Общността.

б

Националният одиторски орган се нуждае от правото да упражнява надзор по отношение на крайните ползватели. Причината е двойка. Първо, то дава на ВОИ повишен и възможности да се увери, ако се наложи, дали задоволително са осъществявани вътрешния одит и вътрешния контрол в една организация. (Това би имало и превантивен ефект.) Второ, правото да упражнява надзор би дало на ВОИ сходни права на оне

зи, притежавани от Европейската сметна палата (ЕСП), а така ще ги направи равнопоставени.

### 3.3. Нови предписания

441.

Членството в ЕС означаваше определени видоизменения на предписанията за RRV. Сред останалите неща, ние отговаряме за одитиране на координаторите на фондовете, платежните агенции и други органи, ангажирани в свързаните с ЕС програми и мерки, внедрявани в Швеция. Това означава, че RRV трябва да одитира и оценява работата и вътрешния контрол на по-сложни регулиращи структури и системи. Дадени ѝ бяха и нови задания и по-широки правомощия.

442.

Допълнително на RRV бе зададено да организира подкрепа на Европейската сметна палата при одиторските им дейности в Швеция и да играе ролята на заверяващ орган в земеделската сфера за годишната декларация по балансите на Националния земеделски съвет пред Комисията. Изискванията и очакванията на правителството по различните форми на подкрепа при въпроси, свързани с бюджета на ЕО значително се повишиха. Като експертен правителствен консултативен орган по одиторски въпроси, компетентността на RRV се ползва, например, за предоставяне на сведения, на чиято основа може да стъпят решения или преговори. RRV е представена и в Националния комитет по измамите - организация, чиято главна задача е да предостави форум за сътрудничество и обмен на опит между националните органи и министерства отговарящи за коректното, разходно-ефективно и сигурно усвояване на средства на ЕО в Швеция и по отношение на мерки за прилагане, ако се подозира нередно усвояване на средства.

### 3.4. Организация и ресурси

443.

Ние незабавно учредихме длъжността служител по взаимодействието, който има пряка връзка с генералния ни одитор. Служителят по взаимодействие има секретариат за организирани посещенията на Европейската сметна палата в Швеция и придружаване на ЕСП от одитори. Секретариатът има за задача и подпомагане на нашите одитори при контактите им със, и посещенията им във, ЕСП и други институции на Общността. Създаде се и специална информационна група по ЕС, съставена от представители на различните управления в RRV.

444.

Забелязахме, че тези мерки бяха недостатъчни, независимо от личната отдаденост на ангажираните и предоставянето на ресурси, равностойни на три човекогодина. По наше мнение, биха били оправдани повишените усилия за подготовка и уреждане на заседанията на равнище служители по взаимодействие и генерални директори.

445.

Един много практически въпрос, който RRV все още не е разрешила, е с какъв обем в ходна информация по свързаните с ЕС въпроси следва да се борави, за да достига информацията навреме до подходящия човек. В общи линии, нужно е да се подобрят вътрешните комуникации.

446.

Годишната декларация играе важна роля при гарантиране на шведските национални изисквания и условията на Римския договор и при обезпечаването на основания за търсене на отговорност. По отношение административните решения, приети в Швеция, нашата преценка за

допълнителните одити, които вършим в резултат на членството в ЕС представляват приблизително 10 човеко-години за проверка на сигурността, правилността и ефикасността в сферите на традиционните средства. Това съответства на около 4 на сто от нашите одиторски човешки ресурси. Това включва преглеждането на програми, крайни цели и региони и т.н., контрол над аспекти като сигурността и правилността по контролната верига, задълбочения анализ на качеството на предприемания от засегнатите органи контрол на програми и анализ дали мерките и стъпките постигат желаните резултати.

447.

Допълнително, обаче, има нужда от ресурси, които да се занимават с административните решения в рамките на новите инициативи на Общността. Има и нужда от специални мерки за възнаграждане на задачи, които не формират част от основното одиторско задание, например удостоверяването на годишната счетоводно-отчетна информация, внасяна до Комисията в раздел ЕФЗНГ-гаранции.

4. Нови положения при риска

448.

Шведското правителство дава приоритет на спазването на изискванията на ЕО, с други думи, задоволителен финансов контрол на всички равнища, ефективен одит и активни мерки в случай на недостатъци. Наше фундаментално задание е да одитираме качеството на информацията предоставяна от публични органи в годишните им доклади, администрирането им на истемите за вътрешен контрол и ефикасността, с която се оползотворяват средствата.

449.

Сред другите неща, в последните години опита ни при такива щателни проверки е, че органите, на които е възложена специална отговорност за плащания от средства на ЕО срещат затруднения да удовлетворят приемливи стандарти на вътрешен контрол. Също, те не успяват да разберат или да осъзнаят нуждата от задоволителни вътрешен контрол. Понеже ситуацията сега е променена - между другото, в резултат и на учредяване на вътрешно одиторски звена - една от оставащите задачи е да се създаде система за прилагане на бюджетните средства на ЕО, която да поддържа задоволителни стандарти на контрол на всички подходящи равнища в шведската публична администрация. Особено важно е да се следи риска от недостатъци в пресечната точка между различните заинтересовани органи.

450.

Не можем да изключим възможността, че до определена степен причината за лошо управление, нередности, измама и корупция в платежните системи на ЕО лежи в начина, по който е проектирана системата. Ако националните и Европейските бюджетни средства се усвояват за еднаква цел, по-голям риск от грешка може да има във връзка с относително сложна регулативна структура и принципа на допълнителността. Фундаменталният подход и косвено заложената структура в административните системи за контрол, които сега се прилагат в Швеция в резултат от членството в ЕС се различават в някои важни отношения от националната ни практика. Това означава, че за шведските служители не винаги е лесно да разберат и да прилагат тези контролни системи.

451.

Като страна-членка - и особено с оглед на факта, че сигурното, правилно и ефикасно оползотворяване на бюджета на ЕО стана проблем за шведската характеристика - Швеция трябва да избягва риска от ситуация, при която има заплаха за националния кредит на доверие към нас. Допълнително, може да се подложи на риск и доверието на обществеността в легитимността на проекта на ЕС. Измамите и грешките подкопават това доверие. Още повече, общата и



кономическа ситуация е изключително трудна. Трябва да се посветят значителни усилия да се осигури ограничените налични ресурси действително да се усвояват за целите, за които са предназначени и предприеманите мерки да постигат желаните резултати. Естествено, в този контекст не трябва да се забравя и възможността за връщане обратно на средства към Общността и други санкции. Контролът на RRV над начина, по който шведски власти, боравещи със средствата на ЕО изпълняват задълженията си, е критичен фактор за този проблем.

452.

Докато Швеция като други страни-членки приема, че трябва да съблюдава съществуващите правила на ЕО, те не следва да се разглеждат като неизменни в дългосрочна перспектива. Това значи, че RRV трябва да анализира и рисковете от неефикасност в и между различните фондове и системи на ЕО и противоречия в целите между тези фондове и системи. Трябва също да има място за преглед дали финансираните от Общността програми и инициативи са организирани и се осъществяват по начин, който - когато се счита желателно - осигурява позоваване на националната свобода на действие обусловена в *acquis communautaire* (постижения в законодателството). В ситуации от това естество, RRV би прегледала въпроса дали - и до каква степен - сегашните правила спъват ефикасните решения.

5. Две години практика по одитиране като страна-членка на ЕС: изпитания и подходи

453.

Какви са новите изпитания, предизвикани от членството в ЕС и как RRV се заема с тях? Счели сме за важно да предприемем стъпки в четири области, за да разширим предписанията си и максимално да повишим ефекта от одиторските мерки.

5.1. Стремез за разбиране и езикови умения

454.

Подходите, стойностите и опита от административните системи и други фактори, на които се основават правото на ЕО и други регулативни структури, се различават от тези, които важат в Швеция. Ако одитирането трябва да се провежда по съпоставим начин, необходимо е да има система от одиторски правила, която одиторите, занимаващи се с процеса да могат да разберат. Одиторските методи трябва да са пригодни за съответната регулативна структура и към ситуацията, в която се прилагат. Невинаги е особено лесно за одиторите на RRV да разберат заложените в основата причини за разликата в подходите.

455.

Езиковите затруднения са една част от проблема с общуването. Различните административни подходи и традиции сред страните-членки са друга. Повишаването на опита в езиковите умения и административните традиции е особено важно при установяването на задоволителни и предпоставки за общуване между колегите в различни страни или институции. Успешното общуване предоставят основа за професионален обмен на информация и познания и за по-голяма ефикасност при въпроси от общ интерес.

456.

Ето защо в шведската Национална сметна палата (RRV) започнахме курсове по английски и френски за онези членове на персонала, чиито езикови умения бяха "хванали повечко ръжда" за задълженията, които трябваше да изпълняват. Способността да се ползва английски като работен език е минимално изискване в много отношения, особено в среда където международните контакти станаха толкова чести, колкото са в RRV.

457.

RRV привлече вниманието към лингвистичните проблеми във връзка с превода на асқ uis на ЕС. Изглежда, че когато се съберат преводачи и икономисти, това не дава автоматично в резултат преводи, лесни за разтълкуване от хора, заети с публична администрация или външ ен одит. RRV подцени този проблем, а и няколко други шведски публични органа откриха про блемите с преводите и разбирането.

458.

Организирахме редица семинари по Европейско законодателство с различна продълж ителност за членове на персонала ни, които работят по въпроси, свързани с ЕС и за други, кои то изразяват по-общ интерес.

459.

През последните няколко години, библиотеката и информационния център в шведскат а Национална сметна палата претърпяха няколко промени. Най-важните резултати от това са: бпо-съсредоточено се набляга на международния материал; и

б

информационните технологии играят много по-голяма роля при търсене и извлича не на информация, поискана от служители на Националната сметна палата.

460.

Сега имаме достъп до всички "Евробази" с наредби, директиви, правни документи, пу бликации и друга информация от Европейския съюз и институциите му. Информация и бази д анни със справки, пълни текстове и факти, налични в Интернет стават все по-важни за осигур яване на нужната информация при ежедневната работа в Палатата. В библиотеката се инстали ра "станция за търсене" с достъп до бази данни в реално време и компакт-дискове, представляв ащи интерес за Националната сметна палата. Всеки в Палатата може да използва базата на сам ообслужване и да потърси информация, а ако е нужно да получи и помощ от персонала в библ иотеката. От пролетта на 1997 г., библиотеката на Сметната палата предоставя и пълно библио течено обслужване на Националния съвет по търговия, разположен в същата сграда. Това сътру дничество също ни дава достъп до тяхната обширна колекция от документи на ЕО на английс ки, френски и шведски, особено правни документи и юридически прецеденти, както и специал изирани база данни, напр. база данни за приложението на директиви и наредби на ЕС в шведск ото законодателство.

461.

Счетохме също, че е важно да започнем диалог с Европейската сметна палата, колеги от ВОИ в други страни и Комисията, за да добием по-добро разбиране на изискванията и очак ванията, които се отнасят за администрирането и контрола във връзка с оползотворяване бю джета на ЕС, а също да помогнем на съответните си партньори да разберат "шведския модел". Организирахме учебни посещения, информационни срещи и дейности от подобен род. Тъй кат о сме си сътрудничили с Дания в редица други сфери, а Дания е член на Общността от 1974 г., сметохме, че е особено важно да обсъдим тези въпроси с датчаните.

462.

Когато се присъединихме към ЕС, бяхме поканени и да участваме в ежедневното сът рудничество с Европейската сметна палата и националните одиторски органи в страните-членк и. Официалната връзка между тези организации ("служителите по взаимодействие") играе важ на роля за прехвърляне на мостове в това отношение между одиторски органи в страните-член ки. Служителите по взаимодействие подпомагат също ЕСП и й осигуряват база, когато тя посе шава страните-членки с одиторска цел.

## 5.2. Прилагане

463.

През началната фаза, RRV също се съсредоточи върху разработване на подход за прилагане на административния *acquis* на ЕС - сама по себе си, задача от най-голямо национално значение. В резултат, и с оглед на вече придобития опит, RRV имаше "длъжност" да помага за осигуряване ползването на този опит в изграждане на ефективна система за контрол.

## 5.3. Сътрудничество

464.

В светлината на шведското законодателство по публичния достъп до информацията, процесът на одитиране от RRV се характеризира с откритост и диалог с одитираните организации и с други заинтересовани страни. Естествено ние заключихме, че такова отношение ще е валидно и в одитирането на ресурси от бюджета на ЕО и в контактите с институциите на Общността. Наистина, цялата информация, която е публична и достъпна за интересуващите се страни в Швеция, е също публична и достъпна за институции на Общността и техния персонал. Допълнително, ние обсъждаме одиторските си планове с Европейската сметна палата и изпращаме докладите си до ЕСП незабавно след публикуването им.

465.

Сътрудничеството между одиторските органи в ЕС трябва също да се характеризира с уважение към независимостта на различните ангажирани одиторски органи, като лидерството не се налага според правило, а се решава според нуждите - във всеки отделен случай. Условието е, че в основни линии всеки орган трябва сам да определи дали сътрудничеството ще му донесе някаква полза. Различните одиторски органи трябва да постигнат споразумение по одиторския подход, който да е приемлив за всеки.

466.

Като висша одиторска институция на Швеция, за RRV бе подходящо да установи официални контакти с външните одитори на Общността, с други думи - Европейската сметна палата. Всъщност, според Договора, това е единствено възможното за RRV - като правителствен орган - официално взаимоотношение с ЕС. Официалните контакти се определят като официални съобщения и възможно участие в общи проекти или сходни дейности. Контактите между RRV и ЕСП стават под формата на контакти между две независими и равнопоставени институции.

467.

Затова ние развиваме отношения, които се характеризират с взаимни и добре определени интереси. Първата стъпка бе обмен на информация, а сега навлизаме в първата ни едновременния одит.

## 5.4. Насока на одитирането

468.

През 1995 - 1996 г. одитирането предимно се съсредоточи върху помощ при обезпечаване на сигурно и правилно усвояване на бюджетните средства на ЕО, съгласно критерия за риск от големи грешки. С други думи, RRV се насочи към сфери, където се счита, че рискът от големи грешки е най-голям. По онова време одитирането на ефективността главно се ползваше за придобиване на опит.

469.

Работата се извърши на различни фази. В първата фаза - преди внедряване на административен ред (включително компютърни системи) в публичните органи с отговорности по средства на ЕО - ние анализирахме дали планираният ред е със задоволително качество и сдари отчита спецификациите на Общността. На този етап се извършиха и първоначални преценки за начина на изграждане на вътрешно-одиторските звена. Тези звена станаха задължителни в резултат на ново нормативно изискване за големите публични органи с регионални структури и/или делегирани отговорности по отношение на осъществяването на операциите. Това задължително изискване се дължи на изискванията на ЕО и отправяните критики от одиторите през периода от няколко години. На този етап, важна част от анализа включваше оценка на това как засегнатите органи възнамеряват да третират уникалната ситуация в шведската публична администрация, при която отговорността за оползотворяване средствата на ЕО означава надзорните и контролни отговорности на органа да покриват цялото администриране на въпросните средства, включително администрацията на регионално равнище или администрирането, поемано от други органи.

470.

Втората фаза включваше оценка дали административният ред и експлоатирани компютърни системи са надеждни, безопасни и ефективни на практика. Въз основа на принципа за риска от големи грешки, RRV първо започна с разглеждането на системите, които щяха да изплатят дотации от бюджета на ЕО. Имаше специална насоченост към административен ред, засягащ няколко органа. Особено внимание се посвети на въпроса дали има ясна линия на отговорност за документация, докладване на грешки и програми за действие.

471.

През тази фаза и Комисията, и ЕСП започнаха да посещават Швеция за анкетиране и преглед на шведските административни решения. ЕСП също подготви първата си одиторска декларация, ползвайки методиката за декларацията - уверение (Д-У). В организацията ни имаше някои разисквания по предимствата и недостатъците на тази методика, а също относно възможността от правене на декларации въз основа на обема одитирани транзакции. Нашето одитиране е основано на принципа за риска от големи грешки. Поради това RRV не прилага статистическата извадка по същия начин, както ЕСП. По наше виждане, методиката на Д-У може лесно да доведе до посвещаване на излишни одиторски ресурси на области, в които няма реални проблеми. Комбинацията, обаче, на метода "основан на риск и значимост" и методиката на Д-У може наистина да е много полезна и може да доведе до по-ефективно и по-ефикасно одитиране.

472.

Горе-долу по същото време ЕФЗНГ прие наредба 1663/95. Разработи се система за заверка на балансите и страните-членки, която трябваше да акредитира организацията в раздел ЕФЗНГ-гаранции, отговаряща за плащанията, а също да подготвят система за удостоверяване на годишната счетоводно-отчетна документация, представяна от страните-членки до Комисията. С оглед на сравнителното предимство на RRV по отношение на познания и опит, RRV бе запитано дали би могла да завери описанието на административния ред и системи на шведското разходващо звено и да провери дали те функционират по желанния начин. Част от модела на RRV е да поема задания от шведското правителство въз основа на специално възнаграждение.

473.

Повдигна се и въпроса дали националният одиторски орган може да поема задачи на заверяващ орган. Сравнителните предимства на RRV в това отношение бяха даже по-ясни. Звеното, отговарящо за плащания по раздел ЕФЗНГ-гаранции се одитира всяка година. Представя се одиторски доклад, засягащ качеството на информацията, предоставяна в годишния доклад, си

гурността и съблюдаването на законовите изисквания по прилагането и се правят заключения дали отговорните за това са ползвали мандата си по удовлетворителен начин. RRV не счете, че има конституционни пречки да издава одиторско удостоверение на своя отговорност, засягащо счетоводно-отчетната информация. Шведското правителство назначи RRV за заверяващ орган. В края на януари 1997 г. RRV издаде първото си одиторско удостоверение в тази си роля.

474.

Сега сме на път да навлезем в третата фаза. В ограничена степен започна плащането на пари от фондове, различни от земеделския фонд. Внедряват се административни мерки за структурните, регионалния и риболовния фонд, където регулативната структура е по-недоразвита от тази в случая с раздел земеделски гаранции. Развиват се трайни, стабилни взаимоотношения между вътрешно-контролния орган на Комисията и вътрешно-одиторската функция в засегнатите органи.

475.

Тези взаимоотношения се основават на разпоредбите на наредбата на Съвета, която по становява, че на национално равнище е задължително да има налични вътрешно-одиторски функции, за да може Общността да е уверена, че страната-членка упражнява задоволителен финансов контрол. Сътрудничеството между собствените вътрешни одитори на Комисията (ГД XX) и вътрешните одитори на органите, отговарящи за средствата бе формализирана под формата на споразумения (протоколи). На централно равнище, шведското министерство на финансите подготви и проведе тази задача в началната фаза. Споразуменията за сътрудничество са двустранни и доброволни, но министрите от всички страни-членки изразиха намерение да установят по-формализирано сътрудничество от такъв характер с представители на всички страни-членки. Тези споразумения обуславят пълен взаимен достъп на страните до одиторските им доклади и документи. Докладите от други одитори на национално равнище или от Общността, които засягат въпросния фонд, трябва да се предават за сведение. Споразуменията съдържат и указания за цялостните методи, които да се ползват, като така осигуряват възможност страните взаимно да разчитат на резултатите си. Допълнително, споразуменията съдържат възможност за осъществяване на съвместни одити. RRV подкрепя развитието на компетентността на вътрешните одитори и оценява качеството на одиторския им план и извършената работа.

476.

Започват и инициативи на Общността, които са нови за нас и които протичат противно на съществуващите административни структури (например, инициативите на Общността LEADER II и InterReg). Нашите възможности да посрещнем изискванията за сигурно и правилно уреждане на бюджетните плащания на ЕО в тази сфера са под въпрос и това се потвърждава от последния годишен доклад на ЕСП.

477.

В началото на 1997 г. ние докладвахме по две правителствени задания в сферата на ЕС. Ние анализирахме административните системи в областите на шведските социален фонд и регионален фонд и проверихме дали те спазват текущите стандарти - и на теория, и на практика. Опитахме се да определим и какви промени ще се наложат, ако системата за заверка на балансите се приложи и в тези области.

478.

През тази фаза може да отбележим, че изглежда контролните дейности в широк смисъл още не са окончателно решени. Цялостният контрол - с други думи, вътрешния одит/надзор и външния одит - не са координирана функция във всеки случай. Често се извършва одит без оглед нито на придобития опит в други области на контрола, нито на постигнатите резултати. Затова може да се оспорват ефикасността и ефективността на контролните дейности и може да

а има риск цялостния контролен апарат да се съсредоточи само върху области, организации и обстоятелства, които са лесни за одит и да не се забележат лошо управление и нередности, които засягат повече от един фонд едновременно - поради начина на структуриране на контролните операции.

479.

Страните-членки административат 85 на сто от разходите и буквално 100 на сто от приходите на бюджета на Общността, докато Комисията отговаря за изпълнението на бюджета. Абсолютно жизненоважно е да се намерят форми за постигане на практическо сътрудничество през националните граници или границите на фондовете, въз основа на взаимното уважение, взаимния интерес и суверенитет. Откритостта е един от крайъгълните камъни при тази задача. Други крайъгълни камъни в този контекст са разбирането на националните културни различия и истинските искрени усилия да се намалят езиковите бариери.

## 6. Заключение

480.

Важно е да се направи опит за посочване на определени заключения, които - ползвайки и се с поглед назад - или е трябвало да се уредят по различен начин, или на по-ранен етап.

481.

Тези заключения обхващат въпроси които повишиха риска от недостатъци в способността на администрацията безопасно и сигурно, правилно и ефективно да изпълни бюджета на ЕО. Тези последващи въпроси имат склонност да отворят на външните одитори много допълнителна работа, а така може да представляват и интерес за колегите ни в централно- и източно-европейските страни да ги изучат, за да се възползват от опита ни при бъдещи отношения с Общността:

б

Важен опит е, че умишлено преди присъединяването следва да се даде по-голям приоритет на развитието на одиторските ресурси: първо, за постигане на насоченост към сигурното и правилното осъществяване на изразходването на средства от фондове на ЕО; и второ, за заемане с въпроса по ефективността на системите на по-късен етап. Важно е ресурсите да не се разреждат и раздробяват ненужно, особено пък в началния етап.

б

Тъй като обикновено одиторските ресурси са напълно ангажирани, следва на ранен етап да се отпуснат специални ресурси по мерките, свързани с бюджета на ЕО.

б

Важно е отрано в процеса на присъединяване да се изброят недостатъците във вътрешния и управленския контрол над публичната администрация - с по-голяма степен на яснота и системно. Ние трябваше да посветим повече ресурси на тази задача. Съществено важни са активните мерки и поемането на грижа по бързото изправяне на тези недостатъци и по ясните отговорности за преодоляване на различни слабости. Това спомага за приспособяване към, и внедряване на системи за бюджета на ЕО от страна на заинтересованите органи.

б

На ранен етап трябва да се анализират специфичните белези на правилниците и реда, прилагани в националната администрация и техните съответствия в ЕС, като така се даде възможност на властите да се насочат към области за хармонизация и преговори. На тази основа въпросните власти биха имали по-солидни основания да постигнат контролна структура, приета от ЕС и кореняща се в нашата собствена административна традиция. Важно е изградените системи за управленски контрол в отделните

е страни-членки да се основават на административната култура на въпросната страна . В същото време, трябва да е възможно и представянето на достоверно и удовлетворително равнище на контрол, независимо от определени различия при детайлите.

б

Полезно е да се представи националната организация за изпълнение на бюджета на ЕО, структурата на отговорностите и контрола и на функцията на външния одит - текстово и с нагледни материали. Това следва да се извърши, както задълбочено, така и в по-достъпна форма, на основните европейски езици. Това ще спести много време при описване на положението пред служителите на различните органи на ЕС, а също ще спести много да улесни нашите собствени администратори да разберат цялостната картина. Съвместно преведената основна информация ще подобри качеството на изложение на служителите на различни равнища и при различен контекст.

б

Важно е на по-ранен етап да се получи по-свързана картина на административните изисквания и правила, с които човек трябва да се занимава, когато влиза в ЕС. Също важно е да се посвети повече време за съвети и обучение по администриране на средства на ЕО в този контекст.

б

Остро се чувстваше нужда от съвременен икономически и административен речник, пригоден към потребностите на властите. Това би осигурило съчетаването на напълно основателните професионални стандарти на преводачите с нуждата на администраторите да разпознават използваната терминология в регулативните структури, и да спазват нейния дух.

б

Трябваше да започнем на по-ранен етап да изграждаме собствените си организационни познания и експертни умения по административни въпроси, свързани с бюджета на ЕС, макар че това би изисквало 3 - 4 години.

482.

Ние започваме да се насочваме и към нови проблеми, които следва да се разискват от националните одиторски органи, и които се нуждаят от решение:

б

Трябва да се изясни ролята на одитора в борбата против измамите. Не е достатъчно да се упоменава факта, че по принцип отговорността лежи върху властите. Рискът от нередности, измами и корупция трябва да се включва в анализа на риска, успоредно с риска от лошо управление. Одитирането трябва също да се съсредоточи в по-голяма степен върху контрол на въпросите, които сами по себе си не влияят на представянето на справедлива картина в годишния доклад. Рискът от политически недостатъци, липса на легитимност, и т.н. е изключително сериозен при дейностите, финансирани чрез публично данъчно облагане.

б

Одиторските удостоверения, издавани от одитора на крайния ползвател, са от съществено значение в интерес на ефективността на разходите. Остава обаче въпроса как може да се подсигури качеството на работата на тези одитори.

483.

Интересите, предназначенията и ясното определяне на канали за комуникация са от фундаментално значение и са ключови моменти, гарантиращи че одитите ще са ефикасни и ефективни.

484.

От ефектите на сътрудничеството с ВОИ на Европейския съюз трябва да се възползва цялата институция.





- iii. В зависимост от законодателството на страната-членка, ЕСП може да има по-широки права на достъп, например до крайните ползватели, отколкото националният одиторски орган.
- iv. Може да е трудно да се предприемат прегледи по ЕУС за въпроси, по които ЕС задава политиката и правилата. Прегледите биха се насочили по-ползотворно към реализацията на схемите, отколкото към замисъла ѝ.
- v. Националният одиторски орган може да обмисли евентуалния си ангажимент в успоредни одити с други одиторски органи и/или Европейската сметна палата по теми от общ интерес.
- vi. Началникът на националният одиторски орган ще има право на участие в Контактния комитет, а от органа ще се поиска да назначи служител по взаимодействието, който да играе ролята на място за контакти с други национални одиторски органи в ЕС/ЕСП.
- vii. Одиторският орган ще има възможност да придружава ЕСП при одитите ѝ. Степента, в която да се върши това и развитието на отношенията с ЕСП ще се нуждаят от специално обмисляне.
- viii. Одиторският орган може евентуално да прави периодични доклади до парламента си с извлечения от докладите на ЕСП по работата ѝ за декларацията - уверение.
- ix. От одиторския орган евентуално ще се поиска да посочи кандидат за член на тяхната страна в Европейската сметна палата и да командирова част от персонала си в ЕСП.
- x. Одиторският орган би могъл да развива контакти с Европейската комисия по конкретни проблеми.
- xi. Въздействието от членство в ЕС върху ресурсите на одиторския орган вероятно ще е забележимо, но не голямо.

## 2. Въведение

488.

Обединеното Кралство е член на Европейската общност, а впоследствие и на Европейския съюз (ЕС) от 1973 г. През тези години, наличните системи на администрация и контрол не прекъснато са се приспособявали, за да удовлетворят изискванията на членството и съответните е наредби. По подобен начин се е развивала и усъвършенствала и прилаганата одиторска методика на Националната сметна палата (НСП) при преглед на балансите на централното правителство на Обединеното Кралство.

489.

Този доклад обобщава уредбата в централното правителство на Обединеното Кралство по счетоводна отчетност на плащанията и постъпленията от бюджета на Европейската общност. Конкретно, той излага въздействието, което имаше членството на Обединеното Кралство в ЕС върху процеса на външен одит в четири главни сфери:

- бпарламентарен надзор на разходи по ЕС;
- бфинансов одит;

бодит по ефективно усвояване на средствата; и  
бспоразумения за взаимодействие.

### 3. Бюджет на Европейската общност

490.

След като Обединеното Кралство стана член на ЕС през 1973 г., то е извършвало плащания към бюджета на Европейската общност от Консолидираните фондове. Обединеното Кралство също прави плащания и събира вземания от името на Общността, както и предявява искове за възстановяване на определени разходи. Бюджетът на Европейската общност се финансира главно от страните-членки чрез система за "собствени ресурси", която се състои от:

б

вносни митнически такси върху земеделска продукция, събирани главно върху търговията със земеделски продукти между ЕС и останалия свят;

б

захарни и свързани с тях митнически такси, събирани върху производството и съхранението на тези стоки;

бмита, събирани по общата външна тарифа върху вноса в ЕС от останалия свят; и

б

произведението от условната ставка по ДДС, събирана на разходна база, хармонизирано сред страните-членки.

491.

Вноските на Обединеното Кралство към бюджета на Общността за 1996 г. бяха оценени на 6 697 милиона англ. лири, които след като се отчислят постъпленията от 5 094 милиона англ. лири, следва да дадат в резултат нетна вноска от 1 603 милиона англ. лири (виж таблица 1). Нетната вноска се колебае значително през годините и през 1995 г. цифрата бе 4 милиарда англ. лири.

Таблица 1. Обединено кралство: Вноски и постъпления от бюджета на Общността за 1996 г.		
Вноски	млн. а нгл. л ири	млн. а нгл. ли ри
Земеделски и захарни такси	202	
Мита	1,989	
Ресурси по Данък добавена стойност (минус намаление)*	4,442 (2,412)	
Ресурси по Брутен национален продукт	2,444	
Корекции	32	
Общо вноски		6,697
Постъпления		
Европейски фонд за земеделско насочване и гаранции - раздел гаранции	3,410	
Структурни фондове	1,627	
Други постъпления	57	
Общо постъпления		5,094
<b>НЕТНА ВНОСКА</b>		<b>1,603</b>

Източник: Финанси на Европейската общност: Декларация по бюджета на Общността за 1996 г. - Таблица 3 (СМ 3350)

Бележка\*: Облекчението на Обединеното Кралство е обемът с който се намалява вноската на Обединеното Кралство според споразумението от Фонтенбло от 1984 г.

492.

НСП одитира преобладаващата част от разходите в Обединеното Кралство, финансира ни от бюджета на Европейската общност. Тази работа се върши като част от отговорностите на генералния контролор и одитор (ГК&Р - С&АG) да преглежда и докладва на парламента в Обединеното Кралство по балансите на ведомствата и агенциите на Обединеното Кралство, чрез които преминават повечето от тези средства. В Обединеното Кралство около 90 на сто от разходите на Общността се отчитат през ведомствени сметки на фондовете, а остатъкът се плаща от Комисията пряко към различни организации.

#### 4. Парламентарна отговорност

493.

Законодателството на ЕО не възлага конкретни задължения на ГК&Р да одитира трансакции на Общността. Следователно ГК&Р е свободен да определя сам одиторските си приоритети и цели в тази сфера - според законите за Ковчежничеството (министерство на финансите) и за одиторски ведомства и закона за националния одит от 1983 г. - както ги определя за национално набрани средства. По същия начин, той докладва на парламента за разходите на средства на Общността в Обединеното Кралство и за събирането на приходи на Общността, включително въпросите за редовност и ефективно усвояване на средствата.

494.

ГК&Р одитира и докладва на парламента на Обединеното Кралство по широк кръг от програми и проекти в Обединеното Кралство, които се финансират и подлежат на регулация на Европейските общности. Той няма власт да преглежда разходите по Европейските схеми в други страни на Общността.

495.

Парламентарният комитет по публични баланси разглежда докладите на генералния контролор и одитор, които са правят или по балансите на съответното ведомство, или - по-обичайно - в редица самостоятелни документи, публикувани през годината. Комитетът по публични баланси има широки пълномощия да преглежда сметки за фондове и други сметки, представяни пред парламента, а също да призовава лица и да изисква документи и книжа. Комитетът може да изслушва свидетелства по всички доклади на ГК&Р, включително онези, покриващи постъпления и плащания на Общността. В много от докладите си, комитетът препоръчва ведомствата да наблегнат на промените, например за по-ефективна борба срещу измами и неефективно усвояване на средствата.

496.

През последните години, парламента на Обединеното Кралство показва нарастващ интерес към средствата от Европейската общност. Интересът възникна отчасти поради протичащите дебати по взаимоотношенията между Обединеното Кралство и Европа, но по-конкретно поради загрижеността за начина, по който се изразходва бюджета на Общността. Един аспект на развиващия се интерес бе вниманието към отговорността за Европейските разходи, показано от комитетата по публични баланси. Напоследък той издаде два доклада по темата - десетия му доклад за 1995 - 1996 г. по "Годишния доклад на Европейската сметна палата и декларацията - уверение" и шестия му доклад за 1996 - 1997 г. по "Одит на трансакции на Европейската общност".

497.

Одиторската функция на ГК&Р съдържа два компонента: годишното заверяване на ба

лансите на широк кръг публични органи и конкретни прегледи на икономичността, ефикасността и ефективността, с която ведомствата и другите публични органи са усвоявали ресурсите.

## 5. Финансов одит в Обединеното Кралство

498.

Работата на НСП е предназначена да дава уверение на парламента, че парите на централното правителство са били изразходвани по начина, по желанието от него начин, и че може да разчита на финансовите отчети, които им се предоставят. Одитът за удостоверяване на НСП покрива аспекти на редовност - включително преглед, осигуряващ правилното прокарване на схемите на ЕС в правилниците в Обединеното Кралство - и финансово-контролни аспекти. Този одит се предприема според нормите на Съвета по одиторски практики в Обединеното Кралство и е предназначен да предпази балансите в Обединеното Кралство от обективни грешки.

499.

В Обединеното Кралство, главната цел на финансовия одит е да разреши на ГК&Р да си състави независимо мнение по финансовите отчети. Всеки одит се планира и извършва за да обикването на достатъчни и подходящи свидетелства, с които да се обоснове това мнение. Мнението на ГК&Р декларира и дали парите са приложени за желаните от парламента цели и дали финансовите трансакции са съобразно ръководещите ги пълномощия. НСП отчита възможния риск от запор на минали разходи от страна на Европейската комисия, породено от всякакви усътановени от одита нередности.

500.

Като част от одита си на фондовите сметки във ведомствата, НСП проверява: дали трансакциите съблюдават Европейските наредби; дали директивите и решенията са правилно вградени в правните норми на Обединеното Кралство; и дали сумите на дотации, предявявани от платежната агенция и от правоимащите по схемите се спазват. В някои случаи НСП посещава ведомствени регионални служби за преглед на тяхното следене на схемите, както и за инспекция на обекти, складове за намеса и други места. НСП признава, че обемът и сложността на законодателството на ЕО нараства и че трябва да се обърне сериозно внимание на осигуряване съответната рамка за извършване на тяхната одиторска работа.

501.

Възприетата от НСП одиторска методика при преглед на балансите на централното правителство на Обединеното Кралство се е развивала и усъвършенствала с времето. Одиторската практика постоянно се развива, за да откликне на промени в окръжаващата среда, професионалните норми и наличните инструменти. Одиторският подход на НСП е обединен в наръчник по финансов одит, който осигурява указания по всички аспекти на финансовия одит. Допълнителни подробни указания се осигуряват и в редица модулни работни наръчници, които редовно се актуализират за отразяване на възникващата най-добра практика. Тези наръчници не са на разположение извън НСП.

502.

Подходът на НСП към финансовия одит обхваща преглед на извадка от финансови трансакции спрямо множество конкретни одиторски цели. Тази работа включва уверяване в това дали плащанията или получаваните суми са в съответствие със законодателството на ЕО, включително съответните директиви на ЕС. Освен за отделните трансакции, НСП евентуално коментира пригодността на контрола за осигуряване съблюдаването на наредбите на ЕО. Когато плащанията включват дотации по проекти на Европейския фонд за регионално развитие към местни власти и други органи, крайното плащане на дотацията трябва да е подкрепено с достовер

ение от одиторската комисия или други външни одитори, на които НСП разчита по отношение на съответните одиторски стандарти.

503.

По вноските към ЕС, НСП прави оценка на разумността и адекватността на счетоводно-отчетните системи, проверява дали залегналите средства на основа на ДДС са коректно изчислени и прави извадка от калкулациите тестове чрез повторно извършване. По събирането на данъците и ДДС, НСП възприема в широк смисъл същия подход, но поставя по-голямо ударение на прегледа на залегналите в основата счетоводно-отчетни системи и контрол.

504.

Одиторското мнение на GK&P предоставя разумно уверение, че финансовите отчети са без съществени неверни твърдения и нередности. Понеже съществеността не подлежи на математическо определяне и има както количествени, така и качествени аспекти, по характер и с мисъл тя е предмет на съображения за стойности - професионално съждение, свързано с най-високото равнище на грешки, които НСП би очаквала да се толерира от ползвателите на финансовите отчети. Понеже възприетата одиторска методика от НСП е предназначена да подкрепя балансите в Обединеното Кралство като цяло, одиторските заключения не се отнасят, до която и да е отделна схема.

## 6. ЕФЗНГ

505.

По наредба на Комисията (ЕО) 295/88 от 1 февруари 1988 г., всяка институция и орган, отговорна за финансиране на плащания по раздел гаранции на Европейския фонд за земеделско насочване и гаранции (ЕФЗНГ) - а в Обединеното Кралство това е Борда за намеса за селскостопанска продукция - е задължена да изпраща ежегодно до Комисията доклад, който дава подробности от контролните проверки, предприети за осигуряване правилното осъществяване на операциите, плащанията и счетоводната отчетност и процедурите по администриране в платежната агенция. Тези доклади включват отчети от НСП за подхода и към одита на средства на Общността.

506.

По наредба на Комисията ЕО 1663/95 от 7 юли 1995 г. са изложени отговорностите по одити и докладване на заверяващия орган по ЕФЗНГ. В Обединеното Кралство координиращият орган е Борда за намеса за селскостопанска продукция. Той, заедно с шест други агенции отговарят за извършване на плащанията по схеми на ЕФЗНГ, а НСП е заверяващ орган. Комисията провежда своя собствен одит на националните баланси.

507.

От 1996 г. Комисията възложи на координиращите органи отговорността да осигуряват извършването от страна на заверяващите органи на първите етапи от одита на националните баланси. Комисията изисква от заверяващите органи да извършат преглед на дейностите на платежните агенции, да издадат одиторско удостоверение по отношение на всяка агенция и консолидирано одиторско удостоверение. През 1996 г. НСП успешно участва в конкурс за одит на балансите на ЕФЗНГ в Обединеното Кралство - като част от тези преразгледани мерки по проверка на националните баланси. Тази допълнителна отговорност сега е за три години и включва даване на Европейската комисия разумни уверения, че:

б

годишните баланси са в съответствие с книгата и документацията на платежните агенции;

б

процедурите и операциите на агенцията съблюдават правилата на Общността, а вътрешно-контролните процедури работят задоволително; и финансовите интереси на Общността са правилно защитени.

508.

Устройството на одиторските органи в страните-членки е различно. Шведската Riksrevisionsverket е единствената друга национална одиторска служба, поемаща тази допълнителна уговорителна отговорност. В други страни-членки заверяващите органи се състоят от външни и одиторски фирми, вътрешно-одиторски организации и различни други органи. В Обединеното Кралство НСП има договорни взаимоотношения с Борда за намеса.

7. Разследвания за ефективност на усвояваните средства

509.

Като част от мандата си да предоставя независима информация и съвети на парламента, НСП предприема разследвания за ефективност на усвояваните средства. Законодателните правомощия на генералния контролор и одитор да докладва на парламента по икономичността, ефикасността и ефективността, с която фондовете на централното правителство са изразходвали средствата си, му бяха дадени през 1983 г. Програмата на НСП по разследвания за ефективност на усвояваните средства има склонност да се съсредоточава върху области, където се усвояват най-много средства, където е изложена на риск ефективността на усвояваните средства и върху области, които дават примери за добра практика или управленски провали.

510.

Подходящото усвояване на средства на Европейската общност и пригодността на системите за предотвратяване на нередности представляват интерес за Комитета по публични баланси (КПБ) и други парламентарни комитети. Тъй като естеството на схемите и програмите които получават европейска подкрепа се определя от Европейския съюз, това ограничава степента, в която ведомствата могат да се държат отговорни за постигане на схемите на ЕС или програмните цели. Може, следователно, разследванията върху ефективността на усвояваните средства да се окажат трудни за осъществяване. Страните-членки, обаче отговарят за преобразуване на наредбите в подробни системи, за приложението им и за следене и оценяване на резултатите от схемите. Затова и НСП съсредоточава проучванията си за ефективност на усвояваните средства именно в тази сфера.

511.

През последните дванадесет години е имало единадесет доклада на НСП, които включват важно упоменаване на въпроси на Европейската общност. Двата последни доклада засягат разходите по Общата земеделска политика (ОЗП). През декември 1995 г. доклад относно Борда за намеса за селскостопанска продукция (БНСП) прегледа предприетите действия за предотвратяване на измами и нередности по администрираните от него разходи по Европейския фонд за земеделска намеса и гаранции (ЕФЗНГ). През февруари 1997 г. доклад за министерството на земеделието, риболова и храните разгледа подобни проблеми във връзка със схемите, ориентирани към фермите.

512.

Един доклад по балансите за 1995 - 1996 г. на митниците и акцизите прегледа заплахи, породени от умишлено укриване и измама и контрамерките, които се прилагат. Този доклад се съсредоточава върху прилагането на проверки в съгласие с изискванията на Европейския съюз, международното сътрудничество между страните-членки и Комисията и въвеждането на

а инициативи за противопоставяне на акцизната контрабанда на Единния пазар и търговските измами с акцизи.

513.

Доклад<sup>40</sup> публикуван през юли 1997 г. по екологически чувствителните райони - схема, финансирана отчасти от Европейския съюз - обсъжда дали схемата е насърчила благоприятни и селскостопански практики, които съхраняват и подобряват околната среда. Той може да се окаже полезен за Европейската сметна палата (ЕСП), които планират проучване на земеделските екологични проблеми на всички страни-членки.

8. Успоредни/съвместни одити

514.

Успоредните, или координирани одити включват две или повече одиторски служби, и звършващи прегледи в съответните им страни в една и съща тематична област. Тези одити могат да включват сътрудничество по въпроси като одиторски подход, методика и общи констатации и заключения. Съвместните одити включват сборни екипи от две или повече одиторски служби, които предприемат заедно една проверка.

515.

Възможностите и ползите от провеждане на такива одити са по-големи в сфери от общ интерес, особено при въпроси, засягащи ефективността на ЕС по теми като земеделие, регионални структурни плащания и чуждестранна помощ. Може да се очаква комбинираните усилия на множество одиторски служби да изтъкнат всяка открита слабост по време на одит и да имат по-голямо въздействие при прокарване на необходимите подобрения. Ползите от такива кампании включват и евентуални намаления на разходите за участвалите одиторски служби по планиране, прилагане на методиката и по потвърждение на констатациите.

516.

Не трябва, все пак, да се подценяват трудностите при предприемане на успоредни одити. Те включват: установяването на страните, които желаят да участват; установяването на подходяща тема; споразумение по графика за проучването (включително обмен на подробна информация по графиците за планиране и докладване на отделните страни); методи за комуникации при разискване на хода на изпълнение, предварителните констатации и заключения; и съгласуване на подробности за съставяне и публикуване на докладите. Подобни, но доста по-големи са трудностите, които може да възникнат при съвместни одити. Има вероятност те да са по-скъпи за извършване, включват по-тежко бреме по взаимодействието и евентуално да не генерират "добавена стойност" на успоредните одити. Има обаче потенциални ползи от предприемане на съвместни одити, ако участващите одиторски служби съумеят да преодолеят главните затруднения - по отношение на обхват и разположение във времето на одита. И за успоредните, и за съвместните одити в одиторската програма и графика трябва да има вградена определена степен на гъвкавост, за да се посрещнат разнообразните изисквания на участниците. За споделяне на одиторските планове и разискване на хода на съвместните одити бе основана работна група с участието на ЕСП като член.

517.

НСП активно следва възможностите за съвместни или успоредни одити с ЕСП и други и Европейски национални одиторски институции. През 1991 г. НСП се ангажира в съвместна одит с ЕСП по прегледа на "Мерки за реструктуриране на риболовния флот на Общността". Пр

---

<sup>40</sup> Σααεααεαοί ία οίσε αίεεαα ά "Σαυεοαααίά ία αείείαε-άνεε -οάνοαεοαείε οαείίε", ηίδααί-ίά μαίεεαοοδα ΗС 120 Νάney 1997-1998; ISBN 0-1-268498-7; ίοάεεεοάαί 23 πέε 1997 ά.



ез 1993 г. НСП проведе успореден одит на помощите по програми с холандската и шведската одиторски служби. Разговорите напоследък с ЕСП и други одиторски служби в ЕС подсказват, че евентуално ще има и по-нататъшни възможности за сътрудничество. В таблица 2 е очертан един кратък проучвателен казус за успореден одит, засягащ средства на ЕС. Участващите одиторски служби в този конкретен казус съгласуваха общ план за работа.

Таблица 2. Проучвателен казус за успореден одит			
Тема:	Плащания за обработваеми, площи преглед на най-голямата от земеделските схеми, подкрепяни от Европейския съюз.		
Ангажирани страни:	Одиторски служби на Холандия, Швеция и Обединеното Кралство		
Цели на схемата:	Да обезщети производители за спадащи цени и - чрез изостававане - да намали производството в целия Европейски съюз.		
Главни одиторски насоки: (за трите страни)	б	дали министерството е администрирало схемата ефективно?	
	б	дали схемата се администрира с минимално натоварване върху фермерите?	
	б	предприело ли е министерството подходящи стъпки и за предотвратяване и разкриване на неспазването? и	
(за някои страни)	б	дали приложението на интегрираната административна и контролна система е съобразно разпоредбите по I ACS?	
Ползи от успоредния одит:	Опит от практиката на други страни. Изграждане и насърчаване на най-добри практики. Съпоставки на относителна ефективност.		
Вероятни трудности:	Установяване на проучвателни теми, които задоволяват целите на всяка ангажирана страна, включващо удовлетворяване на различаващите се изисквания по графика. Бораване с чувствителна двустранна информация и споделяне на информация. Осигуряване на действителна съпоставимост на индикаторите за ефективност.		
Графици:	Страна	Проучвателна работа	Публикуване на доклад
	Холандия	юни до декември 1997 г.	май 1998 г.
	Швеция	април до май 1997 г.	септември 1997 г.
	Обединено Кралство	юни до септември и 1997 г.	декември 1997 г.

## 9. Спогодби за взаимодействие

### 9.1. Европейска сметна палата

518.

Учредяването през октомври 1977 г. на Европейска сметна палата според Договора от 1975 г. и засилените ѝ правомощия и независимост според Договора от Маастрихт от 1993 г. в

ъведоха изискване към Европейските национални одиторски институции да взаимодействат по между си. Одитите на ЕСП се основават на преглед на документацията и - когато е нужно - се извършват в страните-членки. ЕСП има достъп до всеки документ или информация, свързани с финансовото управление от ведомствата или органите, предмет на прегледите ѝ, както и мож е да разпитва всяко длъжностно лице, отговорно за приходи или разходи.

519.

Договорът от Брюксел изисква Европейската сметна палата да върши работата си в страните-членки във взаимодействие с националните одиторски институции. Договорът налага три законови задължения на националните одиторски институции:

а) да действат във взаимодействие с ЕСП при провеждане на одита;

б) да информират ЕСП дали НСП възнамерява да вземе участие в даден одит; и

в)

да изпраща на ЕСП по нейно искане всеки документ или информация, необходими за изпълнението на задачата ѝ.

520.

Тези задължения целят осигуряване на ефективен одит на средствата на Общността, като се избягва ненужно дублиране на работата и претоварване на одитирания орган.

521.

НСП действа като посредник за посещенията на ЕСП, но не отговаря за ефективността на работата ѝ. Всички одиторски посещения на ЕСП в правителствени ведомства на Обединеното Кралство се съобщават на служителя по взаимодействие в Националната сметна палата, който координира всички приготовления.

522.

Политиката на НСП е да сътрудничи с ЕСП винаги, когато е възможно и цели да развива отношения там, където те са взаимно изгодни. Посещенията предоставят възможност на НСП да изпраща член от персонала си да действа като наблюдател на срещите на ЕСП с одиторските органи. Политика на НСП е да изпраща член от персонала с ЕСП поне за част от престоя по посещението или на крайното одиторско заседание, освен когато има разумни причини за неучастието.

523.

Според постоянни спогодби, всички доклади на GK&P, доклади на Комитета по публични баланси и свързаните протоколи на Хазната се изпращат на ЕСП. Документацията, принадлежаща на одиторските ведомства не се доставя на ЕСП от НСП - понеже по принцип, ЕСП получава подобна информация пряко. Като част от спогодбите за взаимодействие, на ЕСП се осигурява обобщение на одиторските работни планове на НСП.

524.

Спогодбите за одити между ЕСП и националните одиторски органи се координират от служител по взаимодействие, назначаван от всеки одиторски орган. Задълженията на служителя по взаимодействие включват: редовни заседания с длъжностни лица от ЕСП за обсъждане на общи проблеми и в подкрепа на работата на Контактния комитет - състоящ се от началниците на всички одиторски органи (параграф 528); обезпечаване на първи пункт за контакти за длъжностни лица и от ЕСП, и от одитираните органи; координиране на приготовленията за посещения на ЕСП; и разпространение на констатациите от одити на ЕСП в одитирания орган и съответните длъжностни лица в НСП. За обсъждане на въпроси от взаимен интерес, ЕСП провежда редовни заседания на служителите по взаимодействие в Люксембург.

## 9.2. Декларация - уверение

525.

В сила за баланси от 1994 г. насам, Договорът от Маастрихт изисква от ЕСП да представи на Европейския парламент и на Съвета годишна декларация - уверение (Д-У) по надеждността на балансите на Общността и правомерността и редовността на залегналите в основата им трансакции. ЕСП е обсъждала с националните одиторски институции как би могла да разчита на работата на тези организации за да се намали обема на работа, който ЕСП трябва да извършва. Все още ѝ предстои да постигне споразумение по степента в която може да ползва резултати на други одиторски органи или формата, в който ще се докладват резултатите в ЕСП.

526.

ЕСП издаде първата декларация - уверение и свързания специален доклад през ноември и 1995 г. ЕСП докладва, че не е била в състояние да предостави положително глобално уверение по балансите поради броя на откритите грешки в прегледаната извадка от платежни трансакции. Независимо от това, декларацията следва да даде на парламента на Обединеното Кралство уверения по усвояването на Европейски средства в други страни-членки. Изискването за представяне на декларация - уверение доведе до съществено увеличение на броя на посещенията на ЕСП във всички страните-членки, включително и Обединеното Кралство. Така, броят на мисиите в Обединеното Кралство се повиши от около десет през 1993 г. до 22 през 1996 г.

527.

НСП с желание сътрудничи с ЕСП при разработване на декларация - уверение и представи консултации по одиторската методика, статистика, както и разисква по това как ЕСП може да ползва предприеманата от НСП работа по трансакциите на ЕО във ведомствените баланси. През март 1997 г. ГК&Р публикува "Годишен доклад на Европейската сметна палата и декларация - уверение за 1995 г.". В тази публикация се обобщават главните констатации в доклада на ЕСП и се набляга на упоменаванията на Обединеното Кралство. Тя постави ударение върху значението на постигане подобрения във финансовия отчет на Общността, за да се обезпечи по-полезна информация и да се засили отговорността на Комисията. ЕСП приветства това развитие и навярно ще насърчи и други национални одиторски институции да направят нещо подобно.

## 9.3. Контактен комитет

528.

В помощ на развитието на мерки по взаимодействие с Европейската сметна палата се създаде Контактен комитет, който да обезпечи редовен канал за комуникация по одиторски въпроси на ЕС. Той е съставен от началниците на националните одиторски институции от всички и петнадесет страни-членки и от Президента на Европейската сметна палата. Комитетът заседава обикновено веднъж годишно, през ноември, за да обсъди актуални наболели въпроси. Всеки член на Комитета, обаче, може да свика заседание по всяко време, ако счете че има нужда да се обсъдят значими въпроси преди годишното заседание.

529.

Тези заседания предоставят благоприятна възможност за Европейската сметна палата да проучва сферите за евентуално сътрудничество с националните одиторски институции. Те предоставят и средство за националните одиторски институции да споделят опит по одит на европейски фондове в страните-членки. През последните години Комитета е засягал въпроси като декларацията - уверение, одита на ДДС и общи одиторски стандарти.

530.

Повечето от дискусиите в Контактния комитет се основават на внесени в него доклад и от извънредни работни групи, учредявани за разглеждане на конкретни проблеми. Членството в тези групи е доброволно. НСП е пратила експертни представители в повечето от тях, защото те осигуряват обмен на одиторски методики и друга информация по относително неофициален начин.

531.

Извънредната работна група по одиторските стандарти е в процес на приключване на петнадесет европейски указания по прилагане. НСП признава нуждата от указания, които да помагат за прилагането на възприетите одиторски стандарти на INTOSAI. Непрекъснатата политика на НСП обаче е да спазва декларацията за одиторски стандарти на Съвета по одиторски практики в Обединеното Кралство. Тя остава наясно и с нуждата да се намали до минимум всяко ненужно дублиране на одиторска работа при разработването от регионални групи на различаващи се стандарти. Европейските указания целят да осигурят основата за въвеждане в практическо действие на приети одиторски стандарти.

532.

Девет указания: одиторско планиране; същественост и риск; одиторски свидетелства и подход; оценка на вътрешния контрол и изпитване на съответствието; одиторски извадки; използване на работа на други одитори и експерти; документация; докладване; и подsigуряване на качеството - са завършени и са представени на Контактния комитет. Оставащите шест: аналитични процедури; одити на информационни системи; измами и нередности; одити по изпълнението; одити на не-финансови данни; и насърчаване на добрите счетоводно-отчетни практики - са в крайните фази на съгласуване. Щом бъдат завършени, работната група възнамерява да ги публикува в един единствен документ на различните езици на Общността. НСП разглежда приемането на набор общи одиторски стандарти като предпоставка за ефективното сътрудничество сред всички страни-членки на Съюза. Бъдещите съвместни или успоредни одити на дейности на ЕС следва да предоставят възможности да се изпитат тези указания в практиката.

#### 9.4. Командироване на персонал на НСП

533.

Всяка национална одиторска институция на страна-членка е поканена да командирова един одитор в Европейската сметна палата. Тези длъжности на институциите за национален контрол (ICN, Institution de Contrôle Nationale) нямат официален статут и служителите нямат конкретен мандат, докато са в ЕСП; те действат главно като ръководители на одиторски екипи. В ход е работата за премахване на неяснотите относно ролята на длъжностите на ICN и по подготовка на официални мандати.

534.

Понякога Европейската сметна палата търси попълването на други свободни места с командировани за определен срок специалисти от националните одиторски институции на страните-членки. През последните осем години НСП е осигурило осемнадесет служители за Европейската сметна палата и девет служители в Европейската комисия. Понастоящем има шест командировани от НСП в ЕСП и двама в Комисията, а други трима станаха постоянни служители.

#### 9.5. Комисията

535.

През последните години НСП е имала значително по-малко контакти с Европейската

комисия, отколкото с ЕСП, но там където се е постигал контакт с Комисията - както в случая с подготовка на разследването по измами и нередности срещу схемите по Общата земеделска политика - той се е оказвал полезен. Напоследък взаимодействието нарасна с многото посещения на служители на Комисията в НСП за обсъждане на подхода на Палатата към одита за ефективност на усвояваните средства и на възможността да се домакинства на един семинар по борба с измамите и нередностите, засягащи Структурни фондове. Целта е да се съберат заедно практики от съответни организации, за да разискват общи проблеми.

## 10. Ресурси

536.

Не е възможно да се установи отделно работната заетост на персонала единствено по разходи на Европейския съюз при одитиране на сметки за фондовете на ведомства и агенции в Обединеното Кралство, през които преминават повечето средства на ЕС. Една груба оценка на заетите ресурси по всички аспекти на работата по ЕС, включително взаимодействие с Европейската сметна палата и занимания с проблеми по политиките на ЕС би посочила, че това отнема около два процента от времето на Палатата. Това в общи черти съответства на дела от разходите на Обединеното Кралство, осигурявани от бюджета на Европейската общност.

## 11. Заключение

537.

Главните заключения, които могат да се извлекат от въздействието върху НСП на членството на Обединеното Кралство в Европейския съюз са:

i.

НСП докладва пред Британския парламент, а не пред Европейския парламент. От НСП не се изисква да провежда разследвания предназначени да дават доказателства за ефективно усвояване на средства пред Европейския парламент.

ii.

НСП не одитира отделно транзакциите на Европейската общност. Вместо това те се преглеждат когато формират част от одита на ведомствени баланси в Обединеното Кралство. Процедурите за финансов одит на НСП са се развивали с времето и са се усъвършенствали и засилвали, където е подходящо.

iii.

Понеже съществеността и одиторската методика, възприети от НСП са предназначени в подкрепа на балансите на Обединеното Кралство, резултатите не се отнасят до отделни схеми.

iv.

Проверките за редовност, предприемани от НСП целят да осигурят при плащанията и съблюдаване на Европейските наредби. Обемът и сложността на това законодателство вероятно ще повлияе на ресурсите, ангажирани с проверки за редовност в бъдеще.

v.

Счетоводно-отчетните методики и стандарти, прилагани към заверката на националните баланси по ЕФЗНГ в различните заверяващи органи, могат значително да се различават. Евентуално, има място за установяване на значимостта на всякакви обективни различия при подходите, възприети от различните страни-членки.

vi.

В интерес на Обединеното Кралство е опита от Европейската сметна палата да е ефективен и поради това НСП се стреми да сътрудничи колкото се може по-добре. Има взаимна изгода от повишаване на равнището на пряко сътрудничество с ЕСП, например чрез присъединяване към мисии ѝ в Обединеното Кралство. Внимателно трябва

- ва да се обмислят възможните ползи, които могат да се добият и добавената стойност, която се получава от разгръщането на допълнителни ресурси на НСП.
- vii. Има нарастващ парламентарен интерес към финансите на Общността и към отношенията между ЕСП и НСП. В същото време, възможностите за установяване на подходящи проучвания за ефективност на усвоявани средства, за които отговарят ведомствата и агенциите в Обединеното Кралство, навярно ще си останат трудни.
- viii. Благоприятните възможности за успоредни проучвания с ЕСП са ограничени; съществува място за повишаване на равнището на сътрудничество с Европейската сметна палата и за предприемане на повече успоредни одити в бъдеще.
- ix. Обединеното Кралство публикува годишен доклад по констатациите от доклада и декларацията - уверение на ЕСП.
- x. При изгледите за увеличено членство в Европейския съюз, в бъдеще има вероятно ст да се наложи запазване на размера на работните групи по взаимодействие до управляеми и ефективни равнища.
- xi. Европейските национални одиторски институции трябва да продължат да наблягат на значението на подобряване финансовите отчети на Общността, така че да предоставят по-полезна информация и да засилят отговорността на Комисията.

## ФИНАНСОВ КОНТРОЛ И ОДИТ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ от Алън Пратли<sup>41</sup>

### 1. Въведение

691.

Целта на финансовия контрол и одит в Европейския съюз е да осигури увереността на данъкоплатеца - чрез Съвета на министрите и Европейския парламент - че средствата на Европейския съюз се управляват добре и се харчат в съответствие с крайните цели на Съюза и общите и отраслови наредби, определящи политиките, които да се следват. Текущият бюджет на Европейския съюз възлиза на около 90 милиарда екю. Тъй като ЕФЗНГ-гаранционен фонд (покриващ осъществяването на Общата земеделска и риболовна политика) и Структурните фондове заедно представляват около 80 на сто от бюджета, важноста на координиране на финансовия контрол и одит между Комисията, страните-членки и Европейската сметна палата е очевидно. В други области тя е не по-малко необходима.

### 2. Финансов контрол и одит на равнище Комисия и извън Комисията - обзор

692.

Разумното финансово управление в Комисията е основано: на вътрешния контрол в разходващите ведомства, който се обезпечава от ресурсните дирекции или звената за финансово управление на ведомствата; на вътрешните одити, обезпечавани от Генералната дирекция за финансов контрол (ГД ХХ); и на външните одити, обезпечавани от Европейската сметна палата.

693.

Разумното финансово управление извън Комисията е основано: на вътрешния контрол в национални, регионални и местни организации за публични услуги, отговарящи за изразходване; на вътрешни одити, обезпечавани от специални звена в националните министерства (или от централни органи като Генералната инспекция по финанси - Inspection G n rale des Finances - във Франция); и на външните одити, обезпечавани на национално, регионално или местно равнище.

694.

Там, където се харчат средства на Европейския съюз, непременно има тясно сътрудничество между Комисията и страната-членка по отношение на вътрешния контрол и вътрешния одит. Това може да се онагледява, както следва:

1. За разходи управлявани и извършвани пряко от Общността вътрешният контрол се обезпечават от управляващата Генерална дирекция с предварително одобрение на финансовите трансакции и вътрешния одит, обезпечаван от Генералната дирекция за финансов контрол (ГД ХХ). (В случая на помощ за страни извън Съюза има определен ангажимент на публичните служби на страната-ползвател.)

---

<sup>41</sup> Г-н Алън Пратли от 1990 г. е заместник-финансов контрольор на Комисията на Европейските Общности. Той е постъпил в Комисията през 1973 г. и е работил в областта на администрацията и финансовия контрол, включително и като заместник-шеф на кабинета на комисаря, отговарящ за бюджета, финансовия контрол и администрацията и като директор на общата администрация.

2. За разходи, съвместно финансирани от Европейския съюз, вътрешният контрол в страната-членка се обезпечава от служби на национални, регионални или местни власти и (и от публични корпорации, университети или частния сектор в случай на изследвания), с вътрешен одит от Генералната дирекция за финансов контрол и службите на Комисията (във връзка със съответни вътрешни одитори в страната-членка при на Структурните фондове и изследвания).
3. За разходи по ЕФЗНГ-гаранции, финансирани 100 на сто от Общността, но управлявани от страната-членка, вътрешният контрол се обезпечава от акредитираните национални агенции в страната-членка, с вътрешен одит от национален контролен орган, от генералната дирекция за финансов контрол и от упълномощаващата генерална дирекция.

695.

Външният одит се обезпечава при всички случаи от Европейската сметна палата, в сътрудничество по целесъобразност с органите по външните одити на страните-членки, а до ограничена степен и в неофициално сътрудничество с органите по външни одити на страните-ползватели.

696.

Имайки предвид официалната отговорност на Комисията за изпълнението на бюджета на Европейския съюз, тя трябва да е способна да докаже, че на всички равнища има подходящ вътрешен контрол и че тя обезпечава или ползва подходящи функции на вътрешен одит и за преките разходи, и там, където средства на Общността се изразходват и управляват от страни-членки или агенции. В последния случай, от съществено значение е да се осигури подходящо и еднакво ниво на управление и контрол във всички страни-членки.

### 3. Финансов контрол и одит в Европейската комисия

697. В Европейската комисия финансовият контрол и одит са организирани, както следва:

1. Задълженията за разходи се упълномощават от самата Комисия - за големи програми и действия. За допълващи действия и по-малки суми, Комисията делегира упълномощаването на разходите на генерални директори на оперативни управления и нарочни длъжности в тях.
2. Генералният директор отговаря за осигуряване на подходящ вътрешен контрол чрез дирекция (или звено), натоварена с управлението на човешки и финансови ресурси, които се намират на негово пряко подчинение. Дирекцията (или звеното) действа като балансър за оперативните дирекции и звена и отговаря за проверка дали вътрешният контрол съществува и функционира и дали има налична подходяща функция за оценка, която да обезпечава оценка - предварителна, текуща и последваща. Ресурсната дирекция също отговаря за контрол на място на преките разходи, свързани с действия, които се извършват от организации разположени извън Комисията.
3. Генералната дирекция за финансов контрол одитира вътрешния контрол на генералните дирекции чрез предварителни проверки - където е уместно, въз основа на статистическа извадка - на всички постъпления (включително възстановяване на неоправдани разходи) и разходи (задължения, плащания) и чрез систематичен вътрешен одит през подходящи интервали на системите за управление и контрол в генералните дирекции. Вътрешният одит обхваща финансовия, счетоводния, управленския одит и одита по изпълнението. Функциите на предварителен контрол и вътрешен одит са пригодни на основата на анализ на риска - слабите системи и слабото изпълнение се нуждаят от повишен контрол и одит.
4. Структурата на финансово управление на Комисията се затваря от счетоводителя, който отговаря за счетоводната система и извършването на плащания.



#### 4. Финансов контрол и одит в страните-членки

698.

Както се посочи в началото, около 80 на сто от бюджета на Европейския съюз се управлява и изразходва в страните-членки. Двете главни области са Общата земеделска (включваща а риболовната) политика (ЕФЗНГ-гаранционен фонд), обхващаща около 45 на сто от бюджета на Европейския съюз и Структурните и Присъединителни фондове, обхващащи около 35 на сто от бюджета.

##### 4.1. ЕФЗНГ-гаранционен фонд

699.

В случая на ЕФЗНГ-гаранционен фонд, Комисията финансира действията 100 на сто и разпределя ежемесечно авансови плащания до всяка страна-членка. Страната-членка разпределя парите до различните ползватели чрез платежни агенции, които са или част от, или под надзора на отговорните министерства. Платежните агенции администрират средствата в съответствие с разпоредбите на наредбите на Съвета и около шест месеца след края на финансовата година (15 октомври) представят годишните баланси за одобрение пред Комисията. Наредбите на Съвета постановяват подробни правила за организацията и акредитацията на платежни агенции, за счетоводно-отчетните процедури и за честотата и интензивността на контрола за различните действия. Има и подробни нормативни разпоредби относно одиторската заверка, която трябва да се представи заедно с балансите и органите, които трябва да се учредят във всяка страна-членка за координиране на работата на платежните агенции и други организации, ангажиран и в операциите по ЕФЗНГ-гаранционен фонд.

700.

В допълнение на заверката на действителните баланси, Европейската комисия отговаря и за одит на системите за управление и контрол във всяка страна-членка и където се установят слабости се извършват поправки (главно, удръжки) към заявените суми. Тези поправки, които може да се налагат в срок до две години след края на финансовата година, се основават на неудачи при поддържане на задоволително равнище на системите, включително извършването на контрол с предписаната честота и интензивност.

701.

Вътрешният одит се извършва от Генералната дирекция по земеделие, Генералната дирекция по риболов и Генералната дирекция за финансов контрол. Външният одит се извършва от Европейската сметна палата.

##### 4.2. Структурни и Присъединителни фондове

702.

За разлика от ЕФЗНГ-гаранционен фонд, при който Европейският съюз осигурява 100 на сто финансиране, Структурните фондове обезпечават част от финансирането от Европейския съюз и се възприемат като партньорство, ползващо съществуващите управленски и контролни системи на страните-членки. Изисква се страните-членки да осигурят системите им да дават възможност за успешно приключване на операциите и че се предприемат действия за предотвратяване на нередности и възстановяване на необосновани разходи. Самата Комисия, след консултации със страната-членка, може да съкрати, преустанови или отмени помощта по отношение на операция или мярка, при които е имало нередност или значителна промяна в характера или условията за осъществяване без предварителното одобрение от Комисията.

703.

Според наредбите по Структурните фондове, изисква се страната-членка да осигури на Комисията описание на установените системи за управление и контрол. Тя следва да съхранява и да предоставя на Комисията национални контролни доклади по мерките, включени в програмите или други операции. Изисква се и тя да назначи органи (обикновено, министерства) да удостоверяват верността на платежните искания.

704.

Службите на Комисията (Генералните дирекции по социално дело, земеделие, риболов, регионално развитие и финансов контрол) обезпечават функцията по вътрешен одит, както е постановено от наредбите по Структурните фондове - които им дават право да извършват проверки на място по отношение на операции, финансирани от Структурните фондове и на националните управленски и контролни системи. Службите на Комисията може също да изискат от страната-членка да извърши проверки на място, за да установи редовността на платежните искания.

705.

Европейската сметна палата отговаря за функцията по външен одит във връзка със Структурните фондове.

#### 4.3. Приходи на Общността

706.

Собствените ресурси на Общността се състоят от мита и вносни митнически такси за земеделска продукция, ресурс на база ДДС и допълващ ресурс на база БНП. По отношение на традиционните собствени ресурси (мита и вносни митнически такси за земеделска продукция), те се събират от икономически агенти на страните-членки съгласно собствените им национални процедури, коригирани - където е необходимо - за съблюдаване на наредбите на Общността по собствените ресурси. Страните-членки си имат свои контролни и одиторски системи. Още повече, службите на Комисията може също да изискат от страните-членки да извършват проверки на място, да участват в някои от редовните проверки, извършвани от националните органи и могат по своя инициатива да осъществяват проверки на място заедно с национални длъжностни лица.

707.

По отношение на собствения ресурс на база ДДС, контролът и одита по ДДС на данъчнооблагаемите лица се правят от националните органи. Службите на Комисията проверяват процедурите и действителните калкулации, извършвани от страните-членки за определяне на сумите, предоставяни на Комисията според този ресурс, както и според ресурса на база БНП.

#### 5. Координация на финансовия контрол и одит между Комисията и страните-членки

708.

Предвид обширния характер на операциите по Общата земеделска и риболовна политика (ЕФЗНГ-гаранционен фонд) и на Структурните фондове, съществено важно е да се осигури ограничените налични ресурси на Комисията и на страните-членки за финансов контрол и одит да се усвояват по най-ефективния възможен начин. Наредбите по Структурни фондове изискват Комисията да осигури това, че всички извършвани проверки се изпълняват координирано за избягване на повторенията на проверки по една и съща тема през един и същ период.

709.

През 1979 г. Комисията натовари Генералната дирекция за финансов контрол с отгово

рността за координиране на контролните мисии на място (проверки и одити), извършвани от службите на Комисията в страните-членки.

710.

С тази цел, Генералната дирекция за финансов контрол започна две акции в тесни консултации с Генералните дирекции, отговарящи за управлението на Общата земеделска и риболовна политика (ЕФЗНГ-гаранционен фонд) и Структурните фондове.

711.

В случая с Общата земеделска и риболовна политика, вече има координация между Генералните дирекции по земеделие и риболов и за финансов контрол за да се избегне застъпване в програмите им за контрол и одит и да се осигури усилията по одитите да се съсредоточат върху областите с най-голям риск. За по-нататъшно подобряване на координацията в страните-членки, два пъти годишно се провеждат заседания от службите на Комисията с представители на платежните агенции на страните-членки. Целта е да се премине към наличие на съгласуван и консолидирани програми още от началото на ежегодните контролни и одиторски прояви.

712.

В контекста на Структурните фондове, работата по координация е даже по-напреднала. Генералната дирекция за финансов контрол е подписала протоколи или административни спогодби с осем страни-членки, а преговорите с останалите страните-членки са доста напреднали. Тези протоколи или административни спогодби уреждат:

- уеднаквяването на одиторската методика;
- съгласувани и консолидирани годишни програми за одит и размяна на приключени доклади;
- предоставяне на подходящи данни за одиторска верижна схема.

713.

Протоколите се подписват за Комисията от Финансовия контролор, а за страната-членка от централния контролен орган (напр. Inspection G n rale des Finances във Франция, Intervensi n General в Испания) - където тази функция съществува - или от ръководителя на съответното министерство, съвместно с началника му по вътрешния одит - в страните-членки, в които съществуват други контролни структури. Одиторската методика прилагана от Комисията при одитите на системите е неразделна част от протокола, допълвана според нуждите от респективната национална контролна методика, а за одита на конкретни програми и действия се прилага обща методика. Одитите се предприемат поотделно или съвместно от контролните органи в страните-членки и службите на Комисията. Разменят се докладите от контрола и - когато е възможно - националните контролни органи обобщават главните констатации от одитиращите органи на регионално и местно равнище.

714.

Обикновено, координационните заседания между Комисията и контролните органи на страните-членки, покриващи всички Фондове, се провеждат два пъти годишно. В ранна есен, Генералната дирекция за финансов контрол (ГД ХХ) изпраща на страните-членки препоръчителна програма за одити на място на службите на Комисията за следващата година и кани контролните органи на страната-членка да предадат собствените си препоръчителни програми. После се провежда координационното заседание, за което Комисията подготвя обобщение на констатациите във връзка с всеки фонд в страната-членка, извлечени от доклади на службите на Комисията, на Европейската сметна палата и на националните контролни органи. На този фон и въз основа на всякакви други данни, които могат да допринесат за цялостния анализ на риска, заседанието преглежда указателните програми за елиминиране на дублиране или застъпване и за съставяне на консолидирана програма, отчитаща наличния анализ на риска. Европейската с

метна палата, която получава прегледания на заседанието материал, включително консолидираната програма, също си съставя препоръчителна програма за следващата година, която може да вземе под внимание съгласуваната и консолидирана програма. През юни - юли се провежда в торо координиращо заседание за преглед на осъществяването на консолидираната програма и в насяне на всякакви необходими поправки.

715.

Третият елемент на протоколите - одиторската верижна схема - произтича от организацията за управление и контрол във всяка страна-членка. Според наредбите по Структурните фондове, от всяка страна-членка се изисква да предостави описание на системите си за управление и контрол. Комисията ползва консултанти, за да изгради цялостен модел въз основа на предоставеното описание - след сверяване със страните-членки за коригиране на възможни пропуски или несъответствия. Получената в резултат одиторска верижна схема показва как се установяват платежните заявки. Тя също дава възможност на национални одитори и такива от ЕС за проверка дали средствата на ЕС достигат до получателите в разумен срок и дали платежните заявки, представяни на Комисията може да се съгласуват с действителните разходи, правени от крайните ползватели или на регионално или национално равнище. Ясната одиторска верижна схема също спомага за проверяване от одиторите, дали има жизнеспособен и функциониращ контрол за правомерност и редовност.

6. Финансов контрол и одит на други области на разходи и на постъпления

716.

Другите области на разходи, покривани от Комисията засягат директните разходи, финансиранни и управлявани от Комисията и могат да се обобщят, както следва:

Вътрешни политики, включително обучение, социална политика и политика по заетостта, енергия, защита на потребителите	2.1%
Изследвания и технологично развитие	3.8%
Административни разходи	4.7%
Външни действия	6.5%

717.

Както е посочено в раздел 3, финансовото управление е отговорност на упълномощаващото длъжностно лице (Комисия, генерални директори и нарочни служители), на финансовия контролор и на счетоводителя. Операциите не са ограничени, обаче, до Комисията. Преки разходи се канализират и през договори за дарения, услуги и доставки при администриране на програми и действия, провеждани в и извън Съюза - в тесни консултации със страните-членки и страните-ползватели. Признавайки географската разпръснатост на тези дейности, финансовата наредба постановява за службите на Комисията и осезаемо за финансовия контролор да извършват проверки на място за усвояването на средства на ЕС. От ползвателите на субсидии и дарения се изисква да приемат проверката за усвояване на тези средства от службите на Комисията и Европейската сметна палата.

718.

Координацията на финансов контрол и одит с властите в страните-членки е добре развита по отношение на събирането на собствени ресурси, т.е. постъпленията от страните-членки, които осигуряват балансираност на бюджета. Обикновено, два пъти годишно Комисията разглежда със страните-членки програмите за контрол, както и главните резултати от одитите си, в контекста на един консултативен комитет от страните-членки и експерти на Комисията. Учредена е също и подгрупа по одит за обмен на подходяща одиторска информация и практики. Съ

що добре развита е и координацията в сферата на даренията за изследвания, които са замислени и да допълват националните изследователски програми.

719.

Извън Общността, средствата на ЕС се използват за разпространяване целите на политиките ѝ в Третия свят и в страните от Централна и Източна Европа, много от които са кандидати за присъединяване към Съюза.

720.

Основният принос към третия свят се осъществява чрез Европейския фонд за развитие (+/- 1,5 милиарда екю годишно), който се управлява отделно от бюджета на ЕС, от службите на Комисията в партньорство със страните от третия свят в рамките на Конвенцията от Ломе (Lomé). Към тези операции се прилагат процедурите по финансов контрол и одит на Комисията.

721.

Третият свят се ползва също от финансиране на ЕС от основния бюджет за проекти, управлявани от агенции на ООН. В съответствие с изискванията на финансовата наредба, службите на Комисията и Европейската сметна палата проверяват усвояването на средства на ЕС в тези операции както чрез достъп до подходяща финансова информация и книжа, така и чрез посещения на място.

#### 6.1. Източно- и централно-европейски страни

722.

Действията на ЕС във връзка със страните от Източна и Централна Европа се канализират през Програмите Фар и TACIS. Програмата TACIS, покриваща Русия и страните от бившия СССР се администрира от Брюксел в контакт с делегациите на ЕС или офисите на TACIS в заинтересованите страни. Програмата Фар покрива проекти в Централно-европейските страни (ЦЕС), които се управляват от Брюксел, като се работи с делегациите на ЕС в тези страни и звена за управление на проекти, разположени в централните министерства. Настоящият доклад се съсредоточава върху операциите на програма Фар в страните, подали заявки за членство в Европейския съюз и върху заключенията, които могат да се извлекат от опита до днес - както се виждат от гледна точка на Генералната дирекция за финансов контрол (ГД XX) и другите служби на Комисията, за отбелязване ГД I и ГД IA. Заключениета се основават на ежедневната работа по финансов контрол върху преписките, с които се занимават в Брюксел и по време на одиторски мисии от ГД XX в заинтересованите страни, включително констативни мисии и семинари.

#### 6.2. Централно-европейски страни (ЦЕС)

723.

ЦЕС е трябвало да се развият от централизирана държавна система, в която публичната администрация като цяло и органите за финансов контрол (ако са съществували) не са могли да функционират независимо. Поради това нямаша опит по съвременен "администриране на проекти", включително публично възлагане чрез договори, печелени чрез тръжни процедури. В същото време тези страни трябва да се нагодят към дестабилизиращото въздействие на въвеждане на свободно пазарни условия.

724.

Още от самото начало Комисията се опитва да използва програмата Фар като част от процеса на научаване за администрациите на ЦЕС. В допълнение на внасянето на експертни у

меня по управление на проекти - главно чрез западни консултанти - Фар основа мрежа от зване за управление на проекти (ЗУП). Тези ЗУП бяха внедрени в съществуващата административна структура, обичайно в съответното централно министерство. ЗУП се оглавяваше от висш служител на министерството и се попълваше с персонал от министерството, допълван с чуждестранни експерти, командировани чрез договори между Комисията и различни консултантски фирми от ЕС. Намерението бе по този начин националните служители "на работното място" да придобият експертни умения, с оглед на това министерството само да е в състояние да поеме управлението и контрола на проектите по начинът, по който министерствата в страните-членки и на ЕС управляват и контролират проекти по Структурни фондове.

725.

Има все още път да се измине до постигане на целта публичните администрации на ЦЕС да са способни да управляват и контролират проекти финансирани от ЕС. Установени бяха следните проблеми:

- прехвърлянето на експертни умения от консултантите към националните служители не е така завършено и ефективно, каквито са били намеренията и има натиск от министерствата да се продължават договорите на външните консултанти;
- неблагоприятните пазарни условия за набиране на високо квалифицирани публични служители, в сравнение с високите заплати в частния сектор, което доведе до загуби на бивш персонал на ЗУП към частния сектор;
- мерките, взети от някои ЦЕС за противопоставяне на тенденцията, отбелязана във втория пункт по-горе - или чрез прехвърляне управлението на проектите на Фар на частни "фондации", които често са в същото министерство и плащат заплати от частния сектор, или чрез "допълване" на заплатите от публичната администрация на националните служители, администриращи проекти по Фар;
- трудностите при попълване на персонала на ЗУП в онези страни, които не желаят да приложат мерки като онези, описани в третия пункт по-горе.

7. Вътрешен контрол, вътрешен одит, външен одит в Централно-европейски страни

726.

Откакто в началото на 90-те години започна процеса на реформи в ЦЕС, в повечето страни се учредиха бази и институции за бюджетен контрол. Няма, обаче, единна концепция за вътрешен контрол, вътрешен одит и външен одит в ЦЕС. "Констативните мисии" и семинарите, организирани от ГД ХХ в тези страни показаха, че не съществува нито модел за финансов контрол, който извършва предварителен контрол на транзакциите с функция по централизиран вътрешен одит - както в множество страни-членки на ЕС - нито северно-европейската концепция за саморегулираща се система на финансово управление във всяко министерство, основана на стриктни правила на изпълнение на бюджета и счетоводна отчетност, подчинена на парламента и под надзора на финансовото министерство. Повечето ЦЕС имат функции по външен одит (Висша одиторска институция) подобна на Сметната палата или Национална одиторска служба, подчинена в някои случаи на парламента. В някои страни Висшата одиторска институция може да съчетава функцията си за външен одит с предварителен контрол върху определени разходи. Понятието за независимост на външния одитор не е здраво утвърдено във всички ЦЕС и през ранните години на реформата функцията по външен одит бе упражнявана в някои случаи от контролно министерство, което беше част от правителството.

727.

След контактите с ГД ХХ и Европейската сметна палата, множество ЦЕС изразиха интерес към възприемане на институционален подход и методика за контрол на публичните средства, сходни на онези в Европейския съюз и неговите страни-членки. Най-забележимият пример е Унгария, която основа служба за вътрешен одит на правителствено равнище (Службата за

правителствен контрол), първоначално при министерството на финансите, а сега - пряко подчинена на министър председателя. Мандатът ѝ е да следи изпълнението на държавния бюджет и да осигури надлежното съблюдаване на принципите на разумно финансово управление. Унгария също учреди "класическа" външно контролна или висша одиторска институция, подчинена на парламента и наречена Държавна одиторска служба.

728.

Ситуацията в други ЦЕС е много по-слабо изяснена и организирана, макар че има обща готовност да се използват моделите, разработени в Европейския съюз, за да са в състояние ефективно да се справят с изискванията на ЕС и схемите за помощи след присъединяване. Съществува разбиране на принципа, дълбоко залегнал в член 209 (а) на Договора за ЕС, че страните-членки поемат същите грижи при администриране на средства на ЕС за борба с измамите, кавитите и при администриране на националния бюджет.

729.

ГД ХХ/финансов контрол изследва възможностите за практическо сътрудничество с органите за финансов контрол и одит в ЦЕС. Унгарската Служба за правителствен контрол вече е провеждала проверки по програма Фар и е заинтересована от разработването на рамка - в сътрудничество с ГД ХХ - за структурирано изграждане на контрол, като се привлече опита по координацията на контрола между Комисията и страните-членки в контекста на Структурните фондове. При практическата подготовка за присъединяване, финансовият контрол и одит на проектите на Фар може да обезпечи подготовката на структурите по вътрешен контрол и одит, които ще са нужни след присъединяването. Още повече, в средствата на Фар има провизии за проекти по изграждане на институции и подходяща техническа помощ.

730.

Текущата цел следва да е насърчаването на ЦЕС да развият ефективни системи за вътрешен контрол в министерствата на централно, регионално и местно равнище, така че да има отговорност за управлението на средства и изпълнението на проекти. Функцията на вътрешен одит във всяко министерство ще трябва да се развие от нищото в повечето страни - с ясно отлагане осигуряването на съществуване и ефективно функциониране на вътрешен контрол. Функцията на вътрешния одит - макар и независима от външния контрол - следва подходящо да се синхронизира с него, така че външният одитор да може да използва работата на вътрешния одитор. Независимостта е ключово изискване и за вътрешния, и за външния одит, като последната е подчинена на парламента. Европейският съюз може ефективно да допринесе за този процес - не само чрез предоставяне на съвети, техническа помощ и примери, но и чрез предлагане на ясни модели на институции за публичните служби, които ЦЕС могат да приспособят към конкретните си традиции и обстоятелства.

## Приложение 1. Бюджетни процедури

А. Обобщение на бюджетните процедури на ЕО

731. Бюджетните процедури на Общността съдържат три главни елемента:

732.

Първо, таван на собствените ресурси (СР), който поставя абсолютна горна граница на прихода, който ЕО може да набере от страните-членки. Това ще е 1,27 на сто от БНП на Общността от 1999 г. Тъй като бюджетът на Общността задължително трябва да е балансиран (т.е. не може да заема), таванът съставлява горна граница на това колко може да се изразходва (в за

висимост и от разни незначителни приходни пера). Таванът на СР се постановява в решението за собствени ресурси, промените в което задължително трябва единодушно да се одобряват от страните-членки в Съвета и трябва да се ратифицира от страните-членки чрез процедура подобна на ратификацията на промени в Договора (т.е. изисква одобрението на националните парламенти в повечето страни-членки).

733.

Второ, средносрочните планове за разходи, известни като финансови перспективи. Те излагат очертаванията на разходите за основните категории разходи за 5 - 7 годишен срок (последните за периода 1993 - 1999 г. одобрен на Европейския съвет в Единбург през декември 1992 г.). Финансовите перспективи се базират на Междуинституционално споразумение между Съвета, Комисия и Европейски парламент, а не върху формален юридически механизъм и нямат квази-договорния статут на тавана на собствените ресурси.

734.

Сегашната финансова перспектива свършва през 1999 г. Очакванията са, че ще се постигне споразумение за следваща финансова перспектива, но няма правна необходимост за това.

735.

Сегашната финансова перспектива бе одобрена единодушно от Европейския съвет и може да се изменя с квалифицирано мнозинство при гласуване в Съвета и със съгласието на Европейския парламент (но винаги в рамките на тавана на СР).

736.

Трето, годишният бюджет на Общността. Това е правния механизъм, който упълномощава прихода и разхода за въпросната година. Бюджетът трябва по договора да е постижим в рамките на тавана на СР, а според Междуинституционалното споразумение трябва да е постижим в рамките на финансовата перспектива.

737. Процедурата по годишния бюджет е усложнена, включва "совалка" между Съвета и Европейския парламент.

738. Накратко:

1. Комисията подготвя своя предварителен проекто-бюджет (ППБ) през май на предходната година;
2. Съветът провежда първото си четене на бюджетен Съвет през юли, за да приеме проекто-бюджет (ПБ). Това става след разисквания между президентството, Комисията и парламента ("триалога", тристранните разговори) и подробна подготовка от служители в Бюджетния комитет на Съвета (обикновено съставен от служители на финансовите/бюджетните министерства командировани в Постоянните представителства);
3. Европейският парламент провежда първото си четене на проекто-бюджета през октомври, поправя проекто-бюджета и го връща в Съвета;
4. Бюджетният съвет провежда второто си четене през ноември и след това връща проекто-бюджета в парламента;
5. Парламентът приема окончателния, или приетия бюджет, обикновено през декември

739.

По време на тези размени, основният принцип е, че Съветът има последната дума по "задължителните" разходи (подавяващия размер на които е за земеделие), а парламентът има последната дума по "незадължителните" разходи (повечето други разходи различни от земеделието).



740.

Подробните процедури и правила са усложнени. Новите страни-членки трябва да придобият добри работни познания по тях.

741.

Накрая, разходите от бюджета на Общността трябва да имат правно основание, т.е. трябва да има нормативен акт на Общността, който упълномощава политиката, по която ще се изразходват пари. Вписаното перо в бюджета на Общността само по себе си не упълномощава и свършването на разходите при липса на правно основание.

Б. Проучване по бюджетните правила и практики в страните-членки

742.

Генерална дирекция XIX понастоящем провежда проучване в сътрудничество с Международния институт по административни науки (IIAS) по "Бюджетни правила и практики в страните-членки". Проучването, което трябва да приключи през септември 1997 г., сред другите неща ще даде и обзор на използваните процедури и прилаганите бюджетни принципи в страните-членки. Лицата за контакти са Жан-Пиер Баше, началник на звено, Генерална дирекция XIX, Бюджети и Катрин Буртембург, заместник-генерален директор, IIAS.

## Приложение 2. Процесът на заверка на балансите

743.

Разходите чрез земеделските схеми са предмет на нормативни разпоредби, които изискват разходите да се извършват съгласно правилата на Общността в рамката на общата организация на пазарите. За да се създаде възможност Комисията да осигури спазване на разпоредбите, тя изиска от счетоводната 1996 г. страните-членки да въведат нови мерки. Това са:

- всички страни-членки официално да акредитират платежни агенции, отговарящи за администриране на схемите по ЕФЗНГ, в зависимост от административни и контролни критерии;
- там, където е акредитирана повече от една платежна агенция, да се назначи Координиращ орган, който да действа като представител на страната-членка за разпространение на текстовете на Комисията, за способстване на хармонизирано прилагане осъществяването на схемите, за изпращане до Комисията на сведенията, определени с наредби и за осигуряване, че цялата счетоводно-отчетна информация необходима за статистически и контролни цели се държи на разположение на Комисията. (Координиращият орган в Обединеното Кралство е Борда за намеса);
- всяка страна-членка да назначи независим заверяващ орган, който да одитира и да предостави удостоверение по отношение на пълнотата и точността на балансите по ЕФЗНГ и на съответствие с критериите за платежни агенции. (В Обединеното Кралство независимият заверяващ орган е Националната сметна палата.)

744.

Годишната процедура по заверка на балансите е разделена на две части. Те са финансова (въз основа на балансите и подкрепящото удостоверение, изпращани от страните-членки) и съответствие (въз основа на посещения на място от одитори на Комисията за проверка на съблюдаването на нормативните изисквания по схемите).

745.

Когато одит за съответствие открие слабост в процедурите, Комисията прави предложение за отказ (непризнаване) на част от разходите по схемата, отразяващо нивото на риск, на който недостатъците са изложили средствата на Общността, според тях. Отказът не може да за сегне разходи, извършени по-рано от двадесет и четири месеца преди официалното уведомяване от Комисията за констатациите ѝ. Резултатите от одита и всякакви последвали запрещения са предмет на цялостни дискусии с Комисията преди издаване на официалното уведомяване. Страните-членки после могат да обжалват пред помирителен орган, чиято функция е да примири различаващите се становища на Комисията и на засегнатата страна-членка.

746.

Финансовите последствия от одитите за съответствие се включват във финансовото решение, което трябва да се вземе до 30 април на следващата счетоводна година. Публикуваното решение на Комисията конкретизира сумите, признати за финансиране по ЕФЗНГ. Тези суми включват счетоводни поправки и корекции, някои от които може да са за сметка на страната-членка. Изисква се непризнатата нетна сума да се върне обратно на Комисията. Решение на Комисията може да се отмени единствено чрез успешното му оспорване пред Европейския съд, което трябва да се заведе до два месеца след публикуването му, или след някакво предишно официално уведомяване.

747.

[В Обединеното Кралство, финансовите последствия довеждат до задължение на Ковчезничеството.]



### Приложение 3. Списък на полезни термини

A priori audit  
Предварителен одит

Виж предварителен контрол.

A posteriori audit  
Последващ одит

Виж последващ контрол.

Accountability  
Отговорност

Ключова концепция в теорията и практиката на съвременното управление. Тя означава, че ръководителите са отговорни за извършването на набор от задължения или задачи и за съобразяването с правила и стандарти, съответстващи на постове им. Изрично определено е лицето или органът, пред който ръководителят е задължен да докладва и да отговаря за своите действия и той може да бъде възнаграждаван за добро изпълнение или да понася последствията от неправилно изпълнение. Ръководителят на организационно звено може да бъде държан отговорен за действията на подчинения му персонал.

Правителствата, въвеждащи реформи в публичното управление, основно се опитват да делегират по-голяма гъвкавост и автономност на ръководителите - като средство за повишаване на ефикасността и ефективността на работата им. Тъй като така се дава на ръководителя по-голяма власт да взема решения, реформите включват много по-голямо ударение върху отговорността - като средство за уравновесяване и проверка на упражняването му на тази власт. Във връзка с работата, извършвана от правителствени министерства и агенции, отговорността може да бъде:

- вътрешна, към по-високо равнище на управление - в което ръководителите редовно се атестират за начина, по който са извършвали задачите, заложените в длъжностните им характеристики - като повишения на заплащането и/или възможностите за служебно повишение често зависят от изхода на подобна атестация (оценка на изпълнението);
- външна, към парламента, публичните или централните агенции - като например висшата одиторска институция (ВРИ) за тяхното собствено изпълнение на работата (а в случая с висшите служители - за изпълнението на работата от организацията, която управляват).

Accounting controls  
Счетоводен контрол

Тези процедури и документация, които засягат опазването на активите, извършването и регистрирането на финансови трансакции и надеждността на финансовите книжа. Те често се основават на стандарти, издавани от министерството на финансите или ВРИ за осигуряване на съпоставимост на счетоводно-отчетните практики сред всички министерства и съблюдаване на националните и/или международни конвенции. Виж също Контрол (1).

Accruals account

Част от счетоводно-отчетните книжа, където се регистрират

Сметка за задължения	ат задължения. Например, ако за получавани услуги една организация плаща еднократно годишно към 30 юни 100 000 екю след изтичане на периода, към 31 декември тя следователно ще е получила 50 на сто от тези услуги без плащане и следва да отчете задължение от 50 000 екю на 31 декември.
Administrative controls Административен контрол	Отнася се до нефинансови процедури и книжа на министерствата, които осигуряват съблюдаване на правилата, регулиращи дейности като: <ul style="list-style-type: none"> <li>• назначаване, повишаване и дисциплинарни мерки към персонала;</li> <li>• възлагане на публични поръчки;</li> <li>• равни възможности за малцинствени групи;</li> <li>• боравене с кореспонденцията;</li> <li>• командировъчни и представителни средства, и т.н. Виж също Контрол (1).</li> </ul>
Appropriation accounts Сметки за фондове	Имат широко разнообразие на приложения в практиката, но може да се отнасят до средства, отделно установявани от дадена организация за специфични цели. Например, едно правителство може да учреди сметка за фондове, за да следи и регистрира плащания към частни консултанти.
Audit Одит	Може да се извършва за задоволяване изискванията на ръководството (вътрешен одит), или от ВРИ или който и да е независим одитор - за посрещане на нормативни задължения (външен одит). Конкретна задача на вътрешния одит е да следи системите на управленски контрол и да докладва на висшето ръководство за слабостите и препоръчаните подобрения. Обхватът на одитът е много разнообразен и включва: <ul style="list-style-type: none"> <li>• финансов одит, които покриват преглеждане и докладване по финансовите декларации и преглеждане на счетоводно-отчетните системи, въз основа на които са направени тези финансови отчети;</li> <li>• одит за съответствие или редовност, който преглежда и равномерност и административно съответствие, честност и коректност на администрацията, финансовите системи и системите за управленски контрол; и</li> <li>• одит по изпълнението/ефективността на усвояваните средства, които оценяват управленското и оперативно изпълнение (икономичност, ефикасност и ефективност) на публични програми, конкретни министерства и агенции при използване на финансови, човешки и други ресурси за постигане на целите си. Виж също Контрол (2).</li> </ul>
Audit evidence Одиторски свидетелства	Тези документални свидетелства, които са събрани от одитора като част от одиторските процедури.
Audit objectives	Определят желаните от одита постижения.

## Цели на одита

Audit report Одиторски доклад	Отнася се до доклада/отчета на одитора, който се съставя щом се извърши одиторската работа. Например, одиторския доклад за финансовите декларации на дадена организация представя резултатите от работата на одитора във връзка с финансовите декларации.
Audit risk Одиторски риск	Отнася се до риска, че процедурите извършени от одитора няма да разкрият въпроси, които - ако станат известни - ще изискват промяна на одиторския доклад.
Audit sampling Одиторска извадка	Отнася се до това, когато процедурите извършени от даден одитор са върху уместна за одиторската работа статистическа извадка от фундаментална съвкупност, а не върху цялата съвкупност.
Auditors certificate Одиторско удостоверение	Отнася се до доклада/отчета на одитора, който се съставя щом се извърши одиторската работа. Например, одиторския доклад за финансовите отчети на дадена организация може да се назовава и като одиторското удостоверение по тези финансови отчети.
Authorisation (financial) Упълномощаване (финансово)	Подказва, че упълномощаващият орган е проверил и потвърдил, че дейността или транзакцията е съобразена с установените политики и процедури (300.03.2а).
Budgeting Бюджетирание	Отнася се за процеса, с който дадена организация планира бъдещите си финансови дейности.
Central agencies Централни агенции	Онези организации в изпълнителния клон на властта, които координират дейностите и обезпечават наставления за оперативните министерства и агенции. Практиката е много разнообразна в различните страни, но общо се счита, че към централните агенции спадат: <ul style="list-style-type: none"><li>• Министерството на финансите;</li><li>• Канцеларията на Кабинета, или министерството, подпомагащо министър председателя или Министерския съвет при разработване и координиране на политики;</li><li>• министерството или агенцията, отговарящи за разработване и координиране на политики във връзка с управление на човешките ресурси в публичния сектор;</li><li>• Върховната одиторска институция; и</li><li>• Министерството на външните работи, в определени сфери на работата, като политиката по Европейска интеграция.</li></ul>
Clearance of accounts Заверка на баланси	Виж Приложение 2 по Процеса на заверка на балансите
Community Structural Frameworks	Това са Раздел ЕФЗНГ-насочване, ФМНР, ЕФРР и ЕСФ.

Структурни рамки на  
Общността

Consolidated accounts  
Консолидирани баланси

Балансите, които се съставят за отразяване състоянието на работите на група обекти. Например, дадено министерство или холдингово дружество с много различни оперативни и агенции/дъщерни фирми може да подготви консолидирани баланси отразяващи състоянието на работите на организацията като цяло, както и баланси за всяка оперативна агенция/клон.

Control, Controls  
Контрол, регулатори

Има две значения, които намират място при управлението и администрацията:

1. механизми и средства за насочване, саморегулиране, или ограничаване, предназначени за предотвратяване на злоупотреба - както при контролирането на самолет от пилота. В много езици няма думи, които пряко да са равностойни по значение в този контекст на "control". В някои страни, например Холандия, се заема английската дума и се ползва за предаване на това значение на control; и
2. проверявам, потвърждавам верността, одитирам или съхранявам копие от счетоводните сметки.

Corruption  
Корупция

Има много различни дефиниции за понятието. Една от тях е "активната или пасивна злоупотреба с правомощията на публичните служители (назначени или избрани) за частни и финансови или други изгоди".

Due professional care  
Дължима професионална грижа

Изисква полагането на грижите и уменията, очаквани от приемливо добросъвестния и компетентен одитор при сходни обстоятелства. Когато одитите се извършват в съответствие с установените норми за професията, се полага дължимата професионална грижа.

Economy, efficiency and effectiveness:  
Икономичност, ефективност и ефективност:

- Икономичност означава придобиване на необходимите ресурси (финанси, персонал, сгради, технически средства, и т.н.) за извършване на дадена дейност на най-ниска цена.
- Ефективност означава постигане на максимален краен резултат от дадено равнище на използвани ресурси за извършване на дадена дейност.
- Ефикасност означава степента, в която се постигат заявените крайни цели на дадената дейност.

Ex ante control  
Предварителен контрол

Одиторът е ангажиран в упълномощаването на публични разходи. Получаваните платежни нареждания и подкрепящата документация се проверяват за това дали транзакциите са били надлежно упълномощени, дали са правомерни и редовни и дали има достатъчно предвидени суми в бюджета.

Ex post control

Поне три типа. Онези ВРИ, които са със съдебна функция,

Последващ контрол	преглеждат и произнасят преценка за книгата на онези лица, които носят лична отговорност за усвояването на публични средства. Финансовият одит, включително и прегледането на документацията, свързана с поредица от трансакции, позволява на ВРИ да докладва за държавните баланси и обезпечава основание за законодателната власт да даде някаква форма на освобождаване от отговорност или ста новище. Одитът по изпълнението, който се съсредоточава върху конкретни аспекти на публичните разходи, се обръща към по-широката проблематика на икономичност, ефикасност и ефективност <sup>42</sup> .
External auditors Външни одитори	Отнася се за одитори на дадена организация, които не са под контрола на организацията и не може да са подчинени на цели, поставени от организацията. Външните одитори често се различават от вътрешните одитори.
Financial control Финансов контрол	Виж Управленски контрол.
Financial management Финансово управление	Покрива правните и административните системи и процедури, въвеждани за да разрешат на правителствените министерства и агенции да провеждат дейността си така, че да осигурят правилно ползване на публичните средства, което да съблюдава определени норми за добросъвестност и редовност. Тези дейности включват набирането на приходи, управлението и контрола на публични разходи и финансова счетоводна отчетност и докладване, а в някои случаи - и управление на активи.
Financial statement Финансова отчет	Балансите съставяни от дадена организация за отчет на финансовото ѝ състояние. Финансовите отчети често се подготвят съгласно правилници, регулиращи въпроси като съдържанието и публикуването им.
Financial statement assertion Твърдение на финансовите отчети	Твърдение относно набор финансови отчети, което може да се счита от одитора като част от одиторските процедури. Например, може да се направи твърдение, че финансовите отчети отразяват пълна документация на всички финансови трансакции, извършвани от дадена организация през периода, а даден одитор може да проведе процедури, за да и зпита това твърдение.
Findings Констатации	Уместни фактически твърдения. Одиторските констатации се появяват чрез процес на сравнение на това, което би трябвало да бъде с това, което е всъщност.
Fraud Измама	Най-суровата форма на нередност. Терминът измама се дефинира в Конвенцията по защита на финансовите интереси и на Европейските общности, за която е взето решение на

<sup>42</sup> *Държавният одит в Европейския съюз, Национална сметна палата, Обединено Кралство, 1996 г.*



26. юли 1995 г. (ОJ №С316, 27.11.1995). Конвенцията е съставена в съгласие с правилата за третия стълб на ЕС, понеже правилата засягат наказателни въпроси (гореспомената наредба засяга административни мерки и санкции и следователно са съставени според правилата на първия стълб).

Дефиницията за измама, засягаща бюджета на ЕС (дадена в параграф 1 от член 1 на Конвенцията) е доста многословна - а същността е, че са нужни умишлено действие или пропуск, за да се квалифицира като измама дадена нередност, а следователно и да е наказуема чрез съдебно производство (всички други действия следователно могат само да се санкционират чрез административни мерки като глоби и отказ от бъдещо финансиране, и т.н.) - гласи:

За целите на тази Конвенция, измама, засягаща финансовите интереси на Европейските общности, съставляват:

(а) по отношение на разходите, всяко умишлено действие или пропуск, свързани с:

- използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, което има за резултат злоупотреба с - или незаконно задържане на - средства от общия бюджет на Европейските общности или бюджети управлявани от - или от името на - Европейските общности;
- неразкриването на информация в нарушение на конкретно задължение, със същия резултат;
- нередното приложение на такива средства за цели различни от онези, за които те първоначално са били отпуснати.

(б) по отношение на приходите, всяко умишлено действие или пропуск, свързани с:

- използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, което има за резултат незаконното намаляване на ресурсите от общия бюджет на Европейските общности или бюджети управлявани от - или от името на - Европейските общности;
- неразкриването на информация в нарушение на конкретно задължение, със същия резултат;
- нередно приложение на законно придобити облаги, със същия ефект.

Going concern  
Принцип на работещото предприятие

Отнася се до способността на дадена организация да плаща дълговете си щом дойде падежа им. Едно от ключовите допускания, залегнало в основата на общата подготовка на финансови отчети е, че те са съставени въз основа на това, че организацията е работеща структура.

Good administrative management  
Добро административно управление

Например: Финансовият контрол има на разположение цялата необходима информация, за да е в състояние да извършва всички последователни проверки от самото начало и може свободно да изпълнява одиторските задачи, постановени

	вени от наредбите.
Good management of funds Добро управление на средствата	<p>Например: Разходите, финансирани от Общността са действителни и правомерни. Инициативите, финансирани от Общността, се провеждат в съответствие с наредбите; вземат се мерки за предотвратяване и преследване на всякакви нередности и за възстановяване на всякакви загубени суми в резултат на нередност или небрежност. Делът на финансиране от ЕО се съпровожда от реален национален принос, съобразно установените проценти в решението да се отпусне помощ. Графикът за отпускане на средства от Комисията не се различава значително от този за изразходване от управляващия орган.</p>
Good operational management Добро оперативно управление	<p>Например: Операциите формират част от Рамките за подкрепа от Общността (РПО). Те са съгласувани една с друга. Изборът на операция се основава на задоволителна предварителна преценка. Решението за поемане задължение за следващ транш по конкретна програма се основава на подходящо ежегодно следене. Последващата преценка служи за установяване на социално-икономическото въздействие на операцията и се използва по-късно. Планове за финансиране на операциите са достатъчно по-дробни. Те кореспондират на указателния план за финансиране, представен в РПО.</p>
Independence/independent auditor Независимост/независим одитор	Отнася се за одитор, който извършва одиторската си работа свободно и обективно.
Internal auditing Вътрешен одит	Независима функция за оценка, установена в дадена организация.
Internal control Вътрешен контрол	Виж Управленски контрол
Irregularities Нередности	<p>Дефинирани в член 1, параграф 2 на хоризонталната наредба на Съвета по защита на финансовите интереси на Общността (2988/95), както следва: "Нередност" означава всяко нарушение на разпоредба на закон на Общността, в резултат на действие или пропуск от икономически оператор, което има - или би имало - ефект на ощетяване на общия бюджет на Общностите - или бюджети, управлявани от тях - или чрез намаляване или загуба на приходи, натрупвани от собствени ресурси, събирани пряко или от името на Общностите, или чрез неосновател</p>

	на разходна сума.
Job description Длъжностна характеристика	Набор задачи или дейности, които следва да се изпълняват от дадено лице, ограничаващи функцията на длъжността (или служебното положение), заемана от това лице.
Management control Управленски контрол	Или Вътрешен контрол, е организацията, политиката и процедурите, използвани да помогнат за осигуряване на: постигане на желаните резултати от правителствените програми; съответствие между използваните ресурси за провеждане на програмите и декларираните стремежи и крайни цели на заинтересованите организации; защита на програмите от разхищения, измами и лошо ръководство; и получаване, поддържане, докладване и използване при вземане на решения, на надеждна и навременна информация. Отговорност на ръководството на дадена организация е да основе и да следи системи за управленски контрол, а не - на външния одитор. Все пак, обаче, даден външен одитор следва да коментира липсата или целесъобразността на подобни системи, тъй като една последица от добрия управленски контрол е, че би било необходимо не така подробен одит на отделни документи и транзакции. Виж също Счетоводно-отчетни регулатори, Административни регулатори, Контрол (1).
Management Information Systems (MIS) Управленски информационни системи (УИС)	Отнасят се до онези източници на данни и документация, държани в министерства или агенции, които са предназначени като общ фонд сведения в помощ на ръководителите при изпълнение на задълженията им. Финансовите управленски информационни системи (ФУИС) - подмножество на УИС - широко се разглеждат като съществено значими за по-доброто управление на ресурсите в повечето министерства и агенции. Такива системи могат да са в помощ и при оценка на изпълнението на програми, при планиране на работното натоварване и при следене хода на постигане на крайни цели. Управленските информационни системи формират ключов елемент от управленския контрол.
Materiality Същественост	Отнася се до значимостта на даден въпрос във връзка с набор финансова или изпълнителна информация. Ако даден въпрос е съществен за този набор информация, тогава е вероятно той да е важен и за ползвател на тази информация.
Outcomes Крайни резултати	Отнасят се до това, което в крайна сметка се постига от дадена дейност, за разлика от нейните междинни резултати (outputs), които са свързани с по-преки или непосредствени цели (objectives). Така, крайният резултат от дадена полицейска кампания за алкохолна проверка може да е намаляване броя на злополуките, свързани с употреба на алкохол, докато един от междинните резултати може да е намаляване броя на шофьорите, обвинени за превишаване на законното ниво на алкохола. Крайните резултати често са трудни

за измерване.

Outputs Междинни резултати	Отнасят се до това, което се произвежда пряко или непосредствено от дадена дейност. В зависимост от характера си, междинните резултати могат да са прости, или трудни за измерване. Така, броя на болнични случаи, минали през ръцете на даден лекар вероятно ще е по-лесен за измерване, отколкото съвета по въпрос на политиките, предоставен от здравен администратор на висшия му началник или на министъра, който може да се оцени единствено качествено и значително субективно.
Own resources Собствени ресурси	Собствените ресурси на ЕС се отнасят до митата и вносните митнически такси за земеделска продукция (традиционни собствени ресурси - traditional own resources), ресурсът на база ДДС и допълнителен ресурс на база БНП.
Performance appraisal Оценка на изпълнението	Оценка спрямо набор предварително определени критерии на ефикасността и ефективността, с която дадено лице изпълнява уговорен набор задачи. Такива оценки често се ползват при преценка дали ръководителите отговарят на изискванията за повишение на заплащането или повишение в длъжност.
Одит по изпълнението Performance audit	Одит, покриващ аспекти на икономичност, ефикасност и ефективност на социални програми (или всяка друга дейност). Виж също последващ контрол.
Performance measurement Измерване на изпълнението	Оценка спрямо набор предварително определени критерии на икономичността, ефикасността и ефективността, с които дадена организация изпълнява конкретна дейност или редица дейности. На организациите могат да се задават редовно целеви равнища по конкретни аспекти от изпълнението им - финансова възвръщаемост, ефикасност, качество на предоставяните услуги, и т.н. - спрямо които се следи и оценява тяхното изпълнение.
Programme evaluation Оценка на програма	Процесът, чрез който дейностите, предприемани от министерства и агенции се оценяват спрямо набор крайни цели или критерии. Тя може да включва оценка на крайни резултати от програмата. Оценката на програма може да се извършва редовно. Може да има вътрешни оценки, или може да се извършват от трети страни, като например министерството на финансите, ВРИ, или външен консултант.
Principle of additionality Принцип на допълнителността	Допълнителност означава, че средствата на Европейската общност не трябва да заместят, а следва да допълват националните фондове за регионални политики.
Principle of subsidiarity Принцип на спомагателност	Принципът на спомагателност е предназначен да осигури решенията да се вземат колкото се може по-близо до отделния гражданин и извършването на постоянни проверки дали действия на равнище на Общността са оправдани в све

тлината на наличните възможности на национално, регионално или местно равнище. Конкретно, това е принципът, чрез който Съюзът не предприема действия (освен в областите, които попадат в изключителните му компетенции), освен ако не са по-ефективни от действията, предприемани на национално, регионално или местно равнище. Той е тясно обвързан с принципите на съразмерност и необходимост (proportionality and necessity), които изискват всяко действие на Съюза да не превишава необходимото за постигане на крайните цели на Договора.

Risk analysis/assessment  
Анализ/преценка на риска

Систематичен процес за преценка и интегриране на професионални съждения за вероятни неблагоприятни условия и /или събития. Процесът на преценка на риска следва да предостави средства за организиране и интегриране на професионални съждения за разработването на работен план.

Supreme Audit Institution ("SAI")  
Висша одиторска институция ("ВРИ")

Отнася се до всяка организация, определяща норми за одиторска работа. Самата организация зависи от конкретния обхват на одита.

Traditional own resources  
Традиционни собствени ресурси

Традиционните собствени ресурси на ЕС се отнасят до митата и вносните митнически такси за земеделска продукция. Виж Собствени ресурси.

Приложение 4. Някои наредби на ЕС засягащи бюджетирание, финансов контрол и външна оди

т

<p>Първичен закон</p>	
<p>Наредба/директива и т.н. ДЕО<sup>43</sup>, член 5 ДЕО, член 155 ДЕО, членове 188а-188с ДЕО, членове 199-200 ДЕО, член 209а</p>	<p>Предмет Установяване на общи задължения на страните-членки Задължения и отговорности на Европейската комисия Разпоредби за Европейската сметна палата Финансови разпоредби Борба срещу измами</p>
<p>Вторичен закон</p>	
<p>Бюджетиране</p>	
<p>Наредба/директива и т.н. 1231/77</p>	<p>Предмет Финансова наредба от 21 декември 1977 г., приложима за общия бюджет на Европейските Общности (Прилага на чрез 3418/93)</p>
<p>3418/93</p>	<p>Наредба на Комисията (Евроатом, ЕОБС, ЕО) -3418/93 от 9 декември 1993 г., излагаща подробни правила за приложението на определени разпоредби на Финансовата наредба от 21 декември 1977 г.</p>
<p>94/729</p>	<p>Решение на Съвета (ЕО, Евроатом) от 31 октомври 1994 г. по бюджетната дисциплина.</p>
<p>Институционално споразумение</p>	<p>Бюджетна дисциплина и подобряване на бюджетните процедури</p>
<p>Разходи</p>	
<p>Наредба/директива и т.н. 729/70</p>	<p>Предмет Наредба (ЕИО) №729/70 на Съвета от 21 април 1970 г. по финансирането на общата земеделска политика</p>
<p>Собствени ресурси</p>	
<p>Наредба/директива и т.н. 88/376</p>	<p>Предмет Решение на Съвета (ЕИО, Евроатом) от 24 юни 1988 г. по системата на собствени ресурси на Общностите (Прилагана чрез 1552/89)</p>
<p>1552/89</p>	<p>Наредба на Съвета (ЕИО, Евроатом) №1552/89 от 29 май 1989 г., прилагаща Решение 88/376/ЕИО, Евроатом по системата на собствени ресурси на Общностите</p>
<p>1553/89</p>	<p>Наредба на Съвета (ЕИО, Евроатом) №1553/89 по дефинитивни единни мерки за събиране на собствени ресурси натрупвани от данък добавена стойност</p>
<p>89/130</p>	<p>Директива на Съвета (ЕИО, Евроатом) от 13 февруари 1989 г. по хармонизация на съставянето на брутният национален продукт по пазарни цени</p>
<p>94/728</p>	<p>Решение на Съвета (ЕО, Евроатом) от 31 октомври 1994 г. по системата на собствени ресурси на Европейските общности</p>

<sup>43</sup> Договор на Европейските икономически общности, известен също като Римски договор.

Финансов контрол и външен одит

Наредба/директива и т.н.	Предмет
2988/95	Наредба на Съвета (ЕО, Евроатом) №2988/95 от 18 декември 1995 г. по защитата на финансовите интереси на Европейските общности
2185/96	Наредба на Съвета (Евроатом, ЕО) №2185/96 от 11 ноември 1996 г. засягаща проверки на място и инспекции, извършвани от Комисията, за да защитят финансовите интереси на Европейските общности срещу измама и други нередности

Земеделие

Наредба/директива и т.н.	Предмет
1663/95	Наредба на Комисията (ЕО) №1663/95 от 7 юли 1995 г. излагаща подробни правила за приложение на Наредба на Съвета (ЕИО) №729/70 по отношение на процедура за заверка на балансите на раздел ЕФЗНГ-гаранции
4045/89	Наредба на Съвета (ЕИО) №4045/89 от 21 декември 1989 г. по щателна проверка от страните-членки на транзакции, формиращи част от системата на финансиране от Гаранционния раздел на Европейския фонд за земеделско насочване и гаранции
307/91	Наредба на Съвета (ЕИО) №307/91 от 4 февруари 1991 г. по укрепване на следенето на определени разходи, минавани по сметката на Гаранционния раздел на Европейския фонд за земеделско насочване и гаранции
3508/92	Наредба на Съвета (ЕИО) №3508/92 от 27 ноември 1992 г. установяваща интегрирана административна и контролна система (ИАКС) за определени схеми за помощ и от Общността (Прилагани чрез 3887/92)
3887/92	Наредба на Комисията (ЕИО) №3887/92 от 23 декември 1992 г. излагаща подробни правила за приложение на интегрираната административна и контролна система за определени схеми за помощи от Общността
723/97	Наредба на Съвета (ЕО) №723/97 от 22 април 1997 г. по прилагането на програми за действия на страните-членки по контрол на разходи от раздел ЕФЗНГ-гаранции
515/97	Наредба на Съвета (ЕО) №515/97 засягаща взаимна помощ между властите на страните-членки и сътрудничество между тези власти и Комисията за осигуряване на коректно приложение на митническото - и земеделското законодателство
386/90	Наредба на Съвета (ЕИО) №386/90 от 12 февруари 1990 г. по следенето, провеждано по време на износ на земеделски продукти, получаващи добавки или други суми

Структурни фондове

Наредба/директива и т.н.	Предмет
2052/88	Наредба на Съвета (ЕИО) №2052/88 от 24 юни 1988 г. по задачите на Структурните фондове и ефективността им и по координация на дейностите им между самите тях и с операциите на Европейската инвестиционна банка





## Приложение 5. Списък на съкращения

ACA	Austrian Court of Audit = Rechnungshof - Австрийска сметна палата
ACCT	Agence Comptable Centrale du Trésor (French Accounting Agency of the Treasury) - Френска счетоводна агенция на Трезора
ACOFA	Agence Centrale des Organismes d'Intervention dans le Secteur Agricole (French Central Agency of Guidance Organisations in the Agricultural Sector) - Френска централна агенция за насочване в земеделския сектор
AMA	Agrarmarkt Austria (платежна агенция по ОЗП в Австрия)
AMS	Arbeitsmarktsservice (Austrian Public Employment Service) - Австрийска служба по публична заетост
ATS	Austrian Schillings = Sch, Österreichische Schilling - австрийски шилинги
BCC	Budgetary Control Committee of the European Parliament - Комитет по бюджетен контрол на Европейския парламент
BHG	Bundeshaushaltungsgesetz (Austrian Federal Budget Act) - Австрийски закон за Федералния бюджет
BHV	Bundeshaushaltsverordnung (Austrian Federal Budget Ordinance) - Австрийска Наредба за Федералния бюджет
C&AG	Comptroller and Auditor General (United Kingdom) - Генерален контролор и одитор, (Обединено Кралство)
CAP	Common Agricultural Policy
ОЗП	- обща земеделска политика
CEC	Council of the European Communities - Съвет на Европейските общности ИЛИ
ЦЕС	Central European Countries - централно-европейски страни
CICC	Commission de Co-ordination des Contrôles Communautaires (French Co-ordination Commission of the Community Controls) - Френска координационна комисия по контрол на Общността
CNASEA	Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (French National Centre for Planning of Farms Structures) - Френски национален център за устройство на селскостопански структури
COCOLAF	UCLAF's Advisory Committee for the Co-ordination of Fraud Prevention - Консултативен комитет на ЕС по мерки против измамите
COREPER	Committee of Permanent Representatives of the European Union
КППЕС	- Комитет на постоянните представители в Европейския съюз
CSF	Community Structural Frameworks - Структурни рамки на Общността
DAFSE	European Social Fund Affairs Department - Управление по работите на Европейския социален фонд
DAS	Declaration d'Assurance
Д-У	- Декларация - уверение, френското наименование - Виж SOA
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (French Delegation for Regional Planning)

	- Френска делегация по териториално устройство и регионално планиране)
DB	Draft Budget - Проектно-бюджет
DFID	British Department for International Development - Британското ведомство за международно развитие
DG V	Directorate-General V (Employment, Industrial Relations & Social Affairs) of the European Commission
ГД V,	- Генерална дирекция V (Заетост, промишлени отношения и социално дело) на Европейската комисия
DG VI	Directorate-General VI (Agriculture) of the European Commission
ГД VI	- Генерална дирекция VI (Земеделие) на Европейската комисия
DG IX	Directorate-General IX (Personnel and Administration) of the European Commission
ГД IX	- Генерална дирекция IX (Персонал и администрация) на Европейската комисия
DG XVI	Directorate-General XVI (Regional Policies) of the European Commission
ГД XVI	- Генерална дирекция XVI (Регионални политики) на Европейската комисия
DG XIX	Directorate-General XIX (Budgets) of the European Commission
ГД XIX	- Генерална дирекция XIX (Бюджети) на Европейската комисия
DG XX	Directorate-General XX (Financial Control) of the European Commission
ГД XX	- Генерална дирекция XX - Финансов контрол - на Европейската комисия
DGCRF	Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la R�pression des Fraudes (French General Department of Competition, Consumption and Fraud Repression) - Френска Генерална дирекция по конкуренция, потребление и борба с измамите
DGDDI	Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects (French General Department of Customs and Indirect Duties) - Френска Генерална дирекция по мита и акцизи
EAGGF	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund
ЕФЗНГ	- Европейски фонд за земеделско насочване и гаранции (= на френски FEOGA)
ЕС	European Community
ЕО	- Европейска общност ИЛИ European Commission - Европейска комисия ИЛИ European Council Европейски съвет
ЕСА	European Court of Auditors
ЕСП	- Европейска сметна палата (= на френски ССЕ)
ЕСОФИН	Economic & Finance Council of Ministers
СМИФ	- Съвет на министрите на икономиката и финансите
ЕСС	European Coal and Steel Community
ЕОВС	- Европейска общност за въглища и стомана
ЕКУ	European Currency Unit - екю, Европейска валутна единица (днес - Евро)
ЕДФ	European Development Fund

EEA	- Европейски фонд за развитие European Economic Area
ЕИЗ	- Европейска икономическа зона European Economic Community
ЕЕС	- Европейска икономическа общност European Economic Space
ЕИО	- Европейско икономическо пространство
EES	- Европейско икономическо пространство
EIB	European Investment Bank
ЕИБ	- Европейска инвестиционна банка
EMS	European Monetary System - Европейска валутна система - Състои се от две части: екю, (ЕС U) и Механизъм на обменни курсове, (ERM)
EMU	Economic and Monetary Union of the EC
EMC	- Икономически и монетарен съюз на ЕО - известен и като European Monetary Union, Европейски монетарен съюз
EP	European Parliament - Европейски парламент
ERDF	European Regional Development Fund
ЕФРР	- Европейския фонд за регионално развитие
ERM	Exchange Rate Mechanism - Механизъм на обменни курсове
ESA	European Standards for Accounting - Европейски стандарти за счетоводна отчетност
ESF	European Social fund
ЕСФ	- Европейски социален фонд
EU	European Union
ЕС	- Европейски съюз
EURATOM	European Atomic Energy Community
ЕОАЕ или ЕВР	- Европейска общност за атомна енергия
ОАТОМ	
EUROSAI	European Organisation of Supreme Audit Institutions - Европейска организация на Висшите одиторски институции
EUROSTAT	Statistical Office of the European Communities
ЕВРОСТАТ	- Статистическа служба на Европейските Общности
FEOGA	ЕФЗНГ - Виж EAGGF
FF	French Francs - Френски франкове
FIFG	Financial Instrument for Fisheries Guidance
ФМНР	- Финансов механизъм за насочване на риболова
FIM	Finnish Mark - Финландска марка
FIRS	Fonds d'Intervention et de Régulation du Marché du Sucre (Funds of Intervention and Regulation of the Sugar Market) - Фондове за намеса и регулиране на пазара на захар
GDP	Gross Domestic Product
БВП	- Брутен вътрешен продукт
GGE	General Government Expenditure
ОПР	- Общи правителствени разходи
GNP	Gross National Product
БНП	- Брутен национален продукт
IBAP	British Intervention Board for Agricultural Produce

БНСП	- Борд за намеса за селскостопанска продукция във Великобритания
ICLAF	Instance de Co-ordination de la Lutte Anti-Fraude (French Co-ordination Authority for the Fight Against Fraud) - Френски координационен орган за борба срещу измама
ICN	Institutions de Contrôle Nationale - Институции за национален контрол
IFADAP	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (Portuguese Agricultural and Fisheries Development Assistance and Financing Institute) - Португалски институт за финансиране и помощ за развитието на земеделието и риболова
IFAP	International Federation of Agricultural Producers - Международна федерация на земеделските производители
IGC	Inter-Governmental Conference
МПК	- Междуправителствена конференция
IGF	(Portuguese) Inspectorate General of Finance - Португалска Генерална инспекция по финанси
INGA	Portuguese National Agricultural Intervention and Guarantee Institute - Португалски Национален институт за земеделска намеса и гаранции
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (French National Institute of Statistics and Economic Studies) - Френски Национален институт по статистика и икономически проучвания)
INTERBEV	Association Nationale Interprofessionnelle du Bétail et des Viandes (French National Interprofessional Association for Cattle and Meat) - Френска национална междупрофесионална асоциация за говедовъдство и месо
INTERLAIT	Association Nationale Interprofessionnelle du Lait (French National Interprofessional Association for Milk) - Френска национална междупрофесионална асоциация за мляко
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions - Международна организация на Висшите одиторски институции
ISC	Institutions Supérieures de Contrôle
ВРИ	- Висши контролни институции - на английски SAI)
IT	Information Technology - Информационни технологии
MoA	Ministry of Agriculture (Министерство на земеделието)
MЗ	
MoF	Ministry of Finance
МФ	- Министерството на финансите
MS	Member State of the European Union - Страна-членка на Европейския съюз
MUS	Monetary Unit Sampling - Изпитване на монетарна единица
NAI	National Audit Institution - Национална одиторска институция
NAO	National Audit Office - Национална одиторска служба

NATO	North Atlantic Treaty Organisation
HATO	- Северо-атлантически пакт
ONIC	Office National Interprofessionnel des Céréales (French National Interprofessional Office for Cereals) - Френска Национална междупрофесионална служба за зърнени култури
ONILAIT	Office National Interprofessionnel du Lait et des Produits Laitiers (French National Interprofessional Office for Milk and Dairy Products) - Френска национална междупрофесионална служба за мляко и млечни продукти
OR	Own Resources
CP	- Собствени ресурси
ЦСТАТ	Österreichisches Statistisches Zentralamt (Austrian Central Statistical Office) - Австрийска централна статистическа служба
PAC	Public Accounts Committee - Комитет по публични баланси - в няколко парламента
PDB	Preliminary Draft Budget - Предварителен проекто-бюджет
PMU	Project Management Unit
ЗУП	- Звено за управление на проекти
PR	Permanent Representation in Brussels - Постоянно представителство в Брюксел
PRG	Commission's Group of Personal Representatives of Finance Ministers on SEM 2000
ГЛП	- Група на личните представители на финансовите министри по SEM 2000)
PSA	Finnish Parliamentary State Auditors - Финландски парламентарни държавни одитори
RR	Swedish Parliamentary Auditors = Riksdagensrevisorer - Шведски парламентарни одитори
RRV	Swedish National Audit Office = Riksrevisionsverket - Шведска национална сметна палата
SAI	Supreme Audit Institution
ВПИ	- Висш одиторски орган
SCA	Special Committee for Agriculture
СКЗ	- Специален комитет за земеделие
SEK	Swedish krona - Шведска крона
SEM 2000	Sound and Efficient Management Programme - "Разумно и ефективно управление 2000" - Програма за реформа на финансовото управление
SF	Structural Fund
СФ	- Структурни фондове
SGAR	Secrétaire Général pour les Affaires Régionales (French General-Secretary for Regional Affairs) - Френски Генерален секретар по регионални работи
SGCI	Secrétariat du Comité Interministériel pour les Questions Européennes (French Secretariat of the Interministerial Committee on European Economic Questions) - Френски Секретариат на Междуминистерския комитет по Европейски въпроси

SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries
СИГМА	- Подкрепа за усъвършенстване на администрирането и управлението в страните от централна и източна Европа
SME	Small and Medium-sized Enterprises
МСП	- Малки и средни предприятия
SOA	Statement of Assurance
Д-У	- Декларация - уверение = на френски DAS
SPD	Single Programming Document
	- Единичен програмен документ
TEN	Trans European Networks
ТЕМ	- Транс-европейски мрежи
UCLAF	European Commission's Unit for the Co-ordination of Fraud Prevention
	- Звено на Европейската комисия за координация на предотвратяването на измами
VAT	Value Added Tax
	- ДДС, Данък добавена стойност
ZA/E	Zollamt Erstattungen (Austrian Customs Authority)
	- Австрийски митнически власти

## Приложение 6. Членове на наставляващата група

### АВСТРИЯ

Г-жа Едит ПЕТЕРС, Старши икономист  
Министерство на финансите  
Ms. Edith PETERS, Senior Economist  
Ministry of Finance

Г-н Ханс-Петер ТУШЛА, Одитор  
Сметна палата Австрия, Управление по европейски дела  
Mr. Hans-Peter TUSCHLA, Auditor  
Rechnungshof Austria, Department of European Affairs

### ДАНИЯ

Г-н Ханс АНДЕРСЕН, Началник-отдел  
държавен одит  
Mr. Hans ANDERSEN, Head of Division  
Rigsrevisionen

### ОБЕДИНЕНО КРАЛСТВО

Г-н Ник ИЛЕТ, Началник финанси на ЕС  
Н.В. Хазната  
Mr. Nick ILETT, Head EU Finances  
HM Treasury