

(
СИГМА
ОБЩО РАЗПРОСТРАНЕНИЕ
OCDE/GD(97)163

ЕФЕКТИ ОТ ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Част 1: Бюджетиране и финансов контрол

ДОКЛАДИ СИГМА: № 19

EMBED Word.Picture.8 \s

Без поверителност

OCDE/GD(97)163

ЕФЕКТИ ОТ ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

ЧАСТ 1: БЮДЖЕТИРАНЕ И ФИНАНСОВ КОНТРОЛ

ДОКЛАДИ НА СИГМА: № 19

Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)
Париж

56410

Целият 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 насърчат у служителите в публичния сектор придържане към ценностите на демокрацията, етиката и спазването на законовите 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 "Дондуков" 53, 1000 София, т. 981 67 90, 981 87 93, email: club2000@bulnet.bg и club2000@primasoft.bg

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

Гледниците, 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 № 20 Ефекти от присъединяването към Европейския съюз - Част 2, Външни одити, за въздействието на присъединяването върху външните одити.

Целта на тези публикации е да помогнат на централно- и източно-европейските стран. 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 обобщят 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 бюджетниране, 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 à l'Union européenne - Partie 1, processus de budgétisation et compte financier* (Documents SIGMA: № 19).

Докладът се публикува с мандата на Генералния секретар на ОИСР.

SIGMA-OECD, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France
Tel. (33.1) 45.24.79.00; Fax (33.1) 45.24.13.00
e-mail: sigma.contact@oecd.org; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>
СЪДЪРЖАНИЕ

ОБЗОР НА ПРОБЛЕМА

От К. Дж. Кери

1.

Съблюдаването на бюджетните, финансово-контролните и одиторските изисквания на ЕС е едно от основните задължения за членовете на ЕС. То може да повлече след себе си обширни изменения на националните бюджетни процедури на новата страна-членка. Този обзорен доклад по проблема се позовава на самостоятелните национални доклади, които описват по-подробно опита на подбрани страни-членки на ЕС. Той се допълва с публикацията доклад на СИГМА № 20 Ефекти от присъединяването към Европейския съюз - Част 2, Външни одити, за въздействието на присъединяването върху одитите. И в двата случая възприетият подход е чрез анализ на подбрани моменти за размисъл и разисквания.

2.

СИГМА вярва, че при натрупване на фонд с отзиви по бюджетните и финансово-контролните изисквания на членството от различни страни-членки, би могло да се извлекат поуки от страните-кандидатки от централна и източна Европа, както и да се маркират проблеми за евентуално бъдещо разглеждане в контекста на провежданата програма на ЕС за реформа на финансовото управление.

3.

В пречистен вид, обзорният доклад предлага част от натрупания в страните-членки опит. Той по необходимост е както опростен, така и избирателен. За едно пълно разбиране на бюджетните и финансово-контролните изисквания на ЕО нищо не може да замени изучаването на съответното законодателство, описано в Приложение 4.

4.

Доскоро, правото на ЕО не се опитваше да налага конкретни механизми за бюджетно управление на национално равнище и оставяше на страните-членки широка степен на свобода при решаване как най-добре да интегрират потоците средства от и към бюджета на ЕС със собствените си национални финанси. Тази ситуация сега може да се промени.

5.

През последното десетилетие, механизмите за управление на финансите на ЕО са бил и фокус за продължаващи разисквания сред институциите и между страните-членки. Въвеждани са важни реформи с цел повишаване на отговорността и ефективността на усвояваните средства. Разширяването и предшестващите го преговори навярно ще дадат допълнителен тласък на процеса за реформиране и на бюджетните правила на ЕО, и на някои от основните политики и за разходите понасяни от бюджета на ЕО, особено земеделската политика и Структурните фондове. Тези доклади показват, че специално за някои наскоро приобщени към ЕС страни, при съединяването може да е един от компонентите в процеса на фундаментална реформа на националните политически структури и финансови системи. В такива случаи, процесите на реформи в ЕС и на национално равнище може взаимно да се подкрепят.

1. Бюджетът - обзор

6.

Комисията и Съветът, и парламентът имат свой принос в процеса, чрез който ежегодно се приема бюджета на ЕС, като парламентът има последната дума в повечето области. Процесът е дълъг и сложен. Запознаването с него е съществено важен приоритет за всяка нова страна-членка.

7.

Целият бюджетен приход на ЕО идва от страните-членки, които извършват и повече от 80 на сто от разходите му, въпреки че Комисията си запазва крайната отговорност по прилагане на бюджета. От гледна точка на страната-членка, някои бюджетни разходи на ЕО заместват еквивалентни национални разходи. Това важеше за повечето от разходите на ЕС в подкрепа на селското стопанство и все още е вярно за част от тях. Има и други разходи, които се извършват доказуемо и преднамерено в допълнение към еквивалентните национални програми. Най-ясна илюстрация са Структурните фондове (СФ).

8.

За всеки даден размер на бюджета на ЕО, размерът на вноската на страната-членка (и разпределението ѝ между различните приходиизточници) е определен а priori според правото на ЕО. Но общият бюджет, разбира се, е въпрос на преговори между страните-членки и между институциите. Размерът, до който отделната страна-членка има право на бюджетни и други постъпления от бюджета на ЕС е в значителна степен въпрос на преговори.

9.

Има нужда страната-членка да се подготви за изпълнение на три главни вида функции и във връзка с бюджета на ЕС:

Информационна функция: страната-членка се нуждае от надеждна информация, в достъпна форма, за да следи и прогнозира въздействието на бюджета на ЕС върху държавния си бюджет. Тя е и основен източник на бюджетни данни за Комисията, особено на прогнози за собствените ресурси, движенията на земеделските запаси и хода на изпълнение на програмите по СФ. Страните-членки имат общо задължение по член 5 на Римския договор (което ще се затвърди и с Амстердамския договор) да помагат на Комисията в задължението ѝ по управление на бюджета.

Преговаряща функция: в свой собствен интерес страната-членка ще желае да води преговори: (а) като член на Съвета, за размера и устройството на бюджета; и (б) като член на Съвета и двустранно с Комисията, за да максимизира изгодите си от СФ.

Спазваща функция: страната-членка задължително трябва да спазва всички съответни правила на ЕС за събиране и превеждане на бюджетните приходи на ЕС и за надлежно управление на фондовете, получавани от бюджета на ЕС. Тя трябва да е бдителна при предотвратяване, разкриване и докладване на измами и нередности с фондове на ЕС. Комисията изисква от страната-членка не само да спазва правилата, но и да е в състояние да докаже след събитието, въз основа на документални доказателства или други свидетелства, че ги е съблюдала.

10.

За страни, подали заявка за членство, има вероятност ефективното изпълнение на тези функции да изисква значителни промени в механизмите на управление и изразходване на някои допълнителни ресурси. Особено уместни са счетоводните и одиторските експертни умения и изчислителните ресурси. Надали има сезон през годината, през които бюджетни дейности от един или друг характер да не са на дневен ред в Съвета в Брюксел на равнище министри или служители. Обхватът на интересите, засягани от бюджета на ЕС и бързината на отговора, която се изисква от националните представители в Брюксел правят наложително за страната-членка да разполага с ефективни процедури за координиране на вижданията на различните правителствени служби.

2. Страната-членка като вносител

11.

Впечатлението, създавано от националните доклади е, че приспособяването към изиск

ванията на системата за "собствени ресурси" (виж Приложение 3 "Списък на полезни термини") е било трудно усилие за повечето от страните-членки.

12.

Бъдещата страна-членка ще трябва да пригоди уредбата на граничното и вътрешното си данъчно облагане, за да предоставя на ЕС изискваните суми от собствени ресурси (всички мита и вносни митнически такси за земеделска продукция) и изисквания дял от прихода по ДДС. Например, за португалските власти, както и за властите на други страни, един от най-сериозните проблеми на присъединяването беше необходимостта да се усъвършенстват уменията на служителите в митническата администрация на всички равнища. Възприетото решение бе провеждане на обширен курс на обучение в Комисията за митнически служители. Присъединяването към ЕС ще включва и приемането на равнищата на ЕС за такси и мита (предмет на всяко преходно споразумение). Австрийските власти отбелязват от опит в техния национален доклад: "Една от съществените задачи при подготовка на присъединяването е да се предвиди във времето приспособяването на националното законодателство относно митническите въпроси". То ще влече след себе си и въвеждането на система на косвено данъчно облагане за ДДС там, където такава система още не съществува.

13.

Предоставянето на данни за БНП, съвместими с ЕС, може също да предизвика затруднение за новите страни-членки. Шведските власти са коментирали: "По отношение на различните видове плащания, които съставляват [шведската вноска от] собствени ресурси в бюджета на ЕС, най-сложно е плащането на ДДС и изисква нови изчисления и добра статистическа документация.... От съществено значение е и да се нагоди системата на национално счетоводство по такъв начин, че да може да достави изискваната информация за изчисление на плащането, основано се на БНП."

14.

Докато цялостното развитие на вноската на страната-членка в бюджета на ЕС е въпрос за държавното министерство на финансите, управлението на съставлящите я части е вероятно да въвлече различни агенции и структури. Сред заинтересованите компетенции са земеделската политика, митниците, косвеното данъчно облагане и статистиката. Повечето страни-членки са счели за необходимо да учредят специализирано звено в бюджетния раздел на министерството на финансите за координация на всички действия във връзка с изчисляване, докладване и плащане на вноските им. Шведският опит е типичен: "По наше мнение, важно е работата по вноската да е напълно координирана. Тази координация следва да се върши в министерството на финансите. Това дава възможност не само да се получи цялостна картина, но и да се изградят добри взаимовръзки с Комисията и се обособи неин събеседник. Това прави нещата еднакво по-лесни и за Комисията, както и за националната публична администрация."

15.

Така наречените "традиционни собствени ресурси" (всички постъпления от такси и мита без 10 на сто такса по събирането) юридически са собственост на Общността. Страната-членка действа като представител на Общността при събиране на тези средства и осигуряване на постъпването им в Комисията. Следователно тези средства задължително трябва да се превеждат пряко на Комисията, заобикаляйки националните бюджетни процедури. Някои страни-членки използват проформа перо в държавния бюджет, за да информират парламента си за числата.

3. Страната-членка като ползвател

а) Земеделският (гаранционният) фонд

16.

Този фонд отчита около половината от общите разходи на бюджета на ЕС. Ежедневното управление на разходите е прехвърлено на страните-членки, като Комисията изцяло им ги възстановява. Има срок от минимум 25 месеца между изплащането на средства на ползвателите им и възстановяването им от Комисията. Новата страна-членка, следователно трябва да е подготвена да обезпечи финанси за първоначалния старт.

17.

Всяка от разнообразните мерки, финансирани от Фонда е дефинирана в постоянно специфично законодателство (наредба на Съвета и/или на Комисията). Годишният бюджет отпуска достатъчно средства, за да успеят страните-членки да изпълнят задълженията си към ползвателите съгласно различните мерки. Разходите по някои мерки, особено при тези, насочени към подкрепа на цените, са променливи и трудно предсказуеми. Многобройни работни групи в Брюксел се опитват да следят разходите от месец на месец, докато други работни групи разглеждат предложения на Комисията за ново, или за изменение и допълнение на съществуващото законодателство - типично с оглед заздравяване на финансовия и счетоводен контрол в страните-членки и намаляване на риска от измами. Тази дейност поставя значителни изисквания пред времето (и уменията за преговори) на селскостопанските и бюджетни експерти на страната-членка.

18.

Като механизъм за изплащане към ползвателите на постъпленията от Фонда, страната-членка е задължена да учреди една или повече платежни агенции. Статут на платежна агенция се дава официално (от страната-членка) само на органи, които могат да докажат способност за поддържане на високи стандарти на счетоводна отчетност, финансово управление и финансов контрол. Критериите, които страната-членка трябва да приложи при решаване дали да се даде статут на платежна агенция, бяха подробно изложени в една наредба от 1995 г. (Наредба 1663/95). Страната-членка е задължена да подбере и заверяващ орган (който трябва да е оперативно независим от платежната агенция и не е необходимо да е от публичния сектор) за одит на годишните баланси на всяка платежна агенция.

19.

Чрез процедурите по така наречената "заверка на баланса", Комисията преглежда годишните счетоводни отчети на платежната агенция - в светлината на одита от заверяващия орган. Допълнително и отделно от годишните счетоводни отчети, Комисията може да подложи разпореждането на платежната агенция с фондове на ЕС на по-щателен одит за спазване правилата на ЕС. Този тип одит често обхваща повече от една страна-членка. Ако Комисията открие свидетелства, че платежната агенция не е спазвала правилата на ЕС, тя намалява финансирането на агенцията за текущата година със сума, отразяваща оценката за загубите на фондове на ЕС според Комисията.

20.

Платежната агенция подлежи и на одит от Европейската сметна палата - органът за външен одит на ЕС. Палатата няма никакви преки правомощия да санкционира страните-членки, но нейните констатации, представяни пред Съвета и парламента, могат да доведат до това Комисията да си възстанови всякакви наредени плащания. От страните-членки все повече се очаква да отговорят на всяка критика от Европейската сметна палата (ЕСП) за управлението им на фондове на ЕС и да обясняват какво са направили за опривяване на нещата.

21.

Наредба 1663/95 представлява важна промяна на курса от предишната практика на ЕС да разрешава на страните-членки да тълкуват изискванията на ЕС по финансовия контрол в св

етлината на националните си административни традиции и практика. Тя също доказва, че не трябва да има несъвместимост между доктрината на помощник и задължението на Комисията за опазване на активите на Общността.

22.

Една платежна агенция има нужда от персонал, който е подготвен както по селско стопанското, така и по бюджетното законодателство на ЕС и от място в структурата на правителството, което им дава възможност и ги насърчава да координират работата си с колегите им в министерство на финансите. Платежната агенция най-вече се нуждае от служители, компетентни по финансово управление и структура, отдаваща дължимата тежест на изискванията за финансов контрол.

б) Структурните фондове

23.

Структурните фондове служат за съвместно финансиране на многогодишни програми в страните-членки. За разлика от разходите от Земеделския (гаранционен) фонд, които се характеризират с висока степен на автоматизъм, в изразходването на СФ има значителен елемент свобода на действие. Оптималното възползване от потенциални изгоди от СФ е трудоемко занимание за страните-членки - както поради тази причина, така и поради пространната координация, която се изисква за следване принципа на партньорство, който е в основата на всички дейности на СФ. Както отбелязва австрийският доклад: "Системата на "партньорство" е доста усложнена, поради множеството действащи лица на централно, регионално, местно равнище и в ЕС. Това предизвиква тежки работни натоварвания и финансови разходи и загуба на доверие към положителни в основата си инструменти. Тя не отговаря на идеалния принцип за прозрачна администрация и затормозява финансовия контрол."

24.

За държавните власти изготвянето на предложения за помощ включва и координация на вижданията на различни равнища и агенции на правителството и на неправителствени органи. Следенето на съществуващите програми е друга колективна дейност, в която участват представители на всички държавни, регионални и местни власти и на Комисията. Поради исторически причини, съществува известно припокриване между крайните цели, подкрепяни от различните фондове. Поради всички тези причини, кооперирането със СФ е довело до повишаване на работното натоварване и промени в процедурите на някои правителствени агенции в повечето страни-членки, а в някои случаи и до създаването на нови структури, като специалните звена за Европейския социален фонд (ЕСФ), основани от Обединеното кралство и португалските власти, в последния случай - преди присъединяването.

25.

По отношение на финансовия контрол, от страните-членки се изисква да проверяват ефективността и редовността на всички дейности, получаващи помощ от СФ и да съобщят на Комисията как предлагат да изпълняват това задължение. Те имат и конкретно задължение да удостоверят обосноваването на претенции за плащания, а при окончателни плащания да уреждат отделен сертификат.

26.

Тези задължения са не така всеобхватни и не така подробни както критериите, установени с наредба 1663/95 за упълномощаване на платежните агенции. Въпреки това, най-малкото в един случай (Швеция) те са били фактор, способствал за правителствено решение за учредяване на нови звена за вътрешни одити в главните правителствени агенции, отговорни за разпоредването с постъпления от СФ.

27.

Службите на Комисията могат и извършват одити на място на разходите на СФ в страните-членки и може също да изискат от страните-членки да извършат специфични разследвания. Има вероятност всяко свидетелство за нередности да доведе Комисията до настояване за връщане на средствата от получателя, а с нарастваща вероятност да се стигне и до чист финансов разход за страната-членка. Дейностите на СФ са също предмет на одит от Европейската сметна палата.

4. Координация на финансовия контрол в ЕС и на национално равнище

28.

Дейностите на различните финансово-контролни и одиторски служби в ЕС и на държавно равнище не винаги са били координирани за постигане на най-добър ефект. Отчасти, координацията е въпрос на въвеждане на график. Тя е въпрос и на методика. Например, преди реформите от 1993 г. службите на Комисията и страните-членки не винаги са били на единно мнение по относителната значимост на физическите и документалните проверки като свидетелство за редовността на определени типове търговски сделки, подкрепяни от Земеделските (гаранционни) фондове.

29.

Липсата на яснота за разделението на отговорностите между множеството финансово-контролни и одиторски служби в ЕСП, Комисията и страните-членки не е била в помощ на координацията. През последните години координацията е подобрена и едновременно са налице нараснали ангажименти на националните финансово-контролни и одиторски служби при опазване активите на ЕС. В този контекст благоприятен фактор - от страна на финансовия контролър на Комисията - е било едно отклоняване на тежестта от режима на предварителни одобрения към режим на избирателни последващи проверки от същия тип, пак извършвани от ЕСП и много държавни одиторски органи. Най-много това развитие се отбелязва в случая със Земеделския (гаранционен) фонд, при който реформата от 1995 г. придаде по-голяма прецизност на съответните функции на Комисията и националните платежни агенции.

30.

Във връзка със СФ, положението си остава по-неустановено. С оглед най-добро оползотворяване на всички финансово-контролни и одиторски служби на ЕС, финансовият контролър на Комисията покани страните-членки да подпишат протоколи, които биха координирали както графика, така и методиката на работа на финансово-контролните/одиторските служби на Комисията и на страните-членки. Това предложение предизвика някои затруднения за страните-членки с федерални конституции и/или децентрализирани системи на финансов контрол, но около половината от сегашните страни-членки вече са подписали протоколи, а преговорите с останалите са доста напреднали.

31.

Преговорите по протокола биха могли да осигурят на страната-заявител полезно вникване в обхвата и честотата на финансово-контролните работи, чието извършване ще се очаква от нея след присъединяването, в минималните стандарти, които Комисията ще очаква да се удовлетворят при тази работа, а така и в степента, до която може да се наложи укрепване на съществуващите финансово-контролни и одиторски служби преди присъединяването.

5. Обща структура за контрол?

32.

Държавният бюджет е главното средство, прилагано от настоящите страни-членки за отчитане на паричните потоци към и от бюджета на ЕС. Постъпленията от ЕС се вписват в приходната част на държавния бюджет (или понякога се показват като отрицателен разход), докато разходната част показва изплащането на същите средства на ползвателите и част (или понякога цялата) от националната вноска към бюджета на ЕС (вж. параграф 15 по-горе). Такова третиране не е изискване на правото на ЕС и има значителни разлики между практиката на страните-членки. Примерно, Обединеното кралство въвежда всички трансакции с бюджета на ЕС в разходната част на държавния бюджет. Финландските власти отчитат субсидиите за подкрепа на цените от Земеделския (гаранционен) фонд в отделен, извънбюджетен фонд за намеса, на който е дадено и собствено правомощие за отпускане на кредити. (Все пак има правила на ЕС относно начина, по който трябва да се третират потоците от фондове, засягащи бюджета на ЕС за целите на националните статистики.)

33.

Тъй като повечето страни-членки използват брутна отчетност в бюджетите си, това третиране води до нарастване на общите бюджетни суми и на приходите, и на разходите. Неправдоподобно е въпросните числа обосновавано да заместят цялостния анализ на бюджетното въздействие на ЕС, тъй като в повечето случаи те изпускат важна част от националната вноска и някои други приходи.

34.

От друга страна, тази практика има преимущество в удобството си и това е основната причина за страните-членки да я възприемат. Повечето потоци от фондове могат без затруднение да се разположат в съществуващи бюджетни пера. По-важно, от гледна точка на ЕС, тази практика подsigурява че същите защитни мерки и контрол са фактически приложими към бюджетните средства на ЕС, както и към националните. Договорът от Маастрихт изисква от страните-членки да са еднакво добросъвестни в защитата на ЕС и на националните финансови интереси.

35.

Това е добър пример за вида въпроси, които страните-кандидатки за членство биха могли неофициално да разискват с Комисията и подбрани страни-членки преди присъединяването. Страни, които все още не притежават съвсем действащи политики за селскостопанска и регионална подкрепа може да не видят никаква причина да канализират субсидии от ЕС през държавния си бюджет.

6. Изводи

36.

Националните доклади наблягат на важноста от ранно започване на планирането за членството в ЕС. Например Финландия е прекарала няколко години преди присъединяването си в разработване на процедурите си на финансово управление и бюджетиране, с оглед на гладкото и гъвкаво нагаждане към изискванията на членството в ЕС.

37.

Обучението на персонала е съществен елемент от подготовката. Националните доклад и (напр. Португалия и Швеция) подчертават важноста на езиковото обучение. Също така важно би могло да е обучението на умения за финансово управление.

38.

Преди всичко, националните доклади показват от какво първостепенно значение ще е

за страните-кандидатки да допълнят официалните си контакти с Комисията и страните-членки чрез тесни и непрекъснати неформални контакти на техническо равнище, както и на равнище висши служители и политици.

АВСТРИЯ
От Едит Петерс

1. Резюме на главата

39.

Този доклад се съсредоточава върху важните организационни промени, които претърпя австрийската държавна администрация, при създаването на солидни финансови взаимоотношения между Австрия и Европейската общност.

40.

Той представя държавната система на управление и главните бюджетни органи (по отношение на тяхната правоспособност да се занимават с дадена материя или "компетенция", върху решна организация и брой на персонала), както и финансовите ефекти от членството в ЕС върху държавния бюджет, включително пост-финансирането и последствията му върху процедурата на национално бюджетиране. Докладът описва как са прилагани финансовите директиви на ЕС в Австрия и какви методи са използвани за справяне със специфични проблеми.

41.

Членството в ЕС наложи само дребни изменения и допълнения на национални правилници за бюджетиране и финансов контрол, защото съществуващата система бе достатъчно гъвкава за задоволяване на изискванията. Понеже всички трансфери между Австрия и Общността се узаконяват във федералния бюджет, нямаше нужда от промени на бюджетното законодателство.

42.

За налагане на координация на националните позиции по разни политики на Общността с оглед финансовите им последствия и бюджетни ограничения и за запазване на националните приоритети и влияние върху процеса на вземане на решение на равнище ЕС, бяха издадени специални административни директиви засягащи сътрудничеството при бюджетиране и междутрасловата координация.

43.

Докладът дава и обзор на финансово-контролната система и начинът, по който в австрийската правителствена администрация са разпределени отговорностите и контрола на финансовите потоци към и от Европейския съюз. Поради децентрализираната федерална система на контрол, водеща до пряка отговорност за бюджетното управление на власти на федерално, провинциално (Lander) и местно равнище, подписването на "двустранния протокол" за финансов контрол над Структурните фондове отнема повече време, отколкото в повечето други страни в ЕС. Австрия се съсредоточава върху задоволяване на изискванията.

44.

Австрийската администрация съумя да посрещне нуждите, предизвикани от присъединяването без значителни организационни промени и със съществуващия персонал, поради високата ефективност и гъвкавост на публичния сектор.

45.

Все пак, бързите комуникации станаха изключително важни и трябваше да се вложат допълнителни инвестиции в информационни технологии. Днес сведенията текат ефективно между министерството на финансите, Европейската комисия, нашето Постоянно представителство в Брюксел и разходващите министерства благодарение на напълно оборудваните компютърни работни станции, свързвани в мрежа и електронния обмен на данни.

46.

Накрая, австрийският опит е, че на членството в ЕС следва да се гледа като на "жив" проблем. Всъщност, усъвършенстване на организацията и процедурите трябва да се провежда непрекъснато, вместо по еднократен повод по време на присъединяването.

2. Държавната система

2.1. Политическа и организационна структура на правителството

47. Австрия е децентрализирана федерална държава с три равнища на управление: централна държавна федерация или Bund; девет регионални власти (провинции или Lander); и йерархия от местни власти (общности, общини) във всяка провинция.

48.

Отговорностите на всяко равнище на управление са определени във федералната Конституция. Федерацията и всяка провинция си имат своя собствена конституция, парламент, правителство, администрация и бюджет. Общностите също могат да вземат независими решения по бюджетите си под надзора на съответната провинция.

49.

Централното правителство (Bund) отговаря, освен за друго, и за отбраната, правото и реда, университетите и гимназиите, изследванията, социалното осигуряване, пощенските услуги, железниците, поддръжката на главните пътища, както и за външните работи, включително и въпросите на Европейската интеграция. Централното правителство осигурява подкрепа и за социалните грижи, местния транспорт и болниците.

50.

Регионалните правителства (Lander) отговарят за основното образование, жилищното строителство, здравеопазването и социалните грижи, конкретно за стопанисване и финансиране на болниците.

51.

Някои области на отговорност попадат частично под Bund-а и частично под Lander-ите, като например регионалната политика и селското стопанство. Тази споделена отговорност оказва натиск върху Bund-а и Lander-ите за сътрудничество и координиране на съответните им политики.

52.

Общините са отговорни за детските градини и ясли, администрацията на училищата, местните пътища, водоснабдяването и канализацията. Допълнително, по-големите общини отговарят за по-широк кръг от услуги, включително болниците и социалните и културните бази.

53.

Поради компетенцията си по външните работи и работите на ЕС, Bund-ът - задължен

със специално конституционно правило - трябва да координира всички въпроси на ЕС, засягащи и другите равнища на управление.

54.

Финансовите аспекти на тази федерална структура са доста усложнени. Има два главни и законови текста, регулиращи финансовите отношения между централното правителство, провинциите и местните власти: устройствения фискален закон и закона за финансово изравняване. Последният (по-специално) постановява: разделянето на данъчните приходи; и междуправителствените трансфери (от централното правителство към другите равнища).

55.

Устройственият фискален закон възлага на федералния законодателен орган да взема решения по закона за финансово изравняване. В този случай, федералният парламент е задължен да следва специално правило, постановено с устройствения фискален закон - така наречен е 'принцип на еквивалентността'. Това означава, че всички правила за разделяне на данъчните приходи и отпускане на преводи от едно равнище на управление към друго, задължително трябва да отразяват фактическото разпределение на тежестите на публичната администрация и трябва да предпазват от претоварване възможностите на всяка власт (Bund, провинции и общности). Вследствие, досега закона за финансово изравняване е съставян по взаимно съгласие и решенията са вземани в спогодба между Bund-а, провинциите и представителите на общностите. Тази федерална правна спогодба обикновено остава в сила за няколко години.

56.

Настоящият закон за финансово изравняване трябваше да се коригира преди 1995 г. (първата година на членство в ЕС на Австрия) поради новата бюджетна тежест, произтичаща от вноските към бюджета на ЕС. Тази нова тежест трябваше да се раздели между трите равнища на управление.

57.

Както е обяснено по-горе, всяко равнище на управление е по принцип автономно и не зависимо, даже по бюджетни въпроси. Има обаче някои неформални институции и процедури, които помагат да се организира финансовото сътрудничество от бюджетна гледна точка между равнищата на управление. Този тип сътрудничество стана по-интензивен през последните две години, понеже правилата на бюджетна дисциплина, постановени с договора за ЕС, важат за всички публични бюджети на всички равнища на управление. Сега ЕС преговаря по пакт за стабилност и растеж, който ще е споразумение за ускоряване и засилване на правилата по договора за ЕС по бюджетната дисциплина. Bund-ът, Lander-ите и общностите са се споразумяли да постигнат правна спогодба на държавно равнище щом ЕС установи пакта за стабилност.

58.

В допълнение на бюджетната политика, Bund-ът и Lander-ите си сътрудничат по много въпроси, като например администрирането и предаването на финансови трансфери, осигурени от ЕС.

2.2. Федерално равнище и федералният бюджет

59.

Централното правителство е най-важният публичен орган, а федералният бюджет е най-големият от всички публични бюджети, т.е. около 70 на сто от целия публичен сектор.

60.

Федералният парламент има две камари: федералният парламент (Nationalrat) и парламентът на провинциите (Bundesrat). Федералният парламент е същинският законодателен орган. Парламентът на провинциите е федералната институция, чрез която провинциите участват в законодателството на Федерацията.

61.

Федералното правителство се оглавява от федералният Канцлер. Понастоящем федералното правителство се състои от 15 министерства. Правителствените функции са организирани към тези министерства. Повечето от тях са отговорни за предоставяне на крупни услуги, например образование, наука и изследвания, селско стопанство, отбрана, данъчно облагане и публичен транспорт. Само няколко министерства са малки организации и главно отговарят за регулиращи дейности. Повечето министерства са организирани в повече от едно управление, както и в голям брой подчинени агенции и ведомства.

2.3. Главните бюджетни органи

2.3.1. Министерство на финансите

62.

Централната отговорност по всички бюджетни въпроси се носи от министерството на финансите (МФ). МФ отговаря за финансовата и данъчната политика и следователно е общо отговорно за разходната и приходната части на бюджета и за управлението на целия бюджет. МФ подготвя годишния проекто-бюджет и средносрочната бюджетна програма.

63.

Друга компетенция на МФ е управлението на федералните фискални проблеми. МФ отговаря за координиране на бюджетните политики на Bund-a, Land-ите и общностите, както и за подготовка и изпълнение на закона за финансово изравняване.

64.

В МФ всички бюджетни дейности се координират от бюджетното управление. То отговаря за планиране на общите разходи, общото бюджетниране и контрол на разходите. Бюджетното управление с 50 професионалисти е подразделено на отдели. Отделът по финансово управление координира подготовката и изпълнението на бюджета, както и счетоводната отчетност. Отделът по бюджетна политика (3-ма души) отговаря за анализ, планиране на разходите и прогнозиране с насоченост към политиките.

65.

С членството в ЕС се учреди нов отдел по финансови аспекти на регионалните и структурни политики (5 души). Този отдел има важна функция по изпълнение и следене на постъпленията и разходите в рамките на общите структурни политики.

66.

Седем отдела изготвят бюджетите за разходващите министерства и следят и контролират изпълнението им. По отношение на европейската интеграция, отделът за земеделски бюджет (5 души) е най-важния.

67.

На последно място, но не и по значимост, отделът по финанси на ЕС (5 души), отговаря за координиране на всички бюджетни въпроси засягащи членството в ЕС: вътре в бюджетния отдел; между министерство на финансите и разходващите министерства; и между трите ра

равнища на управление (Bund, Lander и местните равнища). Тази отговорност включва: подготовка и изпълнение на всички решения на държавно равнище засягащи бюджета на ЕС; координиране и администриране на така наречените "собствени ресурси"; и координиране на бюджетните политики между трите равнища на управление.

2.3.2. Ролята на ресорните министерства, федералният канцлер и кабинета

68.

Разходващите министерства трябва да подготвят и да изпълняват всички национални политики в своята сфера на компетенции, включително всички решения, които се вземат на равнище ЕС. Всички министерства са упълномощени да изпълняват съответните им раздели от федералния бюджет на своя собствена отговорност. За да се даде право на министъра на финансите да изпълнява задълженията си по управление на цялостния бюджет, той е овластен - чрез Конституцията - да участва в различни аспекти на бюджетното управление на отделните министри.

69.

Всички правителствени решения се вземат колективно и единодушно в кабинета, по-специално очертаванията на средносрочната бюджетна политика, така наречената бюджетна програма и годишния проекто-бюджет. Най-важната цел на сегашната бюджетна програма е да се изпълнят критериите от Маастрихт.

70.

Насоките за годишния бюджет се изготвят от министъра на финансите на базата на бюджетната програма. Преговорите по разходите и мерките за консолидиране се провеждат между министъра на финансите, неговия държавен секретар и отговорния разходващ министър. Проблемите, които не могат да се уредят двустранно се отнасят към кабинета, който се оглавява от федералния канцлер. Накрая, кабинетът одобрява правителствения проекто-бюджет, който се внася в парламента от министъра на финансите.

71.

Що се отнася до политиките на ЕС, само решения с голяма значимост задължително трябва да се вземат колективно от кабинета, като въпрос на координация. Най-последните решения, дори тези по проблеми на ЕС, бяха взети от отговорния министър. Все пак, обаче, тези решения се взеха едва след координиране с други заинтересовани министерства, по-специално с МФ.

2.3.3. Функция на парламента

72.

Парламентът взема под внимание бюджетната програма, но няма правомощия да одобрява или дори да влияе на съдържанието ѝ.

73.

Всички приходи и разходи на централното правителство трябва ежегодно да се одобряват от парламента. Проектно-бюджетът е структуриран на около 2 000 бюджетни пера: 1 300 за приходите и 700 за разходите.

74.

Понеже всички вноски към бюджета на ЕС и почти всички постъпления от бюджета на ЕС са включени във федералния бюджет, парламентът има пълна информация за тези тран

сфери. Все пак, по правни причини вноските към бюджета на ЕС не могат - и не трябва - да се влияят нито от бюджетните правомощия, нито от законодателните действия на парламента.

75.

Това изискване води до ограничаване на възможностите за маневри в бюджетната политика, както и правомощията на всички бюджетни органи.

2.4. Ефекти от членството в ЕС върху австрийския бюджет

76.

Приложение 2 показва вноските към и постъпленията от бюджета на ЕС. Целият федерален бюджет възлиза на около 800 милиарда шилинга. Австрия трябваше да внесе и през 1995 г., и през 1996 г. приблизително 25 милиарда шилинга към бюджета на ЕС, нейните така наречени "собствени ресурси". За 1997 г. очакваме да внесем 30 милиарда шилинга.

77.

Постъпленията от ЕС възлизат средно годишно на около 15 милиарда шилинга. Следователно Австрия е един от най-големите вносители в бюджета на ЕС; нетният ѝ принос възлиза на около 0.4 до 0.5 на сто от БНП.

78.

Ефектите на членството в ЕС върху бюджетите на Австрия не се ограничават само до тези трансфери. Три други ефекта промениха структурата на федералния бюджет:

79.

Компетенциите по общата земеделска политика, включително мерките по финансиране, са изключително в ръцете на ЕС. Следователно, всички селскостопански мерки в сферата на пазарното регулиране се бюджетират и в двете части на федералния бюджет, като така не натоварват нетно държавния земеделски бюджет. Някои от тези мерки трябва да се финансират съвместно от страните-членки и тези разходи остават в тежест на държавата. Тази тежест се разпределя между централното правителство и Lander-ите.

80.

Мерките по структурната политика съгласно правилата на общите Структурни фондове трябва да се финансират съвместно от централното правителство и провинциите. Преводите от бюджета на ЕС също се бюджетират и в двете части на федералния бюджет, както и на провинциалните бюджети. Досега това не е имало значим ефект върху баланса на съответните бюджети. Сега целите на структурната политика се промениха. Поради "принципа на допълнителността", обаче, нивото на националния дял от субсидиите не може да се понижава; от друга страна, средно, то няма да бъде повишено.

81.

Данъчната система трябваше да се пригоди съгласно съответните директиви и наредби. По-специално, промени се митническата система и приходи от митата трябва да се преведат към бюджета на ЕС. Всички тези данъчни ефекти възлязоха през първите години на около 8 милиарда шилинга.

82.

Всички бюджетни органи са полагали - и полагат - големи усилия, за посрещане на тези бюджетни предизвикателства, едновременно със стремежа да се задоволят критериите от Маастрихт.

3. Управление на приходите и фондове от Общността

3.1. Класификация на приходите/фондовете за бюджетни цели

83.

Всички приходи са предвидени в проекто-бюджета и се отчитат във федералния бюджет. Всички приходи/фондове (от Общността) съответстват на (националните) разходи. Пресмятането и отчитането им следват австрийските правни норми и се подлагат на пълен бюджетен контрол, което означава че всички финансови потоци са изцяло и прозрачно документирани.

84.

Приходите от фондовете на ЕС се разнасят по бюджетните пера за Европейския фонд за земеделско насочване и гаранции (две пера: ЕФЗНГ-гаранции и ЕФЗНГ-насочване), социалния фонд и регионалното развитие. В разходната част има специално бюджетно перо за финансиране от ЕС, което отива пряко към Lander-ите. Разходите, третираны от федералните власти се разнасят по бюджетните пера на конкретното съвместно финансиращо министерство.

85.

Очакваните приходи от Европейския социален фонд (ЕСФ) и Европейския фонд за регионално развитие по време на изготвяне на държавния бюджет могат да се предвидят само грубо (по отношение на размер и очаквана дата). Поради това се посочва само указание за тези очаквани приходи. Използването на тези очаквани приходи се инициира чрез упълномощаване на разходващото министерство да надхвърля бюджетното перо в съответствие с действителните приходи. Окончателното мобилизиране на вече преведени трансше подлежи на ясно конкретизирани разрешителни процедури.

3.2. Управление на Структурните фондове

86.

Структурните фондове се ползват основно за съвместно финансиране на субсидии от федерацията (65 на сто) или Lander-ите (35 на сто). Около 50 на сто от субсидиите се начисляват за регионални политики, 15 на сто - за политики на трудовия пазар и 25 на сто - за селскостопански политики (тези проценти са предвиждани целеви показатели). Делът на съвместно финансиране зависи от типа на Структурния фонд. В случая на средства от ЕФРР, Lander-ите дават на разположение повече финансови средства. Средствата на ЕСФ са почти изключително съвместно финансирани, а средствата на ЕФЗНГ - до 60 на сто. Това положение донякъде отразява различията в сферите на компетентност между Lander-ите и федерацията. (Виж Приложения 3 и 4.)

87.

Всички приходи от ЕС се третират във федералния бюджет и затова подлежат на пълен бюджетен контрол. Преводите се извършват в полза на МФ; правят се разходи от дебита на тези министерства, които завеждат и отговарят за националната част от финансирането. Ако вземем за пример един проект по околната среда, министерството на околната среда отговаря за плащане на субсидии от ЕС и за националната част от съвместното финансиране. Министерството на труда върши същото за проектите по трудовия пазар, а министерството на икономиката - същото за проекти, свързани с малките и средните предприятия (МСП). Този тип система изисква много координация, поради многобройните действащи лица на федерално и регионално равнище.

88.

Задачата за координация се предприема от трите министерства, съответстващи на фон

довете: федералното канцлерство (14 души) за свързани с ЕС въпроси по средства на ЕФРР, министерството на труда (8 души) за средства по ЕСФ и министерството на земеделието (25 души) за ЕФЗНГ-насочване. Задачите на тези три министерства са: да изискват вноски от Структурните фондове, да разпределят приходите към властите и компетентните органи и да следят дейностите.

89. Дяловото участие на Lander-ите и на федерацията във финансиране на многогодишните оперативни програми е различно при всеки фонд. Организационната структура при разпореждане с фондовете също се различава:

ЕФРР: След разделяне на приходите между Lander-ите и федерацията, федералното канцлерство (като фондоотговарящо министерство) превежда плащания на Lander-ите и информира министерствата, натоварени с мерките по ЕФРР (съвместни финансиращи министерства). С въпроси на ЕФРР са ангажирани около 3 - 4 души във всяка от 9-те управи на Lander-ите и най-малко около 150 души във всички подчинени агенции и ведомства.

ЕФЗНГ-насочване: Цялата организация на помощите по Структурните фондове засягащи Цел 5а и 5б е възложена външно или на провинциалните губернатори (Landeshauptleute), или на специални платежни агенции или земеделски камари (общо около 160 души). Всички тези органи получават фондове от ЕС, както и национално съвместно финансиране от министерството на земеделието (МЗ). Това също се отнася и за финансовите ресурси от Lander-ите.

ЕСФ: Повечето трансакции се управляват от регионалните канцеларии на службата по трудовия пазар (около 15 души) и Lander-ите.

90.

Австрийският опит показва, че системата на "партньорство" е доста усложнена, поради множеството действащи лица на централно, регионално, местно равнище и в ЕС. Това предизвиква тежки работни натоварвания и финансови разходи и загуба на доверие към положителни в основата си инструменти. Тя не отговаря на идеалния принцип за прозрачна администрация и затормозява финансовия контрол.

3.3. Трансфери на фондове от Комисията чрез платежни агенции до крайни ползватели

3.3.1 ЕФЗНГ-гаранции

Сведенията по-долу са за трансфер на фондове от Комисията чрез платежни агенции до крайните ползватели.

Членските такси се вписват във федерална сметка в австрийска банка.

Плащанията за дейности по Общата земеделска политика (ОЗП) се извършват от 6 платежни агенции (Agrarmarkt Austria = АМА; Zollamt Erstattungen = ЗА/Е; Министерство на земеделието и 3 платежни агенции в Lander-ите) и се отчитат в държавния бюджет.

Министерство на земеделието (МЗ) докладва тези плащания на органите на ЕФЗНГ (ГД VI).

Органите на ЕФЗНГ информират МЗ дали и кога плащанията са одобрени като правомерни за ЕС според тълкуването на комитета на ЕФЗНГ.

ЕФЗНГ извършва респективните "авансови плащания" платими от сметката на ЕС към държавната сметка, администрирана от министерството на финансите. Разходът в държавния бюджет се компенсира от прихода.

Балансите се приключват ежегодно в края на финансовата година за ЕФЗНГ към средата на октомври.

Процедурата по заверка на балансите уточнява окончателната сума на плащанията от ЕФЗНГ към държавния бюджет. Тя може да повлече след себе си допълнителни трансакции между ЕФЗНГ и държавния бюджет.

"Зелени такси": разходите се докладват от страната-членка в национална валута. Разплащанията се извършват също в национална валута. Обменният курс следователно няма никакво влияние върху баланса.

3.3.2. Структурни фондове

92. При трансфер на плащания по Структурни фондове се процедира, както следва: Всички плащания по Структурни фондове се превеждат в европейска валутна единица (екю) по нарочни австрийски банкови сметки в полза на МФ (за всеки Структурен фонд е отворена такава сметка). Плащането в екю се обръща в шилинги по обменния курс на деня и се минава по държавния бюджет.

МФ незабавно информира компетентното фондоотговарящо министерство за заприходените преводи от ЕС.

Тези фондоотговарящи министерства задействат изплащането на траншовете в шилинги до платежните агенции съгласно исканията за помощи от Общността.

Ако фондоотговарящото министерство е едновременно и агенция за пласиране на държавните субсидии, то управлява фондовете заедно с държавните субсидии. Ако не е, то фондоотговарящото министерство информира разходващото министерство, като така задвижва респективните плащания.

3.3.3. Неструктурни фондове

93.

Понякога е трудно да се хване дирята на фондове от Общността. Ако Общността плаща пряко на крайния ползвател без първо да превежда парите на правителствена платежна агенция, няма никакви сведения от посредници, нито пък от крайни получатели за потока на фондовете от Общността. Този вид неструктурни плащания не преминават през никаква правителствена сметка. Общният им размер следователно е много труден за преценка, защото:

крайният ползвател няма никакви задължения да уведомява правителствени институции за плащането; и

ЕС, издаващ нареждането за трансфера не желае да публикува тези числа.

94.

Тези числа за Неструктурни фондове си остават неизвестни за страната-членка докато Европейската сметна палата не публикува отчета си за предходната финансова година в края на ноември.

3.4. Системи, ред и процедури за финансов контрол

3.4.1. ЕФЗНГ-гаранции

95.

Сложните и стриктни информационни процедури на ЕФЗНГ бяха въведени от австрийските власти (отделът за организация на Общия пазар в министерството на финансите и министерството на земеделието) в съгласие с правилата на ЕС и отчасти изпреварващо законодателството на Общността. Това се дължи частично на факта, че законодателството на ЕС съвпада с влизането на Австрия в ЕС, което благоприятства въвеждането на изцяло нови процедури. Независимо от това, задълженията по споделяне на информацията следва да се преразгледат (от всички страни-членки на Общността) поради тежкото административно бреме, което те предполагат. От друга страна, тези задължения повишават до определена степен сигурността на управлението на финансовите преводи.

96.

Правото на ЕС задължава страната-членка да учреди една или повече платежни агенции. Тези агенции отговарят за задействане и извършване на плащания към отделните ползватели и информиране на висшестоящата структура за тези плащания. Ако има повече от една платежна агенция (както в повечето страни-членки) е необходим координиращ орган. Координиращият орган (в Австрия това е министерството на земеделието) събира ежемесечните сведения на платежните агенции за извършените плащания, контролира аритметичната коректност и по дава информацията към Европейската комисия (ГД VI). Тази структура е нов елемент в администрацията на селскостопанските пазари. Тя се доказва като ефикасна. Целта за единно национално подаване на данни към Комисията е обезпечена.

97.

Досега никакви плащания не са били отказани от ЕФЗНГ. Причините за това може да включват:

Австрия обедини бившите пазарно-регулирущи ведомства в една единствена организация, за да управлява вътрешната страна на ОЗП. Agrarmarkt Austria (АМА) отговаря за прилагане на повечето от политиките на общия пазар в тази област. АМА е независим орган, създаден с федерален закон и подвластен на МЗ. Външната страна на ОЗП се управлява от митническите власти, по-специално Zollamt Erstattungen (ZA/E). Няколко одити от органи на ЕФЗНГ създадоха особено добра репутация на ZA/E. Макар да изглежда, че тези ведомства работят добре, окончателното доказателство ще бъде в процедурата по приключване на балансите.

Австрийските власти показват висока степен на готовност да сътрудничат с органите на ЕФЗНГ. ЕФЗНГ е и задължен, и работи за незабавно изясняване на всякаква несигурност по приложението. Добра стратегия е да се отива при ЕФЗНГ за разяснения толкова често, колкото е нужно - дори при наличие и на най-слабо съмнение.

ЕФЗНГ оглежда много често националното прилагане на нормите на Общността. Натискът върху платежните агенции да работят бързо е доста силен.

98.

Важно е да не се забравя, че предприемачите спокойно могат да спекулират с промените в стойността на наличните запаси, предизвикани от присъединяването. Това е възможно поради подхода на "единен пазар" при присъединяването, както в австрийския случай. Австрийският опит показва трудности с инвентаризациите по същество, с класификацията на наличните запаси съгласно Комбинираната номенклатура на ЕС и накрая със събирането на таксите за излишъци от налични запаси, наложени от ЕС.

99.

Приблизителният брой на професионалните специалисти ангажирани в работата със земеделските разходи (приложение и контрол на ЕФЗНГ-насочване и гаранции) е около 1 300 души. ЕФЗНГ-насочване наброява около 185 професионалисти, ЕФЗНГ-гаранции - 737 души и 347 души работят в застъпващи се области.

3.4.2. Структурни фондове

100.

Опитът в тази област е оскъден. Финансовият контролор на Комисията води преговори по двустранни протоколи за финансов контрол върху Структурните фондове. Тези протоколи дават възможност на властите на страната-членка да извършват одити на системата и да одитират отделни трансакции въз основа на съгласувана методика или на национална методика, която се приема за равностойна.

101.

Поради федералната и децентрализирана система на контрол - при дадени преки отговорности за управление на бюджета в ръцете на властите на федерално, Lander и местно равнище - в Австрия подобна система на финансов контрол не може лесно да се внедри.

3.5. Пост-финансиране и последствията му върху държавния бюджет

3.5.1. ЕФЗНГ-гаранции

102.

ОЗП, макар и по принцип изцяло финансирана от ЕФЗНГ, има значителни финансови последствия за страната-членка. Първо, страната-членка авансово финансира и следователно е задължена да понесе финансовите разходи (напр. загуби от лихва). Второ, административните разходи се падат на страната-членка. Трето, няма извинение за изоставане от графика. Комисията единствено толерира много кратки забавяния на действия на страната-членка - или със самите плащания, или със съобщения за плащанията. Даже и забавянето да намери надлежно обяснение, Комисията първо го удържа от "авансовите" плащания.

103.

"Ефект на първата година": ЕФЗНГ връща до 2S месеца парите, които страната-членка е авансово финансирала. Годината за ЕФЗНГ започва на 16 октомври и свършва на 15 октомври, докато финансовата година започва на 1 януари. Някои плащания за участия на Общността със значителен финансов обем трябва да се извършват от страната-членка след 16 октомври на година "t". Това води до разход на страната-членка през финансовата (= календарна) година "t", докато обратните разплащания от ЕФЗНГ ще се впишат в балансите на страната-членка през следващата финансова година "t+1".

104.

Този механизъм води до огромни дисбаланси през първата година след влизането, които се балансират едва през следващите години. При австрийския опит, възстановените суми по програми в земеделието през 1995 г. бяха само 1 134 милиона шилинга, докато реално извършените плащания по ОЗП бяха 9 056 милиона шилинга.

3.5.2. Структурни фондове

105.

Проблем през първите две години на членството в ЕС: макар и средствата на ЕФРР да пристигнаха навреме в Австрия, те не можаха да се изплатят на ползвателите през финансовата 1995 г. и се наложи да се задържат за следващата година поради неизбежно бавния процес на възстановяване през началната фаза. Парите от ЕС, както и държавните средства могат да се изразходват единствено съобразно хода на изпълнение на инвестициите и извършваните плащания от ползвателите.

3.6.

Разделение на отговорностите между различните органи за коректно прилагане и контрол върху усвояването на фондовете

106.

Както се отбеляза преди, Австрия е децентрализирана федерална държава с три нива на управление - федерално равнище, девет Lander-и и общности (Gemeinden) във всяка Land. Вс

яка Land си има своя конституция, парламент, правителство, бюджет и автономна и независима администрация.

107.

Приложение 5 показва, че няма централен финансов контролор дори на федералното равнище. Органите управляващи бюджета като федералните министерства или федералният канцлер са законово и политически отговорни в своята сфера на компетентност за коректното прилагане на фондовете (и едновременно за възстановяване на суми в случай на отклоняване на средствата). Основното бреме при контрола все пак пада върху агенциите, управляващи фондовете. За извършване на финансов контрол, всяко министерство си има вътрешно управление за одити и счетоводна отчетност. По отношение на вноските и постъпленията това означава, че паричните трансакции подлежат на обичайните контролни механизми (разделение на ръководни и изпълнителни функции).

108.

Австрийската система на финансов контрол работеше добре в ограничената сфера на одиторски компетенции на всеки орган (разходващо министерство, платежна агенция и т.н.). С равнена с други страни, честотата на вътрешните одити изглежда висока. Но федералната система затруднява контролирането на взаимовръзките между различните одиторски органи и намирането на своеобразна "пълна отговорност" за цялостния паричен поток на фондовете.

4. Управление на собствените ресурси

4.1. Разчет на митата и вноските митнически такси за земеделска продукция

109.

Разчетите обикновено се основават на минали приходи и прогнози за външната търговия за въпросната година. Разбира се, необходими са и разчети, отчитащи ефектите на изменения в споразуменията и/или митническите закони (ставки, тарифна структура). Калкулациите зависят от характера и размера на промяната.

110.

Присъединяването към ЕС предполага най-общо значителни изменения при митата и таксите. Това става не само, защото новите страните-членки възприемат митническата система на ЕС, но и защото може да има значителни "поведенчески" размествания по това къде се облагат данъците върху вноса (познати като "Ротердамския ефект"). Докато промените в тарифната структура могат по принцип да се калкулират въз основа на статистика на миналата търговия или данни за мита, трудно може да се прецени "ефекта на разместването". Следователно може да има значителни прогнозни грешки през първите години след присъединяването.

111.

От бюджетна гледна точка, разчета за митата и таксите е маловажен проблем, защото 90 на сто от приходите се превеждат като собствени ресурси в бюджета на ЕС. Само 10 на сто остават за държавния бюджет - за разходи по събирането. Поради това, влиянието върху бюджета на страната-членка е доста слабо. Във всеки случай добрият разчет за нивото на мита и вносни митнически такси за земеделска продукция на новата страна-членка е от ограничено значение за Съюза, защото значима е сумата на приходите от всички страни-членки. Следва тази сума да е по-лесна за прогнозиране даже и нови членове да влизат в ЕС, защото сумарно "ефекта на разместването" се губи, а приходът от новата страна-членка може да е нисък в сравнение с общата сума за ЕС.

4.2. Събиране на митата и вноските митнически такси за земеделска продукция

112.

Митата и вносните митнически такси за земеделска продукция трябва да се превеждат съобразно прихода. В Австрия митническата служба отговаря за събиране на традиционните собствени ресурси (включително и вносните митнически такси за земеделска продукция), а министертството на земеделието и горите отговаря за събирането на таксите за захар и изоглюкоза. Установяването на това приложими ли са такси, или не, се извършва от отговорните митнически власти.

113.

Съгласно Митническия кодекс на Общността и наредба № 1552/89, всички установени традиционни собствени ресурси трябва да се отчетат пред Комисията в така наречените отчет-А и отчет-Б. Макар съществуващата система за обработка на данните да работеше добре, за съставяне на отчетите изисквани с Наредба № 1552/89 на ЕС се наложи да се възприемат доста сложни счетоводно-отчетни процедури. Все още има някои затруднения при изпълнение на изискванията по годишния отчет за измамите и нередностите - член 17, параграф 3 съгласно наредба № 1355/96.

114.

Австрийската митническа служба отдавна преди присъединяването беше започнала преустройство на системата за държавни вземания и пригаждането ѝ към нуждите на Общия пазар, особено с оглед на собствени ресурси и ефикасна борба срещу измами. Трябваше да се вземат необходимите мерки: прехвърляне на персонал, усъвършенстване на компютърната техника в митниците, разположени по външната граница, изграждане на компютърни мрежи и връзки и с важни системи бази данни и специално обучение.

4.3. Мерки против измама

115.

Страните-членки са задължени активно да участват в мерките за защита на общите финансови интереси и да прилагат подходящи проверки на външните граници за предотвратяване на митнически измами и нарушения на забраните и ограниченията. За съблюдаване на тези задължения бяха планирани следните мерки против измама, които започнаха да действат с присъединяването към ЕС:

116.

В началото на 1995 г. към министертството на финансите се основа център по митническа информация и анализ. Центърът, освен другото, отговаря и за:
събиране на информация, обработка и анализ (оперативен и стратегически анализ);
въвеждане и прилагане на анализ на риска на оперативно равнище;
управление на риска в митническата администрация;
координация на комуникациите; и
оценка на резултатите.

117.

На регионално равнище бяха създадени седем координиращи екипа против измами в митническите управления на фискалните регионални администрации, които са прикрепени към МФ. Тези екипи отговарят за регионалния анализ на риска. Те представляват връзката между митниците и специалните звена в съответните им региони и центъра по митническа информация и анализ в министертството на финансите.

118.

На пунктовете за пресичане на външните граници специалните звена извършват проверки, основани на риска и интензивни проверки на превозни средства, автобуси и камиони. Обезпечени са зали за обиск, както и модерно техническо оборудване. Допълнително, австрийската наредба за приложение на митническият закон разрешава митнически проверки из цялата страна. Наистина може да се приеме, че стоките под митнически контрол циркулират из страната. Тези проверки се извършват от мобилни митнически звена.

119.

Растящата нужда от обширно докладване в сферата на измамата и нередностите изисква големи разходи и далеч надхвърля 10-те на сто отпускани за разходи по събирането, които могат да се приспадат от сумите плащани като мита и вносни митнически такси за земеделска продукция.

4.4.

Калкулация на собствени ресурси от ДДС и четвъртия ресурс (собствени ресурси от БНП)

120.

Доста преди присъединяването кандидатът за членство има нужда от добър разчет на собствените ресурси от ДДС. Ако системата на ДДС вече е сходна с директивата на ЕС по ДДС, възможно е тя да разрешава калкулацията им чрез процедурата, предвидена с наредба № 15 53/89. В много случаи този метод може да е нечувствителен и може да е за предпочитане да се направи разчет на ДДС-базата пряко от националните баланси като се вземат агрегираните суми от страна на търсенето и се нанесат поправки, където е необходимо. Първите бюджети след присъединяването може да бъдат въз основа на тези разчети.

121.

Калкулацията на ДДС-базата (за годишния отчет до Комисията до 31 юли на следващата година) е доста (и ненужно) усложнено. Резултатите може да се вземат като база за бъдещи разчети на собствени ресурси от ДДС.

122.

Калкулацията/прогнозата за БНП се извършва от ЦСТАТ (Австрийска Централна статистическа служба). За последните данни едновременно се информират Статистическата служба на Европейските общности (EUROSTAT) и Комисията. Прогнозите за вноската от БНП, както и разчетите за приключване на годишния баланс се основават на тази информация.

4.5. Процедури за превеждане и отчитане на националната вноска в ЕС

123.

Съгласно съществуващите финансови наредби на ЕС, всяка страна-членка трябва да предостави националната вноска чрез кредитиране на "сметката по член 9" (Наредба на ЕС № 1 552/89). В Австрия тази сметка не е отворена в националната банка (Nationalbank), а е част от федералната счетоводно-отчетна система. Описват се всички кредити (австрийски вноски в ЕС от собствени ресурси) и дебити (плащания към Комисията), а балансът по сметката показва актуалното състояние на собствените ресурси. Ефективните плащания зависят от нуждите на Брюксел от пари в брой. Плащанията се предизвикват и от потребността от балансиране на сметките по член 9 на други страни-членки (съобразно техния дял от общата вноска).

124.

Този тип поддържане на сметката по член 9 осигурява притежаваните от Общността р

ресурси да не напускат федералните валутни авоари докато Европейската комисия не изиска плащане.

125.

Понеже съответната информация относно платежни нареждания пристига много късно, има нужда да се работи с извънредни разходи. Това прави планирането на националните месечни финансови потребности по-трудно.

4.6. Изготвяне на статистики

4.6.1. Собствени ресурси

126.

Основен проблем тук е сравнимостта на цифрите. Докато Европейската сметна палата (ЕСП) и Комисията използват кредити, получени като еквивалент на постъпления, Австрия използва действителни плащания, понеже държавният бюджет се води по принципа на парите в брой. Поради това трябва да се изготвят две успоредни статистики, за да се сравняват националните данни с резултатите на другите 15 страни-членки, публикувани от ЕСП.

4.6.2. Фондове/приходи

127.

Проблемите по отношение на суми в края на годината водят до различия в числата на равнище Общност и на национално равнище. Това е защото плащанията, извършвани от ЕС през януари се отнасят за предходната година, докато за страните-членки те представляват приход през новата година.

През първите години на членството общите числа може да показват извънредни колебания и не са представителни за по-късните осреднявания. Различните разбивки на тези статистики довеждат до непригодна за ползване и непрозрачна система. Даже таблиците на Комисията и на ЕСП показват следното за разходите на Съюза:

различни структури за една и съща категория (особено в категория 3 от финансовата перспектива);

различни числа, защото не всички плащания могат пряко да се отнесат до конкретна страна и всяко от ведомствата използва различна система.

129.

В общ план може да се каже, че въпросът за така наречените обратни трансфери е чувствителен. Комисията избягва подробното докладване. В същото време необходимо е да се задоволяват легитимните потребности от информация на австрийското население.

5. Бюджетен процес на Общността

5.1.

Функции на министерството на финансите, ресорните министерства, агенциите, регионалните и местните власти, други организации и Постоянното представителство в Брюксел

130.

При приспособяването към членство в ЕС на вътрешните структури, вземащи решения, трябваше да се уредят три основни проблема:

как да се координира правителствения процес на определяне на политики;

как да се ангажират Lander-ите в горното; и
как да работи парламентарния контрол над правителствената политика в ЕС.

131.

В коалиционно споразумение и двамата партньори в коалицията взеха решение за система на пълно формално равенство между външното министерство и канцлерството, напр. председателството на работните групи, извършващи подготовка за Съвета на ЕС или КППЕС I и II се редува.

132.

Федералното правителство, отговорно за представяване на интересите на Републиката, е задължено редовно да информира и да иска становища от следните органи по всеки важен проект на ЕС:

Министерския съвет;

Националния парламент (изпълнителния комитет);

Lander-ите и общностите (ако някой конкретен въпрос на ЕС засяга тяхната независима сфера на действие или може по някакъв друг начин да представлява интерес за тях); както и социалните партньори.

133.

В определени случаи становищата по-горе са обвързващи за федералното правителство; отклонение е възможно единствено по наложителни причини, свързани с външната или европейската интеграционна политика.

134.

Централните компетенции по всички бюджетни въпроси - национални и на ЕС - са в ръцете на министерството на финансите. Министърът на финансите отговаря за финансовата и данъчната политика в Австрия и финансовата координация и участието при съставяне на проекто-бюджета и вземането на решение по бюджета на Общността.

135.

Четири аташета на МФ са делегати в Постоянното представителство в Брюксел и един от тях (представител в бюджетния комитет) сътрудничи постоянно с Отдела по финанси на ЕС в МФ (участва в бюджетния процес на Общността; координира всички финансови потоци от и към Брюксел; управлява и прогнозира собствените ресурси; и изготвя доклади съгласно Наредба на ЕС № 1552/89).

136.

Една от главните задачи на МФ е да пази националните интереси и да влияе върху процеса на вземане на решения на равнище ЕС (СМИФ и Бюджетен съвет). МФ трябва да осигури и постоянна координация (между МФ и ресорните министерства) на националните позиции по разнообразни политики на Общността по отношение на финансовите им последствия и бюджетни ограничения. Разходващите министерства са заставени - за преценка на вътрешния ефект - да спазват задълженията по калкулиране на финансово значимите мерки на равнище Общност.

137.

Ключов въпрос е как да се финансират политическите приоритети на Съюза в светлината на господстващите в Австрия строги бюджетни мерки за задоволяване на критериите за сливане с Европейския паричен съюз (ЕМС).

5.2. Промени в национални бюджетни закони, процедури и системи

138.

Понеже трансферите между Австрия и Общността почти изцяло се извършват във федералния бюджет, нямаше нужда от радикални промени.

5.3. Прогнозиране на приходи/фондове и вноски

5.3.1. Прогнозиране на собствени ресурси

139.

Прогнозите за бюджета на Европейския съюз за година "t" трябва да се определят в началото на година "t-1". Плащанията, основани на БНП и ДДС през година "t" са основани на тези прогнози. Те се коригират едва през декември на "t+1" година, съобразно преизчисление на БНП и ДДС.

140.

Общо взето, за прогнозите на ДДС може да се приложи прост способ на еластичността, като се вземат миналите приходи и се прецени бъдещото развитие съобразно икономическата прогноза за подходящи агрегатни суми (главно потребление в частния и частично - в публичния сектор). Присъединяването към ЕС внася повече прогнозна несигурност в краткосрочен план, защото дори и да няма промени в данъчните ставки, може да има промени в данъчната структура (напр. кои позиции са освободени от данък или кога се прилагат намалени ставки). Измененията в данъчните процедури може да предизвикат краткосрочни сътресения при прогнозирането. Тези допълнителни проблеми на прогнозирането следва да изчезнат след няколко години.

141.

След извършване на първата надеждна калкулация на данъчната основа на ДДС, бъдещите собствени ресурси от ДДС могат да се преценяват по подобен начин както и за самия ДДС, чрез използване на прогнозата за развитие на съответните икономически агрегатни суми в калкулацията.

5.3.2. Прогнозиране на приходи/фондове

142.

Не е възможно точно прогнозиране на Структурни фондове поради следните причини:

- размерът на фондовете се колебае в зависимост от настоящата икономическа конюнктура и следователно от способността (готовността) на страната-членка да участва в съвместното финансиране;
- повечето от плащанията по категория 3 на бюджета на ЕС (вътрешни политики) отиват пряко до крайния ползвател (неструктурни фондове) и следователно не се появяват в държавния бюджет;
- през първата година са налице закъснения, следователно фондовете през втората година са непропорционално високи.

143.

По отношение на ЕФЗНГ-гаранции се оказва доста трудно да се предвиди обема на трансферите по ОЗП по времето на съставяне на федералния бюджет. Австрийската система на бюджетизиране, обаче, се оказва достатъчно гъвкава за да се справи с този проблем.

6. Сътрудничество, координация и контакти

6.1. С Комисията и с други страни-членки

144.

Има много официални и неформални канали за комуникация между страните-членки и/или службите на Комисията, докато ефективното сътрудничество между страните-кандидатки и Комисията и/или страна-членка се нуждае от допълнителни усилия. Следващият пример е илюстрация за това.

145.

Една от съществените задачи при подготовката за присъединяване е да се предвиди на време приемането на национално законодателство по митническите въпроси в съгласие с правото на Общността. По езикови причини беше очевидно, че австрийската администрация би могла да ползва до голяма степен германски наредби по този предмет. Бяха установени контакти с отговорните лица и австрийските държавни служители успяха да се възползват от обмяна на информация. Най-интензивната част от тази подготвителна работа започна не по-рано от една година преди присъединяването. Персоналът трябваше да се обучи и снабди с надлежна документация, за да се осигури от самото начало административните процедури напълно да съответстват на правото на Общността. Поради факта, че наредбите на ЕС често са неprecizни, трудни за тълкуване и непоследователни, МФ спусна специални инструкции чрез електронна митническа документация.

6.2. Междуотраслова координация

146.

Съгласно специални административни директиви (координиращи националните приоритети за общи законодателни актове) засягащи бюджетното сътрудничество и междуотрасловата координация, министерството на финансите трябва да бъде осведомено колкото се може по-рано за всякакво решение, което може да има финансови последици, т.е. щом започнат дискусии или в Комисията, или в свързаната работна група на Съвета, или в Европейския Парламент. Съответстващото управление в Австрия е задължено да се свърже със съответния им бюджетен отдел в министерството на финансите. Най-късно, такива бюджетни последици се откриват на ежеседмичните подготвителни заседания на КППЕС, на които се изпращат окончателни становища/нареджания до Постоянното представителство в Брюксел.

147.

Междуотрасловите заседания целят създаване на възможност за точна и навременна координация на националните становища по предложенията на Комисията и да се осигури ефективното участие на Австрия в интеграционния процес. Всяко ресорно министерство отговаря за координация на специфичните му теми в ЕС (документи, предложения и т.н.).

6.3 Инспекции от различни одиторски органи

6.3.1. Сметна палата

148.

Австрийската сметна палата автономно и Европейската сметна палата (съвместно с Австрийската сметна палата) редовно контролират правилното прилагане и/или усвояване на: традиционни собствени ресурси, земеделски разходи, Структурни фондове и ДДС (функционирането на системата за отчитане и плащане на ДДС).

6.3.2. Европейска Комисия

149.

Инспекциите от Европейската Комисия имат за цел да се уверят, че националното управление и контрол са ефективни. Тези инспекции се извършват редовно (поне веднъж годишно), или автономно (независимо от националния контрол), или съвместно (заедно с националния контрол).

150.

ГД VI провежда одити в страните-членки неколнократно годишно. Тези одити засягат не само правомерността според Общността на процедури и документация при митническите формалности, но и вътрешен контрол и процедури на плащания в платежните агенции. Последните станаха особено стриктни с приемането на критериите за акредитация на платежни агенции и чрез наредба № 1663/95. Ако прилагането на наредби на Общността не получи одобрението на одиторите, контролът води до финансова корекция.

6.3.3. Държавна администрация

151.

Правото на Общността и националното право са съгласувани във връзка с необходимостта от национален контрол в допълнение на контрола от ЕС. Съществуващата система на контрол в Австрия се различава съобразно контролирания обект и националните власти, изпълняващи задачата.

152.

Например, контролът на традиционните собствени ресурси по отношение на митата са разположени на три равнища в националните митнически власти, разделени на две секции: една за митническото законодателство и една - за счетоводната отчетност. Всяко равнище, а на това равнище всяка секция (митническо законодателство или счетоводна отчетност), имат определена област на местен контрол. Ръководител на контрола е министерството на финансите.

7. Организационни проблеми

7.1. Човешки и технически ресурси

153.

Австрия се опита колкото се може повече да ползва съществуващите организационни структури за прилагане на финансов и бюджетен контрол, вместо да променя цели и задачи. Съществуващите ведомствени механизми и административни процедури се пригодиха според нуждите. Основаха се само малък брой нови органи, а някои се разшириха.

154.

Същото важи и за броя на служителите. Макар и да нямаше значително нарастване на броя на персонала, предизвикано от присъединяването, бяха извършени прехвърляния към най-критичните области. Общо, публичният сектор се оказа много гъвкав и ефикасен при посрещане на новите предизвикателства.

155.

Наложи се да се направят инвестиции в техника за електронна обработка на данните и средства за свързване в мрежа за разрешаване на скоростна комуникация/съобщения с всички ангажирани партньори.

7.2. Обучение

156.

От 1991 г. Института по публична администрация предлага така наречената "Eurora-Akademie", интензивна 4-месечна програма по основни теми на ЕС (Европейски институции, процес на вземане на решение, право на ЕС, икономика, чужди езици, техники на общуване и преговаряне, политика), както и една 12-месечна "Учебна програма за ЕС" със сходно съдържание.

157.

В министерството на финансите постоянно се провеждат набор семинари по разнообразни въпроси на ЕС, заедно с редовни езикови курсове. В сътрудничество с Дипломатическата академия във Виена са разработени курсове за обучение според потребностите - по подготовка за австрийското председателство през 1998 г.

158.

Професионалистите се насърчават по различни начини да прекарват определено време в Постоянното представителство в Брюксел или в свързани управления в Комисията, за да натрупат опит.

Приложение 1. Присъединяването на Австрия към Европейския съюз

Хронология на стъпките в процеса на преговори за присъединяване на Австрия.

17 юли 1989 г.: Австрия подава заявка за членство в ЕС; декември 1992 г.: Европейски съвет в Единбург: Споразумение по започване на преговори за разширяване; 1 януари 1993 г.: Влиза в сила споразумение за Европейската икономическа зона (ЕИЗ); 1 февруари 1993 г.: Откриване на преговорите по присъединяване; 13 април 1994 г.: Приемане на окончателните текстове; 12 юни 1994 г.: Референдум в Австрия за членството (66.36 на сто "Да" - 33.61 на сто "Не"); 24 юни 1994 г.: Подписване на Договора за присъединяване в Корфу; 11 ноември 1994 г.: Ратификация от Австрийския парламент; 1 януари 1995 г.: Пълно членство.

160.

Подготовката на становището на Комисията по заявката на Австрия отне 24 месеца. Повечето технически и политически проблеми можаха да се уредят, понеже Комисията представяше *acquis communautaire* (постижения в законодателството) тема по тема.

161.

Финансовите подробности, засягащи вноската в бюджета на ЕС, бяха последните точки и в прецизирането на *acquis*. Бъдещето на Австрия като чист вносител беше съвсем ясно. Много време отне дискутирането на Общата земеделска политика, към която Австрия имаше голем и резерви по отношение на *acquis* (друга една критична област бе транзитния трафик).

162.

За разлика от предишни, това разширяване се извърши в рамките на единен пазар без възможност за гранични проверки. Бяхме задължени да се съгласим на незабавното отваряне на нашия пазар без заделянето на суми за компенсация при присъединяването за един преходен период, както е било в случаите с предишни разширения. Това доведе до значителен спад в цените на определени селскостопански продукти.

163.

В края на преговорите, ЕС предложи извънредни трансфери ("Агро-бюджетен пакет", член 81 на Договора за присъединяване) в общ размер на 813 милиона еку за преходен период от четири години:

Година 1995 1996 1997 1998 Общо
Милиона екю 5831067153813
Милиарда шилинга 7.601.400.960.72
10.67

164. Това предложение беше направено поради две причини:

През 1995 г. Австрия не можеше да получава плащания от Комисията съгласно правилата на ОЗП, понеже Австрия нямаше права да получава такива плащания по юридически причини ("зелена дупка"). Всъщност, страните-членки имат право да получават плащания по ОЗП от ЕС само ако са извършили предварителни плащания 2S месеца по-рано. За да замести тези плащания, ЕС предложи извънреден трансфер, който беше изчислен приблизително на 4.5 милиарда шилинга.

Австрия трябваше да приеме Общата земеделска политика (ОЗП) от началото на членството си в ЕС. За да се подпомогне отварянето на пазарите в селскостопанския сектор (довело до остръпа на ценовите равнища), Австрия взе извънредни мерки. За покриване на бюджетното бреме на Австрия, породено от тези мерки, ЕС предложи на Австрия допълнителен трансфер.

Приложение 2 Вноските и приходите от бюджета на ЕС

165.

Цифрите, отбелязани с *** са съгласно австрийски баланси, по-специално федералния бюджет.

1. Вноски

1995 г.%	1996 г.%	(милиарди шил.)	(милиарди шил.)	Кредити	Ресурси на основа БНП	5.25237.362	
9	Корекция на Обединеното кралство	0.4921.506	ДДС ресурси	14.606312.7251	Традиционни собствени ресурси	2.92133.5414	
	Общо кредити	23.2610025.12100	Плащания	Брутни плащания*	18.7529.94	Нетни плащания	18.4326.54

2. Приходи

1995 г.%	1996 г.%	(милиарди шил.)	(милиарди шил.)	Член 81. Договор за присъединяване	7.60731.46
ЕСФ	0.6361.67	ЕФРР	0.0001.04	ЕФЗНГ-раздел гаранции**	1.131116.273
ЕФЗНГ-раздел насочване	0.4241.57	Други приходи***	0.5760.63	Общо приходи	10.3510022.3100

* брутни:

включват 10 на сто плащания за разходи по събиране (традиционни собствени ресурси)

** 1996 г.: Bund (Федерация): 15 195 159 326,61.

Lander (Провинции): 1 036 358 360,00.

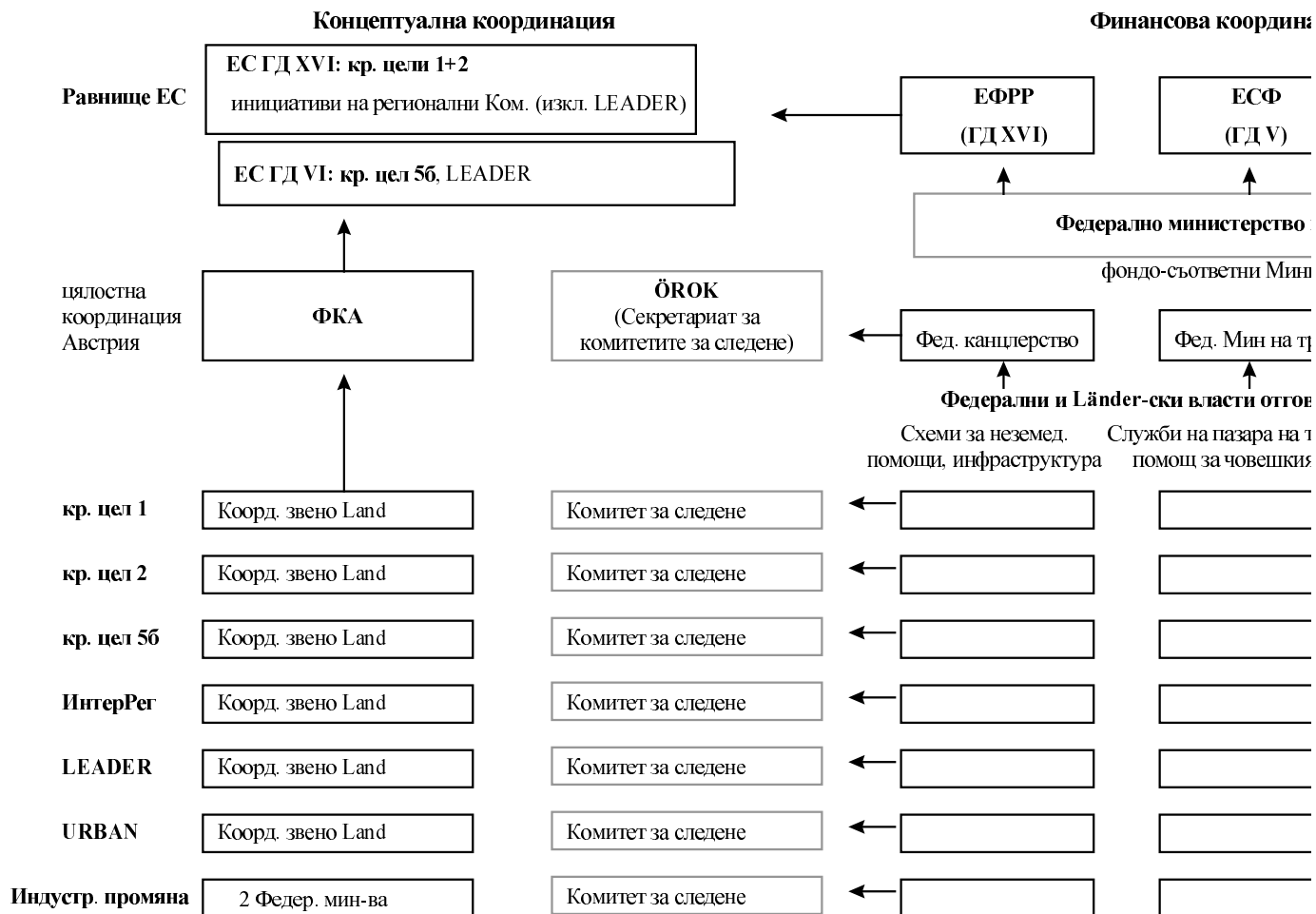
*** 1995 г.:

позиция "други приходи", Европейска сметна палата (ЕСП), Годишен отчет за 1995 г., изключва разликите от обмяна;

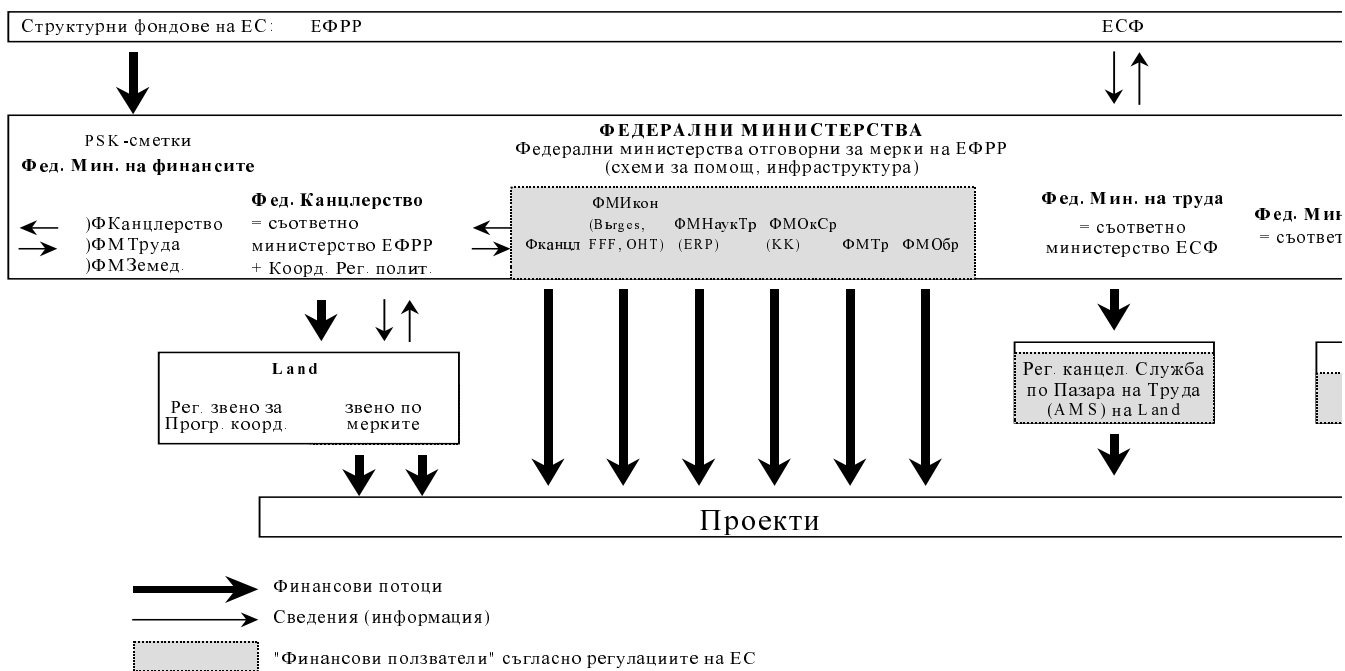
(Заб.: отчетен период на бюджета на ЕС).

1996 г.: груба преценка.

Добавка 3. Структурни фондове на ЕС в Австрия: Взаимовръзки на концептуална и финансова координация на



Приложение 4. Структурни фондове на ЕС в Австрия: Финансови процедури - регионални програми (Цел 1, 2.5б, Рег.С)



Приложение 5. Финансов контрол: Националната система в Австрия

1. Съставяне на (проекто) бюджета

166.

Федералният бюджет се приема всяка година от парламента ("закон за федералните финанси"). Самият бюджет (т.е. държавните финансови разчети за предстоящата година) се приема като приложение към закона за федералните финанси. Федералният финансов министър подготвя проекто-закона за финансите, който федералното правителство после внася, заедно с приложенията, в определен срок в парламента. Ако парламентът не успее да приеме бюджет за идващата година, започва прилагане на разпоредбите на федералната Конституция по временните бюджети.

167.

Важно е да се знае, че законът за федералните финанси не е самостоятелно законодателство - той просто излага вътрешните правни взаимоотношения между различните органи, ангажирани в управлението на федералните финанси. Той не може да се ползва като основание за искове или задължения на трети страни. Прилага се принципа относно двойната правна обусловеност на мерките при третиране на финансовата администрация, т.е. федерални ресурси не могат да се харчат без някакво основание както в акта за федералните финанси, така и в конкретен, самостоятелен закон.

2. Вътрешен контрол от страна на финансовия министър преди изпълнението

168.

Изпълнението на бюджета е на първо място отговорност на различните разходващи управления. Все пак, австрийската Конституция дава на финансовия министър значителна власт да се намесва при изпълнението. Съгласно член 51а от Конституцията, финансовият министър трябва да осигури това "плащанията за посрещане на задължения да се извършват навременно, в границите на наличието на ресурси и съобразно с принципите на благоразумие, икономичност и ефективност". Същият член овластява финансовия министър да съкращава разходите, с одобрение на правителството, "ако насоките в приходите и разходите го налагат или има значителна промяна в икономическите тенденции през годината".

169.

Причината, поради която Конституцията овластява финансовия министър да се намесва в изпълнението е, че той е отговорен за управлението на цялостния бюджет. Обхватът на правомощията му се определя основно от съответните разпоредби на закона за Федералния бюджет (особено секции 43 до 45). Федералният финансов министър трябва de facto, да се ангажира в осъществяването на всеки голям проект. Сумата, която може да се изразходва без да се изисква получаване на одобрение от финансовия министър, е определена с наредбата за приложения е, придружаваща ежегодния закон за федералните финанси, като "финансов обем".

170. Финансовият министър трябва да осигури:

за всеки проект, предназначен да даде възможност на федералното правителство да изпълнява административните си задължения, неговото съответствие с бюджетните принципи (благоразумие, икономичност и ефикасност) и с нуждата за цялостен баланс и финансова солидарност между федералното правителство, Ландер-ите и общностите; че е възможно покриването на всички разходи, произтичащи от осъществяване на проекта, отчитайки прогнозата за бюджетната ситуация и икономиката общо;

наличието на достатъчно средства от подходящ тип за покриване на разходните задължения, отчитайки съответните прогнози и особено съществуващите задължения; че всички поети задължения задоволяват реална нужда; и крайните срокове за плащанията са така поставени, че да може плащанията да се извършат навреме и изцяло.

171.

Министърът, отговарящ за даден проект и финансовият министър трябва да се споразумеят по проекта осъществяването му. При определени случаи, ангажиращи големи суми, финансовият министър трябва да бъде привлечен на етапа на планиране. Ако министърът, отговарящ за проекта и финансовият министър не успеят да се договорят по осъществяването на проекта, всеки от двамата може да отнесе въпроса до Министерския съвет.

172.

По силата на правомощията си по контрола над изпълнение на бюджета, бюджетното управление на федералното министерство на финансите в Австрия е най-важният контролен орган преди изпълнението. Това дава възможност на финансовия министър да държи под контрол бюджета и правителствените финанси, а той е и упълномощен, и задължен да се намесва във финансовите въпроси, ако има някакво разминаване между целевите числа и изпълнението.

3. Вътрешен финансов контрол от отговорния министър за съответната област

173.

Министерствата, отговарящи за разходи, могат да използват два органа за извършване на финансови проверки: счетоводно-отчетното управление и вътрешно-одиторското управление в съответното министерство. Счетоводно-отчетното управление играе важна роля при одит на балансите, както и за изпълнение на множество други задачи. Законът за Федералния бюджет (BHG) и наредбата за Федералния бюджет (BNV), приети през 1989 г. съдържат подробни разпоредби по "вътрешния одит", което се извършва от счетоводно-отчетните управления като част от изпълнението на бюджета (виж конкретни секции 90 до 92 на закона за федералния бюджет). Вътрешният одит включва предварителния одит, одит при изпълнение на бюджета и одит след изпълнението.

174.

Предварителният одит включва проверка на източниците за всяко отделно платежно искане и платежно задължение, както и сумите. Всичко се проверява за правна и математична коректност и за съобразност с принципите на благоразумие, икономичност и ефективност. Предварителният одит следва да бъде колкото се може по-задълбочена.

175.

По време на одит при изпълнение се проверява дали ордерите съответстват по форма и съдържание на бюджетните правилници и други разпоредби.

176.

Одитът след изпълнението обхваща проверка дали плащанията и изравнителните операции са извършени правилно, дали съответните документи са били правилно заведени, дали формата и съдържанието им съответстват на правилници и дали и активи са налице и са вписани. След всеки такъв одит се изготвя одиторски доклад, излагащ естеството и обхвата на одита и основните констатации. Докато предварителният одит следва да е много задълбочен, одитът след изпълнението е по-избирателен.

177.

В допълнение на счетоводно-отчетното управление, всяко министерство има одиторско управление, обикновено подчинено пряко на министъра. Правното основание за тези управления е едно правителствено решение прието през 1981 г.

178.

Съгласно "Насоките за вътрешен одит във Федералната администрация", издадени от Федералното канцлерство, най-важните задачи на одиторските отдели са, както следва: проверка дали организацията на управлението е съобразена с благоразумието, икономичността и ефикасността; внасяне на предложения за рационализация и идеи за усъвършенстване на структури и процедури; обобщаване на докладите за инспекции и дейности на сметната палата; помощ при съставянето на организационни правилници и важни организационни мерки; съвети при съставянето на програми за възлагане и планове за финансиране; съвети при планиране и осъществяване на големи проекти; помощ при сключване на големи договори; и осигуряване спазването на правилниците за публични поръчки и доставки.

179.

Както става ясно от списъка на задачите им, одиторските управления играят главно с помагателна роля при "системната одит". По отношение на отделни случаи, те обикновено извършват проверките си след събитието, т.е. след приключване на въпросните административни процедури.

4. Външен финансов контрол от Австрийската сметна палата

180.

Вижте също докладът за опита на Австрийската сметна палата от г-н Волфганг Виклицки в Доклад на СИГМА № 20 Ефекти от присъединяването към Европейския съюз - Част 2, Външни одити.

181.

Сметната палата е независима от Nationalrat-а (федералния парламент) и Landtag-ите (провинциалните парламенти) и отговаря за проверка на приложението на мерките провеждани от федералното правителство или Land-ите. Законовата база се формира от федералната Конституция и закона за Сметната палата от 1948 г. Сметната палата функционира като федерален орган или орган на Land-а в зависимост от това дали преглежда финансите на федералното правителство или на една от Land-ите. Президентът ѝ се избира от парламента за срок от дванадесет години. Рангът му е равностоен на този на членовете на федералното правителство или членовете на въпросното правителство на Land-а.

182.

Сметната палата отговаря за контрола на финансите на федералното правителство, на Land-ите, на общностите (с повече от 20 000 жители), групи общини и други органи определени със закон. По отношение на финансите на федералното правителство, контролът върху сметната палата покрива: всички финансови трансакции на равнище федерално правителство (приходи и разходи, заеми, движими и дълготрайни активи); фондации, фондове и организации управлявани от федерални органи от името на федералното правителство; и

дейности, над които федералното правителство упражнява финансов или организационен контрол.

183.

По правило, сметната палата упражнява правата си по своя собствена инициатива. Тя проверява отчета за математическа точност и за правомерност и съобразност с принципите на благоразумие, икономичност и ефективност. Палатата докладва ежегодно пред парламента. Тя също издава специални доклади по специалните одити, които може да е провела (обикновено по молба на парламента).

ДАНИЯ

от Георг Гинзберг

СТРУКТУРНИТЕ ФОНДОВЕ КАТО КАЗУС

1. Резюме на главата

184.

Този доклад се занимава с финансовия контрол от датските държавни органи върху усвояването на дотации по Европейските Структурни фондове. Той обхваща също и сътрудничеството на държавата в тази сфера с Европейската комисия. Статията разглежда финансовия контрол от органите, администриращи Структурни фондове, отделно от контрола, извършван от външни одиторски органи (датската Държавна одиторска служба и Европейската сметна палата). Описваният тук финансов контрол засяга разследване и по съблюдаване на наредбите, и по постигане на целите във връзка с усвояване на ??? заделените суми.

185.

Датската структура за финансов контрол спада към една от най-децентрализираните структури в Европейския съюз. Всъщност, финансовият контрол е оставен на отделните министерства, които администрират заделените суми. Министерството на финансите играе ограничена роля щом парламентът - чрез финансовия закон - предостави заделените суми на отделните министри или министерства. Допълнително, финансовият контрол в Дания традиционно се съвещава и се третира като неделима част от управлението и администрацията на отделните министерства. Само по изключение се основават специални контролни органи като вътрешни одиторски или контролни звена. В сферата на Структурните фондове, финансовият контрол се извършва от три министерства, които тясно си сътрудничат за осигуряване на подходящо стандартизирано регулиране и прилагане на контрол, както на ниво програма, така и на ниво проект. Освен това и трите министерства са в процес на учредяване на контролни звена, между другото и с оглед на укрепване на сътрудничеството с Комисията по задачите на вътрешния контрол и проследяването на резултатите.

186.

Въз основа на опита в Дания от последните години по усилията за финансов контрол на Структурните фондове, могат да се извлекат следните уроци:
За да се осигури единна и прецизна основа за контролните усилия по всичките четири Структурни фонда, се наложи да се допълнят наредби на ЕС с подробен набор национални правилници и, засягащ между другото и представянето на счетоводните отчети и процеса на одит.

Базирането на контролната структура в няколко министерства, разделени по отрасли, поражда необходимост от хоризонтално сътрудничество и консултации - и между министерствата, и във връзка с Европейската комисия. Тук министерството на финансите може да поеме ролята отчасти и на посредник и съветник във връзка с министерствата, отговорни за Структурните фондове и отчасти като събеседник за Комисията.

Очакваните споразумения за сътрудничество по финансовия контрол между Комисията и трите министерства, отговорни за Структурните фондове, наложиха организационно реструктуриране на контролните функции на самите министерства. Така, в резултат на предстоящото споразумение за сътрудничество, във всяко от министерствата ще се учредят специални контролни звена, които освен другото, да могат да функционират като установена свързка на финансовите контролори на Комисията.

2. Въведение

187.

Европейската комисия и страните-членки работят за укрепване на сътрудничеството за разумно финансово управление на фондовете на ЕС (виж фаза III на програмата на Комисията за разумно финансово управление - SEM 2000). Комисията иска, освен другото, по-тясно сътрудничество със страните-членки по финансовия контрол на Структурните фондове на ЕС. Заначението на Структурните фондове като участие в разходите за бюджета на ЕС се повишава вече редица години, а тази сфера не е така подробно регламентирана, като например земеделската подкрепа.

188.

Дания остава положително настроена към стремежа на Комисията да укрепва сътрудничеството и координацията на финансовия контрол на Комисията с този на датските органи, по отношение усвояване на дотации от Структурните фондове в Дания. Основан бе комитет за координация на контрола върху заделяните суми по Структурните фондове на ЕС, с цел да се определи как може да се укрепят цялостните усилия по финансов контрол в тази сфера.

189.

Допълнително, министерствата в Дания, отговарящи за Структурните фондове - преди и независимо от започването на новата програма на Комисията за солидно финансово управление (SEM 2000) - обединиха и конкретизираха основанията за финансов контрол върху усвояване на заделяните суми по Структурните фондове. Освен другото, това означаваше и приложение на допълнително законодателство, засягащо администрирането на субсидии от Структурните фондове на ЕС, за да се осигури по-единна и подробна база, както по правомощията, така и по набора правила за администриране, контрол, оценка и санкции в сферата на Структурните фондове.

190. На този фон докладът ще разгледа следните теми: контролни мерки в сферата на Структурните фондове на централно, министерско равнище (при едпоставки и главни условия, както и съдържание на финансовия контрол от министерствата, администриращи Структурни фондове); финансов контрол от така наречените специализирани органи (одитори и т.н.) над отделните проекти на Структурните фондове - от името на датските управленски органи, които отпускат субсидии; и сътрудничеството между Комисията и датските органи по финансов контрол над усвояването на дотации по Структурните фондове и текущите инициативи за укрепване на това сътрудничество.

3. Изразът "финансов контрол"

191.

Преди да се направи по-тясно проучване на финансовия контрол над Структурните фондове, е полезно да се дефинира какво се разбира обичайно под финансов контрол. Изразът финансов контрол отгук нататък ще се използва в по-широк смисъл от традиционната му употреба. Тук, финансовият контрол включва и повторна проверка дали са били налице предпоставките за отпусканата дотация, и проследяване, определящо дали финансираните дейности са извършвани задоволително по отношение на установените цели и предписаните стратегии. Още повече трябва да се подчертае, че финансовият контрол се упражнява от самите органи и по този начин е различен от контрола, прилаган чрез външен одит (парламентарен финансов контрол). Последният в Дания се извършва от Държавната одиторска служба и от Комитета по публични и баланси, назначавани от Датския парламент. С други думи, финансовият контрол представлява собствената вътрешна система от регулатори на администрацията. Той има две насоки: първо, да определи дали взетите решения спазват наличните правила и правилници ("Дали парите се харчат целесъобразно?") и второ, дали икономично и ефективно се постигат желаните резултати ("Дали се стига до резултат, който си струва парите?").

192.

Това широко разбиране на финансовия контрол е в духа на член 2 (а), част 1 във финансовата наредба на Съвета, засягаща Нормалния бюджет на Европейската икономическа общност (консолидиран текст, май 1990 г.): "Заделяните суми в бюджета трябва да се усвояват в съгласие с принципите на разумно финансово управление и особено онези на икономичност и ефективност на разходите. Трябва да се поставят количествено-определени цели и да се следи напредъка на реализацията им."

4. Правни наредби на ЕС по финансов контрол в сферата на Структурните фондове

193.

Преди реформата на Структурните фондове от 1988 г., субсидиите се отпускаха под формата на договор между Комисията и отделните ръководители на проекти. След реформата, субсидиите обичайно се дават на програми с няколко годишна продължителност, по които се водят преговори между отделната страна-членка и Комисията. Страната-членка е отговорна за изпълнение на програмата, както и за осигуряване на коректното отпускане на субсидиите. Целта на реформата е да се повиши ефективността от оползотворяване на Структурните фондове чрез усъвършенстване - освен другото - на координацията между фондовете. Дейностите на фондовете се регулират чрез две общи наредби на Съвета (рамкова наредба и координираща наредба), както и чрез отделна наредба за всеки фонд.

194.

Общият метод за реализиране на цели и изпълнение на задачи по Структурните фондове е изложен в член 4 на рамковата наредба (№ 2081/93). От това решение ясно личи, че дейностите на ЕС са замислени като допълнение на съответните национални действия, или като допълнителен принос към тях. Тези дейности се определят чрез тесни консултации между Комисията и властите на въпросната страна-членка, а по отношение на други заинтересовани страни - на национално равнище. Тези консултации или партньорство включват подобряването, финансирането, предварителната оценка, надзора и последващата оценка на дейностите.

195.

Централните правила, относно финансиране на дейности по Структурните фондове се разискват в координиращата наредба (№ 2082/93), глава VI "Финансови решения". Този текст се занимава с общите изисквания относно финансовата администрация на фондовете, включително

лно задължения, плащания, използване на екю, финансов контрол, както и намаляване, премахане и приключване отпускането на дотации.

196.

По отношение на финансовия контрол (член 23) над осъществяване на дейностите, страните-членки трябва да вземат всички нужни мерки за:
проверка през редовни периоди дали действията, финансирани от Общността се извършват коректно;
предотвратяване и наказване при нередности;
връщане на всякакви средства, загубени поради злоупотреба или небрежност.

197.

Едновременно със собствения финансов контрол на страната-членка, Комисията може (съгласно член 23) да контролира действията, финансирани от Структурни фондове, както и системите за координация и контрол на страните-членки. При изпълнение, Комисията може да ползва случайни проверки и проверки на място. Комисията осигурява контролът ѝ да е вътрешно координиран и в съгласие с този на страните-членки, така че да не се извършват излишни проверки, т.е. проверки на същите условия през същия период.

198.

По отношение повишаване сътрудничеството за финансов контрол над усвояването на дотации по Структурните фондове на ЕС, се сключиха редица споразумения за сътрудничество или протоколи за финансов контрол в сферата на Структурните фондове, между Генералната дирекция за финансов контрол (ГД XX) на Комисията и съответните контролни агенции в страните-членки. В настоящия момент са направени споразумения за сътрудничество в тази сфера между Комисията и осем от петнадесетте страни-членки. Комисията е започнала преговори с останалите седем страни-членки, включително Дания, за съставяне на протокол.

199.

Отделните споразумения за сътрудничество по финансов контрол съдържат решения по следните въпроси:
цели и принципи на доброто управление и администриране;
методическа база за проверките, извършвани на място;
изисквания за документирането и взаимно докладване по осъществяването и резултатите на контролната работа;
координация на плановете за контрол и програмите за контролни посещения; и
проследяване на резултатите от контролната работа.

5.

Датски предпоставки и рамкови условия за финансовия контрол над дотациите по Структурните фондове

200.

Съгласно член 5 на Договора за ЕС, отговорност на страната-членка е да вземе всички нормални и специални мерки, необходими за осигуряване изпълнението на задълженията, произтичащи от Договора или от правни документи на институциите на Общността. В допълнение, страните-членки са задължени да подпомагат Общността в изпълнение на задачите ѝ и да се въздържат от провеждане на всякакви мерки, застрашаващи осъществяването на целите на Договора. Съблюдавайки тази директива на Договора, правото на Общността се администрира - като господстващо и във взаимодействие с националните правилници - от административните органи на страните-членки.

201.

В сферата на Структурните фондове, в Дания пряко се прилагат наредбите на Съвета. Очевидно стана ясно, че съществува необходимост от допълнително национално законодателство за осигуряване на практична и единна основа за администриране на тази относително усложнена уредба на субсидиите. Поради това бе изработен подробен набор от датски правилници регулиращи администрирането, контрола, оценката и санкциите, приложими при всеки от четирите Структурни фонда.

202.

В Дания финансовият контрол над усвояването на дотации по Структурни фондове се извършва съгласно същите правни насоки и по същия начин, както контрола над датското участие в съвместното финансиране на дейностите по Структурните фондове. Този паралелизъм на контролната дейност е в духа на така наречения асимилационен принцип в член 209 А, част 1 на Договора, съгласно който страните-членки са задължени да вземат същите мерки за парирание на измамите, засягащи финансовите интереси на Общността, каквито вземат за парирание на измами, засягащи собствените им финансови интереси.

203.

Датската уредба на отговорностите за министерствата е началната точка за финансовия контрол, или вътрешния контрол и проследяване на резултатите - от страна на датските правителствени административни органи - по отношение финансираните от ЕС и национално финансирани мерки по Структурните фондове. Съгласно тази уредба, отделният министър носи крайната отговорност за своята администрация. Министърът - а така и министерското управление (секретариатът на министъра) - носи крайната отговорност за стопанското управление и насочване в сферата на министерството.

204.

Датската форма на управление навежда на извода, че отговорността за разпореждане с фондовете, одобрени от парламента, пада недвусмислено върху въпросния министър. За разлика от системите под френско влияние, например - където министерството на финансите провежда предварителен контрол чрез всеобхватна система на финансови контрольори, или на системите под английско влияние - където разпорежданията стават чрез делегиране от министерството на финансите, датският министър - с малко изключения - може да се разпорежда с фондовете без никакво друго одобрение. Установяването на фондовете, с други думи, е и упълномощаване за министъра, което на практика се делегира на министерското управление и подчинените агенции и ведомства в сферата на министерството. Естествено, това важи и за дотации за целите на Структурните фондове.

205.

Крайната отговорност на министъра за усвояване на фондовете засяга приемането и провеждането на задоволителен вътрешен контрол и последващо проследяване на резултатите от финансовото ръководство и икономическо насочване на министерството. На практика тази отговорност се осъществява чрез надзор върху управлението да не надхвърля отпуснатите дотации, да се спазват правилниците за дотациите и разпореждането с тях, да се проявява икономичност и да се реализират необходимите цели и резултати.

206.

С установеното децентрализирано разделение на отговорностите и задачите в сферата на правителственото финансово управление (където усвояването на дотации и контролът над тях са подчинени на отделни министри и министерства), ролята на министерството на финансите по отношение на финансовия контрол е изключително ограничена. Министерството на финансите няма и никакви правомощия да провежда предварителен или последващ контрол над и

зразходването на средства от други министерства. Така няма централен контрол върху задълженията или разходите. Все пак, в резултат на цялостната отговорност на министерството на финансите за правителствените финанси, се поражда задължението му да взима мерки щом стане ясно, че има сериозни и неразрешени проблеми по финансовото управление и контрол в дадено министерство. Тук министерството на финансите може да се възползва от възможностите в обхвата на функциите му, като например предизвикване на анализ и разследвания в сътрудничество с въпросното министерство, както и предлагане на съвети.

6. Финансов контрол на министерствата, отговорни за структурните фондове

207.

Както се спомена преди, от наредбите на Съвета за Структурните фондове е ясно, че страните-членки отговарят за осъществяване на програмите, както и за осигуряване на коректно усвояване на субсидиите (виж раздел 4). В Дания тази отговорност пада, в крайна сметка върху министрите, които са ангажирани с изпълнение на договореностите по Структурните фондове (виж раздел 5).

208.

Осъществяването на програми се извършва от органи на различни административни равнища, тъй като са ангажирани и правителствени - от името на регионалния и социалния фонд - и регионални, и местни власти. На правителствено равнище за действия по Структурни фондове принципно отговарят следните три министерства: министерството на труда (за Европейския социален фонд - ЕСФ), министерството на бизнеса и индустрията (Европейския фонд за регионално развитие - ЕФРР) и министерството на храните, земеделието и риболова (земеделския фонд - ЕФЗНГ и риболовния фонд - ФМНР). Повечето заявки и правени дотации от фондовете преминават през трите министерства. Управлението във всяко отделно министерство е делегирано администрирането и контрола на средствата от дотации на съответна агенция в министерството.

209.

Осъществяването от министерството както на оперативни програми, приети в ЕС и с национално партньорство, така и на проектите в отделните програми, се основава главно на взаимодействието между следните наредби на Общността и национални правилници: условията на Договора за ЕС, наредби за Структурните фондове (виж раздели 4 и 5 на този доклад); допълнително национално законодателство, засягащо администрирането, контрола, оценката и санкциите за всеки от четирите фонда; и национални решения по правителствената финансова система, включително и планиране на бюджета, усвояване на заделяните суми, методи на счетоводство, както и одит.

210.

Вътрешният контрол и проследяването на резултатите в министерствата, отговарящи за Структурни фондове в типичния случай се извършват текущо - за контрола и ex post - за проследяването. Текущият, или постоянен финансов контрол - за който може да се каже, че е вграден във всяка добре функционираща администрация - засяга такива неща като одобряване на заявки за субсидии и бюджети на получатели на субсидии, както и изплащането на дотации. Последващият финансов контрол се занимава с доклади от получателите на субсидии за проследяване напредъка на подкрепения проект, като например отчети, сведения за дейността и доклади за постигнати резултати. Допълнително, вътрешният контрол и проследяване на резултатите могат да се предоставят на всички звена за администриране на проекти в регионалните и местните власти.

211.

В допълнение на финансовия контрол, покриващ различни фази на администриране на субсидиите, агенциите, администриращи Структурните фондове извършват по статистическа извадка случайни местни проверки. Това се извършва чрез посещение на получателите на субсидии и всякакви свързани регионални и местни органи. Полагат се усилия всяка година да се извършват проверки на място на около 5 на сто от проектите в ход, към които се добавят онези и проекти, привличащи особено внимание към себе си ("подозрителни" случаи).

212.

При проверката на място, финансираните действия по Структурни фондове се проверяват за коректност при извършването (виж координиращата наредба, член 23, разисквана в този доклад в раздел 4). Освен другото, се преглежда и следното:
дали проектите се извършват съгласно заявката и договора;
дали проектите отговарят на приложимите правилници, засягащи текущото стопанско управление, завеждането на докладите, счетоводството и одита;
дали одитирането се провежда в съгласие с приложимите инструкции за одит.

213.

Щом контролните посещения открият нередности, трябва да се предприемат необходимите мерки, включително и възстановяването на неоснователно изплатените пари (виж координираща наредба, член 23).

7.

Финансов контрол от специализирани органи над усвояването на Структурни фондове

214.

Ползването на така наречените специализирани органи съставлява много важна част от контрола на отговорните министерства, дали дотациите по Структурни фондове се усвояват коректно и постигат желаните резултати. Групата на специализирани органи включва одитори в частни фирми, строителни инспектори назначени с Кралско постановление и други лица с конкретна финансова и техническа компетентност. Ползването на специализирани органи като важна част от финансовия контрол за действия по Структурни фондове е в съответствие с начина, по който правителствените органи контролират голям брой други, чисто национални, субсидирани мерки. Всъщност, субсидиращите органи имат дълга традиция за наемане на специализирани органи в контролната работа. Алтернативата би била властите сами да извършват целия вътрешен контрол и проследяване на резултатите, какъвто е случая при някои други страни-членки на ЕС.

215.

За да може един професионален специалист да се счита за удостоено лице, трябва да са удовлетворени следните условия:

Контролната работа да се извършва от името на органа, отпускащ субсидията, което в този случай означава министерството, отговорно за Структурни фондове.

Съдържанието и формата на контролната работа да са стандартизирани и контролирани подробно от административния орган чрез законен правилник, допълнен с инструкции, насочващи писма и така нататък.

Контролната работа да се основава на публично признати права за упражняване на съответната професия. При злоупотреба, специализираният орган за проверки рискува да загуби правата си, а като следствие - и възможността за бъдеща работа в тази област.

216.

Главната задача на специализирания орган за проверки е да издаде декларация относно достоверността и валидността на онази документация, която отговорния за проекта (получателя на субсидията) внася в правителствения орган (отпускащ субсидията), с искане за плащане от помощите по Структурните фондове. С други думи, одобрението на плащанията зависи от одаването на удостоверена документация. Понеже то е принципно въпрос на декларация от одитор, тук се съсредоточаваме главно върху ролята на одитора в частна фирма. В допълнение на действителната контролна работа, удостоеното лице може да дава и съвети на получателя на субсидия.

217.

Главната цел на одиторската работа е да се даде на ползвателите на информацията, предоставяна от лицето отговарящо за проекта, независима преценка на качеството (валидност и надеждност) на сведенията. Тази увереност се обезпечава от одитора, който - като независимо и професионално компетентно лице - преглежда и проверява на първо място счетоводните баланси на проекта. Одитирането дава възможност на одитора да издаде становище въз основа на одит, което описва степента, до която счетоводните баланси са истинни и удовлетворяват изискванията на законодателството и властите, а по този начин и доколкото могат да формират валидна основа за вземане на решение дали да се отпусне, или не, субсидията.

218.

Както и при други случаи на частен одит, частният одитор се избира и получава заплащане от отговарящия за проекта, който иска субсидията. Това поражда риск от компрометиране на независимостта на одитора от клиента в очите на хората. За да се намали до минимум риска, в датския закон относно одиторите са включени различни разпоредби. Тези разпоредби посочват "одиторите като представители на публичното доверие", които следва да защитават публичния интерес (този на властите, кредиторите, инвеститорите и т.н.) така, че обществеността да може да разчита на декларациите на одиторите. Допълнително, одиторите могат да бъдат наказани да поемат отговорността, ако качеството на работата им е под нормалните стандарти. В случай на безотговорност може да се потърси една или повече форми на наказателни мерки: затвор, възстановяване на сумата или дисциплинарни наказания.

219.

Ползването от датското правителство на одитори в частни фирми като елемент на финансов контрол над дотациите изисква ефективен контрол над работата на одитора, така че самата контролна работа на одитора да е най-добрата възможна гаранция, че отпусканите средства ще се усвояват съгласно установените условия и цели. Така, работата на одитора се контролира подробно чрез одиторски инструкции и насоки, които стандартизират действията за извършване от одитора. По подобен начин стоят нещата и в сферата на Структурните фондове, където са изложени следните основни изисквания относно работата на одитора:

Одитът трябва да се извърши в съответствие с така наречената добра публично-одиторска практика, съгласно която се извършват финансов ("Дали парите се харчат целесъобразно?") одит, и одит на изпълнението ("Дали се постига резултат, който си струва парите?") (виж концепцията за финансов контрол в раздел 3 на този доклад).

Получателят на субсидия е задължен да даде на одитора информацията и помощта, която одиторът счете за необходима за извършване на задачата си.

Ако одиторът забележи нередности при администрирането на парите от дотацията, той трябва незабавно да уведоми за това получателя на субсидия, както и да осигури същото уведомяване и на органите, отпускащи субсидията.

Одиторът трябва да направи одиторски протокол, информиращ за извършената работа и за всички важни обстоятелства изникнали при наблюденията.

Трябва да се издаде декларация за одитирания бюджет на проект, от която да е видно, че бюджетът е бил одитиран в съответствие с инструкциите и насоките на одита. Задължително е вся какви резерви и наблюдения да се включат в одиторската декларация.

220.

Както може да се види, ползването на специализирани органи от министерствата, отговорни за Структурните фондове, е важна съставка от финансовия контрол на проектите по Структурните фондове "по места". Тази уредба означава, че всички проекти се следят отблизо от хора с висока степен на независимост и професионални умения, съчетани с познаване на местните условия.

221.

Както се спомена, министерствата стандартизират и контролират подробно работата на специализираните органи за проверки. Допълнително, властите извършват проверка на качеството на контролните проверки, извършвани от специализираните органи - отчасти косвено, когато се занимават с искания за дотации от получатели на субсидии и текущо докладване за осъществяването на проекта - и отчасти пряко, чрез контролни посещения на място, които освен другото включват и разследване дали работата на удостоеното лице е извършена съобразно официалните изисквания (виж раздел 6 на доклада).

222.

Накрая, датската Държавна одиторска служба - като орган по външния одит - извършва общ контрол на балансите от сферата на Структурните фондове и чрез събиране на баланси за преглеждане. Държавната одиторска служба следва специално да констатира дали балансът е са били подложени на подходящ одит, дали са били изпълнени условията за помощите, дали средствата са били изхарчени съгласно наредбите и дали е прилагано цялостно разумно финансово управление при администриране на фондовете.

8.

Партньорство с Европейската комисия относно финансовия контрол над усвояването на дотации от Структурните фондове

223.

Задачата на Европейската комисия е описана в член 155 от Договора за ЕС, който определя, че една от централните задачи на Комисията е да следи за осъществяване на онези решения, уредени в Договора или на негово основание. С други думи, Комисията следва да отговаря за администрирането на правото на ЕС и да се грижи за спазването му. Има много малко области, администрирани от Комисията, защото по-голямата част от административните задачи са поети от страните-членки - както се споменава в този доклад в раздел 5. Много по-важен е контролът на Комисията над това дали поведението на страната-членка е съобразно Договора и утвърдените правни документи.

224.

Един от най-важните въпроси във връзка с контролната функция е да се предоставят на Комисията достатъчно сведения за действителните условия, като на Комисията се даде достъп до информация за и от националната администрация. Комисията може да изисква информация от националната администрация съгласно член 5 от Договора, който определя задълженията на страните-членки да сътрудничат лоялно с Комисията. В допълнение на това, няколко правни документа формулират правото на Комисията за проверки на място на страните-членки и на фирми.

225.

Проверката от Комисията дали страните-членки отстояват финансовите интереси на Общността, се основава освен на другото и на проверки на място извършвани от финансови контролори на Комисията в сътрудничество с националните администрации. Могат да се извършват контролни посещения в публични органи на страните-членки и при финансови действащи лица (типично, получатели на субсидии), извличащи печалба от финансовите изгоди. Типично се прави проверка дали административните процедури са съгласно наредбите на Общността, дали се намира необходимата документация, както и как се извършват финансовите трансакции и дали се провежда контрол над тях. Наредба на Съвета № 2185/96 засяга контрола от Комисията и инспекциите на място с цел защита на финансовите интереси на Европейския съюз от измами и други нередности. Тази наредба съдържа общи разпоредби по контрола на място в самото съществено разделение, включително разпоредби за сферата на Структурните фондове.

226.

Партньорството между Комисията и страните-членки по финансовия контрол над усвояването на дотации по Структурни фондове е основан конкретно на член 23 от координиращата наредба, засягащ финансовия контрол (виж раздели 4 и 6 на този доклад). Въз основа на разпоредбите, съдържащи се в член 23, могат да се споменат следните елементи на досегашно сътрудничество между Комисията и министерствата, отговорни за Структурни фондове:

Докладвайки пред Комисията по системите за контрол и административните системи, Дания осъществява действия по осигуряване ефективното изпълнение на мерките по Структурните фондове (виж член 23). Това докладване понякога се допълва с доклади за мерките, които Дания предприема за предотвратяване на разхищения и лошо администриране на фондове на Общността, включително пари от Структурните фондове.

Докладване пред Комисията по контрола на място от страна на датските органи върху действията по Структурните фондове и по проследяване след контролните посещения (виж член 23, част 1).

Помощ на Комисията при планиране и провеждане на контролни посещения по решение на Комисията, включително датското участие във въпросните посещения (срв. член 23, част 2).

Заемането на позиция от страна на Дания и даване на отговор на всякакви критични въпроси, които могат да се повдигнат от Комисията във връзка с извършените проверки на място.

227.

Сътрудничеството по финансов контрол в сферата на Структурните фондове допълнително се подкрепя между другото и със заседания по въпросите на контрола в следните форуми:

Ежегодните заседания уреждани от Генералната дирекция по финансов контрол (ГД XX) на Комисията за собствените финансови контролори на Комисията и за тези от страните-членки. В заседанията напоследък се набляга на възможностите за укрепване на сътрудничеството по контрола на Структурните фондове и се разисква опита по сегашните споразумения или протоколи за сътрудничество (виж обсъждане по протоколите в раздел 4).

Отделни заседания между Комисията и датските власти засягащи плановете за контрол и намеренията за следващата година за всеки от четирите Структурни фонда.

228.

Както се споменава във въведението, и Комисията, и Дания са заинтересовани от укрепване на сътрудничеството около финансовия контрол над усвояването на дотации по Структурни фондове. Един от механизмите за това е съставянето на протоколи или споразумения за сътрудничество по вътрешен контрол и проследяване на резултатите в сферата на Структурните фондове (виж раздел 4). На този фон, датското правителство създаде комитет по координация на контрола над заделяните средства по Структурните фондове на ЕС. Основната задача на комитета е да подготвя разисквания с Комисията по учредяване на споразумения за сътрудничество.

ество по финансов контрол. Комитетът приближава завършване на формулирането на свое предложение как Дания може да изпълни практическите предпоставки за установяване на по-задълбочено партньорство с Комисията, а така и полагането на основа за влизане в споменатите споразумения за сътрудничество.

229.

От гледна точка на комитета, Дания е готова да влезе в споразумение за сътрудничество, на следната основа:

Споразуменията се основават на специалните датски предпоставки, рамкови условия и правилници за финансовия контрол на дотации по Структурни фондове (виж раздели 4, 5 и 6 на този доклад). Това изисква, между другото, запазване на сегашното разделение на отговорностите и компетенциите между централните, регионалните и местните власти и продължаване на практиката значителна част от контролната работа да се оставя за специализирани органи.

Споразуменията се основават на реорганизация и укрепване на надзора, провеждан от трите министерства, отговорни за Структурни фондове, чрез създаване на специални звена за контрол и инспекция - или контролни звена - на равнище агенция във всяко министерство, които да могат да функционират като установена свързка на финансовите контролори на Комисията.

Влизането в споразумение ще стане между генералния директор за финансов контрол на Комисията, от една страна и от друга - директора на всяка от агенциите, отговарящи за администрацията и контрола на Структурните фондове, така че общо ще има три отделни споразумения.

230.

Може да се очаква дискусиите с Комисията за подробно формулиране на споразумения за сътрудничество да започнат през втората половина на 1997 г. за да могат да се подпишат споразуменията преди края на годината. Със сключване на споразуменията ще се установи полезна рамка за постепенно повишаване на координацията между контрола от Комисията и този на Дания по отношение на Европейските Структурни фондове - относно ползваните методи и докладването. Така следва да се установи основа за по-системна организация на разделенията на работата между Комисията и държавните контролни органи в сферата на Структурните фондове.

ФИНЛАНДИЯ

от Ейя-Лена Линкола

1. Резюме на главата

231.

Времето преди Финландия да стане член на ЕС се характеризираше с активна реформа на публичното управление. Проведените по онова време реформи в областта на финансовото управление положиха солидна основа за посрещане на предизвикателствата и вграждане на изискванията на ЕС във финансовото управление и бюджетирането. Тези реформи включваха прилагане на тавани за бюджетни предложения, безпристрастни разходни пера, реформа на счетоводно-отчетните системи и прилагане на пазарни механизми.

232.

Когато Финландия окончателно влезе в ЕС на 1 януари 1995 г., се наложиха само минимални изменения и допълнения на нормативната основа за държавно бюджетиране и финансово управление. Новите процедури и системи за бюджетиране и финансово управление се проектираха в министерството на финансите в тясно сътрудничество с другите министерства. Мин

истерството на финансите през юни 1994 г. издаде първите насоки за формиране на бюджета, вграждащи изискванията на ЕС (шест месеца преди членството).

233.

Понеже преговорите за членството на Финландия се проведеха за относително кратък период, наличното време за изграждане на национални системи за администриране на паричните потоци от и към ЕС бе ограничено. Специално внимание беше отделено на разделението на отговорностите между министерството на финансите и отрасловите министерства и на задълженията на министерствата, отговорни за въпросите свързани със Структурните фондове. Работният комитет, който прегледа бюджетирването на Структурните фондове предложи цялостно опростяване на системата, така че националните приноси към финансирането им да се вписват в по-малко разходни пера. Има и нужда да се доразвият и бюджетирването на фондовете на ЕС, и осъществяването на програмите по Структурни фондове.

234.

Допълнително, необходими са мерки за развитие на следенето и вътрешните одити на управлението на парични потоци на ЕС в държавната администрация.

235.

Въпреки че бюджетирването бе наглед доста гладко за задоволяване на изискванията на ЕС, има още много уроци за усвояване по отношение на бюджетирването на практика. В бъдеще ще се изисква специално внимание към следното:

програмиране (Структурни фондове);

управление на плащанията от и към ЕС;

вътрешни одити; и

по-добра координация и обмен на информация между министерствата, засягаща изграждането на схеми на плащане, следенето на паричните потоци, и вътрешен одит.

236.

Присъединяването на Финландия към ЕС беше значително облекчено чрез обширно обучение. Все още съществува голямо търсене за обучение по финансово управление, както поради подготвяните реформи в програмата за финансово управление на ЕС SEM 2000, така и поради вътрешните нужди за развиване на по-ефективни и рационални системи за администриране на финансирането от ЕС.

2. Предистория

237.

През десетте години, предхождали присъединяването на Финландия към Европейския съюз през 1995 г. бяха направени важни изменения и реформи в структурата, механизмите за насочване, отговорностите и оперативните процедури в публичната администрация на Финландия. Проблемите по усъвършенстване на публичното управление се появили на дневен ред в политиката в началото на 80-те години, но получиха особен тласък при коалиционното правителство, което дойде на власт през 1987 г. През 1988 г. правителството взе решение за програма за реформиране на публичното управление. Това решение определи и мерки за започване на управление на резултатите и рамково бюджетирване. Двете следващи правителства също дадоха висока приоритет на реформите в публичното управление. Всестранната политическа подкрепа, както и ангажираността към програмата за реформа сред политиките, вземащи решения и сред административната, нашироко се считат за главния фактор за успешното постигане на резултати.

238. Основните реформи в областта на финансовото управление са:

Правителството упражни законното си право да направлява държавните финанси и въведе бюджетни рамки за насочване на министрите при подготовката им на бюджет.

Държавните служби и агенции възприеха управление на резултатите. Това измести ударението от ресурсите, а фокусът вместо това се съсредоточи върху резултатите, постигнати с тези ресурси, факторите за разходите при усвояването им, както и върху прехвърляне усвояването на ресурси към службите с оперативни правомощия и икономическа отговорност.

Държавните служби и агенции бяха преобразувани в държавни предприятия (които действат и звън обхвата на бюджета, но парламентът може да им задава услуги и други оперативни цели).

В някои случаи, те се преобразуваха в частично приватизирани акционерни дружества.

Направиха се изменения и допълнения на закона за таксите и цените, налагани от държавни агенции.

Пренаписаха се разпоредбите на Конституционния закон относно държавните финанси и закона за държавния бюджет.

Даде се възможност за нетно бюджетирание на разходите по дейността на държавните служби и агенции и на приходите получавани от тях.

Бе реформирана системата за отпускане на държавни субсидии за общините - от система въз основа на разходите, към система с твърди суми, при която контролът на разходите преминава в заинтересованите власти.

239.

Описаните по-горе развития станаха успоредно с промени на по-широк фронт. Дългорочните правителства на мнозинството станаха политическа норма. Разделението на работата и взаимоотношенията във властта между парламент и правителство се промениха, като парламентаризма още повече се задълбочи, така че по-ясно администрацията да се отчита пред правителството, а правителството - според парламентарните си отговорности - да се отчита на свой ред пред парламента.

240.

Реформите на финансовото управление продължиха с реструктуриране на бюджетния процес. Това включи прилагането на тавани при подготовка на бюджета, подход към бюджетирание насочен към резултатите, елиминиране на пристрастията при определяне на разходните пера, реформа на методите, чрез които счетоводно-отчетните системи прилагат пазарен тип механизми и законодателно развитие, свързано с реформите. Вследствие на това се създадоха някои нови практики и принципи за система на финансово управление, приспособена към изискванията и се разработиха конкретни мерки, необходими за присъединяване към ЕС и системите му на финансово управление.

241.

След влизане в ЕС, подготвяните стъпки свързани с държавното бюджетирание бяха приложени в стриктен график. Оттогава се направени и някои подобрения. В настоящия момент, обаче, няма налични проучвания или цялостни оценки на въздействията от членството в ЕС върху финансовото управление и държавния бюджетен процес.

242.

Сега - когато сътрудничеството при финансовото администриране между Финландия и ЕС е поставено на стабилна основа - една преценка на техническите решения при присъединяването става по-уместна. Тя следва да се обърне към степента на важност на фондовете на ЕС за държавния бюджет, бюджетните принципи за национални парични потоци, степента на успех при постигане на целите и практическата съвместимост на системите за бюджетирание - държавната и на ЕС.

3. Законова основа и инструкции

243.

Нормативната основа за финансово управление и процедурите за бюджетиране се разработиха през 90-те години, следвайки насоки и принципи, целящи гладко и гъвкаво нагаждане към изискванията на членството в ЕС.

244.

По отношение на нормативната основа на държавния бюджет и финансово управление, членството в ЕС наложи само незначителен брой изменения и допълнения на правилниците, заповедите и инструкциите, издадени от правителството и министерството на финансите. Обратно, министерствата и особено онези министерства с отговорности по Структурните фондове, издадоха по-подробни инструкции за подготовка на бюджети за техните сфери на отговорности, а също съставиха инструкции и препоръки за оперативните и надзорни функции.

245.

Решението за националните принципи - в много общ план, по усвояването на дотации от Структурните фондове на ЕС, по разпределение на работата по административни раздели, както и по подготовката на програми - се взеха от правителството шест месеца преди членството. Съобразно с решението се основа националната система за администриране на фондовете. Решението определи министерството на вътрешните работи, министерството на труда и министерството на земеделието и горите за отговорни по фондовете. Общо, отговорността по координационните и управленски въпроси свързани с конкретен фонд се носи от министерството, което има най-много общо с конкретния фонд. По отношение на работата по програмиране на фондовете, тя се наблюдава от съответното министерство съгласно сегашното разделение на отговорностите между министерствата.

246.

Новото законодателство по регионална политика, въведено във Финландия в началото на 1994 г., измени националните структури за регионална политика. Законите, влезли в сила тогава, установяват разделението на отговорностите по регионално развитие сред ангажираните власти, а също създаде основание за регионалното развитие въз основа на програма от цели. За мисълта, залегнал в новия закон, беше да се приспособи системата за регионално развитие съобразно правото на ЕС и прилагането на регионалната политика на ЕС.

247.

Бяха нужни само малко и незначителни изменения и допълнения на закона и постановлението за държавния бюджет - и по време на подготовителния период, и вследствие на първоначалния опит на Финландия като страна-членка. Новите правилници и инструкции, нужни за приспособяване на националната процедура на бюджетиране към процедурите на ЕС по финансово управление, бяха приложени чрез решения на правителството. Правителството реши през юни 1994 г. да вземе предвид евентуалното членство в ЕС при подготовката на бюджета за 1995 г. Министерството на финансите впоследствие издаде по-подробни инструкции за подготовка на бюджетите към държавните служби и агенции. Първите правилници за формиране на бюджети, вграждащи съображенията за членство в ЕС, бяха издадени през юни 1994 г. Инструкциите по формиране на бюджета, които са в сила сега, съдържат инструкции за бюджетирането на фондове от ЕС.

248.

През подготовителната фаза за членството на систематично разглеждане бе подложено разделението на отговорностите между министерствата по въпроси, ангажиращи две или повече министерства. Прилаган ръководен принцип бе, че министерството с основен интерес и отн

опение към проблема следва да бъде отговорно по координация на подготвителната работа и в земане на решенията с другите заинтересовани министерства на национално равнище.

4. Функции и отговорности

4.1. Годишният бюджетен цикъл на държавния бюджет

249.

По отношение подготовката на държавния бюджет, комбинираният цикъл на бюджет иране и средносрочно планиране започва с бюджетните тавани за две години напред от следващата бюджетна година. Те се разискват и решението се взема от кабинета на заседанието му през февруари. От министрите се очаква да прецизират таваните, определяни от кабинета под формата на насоки за подчинените им агенции.

250.

Според разпоредбите на постановлението за държавния бюджет, службите и агенциите изпращат бюджетните си предложения с обяснителни записки до министерството, на което са подчинени. На базата на тези разчети, всяко министерство подготвя разчет за бюджета за своя административен раздел и подава предложенията с обяснителни записки до министерството на финансите за щателен преглед и преговори с министерствата. През август кабинетът провежда бюджетното си заседание, на което проекто-бюджетът се оформя окончателно и после се внася в парламента. Парламентът провежда дебати по годишния проекто-бюджет и одобрява бюджета в края на годината. Парламентът се осведомява за приложението на бюджета чрез годишни доклади.

251.

Бюджетните предложения с придружаващите ги обяснителни записки се подготвят в съгласие със законовите разпоредби и инструкциите издавани от Държавния съвет и министерството на финансите.

4.2. Подготовка на бюджетни въпроси по ЕС

4.2.1. Министерство на финансите

252.

Министерството на финансите отговаря за подготовка на въпросите по бюджета на ЕС на вътрешно равнище. То има централна функция през подготвителната фаза, както и при приложението и контрола на бюджетните въпроси на ЕС. Различните задачи, свързани с всяка фаза на бюджетната процедура изискват работата на вътрешните ресурси през цялата година и са фиксирани със стриктни графици. Министерството на финансите отговаря за направляване подготовката на бюджета чрез потвърждаване на националните становища и инструкции до финландския представител в бюджетния комитет на Съвета. При подготовката на тези национални инструкции и становища, министерството на финансите поддържа връзка с другите министерства и, ако е нужно, координира гледищата им в бюджетната секция. Бюджетната секция е междуетраслово координационно звено в националната система за вземане на решения по ЕС, подчинено на Националния комитет за работи на ЕС. Министерството на финансите председателства бюджетната секция. Взето бе решение, че министерството на финансите следва да бъде осведомявано по всички въпроси, подготвяни от отрасловите министерства, които имат бюджетни последици. Министерството на финансите проследява икономическите последици от приоритетите на ЕС и предложенията за директиви и наредби на ЕС.

254.

По най-важните въпроси, министерството на финансите обезпечава правителството - чрез Националния комитет за работи на ЕС и Министерския комитет за работи на ЕС – с предложения за национални становища и инструкции за преговори, по които се разисква и се вземат решения на сесиите му. Министерството на финансите изпраща становищата и инструкциите до финландския делегат в КППЕС и Бюджетния комитет на Съвета в Брюксел. Опитът показва, че становищата и инструкциите трябва да дават място за гъвкавост при преговорите.

255.

Новите задачи и отговорности, прехвърлени на министерството на финансите вследствие членството в ЕС добре се съчетаха с ролята и функциите, които то има във финансовото управление и бюджетирането. Не бяха нужни промени или видоизменения на правомощията, разделението на отговорностите или самата организация.

4.2.2. Кабинетът

256.

Кабинетът направлява изграждането на икономически и финансови политики като го подпомагат два постоянни комитета към кабинета: Комитет по икономическа политика и Финансов комитет. Ролята на кабинета при вземане на решения по бюджета е решаваща, понеже министърът, отговорен за бюджета, представлява Финландия в Съвета на министрите на ЕС. Кабинетът упражнява надзор над финландския делегат при участие в преговорите в Бюджетния комитет на Съвета, който на практика е главният форум за страната-членка да окаже влияние върху подготовката на бюджета на ЕС.

257.

Правителството е задължено активно да осведомява парламента за събитията на равнище ЕС и да обезпечава възможност на парламента за участие при формиране на националната политика, засягаща предложенията от Европейската комисия. Разширеният Комитет в парламента се занимава с формиране на националната политика по ЕС засягаща въпросите, спадащи към сътрудничеството по първия стълб (бизнеса в ЕС) и третия стълб (вътрешни и съдебни въпроси).

4.2.3. Парламент

258.

Парламентът има различна роля при националното вземане на решения по бюджета от тази при вземането на решения по бюджета на ЕС. Той взема решението по държавния бюджет, но има само косвени възможности да повлияе на бюджета на ЕС.

259.

Кабинетът внася в парламента предложението на Комисията за бюджет на ЕС. Парламентът бива осведомяван за хода на процедурите и може да дава инструкции на кабинета, засягащи бюджета на ЕС.

260.

Ангажиментите по общите политики на ЕС ограничиха бюджетните правомощия на Парламента. Например, ангажиментите по земеделската политика на ЕС на практика означава, че парламентът не може да решава каква да бъде калкулираната база за пряка подкрепа на доходите от ЕС. Подкрепата на доходите се финансира изцяло от фондове на ЕС. Парламентът не може в действителност да решава разпределянето на средства, които са пера в бюджета на ЕС, защото заделяните фондове се определят от наредби на ЕС. Счита се също за императивно в

държавния бюджет да се включат задълженията по програмите на Структурните фондове. Това подчертава важността на съдържанието на бюджетните пера на ЕС, особено при осведомяване на парламента за последиците, които ще има - примерно - земеделската политика през следващата бюджетна година и какъв тип програми ще се осъществяват.

5. Въздействие на членството в ЕС за подготовката на държавния проекто-бюджет

261.

Съгласно Конституцията, всички прогнозируеми приходи и разходи задължително трябва да се включат в държавния бюджет и да им се припишат вероятните суми. Допълнително, Конституцията разпорежда, че фондовете на ЕС за държавни агенции основно се канализират през държавния бюджет. През юни 1994 г. министерството на финансите разработи инструкции на министерствата и агенциите как да се подготвят за въздействието от бъдещото членство в ЕС при формиране на бюджетите си.

262.

Понеже проекто-бюджетът за 1995 г. отчиташе фондове от ЕС и плащания към ЕС въз основа на преценки от онова време, с допълнителен бюджет през 1995 г. се внесоха корекции след приключване на преговорите с ЕС по програмите и когато съдържанието на програмите беше известно и програмите бяха одобрени от Комисията.

263.

Министерството на финансите също бе декларирало в инструкциите, които издаде през 1994 г. за формиране на бюджетите, че функционирането на системата за бюджетирание по отношение отчитането на заделяните средства от Структурни фондове ще се следи и - ако е нужно - ще се промени по-късно. През първите няколко години на членството бяха направени всъщност малко изменения и то главно от техническо естество.

264.

Целта при отчитане на фондовете от ЕС е да се следва добрата бюджетна практика и да се избягват противоречиви пера в бюджета и двойно бюджетирание. Управлението на Структурните фондове е организирано съгласно принципа на партньорство, основано на сътрудничеството между регионални, държавни власти и Общността.

5.1. Плащания към бюджета на ЕС

265.

Взетото през 1994 г. решение засягащо вноските на страните-членки понастоящем приходите (собствени ресурси) които финансират бюджета на ЕС. Разходите на ЕС се покриват от различни приходоизточници: традиционните собствени ресурси (мита, вносни митнически такси и за земеделска продукция, такси върху захарта), процент от приходите от данък добавена стойност (ДДС) и процент от БНП на всяка страна-членка (вноска, свързана с БНП). От гледна точка на Финландия, вноската от ДДС и вноската, свързана с БНП са нови разходни пера. Обратно, традиционните собствени ресурси на ЕС са всъщност приходоизточници на ЕС, които Финландия събира за ЕС и от които тя си удържа такса за събиране.

266.

Събирането за ЕС на мита и вносни митнически такси за земеделска продукция, включени в традиционните собствени ресурси на ЕС, означава че Финландия не може да удържа никакви приходи от тях. Поради това, митата и вносните митнически такси за земеделска продукция за събиране от името на ЕС не могат да се включват във финландския държавен бюджет. Националният съвет на митниците събира митата и вносните митнически такси за земеделска

продукция пряко и ги превежда на ЕС. По подобен начин министерството на земеделието и горите събира такси върху захарта, които превежда пряко на ЕС. Финландия получава 10 на сто такса за събирането на тези плащания, които се бюджетират по административния раздел на министерството на финансите като "разни" приходи. Действителният административен разход по събиране на плащанията се бюджетира в съответния административен раздел.

267.

Както се спомена по-горе, вноската по ДДС и вноската, свързана с БНП са нови пера на държавни разходи, които се включват в държавния бюджет. Те се бюджетират като разход по административния раздел на министерството на финансите.

268.

Като страна-членка на ЕС, Финландия плаща своя принос към финансирането на Европейския фонд за развитие, който е извън бюджета на ЕС. Този фонд канализира финансиране на помощи за развитие, въз основа на Конвенцията от Ломе. Финландия стана член и на Европейската инвестиционна банка и затова записва своята част от дяловия капитал на тази банка. От записания капитал 7.5 на сто се внасят, а остатъкът е задължение, платимо при поискване. Новият член на банката плаща също и съответна вноска към резервите и провизиите на Банката.

269.

Членството в ЕС задължава Финландия да съблюдава споразумението засягащо Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС), по което Финландия плаща своя дял във фонда на ЕОВС. По подобен начин, членството в ЕС задължава Финландия да спазва Договора за Европейската общност за атомна енергия (ЕОАЕ или ЕВРОАТОМ) и да плаща своя дял в капитала на Центъра за закупуване на ядрено гориво на ЕВРОАТОМ.

270.

Плащанията извън бюджета на ЕС се вписват във финландския държавен бюджет като разход на онзи административен раздел, с чието поле на действие плащанията са свързани най-много. Плащането към Европейския фонд за развитие попада в административния раздел на министерството на външните работи. Изплатеният дялов капитал и плащанията към резервния фонд, платими на Европейската инвестиционна банка се бюджетират в административния раздел на министерството на финансите. Плащането към фонда на ЕОВС и капиталното плащане към Центъра за закупуване на ядрено гориво на ЕВРОАТОМ се бюджетират в административния раздел на министерството на търговията и индустрията.

271.

Средствата, вписани като приход на ЕС на практика имат падеж за плащане главно в началото на годината, което влече последствия върху националните парични потоци.

5.2.

Плащанията от бюджета на ЕС към финландския държавен бюджет или към фонд извън държавния бюджет

272.

Най-важна част от плащанията от бюджета на ЕС към Финландия съставляват субсидиите, в които инициаторът е или страната-членка (напр. Структурни фондове и програми като Изследвания и развитие, Сократес, Леонардо) или ЕС (напр. пилотни проекти, инициативи на общността). Вторият най-важен тип трансфери са финансирането на заеми и трето, финансирането на проекти. Тези плащания във Финландия се извършват през държавния бюджет, предимно съгласно принципа на брутно бюджетирание, или плащанията се насочват към фондовете извън

ън държавния бюджет (фонд за намеса и фонд за развитие на земеделието) или плащанията се канализират като приход пряко към онези, отговорни за изпълнението на проект, напр. общин и или частни организации.

5.2.1. Плащания за земеделието

273.

Средствата, свързани с Общата земеделска политика (ОЗП) на ЕС и отпускани на Финландия, се плащат от Гаранционния раздел на Европейския фонд за земеделско насочване и гаранции (ЕФЗНГ). Разходите по ОЗП се плащат първоначално от фондовете на страните-членки, но се възстановяват обратно на базата на доклади, предавани от страните.

274. Плащанията по ОЗП, отпускани на Финландия са следните:

Пряката помощ към доходите и помощта за реформа по ОЗП - като плащания по обезщетения или помощи и премии на хектар, които изцяло се плащат от ЕС - се бюджетират като приход в административния раздел на министерството на земеделието и горите, съгласно принципа на брутно бюджетирание.

Придружаващите мерки или програми (околна среда, залесяване, ранно пенсиониране) - от които ЕС плаща само част - се бюджетират в държавния бюджет съобразно принципа на брутно бюджетирание, като отделни разходни пера при министерството на земеделието и горите. Тези разходни пера в бюджета трябва ясно да показват финансовото участие на ЕС и националната вноска.

Мерки за намеса, които изцяло се плащат от ЕС.

275.

За да се администрират тези средства, чрез законодателството бе основан фонд за намеса. Този фонд администрира определени плащания от общата земеделска политика на ЕС, а и менно експортните субсидии, дотираното изкупуване и подкрепата за частното складиране. Субсидиите от ЕС, канализирани в този фонд, а после преразпределяни, нямат ефект върху държавния бюджет. В държавния бюджет на Финландия се яви само трансфера на първоначалния капитал за учредяване на фонда. Фондът беше овластен и да раздава заеми, за да може да действа независимо от закъснения в изплащанията от ЕС на субсидиите. Описание на фонда за намеса на ЕС и неговите дейности бе включено в обяснителната част на държавния бюджет за 1995 г.

276.

Бюджетирането на подкрепата на доходите е относително проста вследствие отчасти на следването на общата земеделска политика на ЕС и отчасти от ясните измерителни норми, получавани от ЕС.

5.2.2. Регионална и структурна политика на ЕС

277.

Преди членството в ЕС в 1995 г., за финландския държавен бюджет се създаде счетоводно-отчетна система за приходите получавани от Структурни фондове на ЕС. Администрирането на Структурни фондове бе уредено така, че да остане непроменено разпределението на работата между административните раздели. Същият принцип се възприе и за бюджетиранието. Що се отнася до администриране на средствата, изборът бе дали да се организира администрирането по крайни цели, или по действителни фондове. Окончателното решение бе администрирането да се основава на действителния ангажиран фонд, чрез определяне на министерство, отговорно за всеки фонд, което да поеме административните задължения свързани с фондовете, да разп

ределя средствата по другите министерства и да посочва националното участие във финансирането, необходим за получаване на фондовете.

278.

Дотациите от Структурни фондове са винаги допълващо финансиране и зависят от частичното национално финансиране - в общия случай, поне 50 на сто. И трите Структурни фондове да отпускат помощи. Националното участие във финансирането може да включва и финансиране от публичния сектор (държава, общини), и частно финансиране.

279.

При преговорите за членство се постигна споразумение, че Финландия ще получи средно 340 милиона екю годишно субсидии за 1995 - 1999 г., на цени от 1995 г., от Структурни фондове, включени в бюджета на ЕС. Фондовете за усвояване по инициативи на Общността (напр. програми Интеррег, Leader, Adapt, Employment, Малки и средни предприятия, Urban и PESCA) са вградени в рамката на Структурните фондове, така че мерките, възникващи от организационни инициативи трябва да включват подходящите цели програми.

280.

Получаването на финансиране от ЕС по Структурните фондове на ЕС за горните цели зависи на национално равнище от проектирането на планови цели и програми - национално и регионално - и държавното им одобрение, както и от преговорите по програмите с Европейската комисия.

281.

Съгласно с решението за намерения взето от Държавния съвет (1994 г.), администрирането на регионални цели (6, 2 и 5б) е тясно свързано с администрирането на държавната регионална политика. Програмите се подготвят от регионалните съвети. Министерството на вътрешните работи издава общи инструкции за регионалните съвети, а различните министерства издават инструкции за подготовката на програми, специфични за административния им раздел. Министерството на вътрешните работи съгласява от регионалните програми един единствен програмен документ за всяка крайна цел и си сътрудничи с други министерства, за да ги съчетае в хармонизиран и подходящ пакет за поощряване на регионалното развитие. Вследствие, регионалната политика на страната представлява хармонизиран и подходящ пакет.

282.

Съобразно същото решение на правителството, основната отговорност за хармонизиране на действията по цели 3 и 4 с мерките по Европейския социален фонд носи министерството на труда. Министерството на земеделието и горите отговаря за законодателството и проектирането на програми свързани с цел 5а за хоризонтално реструктуриране на земеделието.

283.

За всяка крайна цел, в държавната администрация бе подготвен един програмен документ за преговорите с Европейската комисия - или за целия период (1995 - 1999 г.), или за 2 - 3 години. Програмните документи включваха програми за финансиране от Структурните фондове, най-големите проекти в тези програми, както и участието на ЕС и националното участие.

284.

Всички субсидии от Структурни фондове на ЕС за финансиране на цели 6, 2, 3, 4 и 5б са включени в държавния бюджет на Финландия и при вписването им се прилага принципа на брутно бюджетно финансиране. Всяко разходно перо за всеки фонд се разбива по-нататък по цели и по административен раздел. Така, подходящото министерство взема решения по усвояването на внасяните средства в специфични проекти.

285.

Националното финансово участие, необходимо за финансиране на програмите обезпечавани със средства от Структурните фондове на ЕС, се разписва в държавния бюджет на Финландия като разходно перо на съответния административен раздел. За целите на формиране на бюджета, административните раздели трябва да установяват и процента от финансирането за техническа помощ, пилотни проекти, и т.н., от фондове извън рамката на Структурните фондове.

286.

Оценката и измерването на приходите за програми по Структурни фондове зависи главно от осъществяването на програмите. Периодичността на плащанията се преценява за всеки фонд поотделно. Ако периодичността се прецени неправилно, съответното приходно перо може да показва излишък или дефицит от десетки милиони финландски марки.

287.

Работният комитет, който прегледа бюджетирването на Структурните фондове предложи цялостно опростяване на системата, чрез което националното участие във финансирането им биха се вписвали в по-малко разходни пера. Държавната одиторска служба посочи в държавния си одиторски доклад по държавния бюджет, че в обясненията по перата на ЕС има голямо разнообразие по отношение на информативното им съдържание. Забележките не се отнасяха толкова до изчислените данни, а се обръщаха повече към липсата на информация по целите. Според наблюденията на Държавната одиторска служба, министерството на финансите трябва да наблегне в бъдеще значението на описанието в инструкциите си за формиране на бюджета, в допълнение на техническите проблеми по бюджетирването. Инструкциите ще се преразглеждат, така че да могат да се прилагат в началото на новия програмен срок на ЕС.

5.3. Извършвани разходи при административна и друга подготвителна работа

288.

Министерствата трябваше също да установяват кои типове разходи извършени при тяхното участие на заседанията на Европейската комисия или Съвета ще се заплащат от ЕС. По същия начин, трябваше да се определят националните административни задължения и други функции, наложени от администрирането на Структурните фондове, за които Финландия може да предяви искане към ЕС за възстановяване на разходите като страна-членка.

6. Оценка и одит

289.

Паричните потоци между ЕС и Финландия станаха нова и обширна цел за одит от Държавната одиторска служба във Финландия. Това означаваше и установяване на ново сътрудничество с ЕС, особено с Комисията и с Европейската сметна палата, както и с вътрешни власти.

290.

През март 1996 г. министерството на финансите назначи едноличен комитет за установяване - за всеки раздел - какви изисквания поставят наредбите за контролиране управлението на финансите на ЕС върху системите за следене и тяхната работоспособност, дали има нужда или някакви основания за изграждане на централизирано, междуведомствено контролно звено и как иначе би могла междуведомствената координация да бъде по-ефективна в процеса на следене.

7. Заключение бележки

291.

Функционалният и оперативен ред за третиране на проблеми на ЕС бяха установени през първите години на членството. Тази работа се водеше от целта за организиране на управлението на работите на ЕС във вътрешната администрация. Това бе извършено чрез ползване на съществуващи структури и добавяне на управлението на работите на ЕС като допълнителен елемент към другите проблеми и задачи на държавните служители във всяка самостоятелна сфера. Основаването на отделни звена или длъжности, ангажирани само с работите на ЕС бе избягвано доколкото бе възможно. Не се насърчаваше да се вземат нови служители, а министерствата и агенциите бяха съветвани да се реорганизират и да преоценят настоящите си задачи и отговорности, за да разкрият място за поемане на грижите за новите работи. Благодарение на широко обучение на държавните служители по проблеми на ЕС, това се оказа успешна стратегия довели до широко познаване на проблемите на ЕС сред държавните служители в администрацията. Не е наблюдавана никаква липса на компетентност, въпреки че трябва да се има предвид, че няколко изявени експерти бяха назначени в организации на ЕС.

7.1. Произволно програмиране на работата

292.

При изпълнението на програми по Структурните фондове бяха срещнати някои проблеми при прохождането, но по-дълбоко лежащите проблеми си остават. Прилагането на изискванията на наредбите на ЕС, процедури и надзор - към опростената практика в една култура на взаимно доверие и споделени отговорности, разрешаваща "тънка" администрация - беше проблематично. По отношение на регионалните политики, хармонизацията на политиките на ЕС с националните програми и планове за регионални цели от Структурните фондове доведе до определен брой проблеми на несъвместимост на регионално равнище. Повиши се нуждата от свързка и се основаха нови системи за следене и административни процедури. Министерствата отговорни за администриране на средствата активно развиха тези системи и процедури, но едно равнище на сътрудничество при тези усилия би дало в резултат по-интегрирани системи и избягване на застъпването със системите за следене на ЕС.

7.2. Сложни системи и много действащи лица

293.

Системите на субсидии и дотации на ЕС се оказаха по усложнени от очакваното - и при наредбите, и при процедурите. Предложението за национално финансиране свързано с програмите на ЕС трябва да се включва в бюджета на министерството, отговорно за отпускането му. Понеже програмите са много обширни, тези предложения влязоха в бюджета на почти всяко министерство. Държавната одиторска служба посочи, че трябва да се преразгледа този начин на процедуриране, понеже той е предизвикал объркване и усложнение при изпълнение на програмите.

294.

Цялостният пакет програми - тези на Европейската комисия, министерствата отговорни за фондовете, органите по осъществяването и регионалните и национални програми - е сложен обект и на практика конкретно доведе до проблеми със съвместимостта и координацията на национално равнище при усвояването на фондовете на ЕС и съответстващите им национални фондове.

295.

Държавният бюджет се подготвя за по една финансова година (т.е. календарната годи

на), докато програмите на ЕС имат продължителност от няколко години. Това положение има ефект върху финансовото управление и на централното координиращо равнище, и на регионално и местно равнище.

7.3. Следене

296.

Значението на проследяването и контрола бе подчертавано от самото начало на осъществяването на програми на ЕС. Бяха срещнати много затруднения при създаването на системата за следене за програмата по цел 6. Програмата бе нова за ЕС и се поставиха много двусмислени цели, засягащи конкретно тази програма. Допълнително, съдържанието на тази програма е многостранно и трудно за овладяване.

297.

Недостатъците на системата за следене ще предизвикат закъснения при паричните потоци от ЕС, а това ще повиши нуждата от вътрешно финансиране, което поражда допълнителни разходи за държавата.

7.4. Повишено работно натоварване

298.

Допълнителното работно натоварване, предизвикано от това, не можеше да се предскаже. Недовършената работа, натрупана в администрацията, още чака разчистване. Най-тежкото бреме се понася от министерството на земеделието и горите. И в министерството, и на регионално и местно равнище увеличението на персонала бе задължително за преодоляване на допълнителното работно натоварване.

299.

Не е могло навярно от самото начало да се изтъкне достатъчно взискателния и прецизен характер на работата по програмиране. Формирането на програми би следвало да се започне по-отрано и би следвало да е по-задълбочено. Разписването на идеи и цели за развитие в програми за развитие, ясно основани на проекти, изискваше много работа и едновременно беше процес на научаване, изискващ много усилия от всички ангажирани. На практика, то наложи извънреден кръг бюджетни преговори между министерството на финансите и отговорните министерства при формиране на държавния бюджет през първите две години на членството.

7.5. Нужда от по-задълбочено сътрудничество

300.

Друг уместен фактор тук е неопитността на министерствата отговорни за фондовете по новите им функции на координиране през административните граници, както и трудния характер на работата по програмиране и сложността на системите за субсидии на ЕС.

301.

Прилагането на направляващата система, основана на резултатите, към работата по програмиране предизвиква търкания. Все още е нужно изглаждане на държавната администрация, но тежката и многослойна система за упражняване на надзор, изисквана от ЕС чрез наредбит е му определено ще продължава да предизвиква проблеми в държавната администрация в бъдеще. Целта при създаване на системи за следене и надзор би трябвало да прави администрацията работоспособна и подходяща, както и да разрешава паричните потоци на ЕС да се следят със задоволителна точност.

7.6. Всестранно обучение за държавните служители

302.

Процесът на нагаждане към ЕС беше значително подпомогнат от обширни програми за обучение. Министерството на финансите координира и подкрепи обучението за интегриране в ЕС в държавната администрация. Собственият интерес на служителите доброволно да развият уменията си бе съществен фактор за посрещане на нуждите на членството. Още от ранните етапи на подготовка за членството бе стартирана многостепенна програма за обучение в министерствата и централните административни звена. Към всички групи персонал, особено в министерствата, бе насочен един основен курс на обучение за ЕС. По-късно, по-специализирани курсове се съсредоточиха върху обучението на онези държавни служители, които се занимават и подготвят въпросите на ЕС.

303.

През последните няколко години средствата ангажирани в обучение за интегриране непрекъснато се увеличават. Това даде възможност да се уреди обучение от начални курсове и изучаване на езици до по-индивидуално обучение и практика.

304.

Министерството на финансите в тясно сътрудничество с финансовото ръководство на отрасловите министерства планира промени, необходими в системите на бюджетиране и финансово управление, така че да може да се обърне внимание на оперативните аспекти при създаването на системи и общи процедури.

ФРАНЦИЯ

От Беноа Шевоше

1. Въведение

305.

Сред всички страни от възприетата извадка, Франция представлява специфична особеност: като член-учредител на ЕИО, тя никога не е трябвало да се приспособява към предварително установени правила на Общността, а е допринесла за тяхното постепенно създаване. Така че това проучване няма да набляга особено на усилията по приспособяване, предприети от френската администрация, а анализира общо бюджетните и финансовите връзки между Франция и Европейския съюз от гледище на институционалната и административната организация, както и финансовите и счетоводно-отчетни процедури.

306.

Този документ се допълва от втори доклад по одиторски и контролни въпроси, който се публикува в доклад на СИГМА № 20 Ефекти от присъединяването към Европейския съюз - Част 2, Външни одити. Все пак, разделянето на тези доклади е навярно доста изкуствено, защото имайки предвид френската административна практика и култура, управлението на средства и контрола им са здраво свързани.

307.

Представянето на френската административна и бюджетна рамка следва от общо пока

зване на въздействието на Европейския бюджет върху френския. Ще се проучи и управлението на вътрешните ресурси и разходи.

2. Институционална рамка

308.

Управленската институционална рамка се проучва първо на държавно равнище, а после - на равнище местни власти.

2.1. Държавата

309.

Управленската политика се осъществява от централните служби на около двадесет главни министерства, заедно - в зависимост от политическата конюнктура - с някои второстепенни и министерства и държавни секретари. Организирано съгласно доста силен йерархичен принцип, тези централни администрации са разделени на дирекции - от три-четири до около петнадесет в министерство - които отговарят за законодателство и одиторски въпроси, но по принцип нямат никакви отговорности по пряко управление.

310.

В повечето главни министерства отговорността за ежедневните работи се предава на местни служби, разпръснати из цялата територия. На равнището на френската местна териториална единица (наричана на френски департамент - *département*) администрирана от префект, местните служби на всяко министерство се координират под надзора на префекта (*Préfet*) - държавен служител пряко назначаван от правителството. От около двадесет години нарастваща роля при координацията на действията, предприемани от префектите, се дава на регионалния префект (*Préfet de Région*). Регионалният префект, който е и префект на главния *département* в същата област, координира действията на четири до пет префекти.

311.

Министерството на финансите е общо групирано с министерството на икономиката. Дирекцията по фискално законодателство (*Service de la Législation Fiscale*) отговаря за съставянето на фискалната политика. Събирането на данъците се споделя между Генералната дирекция по данъците (*Direction Générale des Impôts*) с 80 000 служители, занимаващи се с прякото данъчно облагане и Европейския ДДС, и Генералната дирекция по митата и акцизите (*Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects*) с 19 000 служители, занимаващи се с митническото данъчно облагане и ДДС не за Общността. Държавният бюджет се подготвя и управлява от Бюджетната дирекция (*Direction du Budget*) с 250 служители, а счетоводно-отчетното и финансовото му изпълнение се обезпечават от Дирекцията по публична счетоводна отчетност (*Direction de la Comptabilité Publique*). Тази дирекция с 56 000-те си служители също отговаря за счетоводната отчетност и за хазната на местните власти. Дирекцията на трезора (*Direction du Trésor*) и Дирекцията за прогнози (*Direction de la Prévision*) са мост между двете министерства. Дирекцията на трезора има конкретна отговорност по публичния дълг и външните финансови взаимоотношения. Дирекцията за прогнози проучва главните икономически тенденции.

312.

Както всички други министерства и министерството на финансите има местни служби и, по-специално мрежата на Публичния трезор (*Trésor Public*), водена местно от главния ковчегник и касиер (*Trésorier Payeur Général*) във всяка териториална единица (*département*), администрирана от префект. Тези служби са подчинени на Дирекцията по публична счетоводна отчетност (*Direction de la Comptabilité Publique*). Те са касиерите на всички приходи и разходи на публичните власти, включително парите на централното правителство и на местните власти, които

о се управляват в една и съща сметка на трезора. Има и счетоводители за приходни и разходни транзакции на държавния бюджет и бюджетите на местните власти. По-отскоро, от тях се поиска да контролират разходните задължения когато парите идват от държавния бюджет, но разходите са местни. Накрая, те също събират част от средствата за финансиране на публичния дълг.

2.2. Бюджетната организация на държавата

313.

Държавният бюджет се подготвя от Бюджетната дирекция (Direction du Budget) под надзора на министерството на финансите. Бюджетната дирекция има фундаментална роля в цялата процедура на подготовка и изпълнение. Парламентарното гласуване, което се провежда най-късно на 31 декември всяка година, внася малко изменения към правителственото предложение, особено в разходната част.

314.

След като се проконтролира от Конституционния съвет (Conseil Constitutionnel - независим орган, до който може да се подават искания за произнасяне по конституционността на правителствените решения), бюджетът се изпълнява от всяко министерство, което за целта назначава централни и местни възложители (ordonnateurs). Местните възложители са териториални делегати на централните възложители. Те отговарят за извършване на разходите на министерствата, т.е. назначаване и възнаграждения на държавни служители, подпис при публично възлагане, отпускане на дотации, и т.н. от името и на отговорност на съответното министерство.

315.

Все пак, за да е юридически окончателно и обвързващо за държавата по отношение на трети страни, задължението трябва да се подпечата от финансов контролор (Contrôleur Financier) определен от министерството на финансите и работещ под надзора на Бюджетната дирекция (Direction du Budget). Когато разходът се извършва местно от възложителя на териториалната държавна служба - често префекта - той се контролира финансово от сътрудник на главния ковчезник и касиер (Trésorier Payeur Général), работещ под надзора на Бюджетната дирекция.

316.

При това, възложителят не се занимава пряко с изплащането на средства от извършваните разходи. Разходите се плащат от счетоводителите на Дирекцията по публична счетоводна отчетност (Direction de la Comptabilité Publique), т.е. главният ковчезник и касиер (Trésorier Payeur Général) на местно равнище, както му нарежда възложителя. След това счетоводителят трябва да плати, ако платежното нареждане е редовно оформено. Всяко нередовно плащане се превръща в лично финансово задължение на счетоводителя, така че от счетоводителите се изисква да си направят застрахователна полица.

2.3. Местните власти

317.

От началото на 80-те години, едно значимо движение за децентрализация прехвърли централни правомощия и ресурси на местните власти, които са разпределени на три равнища: 25 региона (régions) създадени през 70-те години, които отговарят за основната инфраструктура, професионалното обучение и - частично - за университетските сгради. 100 département-а, създадени преди два века, които отговарят за социалната помощ, някои инфраструктури и - частично - за средните училища.

36 000 общини (communes) - с тенденция да се направи опит за прегрупиране на някои от тях - които отговарят за местната инфраструктура, градския транспорт, основните училища, някои болници и културни и спортни бази.

318.

Всяка местна община се администрира от съвет, избран чрез пряко и общо избирателно право. Бюджетът им се финансира отчасти от местни данъци и отчасти от всеобщи и автоматични държавни трансфери. Този бюджет се гласува от изборни съвети, без предрешаване от регулиращия контрол, а се изпълнява от местният изпълнителен орган, т.е. кмета на общината.

319.

Все пак обаче, държавните финансови дирекции упражняват надзор над изпълнението на местните бюджети. От една страна, от местните общини се изисква да внесат средствата си в особената сметка на Държавния трезор (Trésor de l'Etat), който ги управлява от тяхно име. В замяна, държавата гарантира на местните общини редовно постъпване на средства. От друга страна, касиерът/счетоводителят на всяка местна община юридически е държавен служител на Дирекцията по публична счетоводна отчетност (Direction de la Comptabilité Publique). Четиридесет на сто от нейните 58 000 служители работят безплатно и за местните общини.

320.

Създадени през 1982 г., 25-те регионални одиторски камари (Chambres Régionales des Comptes) - по една на регион - одитират местните финанси. Управлението на тези камари е свързано със Сметната палата (Cour des Comptes), на която са подчинени. Техният одит над счетоводно-отчетната практика се допълва от преценка по уместното усвояване на средства от местните представители. Държавните сметки на местно равнище не са в юрисдикцията на Регионалните одиторски камари (Chambres Régionales des Comptes).

3. Бюджетът на Общността за френските публични финанси

321.

През 1996 г. разпределението на френския БВП - 8 000 милиарда фр. франка - е, както следва: 21 на сто държавни финанси; 9 на сто местни финанси; и 22 на сто социални финанси.

322.

За същата година, общата вноска на Франция в бюджета на Общността е 89 милиарда фр. франка, което е петнадесет пъти повече отколкото през 1981 г. Между 1981 и 1996 г., вноските към бюджета на Общността от държавните приходи са се повишили от 3.8 на сто на 6.3 на сто. Много висок до 1988 г., ритъмът на ръста на вноските за Общността се забави през последните години, а дори и имаше спад през 1995 г. Относно брутните плащания за 1995 г., които са най-последните статистически данни на разположение, френските данъци се разпределят, както следва:

ДДС ресурс: 62 на сто;

БВП ресурс: 21 на сто;

мита и вносни митнически такси за земеделска продукция: 13 на сто;

захарни вноски: 3 на сто.

323.

Разходите на Общността в полза на Франция бяха 9.9 милиарда екю през 1994 г., с други думи 16.5 на сто от разходите на Общността, поради значимото финансиране, получено от Общата земеделска политика (24 на сто от земеделските разходи на Общността се извършват в

във Франция). Ситуацията със Структурните фондове не бе така добра: Франция получи само 9 на сто от кредитите по ЕФЗНГ-насочване (ЕФЗНГ: Европейски фонд за земеделско насочване и гаранции), ЕСФ (Европейски социален фонд) и ЕФРР (Европейски фонд за регионално развитие). Кредитите от Общността получени от Франция за 1995 г. се разпределят, както следва: ЕФЗНГ-гаранции: 83 на сто - 62 на сто за житни и маслодайни култури и 21 на сто за животинска продукция.

ЕСФ: 6 на сто;

ЕФРР: 4 на сто;

ЕФЗНГ-насочване: 2.5 на сто.

324.

Накрая, макар че с тези финансови елементи трябва да се борави много внимателно, Франция е четвъртия нетен вносител след Германия, Обединеното кралство и Холандия, с отрицателен баланс от 1.7 милиарда екю през 1994 г. Това представлява по 46 екю на глава от населението.

4. Администриране на бюджета на Общността във Франция

325. Ето съответните официални органи на административно равнище:

В Брюксел, Постоянното представителство включва бюджетно звено от трима души под надзора на финансовия съветник. Това звено работи в сътрудничество със Земеделски, Социален и Регионален съветници, които са другите важни членове на Постоянното представителство. По принцип, членът на Постоянното представителство винаги придружава френските правителствени държавни служители, които присъстват на заседанията на различните групи на Съвета или на Комитетите на Комисията. Цялата информация между Париж и Брюксел и в двете посоки трябва да е на разположение на Постоянното представителство.

В Париж, кореспондент на Постоянното представителство е Секретариатът на Междуминистерския комитет по Европейски въпроси (Secrétariat du Comité Interministériel pour les Questions Européennes). В контакт с министър председателя често воден от член на личния му екип, Секретариатът на Междуминистерския комитет по Европейски въпроси ангажира около 150 служители от различни министерства. Всички бюджетни, финансови и фискални дела се координират от един финансов съветник, подпомаган от около шест служителя.

326. За бюджетни въпроси, главните министерски дирекции са следните:

Бюджетната дирекция (Direction du Budget), която играе решаваща роля в сферата на приходите и разходите. Тя се подпомага от Дирекцията за прогнози и Националния институт по статистика и икономически проучвания (Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques - INSEE) за макроикономическите аспекти и за определяне на ДДС и БНП ресурси.

Централната счетоводна агенция на трезора (Agence Comptable Centrale du Trésor - АССТ) под надзора на Дирекцията по публична счетоводна отчетност (Direction de la Comptabilité Publique), която води особената държавна сметка и следователно контролира ежедневното управление на движението на средства и в двете посоки между Париж и Брюксел.

Генералната дирекция по митата и акцизите (Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects - DGDDI), за традиционните собствени ресурси.

Бюджетните дирекции на министерствата отговорни за разходите, свързани с преговорите и изпълнението на Европейския бюджет, а именно министерството на земеделието и Службите за земеделска намеса (Offices d'Intervention Agricole) контролирани от него, министерството на външните работи с Делегацията за регионално планиране и действия (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale - DATAR) за ЕФРР и министерството на социалните дела с Делегацията за професионално обучение (Délégation à la Formation Professionnelle) за ЕСФ.

327.

Всички тези официални органи имат конкретна роля при преговаряне по бюджета на Общността:

Постоянното представителство в Брюксел и Секретариатът на Междуминистерския комитет по Европейски въпроси имат обща координационна и информационна роля.

Бюджетната дирекция, шест служители в Европейската служба, води цялата процедура.

Макроикономическата рамка и вътрешните ресурси се подготвят от Дирекцията за прогнози (Direction de la Prévision) и - несъществено - от Дирекцията на митниците и фискалните услуги (Direction des Douanes et des Services Fiscaux).

Френските изменения и допълнения към проекто-бюджета се подготвят по време на няколко заседания в Секретариата на Междуминистерския комитет по Европейски въпроси с Бюджетната дирекция (Direction du Budget) и всяко министерство, заинтересовано от тези разходи. В случай на несъгласие, министър председателят се кани да отсъди като арбитър.

328.

През целия ход на процедурите по трансфер между Съвета и парламента, конкретно в Бюджетния комитет (Comité Budgétaire), Бюджетната дирекция (Direction du Budget) съвместно с финансовия съветник от Постоянното представителство защитава френските интереси под надзора на Секретариата на Междуминистерския комитет по Европейски въпроси, който проверява междуминистерския характер на френските становища.

5. Управление на "собствените ресурси"

329.

Има две главни категории ресурси: традиционните собствени ресурси, ДДС и БНП ресурси.

330.

Традиционните собствени ресурси: мита, вносни митнически такси за земеделска продукция, захарни вноски - с изключение на вноските за захарните резерви получавани пряко от Фондовете за намеса и регулиране на пазара на захар (Fonds d'Intervention et de Régulation du Marché du Sucre - FIRS), който плаща частично плащане през юни, а остатъка през декември - и в алтутни компенсаторни суми се събират от Главните дирекции по митата и акцизите (Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects - DGDDI). В тази организация работят 19 000 служители, но събирането на приходите на Общността представляват само малка част от дейността ѝ.

След получаването на средствата от собствените ѝ счетоводители, тя ги прехвърля на Централната счетоводна агенция на трезора (Agence Comptable Centrale du Trésor - АССТ) през главните ковчежници и касиери (Trésoriers-Payeurs Généraux) и ги внася в централната сметка на Комисията във FF. Тези трансфери се извършват на първия работен ден след 19-то число на втория месец след обявяването им, след удържане на 10-те на сто разходи по събиране, които се кредитират на общия държавен бюджет. В някои случаи Комисията може да поиска предварително плащането на някои трансфери.

331.

ДДС и БНП ресурсите се преценяват и планират в рамката на бюджетната процедура на Общността. В Комитета по собствените ресурси френската делегация е съставена главно от смесен бюджетен/прогнозен екип. В зависимост от резултатите на процедурата, в първия работен ден на всеки месец, Бюджетната дирекция (Direction du Budget) издава към Централната счетоводна агенция на трезора (Agence Comptable Centrale du Trésor - АССТ) платежно нареждане до централната сметка на Комисията, съответстваща на една дванадесета от бюджетните данъци, гласувани за ДДС и БНП. В някои случаи Комисията може да поиска някои предвиджани плащания.

332.

Централната сметка на Комисията може да се кредитира с други суми идващи от френския бюджет, например вноска или трансфер в Европейския фонд за развитие, представляващи възстановяване на суми, отхвърлени от Комисията в процедурите по заверка.

333.

На вътрешно бюджетно равнище собствените ресурси на Общността технически се обработват като удържки от приходите на държавния бюджет, по същия начин както удържките от държавния приход, правени от името на местните власти. Критикувана от френската Сметна палата, тази процедура напоследък бе формално изменена: един член във френския бюджетен закон, общо съгласуван чрез вот през декември на годината, предхождаща съответния финансов период, сочи условната обща сума на удържки от приходите, извършвани от името на Европейския бюджет през следващата година. Внесен по чисто политически причини, вотът по този член няма никакъв правен ефект.

6. Управление на разходите

334.

По-сложно от управлението на приходите, управлението на разходите е различно за всяка главна категория разходи на Общността.

335.

За ЕФЗНГ-гаранции, главна роля играят единадесетте одобрени Служби за земеделска намеса (Offices d'Intervention Agricole), т.е. по една за всяка категория продукти: Национална междупрофесионална служба за зърнени култури (Office National Interprofessionnel des Céréales - ONIC), Национална междупрофесионална служба за мляко и млечни продукти (Office National Interprofessionnel du Lait et des Produits Laitiers - ONILAIT), и т.н. Организираните със сходна структура, тези Служби са държавни публични организации, управлявани от управителни съвети, които включват представители на съответните земеделски поприща и държавни служители, представляващи министерството на земеделието и министерството на финансите. Директорът на всяка служба се назначава от правителството. Повечето служители са от министерството на земеделието и техните оперативни разходи се заплащат чрез субсидия от същото министерство. Счетоводителят, който е лично финансово отговорен, е финансов държавен служител съвместно назначаван от министерството на финансите и министерството на земеделието. Главните решения, особено по отношение на баланси и бюджети, задължително се утвърждават от същите министерства. Държавни контролори, определяни от министерството на финансите, контролират основните поемани задължения и упражняват надзор над финансовите дейности на Службата.

336.

Една координираща агенция, Централната агенция на организациите за намеса в земеделския сектор (Agence Centrale des Organismes d'Intervention dans le Secteur Agricole - ACOFA), е споделя от всички Служби. Тя има три функции: общо управление на трезора, което позволява на агенцията да взема назаем средства за предварително финансиране на трансфери от Общността, в съгласие с наредбите на Общността; контрол на разходите и докладване; и управление на общите услуги, като: компютърни услуги, доставки и плащания.

337.

Тези служби се занимават с 99 на сто от плащанията по ЕФЗНГ-гаранции. Ролята на Службите за разходи, извършвани от името на Комисията, е обширна. Първо, по време на подг

отовката и преговорите по Европейския бюджет, те обезпечават министерството на земеделието и Бюджетното министерство с проекции и планова информация относно нуждите за следващия финансов период. По време на изпълнението на бюджета, те всеки месец предават на Комисията исканията си до трезора през Бюджетното министерство - съгласно график, който е на й-често месечен - и който е специфичен за всеки вид земеделска продукция и помощ. След разглеждане на исканията в Брюксел от съответния управленски комитет, Комисията плаща необходимите средства с преводен ордер изпращан до Централната счетоводна агенция на трезора (Agence Comptable Centrale du Trésor - АССТ) от централната си сметка, държана в тази Агенция. Ако е необходимо, Комисията трябва да заема налични средства, държани другаде, за да кредитира сметката си в Централната счетоводна агенция на трезора. После Службите разпределят дотациите по помощите до правоимащите ползватели, след разглеждане на преписките по исканията. Те участват и в одити, а понякога и в процедури по заверка.

338.

Въпреки това, някои разходи се плащат пряко от министерството на земеделието, конкретно дотацията за "кравата-кърмачка". Тези преписки се разглеждат от Местните земеделски дирекции (Directions Départementales de l'Agriculture), които са териториалните подразделения на министерството на земеделието - по една на териториална единица администрирана от префект. В този случай, преди да е платен разхода и след като средствата са поставени на разположение на френската държава - чрез преводен ордер, изпращан от Комисията до Централната счетоводна агенция на трезора (Agence Comptable Centrale du Trésor - АССТ) - задължително трябва в бюджета на министерството на земеделието да се регистрира бюджетен кредит с равен размер. Именно процедурата на "fonds de concours" (фондове за подпомагане) е тази, която - през текущата година, чрез парламентарен вот - позволява увеличение в бюджета с размер еквивалентен на получаваните от трети страни данъци. Включени във френския бюджет, разходите след това се извършват съгласно френските процедури: поемане на задължение от възложителят - Местната земеделска дирекция (Direction Départementale de l'Agriculture) - заради, и от името на министъра; плащане от счетоводителя - Главния ковчезник и касиер (Trésorier-Payeur Général); и одит от Сметната палата, съгласно условията на общото право.

339.

Понеже преразгледаната Обща земеделска политика предпочита преките помощи към лица пред косвените помощи за продукцията, обаче, обяснената по-горе схема беше значително видоизменена. За пряка помощ, разпределяна според площите на зърнени или маслодайни култури и според броя на отглежданите животни за месо, преписките по помощите се подготвят от местните земеделски дирекции (Directions Départementales de l'Agriculture), които - поради работата си по места - по-добре познават фермите. Тези преписки след това се прехвърлят в службите, които извършват плащанията.

340.

Реформата на Общата земеделска политика разстрои методиката на работа в съответните администрации, които трябваше да обработват стотици хиляди сложни индивидуални преписки за само няколко месеца, вместо няколкото хиляди преписки с които бяха свикнали.

341.

За Структурните фондове - ЕФЗНГ-насочване, ЕФРР, ЕСФ и ФМНР - процедурата е доста по-различна от обяснената по-горе. Все пак, сходната ѝ схема се основава на много важна роля възлагана на регионалния префект (Préfet de Région), или по-точно на главния му заместник по икономическите работи - генералния секретар по регионалните дела (Secrétaire Général pour les Affaires Régionales - SGAR).

342.

Кредитите се планират в регионален координационен комитет съставен от генералния секретар по регионални дела (Secréttaire Général pour les Affaires Régionales - SGAR) и висшите държавни служители от местната управа. Щом се вземат решения за отпускане от Комисията - ГД VI, V или XVI, в зависимост от случая - средствата се превеждат от Комисията към френския бюджет с платежно нареждане до централната сметка на Комисията в Централната счетоводна агенция на трезора (Agence Comptable Centrale du Trésor - ACCT), и се кредитират в бюджета на съответното министерство като помощни фондове. После разходите се изплащат от съответните териториални служби: местният възложител отговаря за поемане на задължението, а главният ковчезник отговаря за плащането. Целият процес се следи от комитет, съставен от координационния комитет, споменат по-горе и представител на Комисията.

Приложение 1. Защита на финансовите интереси на ЕС

Примери за измама, разкрити от френските митници, с ресурси на ЕС или помощ по ЕФЗНГ

1. Обща земеделска политика

1.1. Контрабандно унгарско масло

343.

На френско-италианската граница митническа бригада залавя 23 тона незаконно внасяно масло от унгарски произход, като по този начин се разкрива случай на измама към бюджета на ЕС. Последвалото разследване на митническите власти показва, че шофьорът на камиона, германски гражданин, е взел ремаркетото от паркинг на автомагистрала в Австрия. Шофьорът нарочно е направил обход от няколкостотин километра, за да отиде в Белгия и да изпълни митническите формалности там, а по-конкретно в пристанището на Антверпен, където стоките са декларирани като пратка сос - привлякло намалена данъчна ставка на входния пункт за консумация в Европейския съюз.

344.

Ако не бе намесата на френските митнически служители, вносът с измама на тези 23 тона масло насочен за Италия би предизвикал загуби от 400 000 фр. франка за бюджета на Европейския съюз под формата на загубени такси по Общата земеделска политика.

1.2. 14 000 тона сухо мляко с произход извън ЕС

345.

Европейската комисия бе назначила следствие по дейностите на една фирма в сектора на млечните продукти. Старателното следствие на френските митници на държавно равнище разкри сложна мрежа от търговски сделки между две фирми - мрежа, чрез която се избягват вносите вносни митнически такси за земеделска продукция като едновременно се събират експортните добавки.

346.

За да изпълни договорите си с Алжир (за 13 945.5 тона), първата фирма купувала сухо мляко в Полша и Чешката република през филиала си в Обединеното кралство. Млякото след това се съхранявало на склад в друга страна-членка преди да бъде изнесено. Съхранението в митнически склад давало възможност юридически да се прекъсне транзитната процедура, приложима за млякото. Сухото мляко с произход извън ЕС можело след това да се третира като произхождащо от ЕС благодарение на система на двойно счетоводство и фалшифициране на приди

ружаващите документи и товарителници. В резултат, вносните такси не са плащани, а били искани експортните добавки, изплащани за земеделски продукти от ЕС.

347.

При друга измама, идентични процедури били използвани за прехвърляне на Европейския пазар на стоки с измама, без да се заплащат съответните такси.

2. Промислени продукти

348.

По време на проверка на операциите на две френски фирми са разкрити две нарушения засягащи внос между 1992 г. и 1995 г. на велосипеди, които не били предмет на мита и данъци, защото декларираният им произход бил Виетнам. Следствието показва, че всичките части (рамки, вилки, кормила, главини, джанти и спирачки) са внасяни във Виетнам от Китай и формират около 99 на сто от цената на велосипедите. Само крайното сглобяване ставало във Виетнам. Тази констатация предполагаше, че производството на велосипедите е било преместено от Китай във Виетнам за избягване на плащането на анти-дъмпинговия налог върху китайските велосипеди и облагодетелстване - нередно - от преференциалните тарифни мерки.

349.

Следвайки наредба на Съвета ЕИО 1468/81 за взаимна помощ между административните органи, Франция изпраща доклад за измама до Звеното на Европейската комисия за координация на предотвратяването на измами (UCLAF), за да може следствените действия да се разширят и в другите заинтересовани страни-членки и да се предизвика провеждането на разследване на равнище ЕС във Виетнам.

350.

Това разследване, извършено през 1995 г. доведе до прекратяване на сертификатите за произход от страна на виетнамските власти и предостави свидетелства, че производството е било преместено с единствена причина заобикаляне на анти-дъмпинговия налог. Двете фирми бяха обвинени за представяне на фалшиви декларации за произход. Внесените стоки на стойност съответно 79.3 и 162.5 милиона фр. франка са избегнали плащането на мита от по 6 и 27 милиона фр. франка.

3. Транзитни схеми

351.

Разкрити са случаи на контрабанда по отношение на незаконен внос на текстилни произведения, продавани в района на Париж. Случаят започва с конфискуване на 6 341 ризи от индийски произход от склада на една парижка фирма. Не е подадена никаква декларация за внос при пристигане на стоките във Франция. Те са декларирани като транзит (като митата и данъците поради това са спрени) за Белгия, където е трябвало да бъдат обработени и освободени в митница.

352.

Всъщност, стоките са доставени директно на получателите в Париж без плащане на мито или данък и при пълно незачитане правилата на външната търговия, които определят вносни квоти по спогодбата за текстилните влакна между Европейския съюз и определени други страни. Товарителниците са изпратени по пощата до белгийския спедитор, който ги освободил митнически чрез попълване на фалшиви митнически декларации.

353.

Допълнително, друг такъв случай се разкри при сходни обстоятелства, със замесени два контейнера джинси - внос от Съединените щати през Белгия.

4. Така наречените "чувствителни" стоки

354.

В придвижването с измама на цигари - които се класифицират като "чувствителни" стоки, защото се облагат тежко с данъци и са често предмет на измами - често има замесена едромасабна организирана контрабанда. Докато подобни придвижвания изглеждат избягваха френската територия през 1995 г., сега очевидно са се върнали. Това става ясно от множество последователни разкрития по време на инспекции на транзитни пратки. Замесените пратки, насочени към черния пазар в Испания или Италия, бяха средно по 12 тона.

355.

Залавянето миналата пролет на 33 тона цигари в Льо Пертю е отлична илюстрация. Това бе най-голямото конфискувано дотогава количество цигари от френски служители. Стоките са открити в три камиона - два с регистрация от Лихтенщайн, а третия в Швейцария - които се насочват към испанската граница. Превозните средства били пломбирани с фалшиви митнически печати. Съгласно транзитните документи притежавани от шофьорите, се предполагало те да пренасят пластмасови тръби между Швейцария и Португалия. Заловените цигари изглеждат да са били натоварени в Италия, много вероятно в Неапол.

356.

Многочислените инциденти показват, че незаконният трафик от среден мащаб си остава до голяма степен ограничен към границата на Андора и региона на Северен Падю Кале. Много голяма част от конфискуваните цигари от дребни трафиканти са били на път към Обединеното кралство, Германия или Испания. Този незаконен трафик много често се свързва с трафика на алкохола, както показва големият брой комбинирани конфискации, в голямата част на които са замесени граждани на Обединеното кралство.

ПОРТУГАЛИЯ

От Витор Калдейра

1. Резюме на главата

357.

Този национален доклад е предназначен да начертае цялостна картина на въздействие то, което имаше влизането в ЕС върху португалската система на финансов контрол и бюджет иране. Наблегнато е на главните промени с ударение върху срещнати конкретни и оперативни затруднения и върху възприетите решения за разрешаването им.

358.

Ефектите от португалското присъединяване към ЕС върху бюджетирването и финансовия контрол се почувстваха даже преди влизането. Относно опита ни, могат да се посочат някои уроци за бъдеще.

359.

От фундаментално значение е поне година преди присъединяването да се обезпечи все

странна програма за обучение - засягаща общо организациите и процедурите на Общността - за служителите назначени да извършват задачи, свързани с тези въпроси. Трябва да се извлекат напълно облагите от техническа помощ от Европейската комисия.

360.

Едновременно, трябва внимателно да се изучат нормативните задължения, засягащи бюджетирането и финансовия контрол. За да се приспособи националната система на бюджетни данни и финансов контрол към изискванията на ЕС, много важни са и предварителното планиране и графика за управление изпълнението на новите задължения.

361.

Влизането в ЕС със сигурност изисква нагаждане от страна на националните администрации, за да отговарят на Европейската нормативна рамка по подходящ начин. Няма, обаче и идеални модели за следване. Това е важен за отбелязване урок.

362.

Присъединяването може да обоснове необходимостта от специализирани структури в някои области - конкретно на земеделските и Структурните фондове - като платежните агенции свързани с раздел ЕФЗНГ-гаранции, или специализирана агенция за ЕСФ, например.

363.

В някои случаи може да е благоразумно да се ползва естественото призвание и опит на вече съществуващи публични ведомства за извършване на новите задължения в тази област.

364.

Едно централно звено във финансовото министерство е от фундаментално значение за обезпечаване на вътрешен (към и от други министерства и агенции) и външен (към и от Комисията и Постоянното представителство в Брюксел) обмен на съответна информация и за следене на бюджетния процес.

365.

Добрата координация на вътрешни одити и финансов контрол изглежда е много важен принос за подпомагане на добре функциониращата система и за облекчаване на контакта със Звеното за финансов контрол на Комисията (ГД XX).

366.

Протичащите реформи - които водят до система за финансов контрол, насочена към Общността - могат да имат дълбоки последици за съществуващата национална организация за финансов контрол или вътрешни одити. Създаването, обаче, на нови и потенциално скъпи административни структури трябва внимателно да се преценява.

2. Национална система

2.1. Правна рамка за бюджетниране и финансов контрол

367.

Съгласно португалската Конституция, националният бюджет трябва да приеме формата на закон и се подготвя, организира, гласува и изпълнява съобразно бюджетния закон. Този закон съдържа принципи и правила, които са в основата си същите като онези, залегнали във финансовите наредби на ЕС.

368.

Проекто-бюджетът се подготвя от правителството под координацията на министерствата от финансите, като са ангажирани всички ресорни министерства.

369.

При съставяне на проекто-бюджета, правителството трябва да дава приоритет на законите или договорните си задължения и на политиките си за инвестиции и развитие. Централна роля за подготовката на проекто-бюджета е възложена на Генералната дирекция по бюджета в министерството на финансите.

370.

Щом правителството има готов проекто-бюджет, парламентът го разисква и гласува Бюджетния закон, като поема контролната си функция според предписанията на Конституцията.

371.

Генералната дирекция по бюджета отговаря и за контрола над изпълнението на бюджета във всички правителствени ведомства и за подготвяне на Държавните общи баланси, които се внасят в парламента и се одитират от Сметната палата.

2.2. Организационна структура за финансов контрол

372.

Португалската система за финансов контрол възприема модел, който разграничава различни типове или равнища на намеса. Разграничават се външните и вътрешните типове контрол.

373.

Външният контрол има политическо равнище - в националния парламент - и равнище на юрисдикция - в Сметната палата. Сметната палата, като висша одиторска институция отговаря за външните одити.

374.

Хоризонталното равнище на вътрешен контрол се изпълнява от Генералната инспекция по финанси (IGF).

375.

IGF е пряко подчинено на финансовия министър и отговаря за финансовия контрол за всички публични разходи и приходи. Нейната намеса покрива всички съответни пера в националния бюджет и ведомствата на публичната администрация, включително публичните предприятия, общините и дотациите и субсидиите за частни лица.

376.

Накрая, има вътрешни одиторски органи в различните министерства, формиращи отрасловото равнище на контрол.

377.

Всички тези органи имат компетенции да контролират публични разходи и приходи в националния бюджет или този на Общността.

3. Главни промени на националната система

3.1. Собствени ресурси

3.1.1. Пресмятане и събиране на мита и вносни митнически такси за земеделска продукция

378.

Присъединяването към ЕС през 1986 г. наложи само вътрешно приспособяване в съществуващата структура на финансовото министерство, за да се отговори на новите задължения по пресмятане и събиране на мита и вносни митнически такси за земеделска продукция.

379.

Митническата администрация пое без големи затруднения новите си задължения за пресмятане и събиране на традиционни собствени ресурси. Основният проблем с който се сблъскаха по онова време засягаше необходимостта от усъвършенстване уменията на служителите на всички равнища, именно по митническите наредби на Общността.

380.

За целта, португалските власти създадоха преди присъединяването цялостна програма за обучение на митнически служители, които се занимават със собствените ресурси. Тази програма включва 2-3 дни престой в службите на Европейската комисия, свързани с митниците и собствените ресурси, за да имат оперативен обмен на виждания по различни въпроси (напр. пресмятане и отговорност на собствените ресурси). Тези португалски служители бяха натоварени да осигурят после в Португалия конкретно обучение по тази материя на всички митнически служители. Разработиха се и ръководства по процедурите в подкрепа на подобряване работата на митническата администрация.

381.

Чувстват се някои затруднения с информационната система и компютъризираната рамка - по отношение отговорността за собствените ресурси, които не са събирани от операторите (отговорност Б) и по установяването на подходяща връзка в случай на нередности и измама, които трябва да се прехвърлят на Европейската комисия според последните изменения и допълнения на наредба 1552/89.

382.

Относно финансовия контрол, той е задължение на Вътрешното ревизионно звено на митниците.

383.

Компетенциите за координация на действията по вътрешния одит на собствените ресурси принадлежат на IGF. Това конкретно засяга инспекции и одити от португалските органи, отговорни за пресмятане, събиране, контролиране и превеждане на собствени ресурси към Европейската комисия.

384.

Поради някои оперативни затруднения, едва през последните две до три години стана възможно IGF да разработи интегрирани действия в тази сфера. За избягване на застъпването и зоните без контрол, в момента се полагат важни усилия за внасяне на съгласуваност в работата на двата одиторски органа.

385.

Въвеждането на единен пазар през 1993 г. наложи промени върху организацията на митническата администрация. Конкретно, персоналят се намали от 2 400 през 1992 г. на 1 700 п

рез 1996 г. Допълнително, Генералната дирекция на митниците бе натоварена с всички акцизи.

386.

Основният срещан проблем след този период е свързан с предотвратяване и борба с измамите. Една от мерките, приети през 1993 г. наложи реструктуриране на централното митническо звено против измами, като се учреди разузнавателен отдел и се основа отдел за предотвратяване на измамите в дирекцията на митниците.

3.1.2. Калкулиране на ДДС и БНП ресурси

а) Вноска от ДДС

387.

Поради факта, че португалската база на ДДС беше заместена, през първите три години и след присъединяването, с равностойността на 55 на сто от БНП, португалските власти не обръщаха достатъчно внимание на пресмятане на собствения ДДС ресурс.

388.

Това предизвика значителни проблеми по калкулиране на ресурса по ДДС, които сега започват да се разрешават.

389.

Първо, основната трудност засяга статистическите данни, които трябва да се предоставят от Националния статистически институт, за да се направи разчет на среднопретегления данък - главно за наличието на добра статистическа информация от националните баланси за инвестициите, потреблението на различни групи продукти (които имат различни ставки по ДДС) и колебанията на запасите. За решаване на този проблем, данъчната администрация и Националният статистически институт подписаха протокол за създаване на постоянна контактна група и през последната година се постигна значителен напредък.

390.

Второ, има някои мъгляви зони, свързани с информацията за събиране на ДДС, които изискват изясняване на разделението на отговорностите между различните ангажирани ведомства: Генералната дирекция по бюджета и Генералната дирекция на хазната. Промените, които са в ход, по отношение на информационната система за възстановяване и отчетността по връщане на ДДС ще дадат възможност за разрешаване на проблема.

391.

Необходимостта от предоставяне на подходящи и достатъчни човешки и технически ресурси на компетентните ведомства от данъчната администрация за калкулиране на вноската от ДДС е друг ограничаващ фактор, който не е решен. Всъщност, сложността при установяване на базата на ДДС изисква експертни познания по ДДС и националните баланси. Тя изисква и специфично компютърно програмно осигуряване.

392.

Отговорни за установяване на годишната прогноза за собствен ресурс за ДДС са данъчната администрация в сътрудничество с Генералната дирекция за проучвания и прогнози и Генералната дирекция по Европейски работи на финансовото министерство. Двама висши служители от данъчната администрация са конкретно натоварени с тази задача.

393.

Компетенциите за координация на националните действия по вътрешен одит на собствени ДДС ресурси принадлежат също на IGF. Това конкретно засяга одити от португалските органи, отговорни за събиране, контролиране, калкулиране и превеждане на вноската от ДДС към Европейската комисия.

б) Вноска от БНП

394.

Същинският процес за пресмятане и бюджетиране на вноската от БНП от националните органи включва предоставяне на статистическите данни, които Националният статистически институт осигурява и на Европейската комисия.

395.

В Португалия, Генералната дирекция по Европейски работи на финансовото министерство отговаря за представяне в Европейската комисия на разчета на португалската вноска от БНП.

396.

За получаване на този разчет, Генералната дирекция за проучвания и прогнози на финансовото министерство предоставя подходящите сведения за макроикономиката и ръста в прогнозите за БНП, подкрепени с данни предоставяни от Националния статистически институт.

397.

В тази сфера бяха срещнати някои ограничения поради липсата на обмен на информация между тези ведомства. Този проблем се реши с протокол за техническо сътрудничество, утвърден през 1993 г., който задава ясни задължения на двете ведомства да си сътрудничат в прогнозирането на БНП.

3.1.3. Процедури за превеждане и отчитане на вноските към ЕС

398.

За създаване на най-подходящи процедури за превеждане и отчитане на собствените ресурси към Европейската комисия, се наложи да се приспособяват съществуващите правила на бюджетния процес.

399.

Бе създадено конкретно бюджетно перо за вписване на разчета, събирането и превеждането на традиционни собствени ресурси. Други вноски (ДДС и БНП ресурси) са интегрирани в специфично перо на бюджета на финансовото министерство, съгласно разчета, извършен от съответните му ведомства и се подлагат на контролните процедури на националното бюджетиране.

400.

Генералната дирекция по бюджета отговаря за отчитане на всички тези ресурси съгласно трансферите, извършвани от Генералната дирекция на хазната към Европейската комисия.

401.

Генералната дирекция по Европейски работи на финансовото министерство играе важна роля при координацията в тази сфера, а именно чрез централизиране на потока информация към и от органите на Общността (ГД XIX - бюджет). Администрирането на тази информация

онен поток не е лесна задача, особено навременното предоставяне на сведения до съответните ведомства.

3.1.4. Статистика

402.

Националният статистически институт предоставя подходящи статистически данни (в иж точка 3.1.2.) на ЕВРОСТАТ и националните органи, занимаващи се със собствени ДДС и ресурси на основа на БНП.

403.

Имаше някои трудности, свързани с ползваната методика на статистическите изчисления - главно онези засягащи административния публичен сектор, паралелната икономика и изгването на данъците.

404.

Тези проблеми се разрешиха с постоянното проследяване на Националния статистически институт от ЕВРОСТАТ.

3.2. Фондове на Европейския съюз

3.2.1. Раздел ЕФЗНГ-гаранции

а) Платежни агенции

405.

Преди влизането в ЕС, Португалия вече имаше агенция, наречена Национален институт за земеделска намеса и гаранции (INGA), отговаряща за плащане на голямата част от националните земеделски субсидии, чието главно финансиране идваше от такси върху определени внасяни стоки .

406.

Нуждата от специализирана агенция за централизиране на финансовия приток от раздел ЕФЗНГ-гаранции и за координиране на различните платежни агенции (например, тези за вино, за зехтин, риболов) се почувства незабавно след присъединяването.

407.

За целта, INGA се преобразува през май 1986 г. Юридически, INGA е подчинена на министъра на финансите и на министъра на земеделието.

408.

Еволюцията на Общата земеделска политика (ОЗП), главно реформата от 1993 - 1995 г., предизвика важни промени на национално равнище, засягащи платежните агенции.

409.

На първо място, компетенциите да се изплащат и да се контролират помощи за новите мерки за подкрепа (агро-екологични схеми, залесяване на земеделски земи, и ранно пенсиониране за фермерите) бяха поверени на съществуващия Институт за подпомагане и финансиране на земеделието и развитие на риболова (IFADAP), който вече носеше отговорността за земеделските Структурни фондове.

410.

От друга страна, INGA централизира плащанията за всички други помощи от раздел Е ФЗНГ-гаранции.

411.

Португалия сега има само две платежни агенции, където работят около 900 служители. Реформата по заверка на балансите от 1995 г. за средствата по ЕФЗНГ-гаранции предполагаше няколко сериозни корекции в тези платежни агенции.

412.

Тези промени не бяха лесни за постигане и някои трудности си остават. Фактически, тези две платежни агенции имат само условна акредитация. Те трябва да изпълнят всички правни критерии за акредитация, главно за писмените процедури и проверочни списъци, протоколите с външни субекти и вътрешните одити.

413.

Полага се значително усилие да се получи акредитация от финансовия министър, който е португалският компетентен орган за одобряване на платежни агенции. Оценката за спазване от агенциите на съответните критерии се извършва от IGF.

б) Управление и финансов контрол

414.

Въпреки ролята на координиращ орган, възложена на INGA, съгласно разпоредбите на последните изменения и допълнения на Наредба (ЕИО) 729/70, управлението на фонд ЕФЗНГ-гаранции в Португалия трябва да се анализира съгласно характера на намесената помощ.

415.

Вследствие, централизираното управление се върши от двете платежни агенции, споменати по-горе. Те се подпомагат при подготовка и осъществяване на помощните мерки от различни външни органи (например, Генералната дирекция по риболова в риболовния сектор, и Института по лозята и виното в лозаро-винарския сектор) и от регионалните земеделски дирекции на министерството на земеделието.

416.

Проверките на място също се извършват от тези агенции. В зависимост от предприетите мерки и други органи могат да извършват физически инспекции (например, Генералната дирекция на митниците, регистрираща експортни добавки и Контролната агенция за помощи на Общността по зехтина, в сектора на добив на зехтин). И частни одитори могат да извършват проверки от името на агенциите.

417.

Финансовият контрол се осъществява от отрасловия одиторски орган на министерството на земеделието и от IGF.

418.

Някои от тези контролни органи отговарят и за последващите проверки по наредба (ЕИО) 4045/89, под надзора на IGF, която действа като "специфичния орган" предписан от наредбата. Тя подготвя годишната програма за контрол на ползвателите на ЕФЗНГ-гаранции на базата на система за анализ на риска, следи за изпълнението ѝ и изготвя годишния доклад.

419.

Голямата трудност, замесена в тази рамка е координацията на действията извършвани от контролиращите органи в различните раздели или схеми за помощ, за да се постигне нивото и качеството на контролната дейност, налагано от наредби на Комисията или национални правила. За разрешаване на този проблем, IGF - като "специфичен орган" - подобри следенето на годишната програма за контрол. IGF също е въвела методики за одит в тази сфера и преглежда всички доклади.

420.

След реформата по заверка на балансите от 1995 г., IGF бе натоварена с процеса на заверяване на годишната декларация за разходите на фонд ЕФЗНГ-гаранции. Обсъждано бе дали би било по-добро решение да се възложи заверката на проверките на външен одитор, или даже на частна одиторска фирма. Нашият опит ни показва, че възприетото решение наистина е по-подходящото за Португалия поради естеството на IGF (контролен орган от висок ранг, действащ на междуминистерско равнище).

в) Издирване, следене и докладване на нередности и измами

421.

В Португалия, отговорността за разкриване и предварително разследване на измамите и нередностите, засягащи раздел ЕФЗНГ-гаранции се носи от същите органи, които са натоварени с управление и финансов контрол.

422.

Междуминистерският комитет за координация и контрол над прилагането на системата за финансиране на раздел ЕФЗНГ-гаранции е основан през 1991 г. за осигуряване на най-добър отговор на разпоредбите на наредба (ЕИО) 595/91. Всички контролни органи са представени и в този Комитет. Комитетът се председателства от IGF.

423.

Главната задача на Комитета е да следи, централизира и дава достъп до информацията за нередности, засягащи този фонд и да предоставя такава информация на Европейската комисия.

424.

Това решение се оказва задоволително и опита ни учи, че то е добър начин за третиране на всички въпроси, свързани с нередности и измами.

425.

Относно определянето на ангажираните националните агенции и процедурите за прилагане на санкции срещу определени получатели на средства от ЕФЗНГ (черния списък), все още не е публикуван необходимият закон. Това закъснение предизвиква някои оперативни затруднения.

3.2.2. Структурни и присъединителни фондове

а) Национални управленски и контролни системи

426.

С оглед португалското присъединяване към ЕС, последователните правителства на власт през годините преди влизането на Португалия в ЕС, предвидиха някои мерки по отношение

начина, по който публичната администрация и правителството ще управляват и контролират Структурни фондове.

427.

Понеже има няколко различия между Структурните фондове, те породиха и различен отзвук в португалската публична администрация.

428.

В някои случаи се наложи да се създадат нови правителствени агенции, както беше случаят с Управлението по работите на Европейския социален фонд (DAFSE), което се появи през 1981 г. като група в министерството на труда, а бе официално създадено през 1983 г. - дълго преди Португалия да влезе в ЕС (1986 г.). По онова време в DAFSE работеха 20 служители. Сега там работят около 100 служители.

429.

Бяха възложени също нови отговорности на съществуващия Институт за подпомагане и финансиране на земеделието и развитие на риболова (IFADAP) с оглед на управлението на раздел ЕФЗНГ-насочване. Това стана веднага след влизането на Португалия в ЕС.

430.

За другите Структурни фондове нямаше нужда да се създават нови правителствени агенции или ведомства. Счете се, че са достатъчни приспособявания и корекции във вече съществуващи правителствени ведомства за да се посрещне въздействието от тези нови линии на финансово подкрепа, главно ЕФРР и ФМНР.

431.

Това, което се случи през първия период след присъединяването ни показва, че не е достатъчно да се създадат специализирани органи за управление и контрол на фондове на Общността. От фундаментално значение е да има съгласувана и глобална координация на всички ангажирани сфери и органи.

432.

Така, за коригиране на някои грешки - главно в ЕСФ, през 1990 г. се учреди специфична структура за управление, проследяване, оценка и контрол на изпълнението на първата рамка за подкрепа от Общността (1989 - 1993 г.). Този опит разкри някои слабости, които доведоха до важни корекции при управленските и контролните структури за втората рамка за подкрепа от Общността (1994 - 1999 г.).

433.

Сегашната управленска система се подкрепя от децентрализирана структура от ръководители и управленски звена за няколко програми или оперативни намеси. За провеждането на глобално управление, има управленски комитет за Структурни фондове, в който присъстват висши служители на приетите органи.

434.

Глобалната координация на рамката за подкрепа от Общността принадлежи на правителствен комитет. Този комитет се председателства от министъра на планирането.

435.

За оценяване на икономическото и социалното въздействие от рамката за подкрепа от Общността, съществува "наблюдателен пункт" който, освен другите си функции, задава основ

ните насоки за оценителската работа на външните консултанти. Този "наблюдателен пункт" е съставен от независими експерти.

436.

Системно-ориентираният подход за финансов контрол и вътрешни одити бе една от най-основните корекции, извършени през 1994 г. по отношение на контролните системи за Структурни фондове.

437.

Сегашната система за контрол, която поддържа централизирана структура с по-добра правна яснота на отговорностите на всеки, е съставена на три равнища. Първото равнище се изпълнява от управляващите агенции (сега наброяващи 34). Това равнище покрива проверки, предхождащи и придружаващи вземането на решения от управляващите органи, както и проверки и на крайните получатели. Второто равнище на контрол се изпълнява от ведомствата, натоварени с вътрешни одити в ангажираните министерства, както и назначените органи за всеки фонд. То обхваща анализ на контролната система на първо равнище и - когато е нужно да се изпита ефективността ѝ - проверки на крайни получатели. Накрая, финансов контрол от висше равнище се провежда от IGF, която отговаря за насърчаване на действия по свързване на различните равнища на контрол, оценка на надеждността на националната система и внасяне на предложения за усъвършенстването ѝ.

438.

Този подход изисква интегрирана и координирана намеса на всички равнища на контрол. За постигане на тази цел сегашната практика в Португалия се подкрепя от контролен цикъл. Всяка година контролният цикъл се разгръща в три фази. Първата фаза засяга подготовката на програмата за контрол, основана на подход на анализ на риска, както и разпределението на действията между различните одиторски органи. Втората фаза съответства на изпълнението на планираните действия съгласно предварително възприетите методики. На третия етап се изготвя цялостният доклад за цялата контролна дейност. Важно е да се отбележи, че тази система за контрол може да се допълва с одити, извършвани от частни одиторски фирми.

439.

Трябва да се посочат някои важни ограничения в работата на този модел. Добрата работа на системата предполага силна глобална координация, а тя не е още изцяло постигната. Липсата на квалифициран персонал за извършване на одити на първо и второ равнище на контрол е основен проблем. За преодоляването му се наемат частни одитори, които да действат от името на тези контролни органи. Трябва да се изтъкне, че тези частни одитори трябва да изпълняват изискванията определени от публичните контролни органи.

440.

Накрая трябва да се добави, че през 1994 г. се изгради конкретна за организиране на управлението и контрола на Присъединителния фонд. Учредената структура е сходна на тази на управлението и контрола на Структурните фондове.

б) Сътрудничество и координация с Финансовия контролор на Комисията

441.

IGF подписа двустранен протокол за финансов контрол над Структурните фондове с финансовия контролор на Комисията (ГД XX) през юни 1996 г., а през октомври подписа допълнителен протокол във връзка с Присъединителния фонд.

442.

Този протокол предоставя на IGF да извършва системен одит и да одитира отделни транзакции на базата на съгласувана методика, която еднакво отчита и националната методика. Протоколът също обуславя създаване на съвместна годишна одиторска програма от двете служби. Одиторската програма допуска гъвкавост, за да позволи промени, които може да се наложат, а изпълнението подлежи на проследяване към края на месец юни.

443.

Макар сега да е първата година от протокола, намираме практиката на координация много полезна за избягване на дублиране на одиторските действия, извършвани от IGF и от различните служби на Европейската комисия.

444.

От друга страна, ефективността на контролните усилия може да се подобри чрез покриване на всички рискови области, което и двете страни изтъкват. Ние вярваме, че добрата координация може да намали контролните усилия, полагани от службите на Комисията в страните-членки и има потенциала да постигне най-ефективно управление на ресурсите, прилагани за контрола.

445.

Действията, предприемани от IGF и съответните изпратени доклади до ГД XX могат да дадат на Комисията всеобхватно виждане за съответствието и надеждността на португалската система за контрол.

446.

За да изпълни задълженията по протокола, IGF има специфични одиторски екипи за извършване на програмираните одити за всеки фонд и едно единствено звено за координация на действията им.

447.

За усъвършенстване уменията на националните одитори и за развиване на по-тесна връзка на сътрудничество с одиторите на ГД XX по оперативни проблеми - като методиките - в Брюксел се проведе кратък семинар. Резултатите бяха много добри и в Лисабон се подготвя одобрен семинар за обмен на опит.

448.

Основната трудност засяга графика за координация на програмите за одит. Опитваме се да преодолеем този проблем чрез подобряване на националния процес на планиране и програмиране за 1998 г.

в) Издирване, следене и докладване на нередности и измами

449.

Възприетият в Португалия модел за издирване на нередности се основава на националната система за контрол (спомената в точка 3.2.2.).

450.

Съгласно този модел IGF отговаря за следене и докладване на нередности и измами. Главната ѝ задача е да централизира и оценява съответна информация по тези въпроси и да предоставя такива сведения на Европейската комисия (UCLAF).

451. Трябва да се изтъкнат някои затруднения.

452.

Сериозен проблем засяга следенето на всички ангажирани органи и осигуряването на това всички те да предоставят дължимите сведения навреме и да познават концепцията за нередността, както е определена от наредбите. Проблемът все още не е задоволително разрешен. ЮФ полага сериозни усилия да помогне на агенциите да изпълнят задълженията си по тези въпроси. Трябва да се посочи, обаче, че постигането на някаква степен на хармонизация между органите, занимаващи се с нередности в ЕФЗНГ-гаранции в Комисията, също отне време (спомена то в точка 3.2.1.в).

453.

Друг важен въпрос за решаване се отнася до връзката между съответните ведомства и министерството на правосъдието, главно при тези случаи на нередности и измама, които са квалифицирани като криминални престъпления.

454.

Поради разнообразието на намесените органи, за предпочитане е да се намери решение подобно на онова, практикувано при земеделските разходи чрез Вътрешноправителствен комитет.

455.

Важно е да се добави, че тясното сътрудничество с UCLAF, главно чрез семинари и техническа помощ, има желаното въздействие върху уменията на националните служители в тази област.

4. Бюджетен процес на Общността

4.1. Интегриране на националния бюджет и бюджета на Общността

456.

Националният бюджетен процес е обобщен в раздел 2 по-горе. Връзката между двата бюджетни процеса - националния и на Общността - се постига чрез възлагане на националните органи да извършват икономическо и финансово прогнозиране и да изпълняват бюджета. Въпреки централната роля, която играе финансовото министерство, има определена степен на автономност в ресорните министерства и агенциите, натоварени с разходите по Структурните фондове и ЕФЗНГ-гаранции.

457.

Португалското Постоянно представителство (ПП) в Брюксел е свързано с националните власти чрез няколко финансови съветници (понастоящем, пет). Някои от тях са членове на Бюджетния комитет на Съвета.

4.2. Промени в националните бюджетни процедури (SEM 2000)

458.

Програмите за действия по прогнозиране и изпълнение на бюджета, които са утвърдени от Съвета съгласно окончателния доклад по инициатива SEM 2000 (трети етап), изискват по-тясно сътрудничество и постоянни контакти между Европейската комисия и португалските власти при подготовката на разходите на годишния бюджет и по време на изпълнение на бюджета.

459.

За постигане на това, беше определен един единствен контактен пункт за свързка с Генералната дирекция на Комисията за бюджета - в португалското финансово министерство .

460.

Контактният пункт работи в португалската Генерална дирекция по бюджета. Това представлява важна промяна при традиционните информационни канали до Комисията и включва ново усилие за вътрешна координация между всички агенции и правителствени ведомства, отговорни за обработка на фондовете от бюджета на Общността.

461.

Възможно е единственият контактен пункт да успее да подобри и обмена на информация към външното министерство и към ПП в Брюксел при подпомагане на задачата на португалските членове на Бюджетния комитет на Съвета.

5. Сътрудничество и координация

5.1. С Европейската комисия и други страни-членки

462.

Тази точка се отнася само до сътрудничеството извън пряко наложеното с разпоредбите на наредбите на Общността.

463.

Вече посочихме процеса на сътрудничество и координация между ГД XX и IGF (виж Точка 3.2.2.б). Важно е също да се изтъкне сътрудничеството с UCLAF по въпросите, свързани с нередностите и измамите и с Генералната дирекция на Комисията за бюджета по прогнозирането на собствените ресурси.

464.

Относно сътрудничеството между страните-членки, може да се спомене "съвместната одиторска инициатива" по традиционните собствени ресурси, извършена от Дания, Холандия, Обединеното кралство и Португалия. Целта на тази инициатива е да се усъвършенства качеството на вътрешния одит (по митата) чрез разработване на общи одиторски методики. Съвместната инициатива доведе Комисията до учредяване на специализирана одиторска група в Консултативния комитет по собствени ресурси и до създаване и изпитване на два одиторски модула (единият общ, а другия по транзита).

465.

На последното заседание на групата по съвместната инициатива в Лисабон беше наблегнато на нуждата от звена за вътрешни одити в митническата администрация.

466.

Това навярно е много интересно действие в което може да се включат като наблюдатели централно- и източно-европейски страни, даже преди присъединяването.

5.2. Инспекции от различни органи

467.

Както е изтъкнато по-горе, IGF действа на междуминистерско и хоризонтално равнище във всички области, свързани с бюджета на Общността. Вследствие, действията по финанс

ов контрол извършвани от различните звена за вътрешен одит е предмет на координационен процес за избягване на дублирането или на безконтролни зони.

6. Управленски и организационни въпроси

6.1. Административни мерки

468.

Преди присъединяването, в министерството на финансите бяха взети някои административни мерки.

469.

Създаде се Звено по работи на Европейския съюз за подпомагане на координацията на вътрешните и външните действия на финансовото министерство, свързани с ЕС. Главната задача на това звено се занимава с координация на всички ведомства на финансовото министерство. То също координира финансовото министерство с Междуминистерския комитет за Европейските общности, председателстван от министерството на външните работи, както и с ПП в Брюксел.

470.

Това звено има около 20 служители, но сега се чувства нужда от увеличение на тази бройка.

471.

Макар и добро решение на теория, фактически това звено не е напълно постигнало пр едназначението си. Така, други ведомства на финансовото министерство имат паралелни функции в някои сфери - главно поради липса на ефективна координация. Новата Генерална дирекция по Европейски работи се опитва да преодолее тази трудност.

472.

В IGF се основа звено за координация на контролите на Общността. Това звено е натварено с координацията на вътрешния контрол, свързан с финансовите потоци от бюджета на Общността. Преди присъединяването, за тази задача отговаряха двама одитори. Сега има шестнадесет.

473.

Опитът с това звено беше много важен и положителен. То даде възможност на IGF да играе централна роля по въпросите на финансовия контрол на Общността - както на национално равнище, така и като контактен пункт с ГД XX.

6.2. Професионални умения

474.

Сложността на наредбите на Общността и на процеса на вземане на решение изискваше в началото, преди присъединяването, обучение на португалските служители, които отговаряха за Европейските работи. Генералната дирекция за публична администрация и Националният институт по администрация координираха програма за обучение, която се занимаваше с общи въпроси на Общността (напр. институции и процес на вземане на решения от Общността), а различните ведомства организираха специфични семинари по специфични въпроси (напр. земеделска политика, Структурни фондове).

475.

Тези служители трябва постоянно да са в течение с въпросите на ЕС. За целта, от фундаментално значение е обменът на опит със служители от другите страни-членки и от Комисията. Националният институт по администрация също осигурява кратки семинари (едноседмични) свързани с различни въпроси, които се променят в ЕС (напр. валутният съюз, въздействието от еврото, и т.н.).

476.

Португалските власти обръщат голямо внимание на езиковите умения на служителите, които са на длъжности, включващи взаимоотношения с колеги от други страни-членки или от Комисията. За тези, които участват в Европейски срещи, има на разположение специфично обучение по езикови умения, водено на преговори и способи за провеждане на заседания.

7.

Десет години от присъединяването на Португалия към ЕС - резултати и бъдещи перспективи

477.

Въздействието на португалското присъединяване към ЕС върху бюджетиранието и финансовия контрол започна преди влизането с предварителна помощ, която се управляваше през целеви структури, разположени в публичната администрация.

478.

Присъединяването изяви необходимостта от специализирани структури в някои области, а именно в земеделските и Структурни фондове, като главната платежна агенция за средствата по ЕФЗНГ-гаранции или специализираната агенция за ЕСФ.

479.

Опитахме се да ползваме и естественото призвание и опит на съществуващи публични ведомства за извършване на новите задължения в тази област. Така стана с Генералната дирекция за регионално развитие - за ЕФРР, или Генералната дирекция на митниците - за собствените ресурси. Същото важи и за Генералната инспекция по финанси (IGF) - за финансовия контрол на двете страни на бюджета на Общността.

480.

Рамката на ЕС е в постоянна еволюция. Това е факт, изискващ постоянно приспособяване от страна на националната администрация в крак с Европейския прогрес. Създаването, обаче, на нови и потенциално скъпи административни структури трябва внимателно да се преценява. Съществува риск от допълнителна бюрокрация, който следва да се избягва.

481.

Програмата SEM 2000 на Комисията призовава към по-тясно сътрудничество между Комисията и страните-членки. Набелязани са основни промени по отношение на системите за финансов контрол на страните-членки. Разширяването на разпоредбите за заверка на балансита е върху земеделски разходи и към Структурните фондове и собствените ресурси изглежда соч и към система за финансов контрол, насочена към Общността.

482.

Това може да има фундаментални последствия за съществуващите национални организации за финансов контрол или вътрешни одити. Практическият опит по координацията от ГД ХХ съгласно протоколи за коопериране може да е много интересна за целта.

483.

Постигането на равностойно равнище на защита на финансовите интереси на Общността във всички страни-членки включва установяването на минимални стандарти за националните контролни органи. Това е главна задача за бъдещето.

EMBED PowerPoint.Show.8

ШВЕЦИЯ

от Улрика Барклунд Ларсон

1. Резюме на главата

484.

Този доклад цели да даде обзор на предприетите мерки за приспособяване на шведските системи за бюджетен и финансов контрол към изискванията след членството в ЕС. Осветляват се следните усвоени уроци:

Важно е националната подготовка да започне отрано, доста преди присъединяването. В началото, най-важните стъпки са:

--да започнат програми за обучение (езикови и технически умения);

--да се установят контакти с Комисията и страните-членки на експертно равнище; и

--да се прецени качеството на настоящите системи за бюджетиране и финансов контрол в светлината на Договора за ЕС и наредбите.

Качеството на системата често се повишава, ако фондовете на ЕС могат да се третира по същия начин, както националните средства. Ако националната система в някое отношение не задоволява Европейските изисквания, може да си струва да се обмислят промени и за националните ресурси. В някои случаи, обаче, е неизбежно създаването на специфични функции или ред за фондовете на ЕС - и в изработването на политики, и в администрацията, и контрола на приходите и разходите на ЕС.

Не трябва да се подценяват сложността и нужните ресурси за чисто технически въпроси, като необходимите системи за електронна обработка на данни (EDP), например. Може да се избегнат различията в правомощията между националните инспектори и одитори и тези от ЕС.

От критично значение за гладката работа на процеса и за постигане на резултати е добрата координация между министерството на финансите и ресорните министерства, както и бързината и навремеността. Това е еднакво важно за въпросите, свързани с бюджета и за финансовия контрол и мерките против измами. На министерството на финансите следва да се даде водеща роля в процеса на формиране на държавните становища по предложения и стратегически решения.

Устройството на системите за финансово управление, контрол и вътрешни одити в сферата на земеделието, Структурните фондове и митниците заслужава висок приоритет и внимателно обмисляне. От всички страни-членки се очаква да си сътрудничат тясно с финансовия контролор на Комисията (ГД XX).

Взаимоотношенията между националното и регионалното равнище може да са трудни, ако разделенията на отговорностите в процеса на управление и контрол не се изясни на ранен етап.

Изискванията на ЕС се променят непрекъснато, за подобряване ефективността и укрепване защитата на финансовите интереси на Общността. Това е непрекъснат процес, който навярно никога няма да спре. Всички членове на Съюза трябва, следователно, да са готови и подходящо да настроят системите си за последващи преговори, по-строги правила на ЕС и по-нататъшни корекции в съответните си национални системи.

2. Въведение

485.

Няколко момента следва да се споменат от началото, за да се облекчи разбирането на мерките, приложени от шведското правителство във връзка с шведското членство в ЕС от 1 януари 1995 г.

2.1. Шведският административен модел

486.

Шведският административен модел в някои аспекти се отклонява от преобладаващите модели в останалата част от Европа. Той е основан на отсъствие на министерско управление; вместо това, съществуват малки министерства - главно с функции по политиките, успоредно с правителствени агенции (които са силни и в много отношения - независими от министерствата), които отговарят за оперативни държавни дейности. Моделът се характеризира с делегиране и децентрализация на вземането на решения от правителството към агенциите, но също и в самите агенции. Вследствие, шведската канцелария на кабинета е малка в сравнение с повечето други страни в Европа (3 700 служители, от които 1 500 работят в министерството на външни работи). Министерството на финансите има около 400 служители, от които около 60 души работят в Бюджетното управление.

487.

На ранен етап правителството възприе принципа, че ще се създават колкото се може по-малко самостоятелни системи за администриране, бюджетиране, финансов контрол и т.н., на бюджетни фондове на ЕС във връзка с националните средства. Този подход беше конкретно отодсказан от съображения за качество, понеже рискът от неразбирателства и грешки иначе би бил повишен. В някои случаи се оказа трудно да се съчетаят разнообразните административни традиции, характерни за Швеция, с тези на ЕС; затова трябваше да създадем нови функции, правилници и ред. В широк смисъл, обаче, шведският административен модел се оказва съвместим с дейностите, свързани със Съюза.

488.

Шведският административен модел, с организацията си и системите си за бюджетиране, надзор и одити, е описан по-подробно в Приложение 1. В Приложение 2. е включено описание на трансферите на плащания между Швеция и ЕС, организационна схема изобразяваща министерството на финансите и кратко описание на необходимите административни ресурси след шведското присъединяване към ЕС.

2.2. Референдумът

489.

През март 1994 г. Швеция бе приета за пълен член на ЕС, влизащо в сила от 1 януари 1995 г. Въпросът, обаче, дали Швеция да влезе бе разрешен чрез референдум, проведен на 13 ноември 1994 г. Референдумът сам по себе си не бе правно обвързващ за правителството и Riksdag-а (Шведският парламент), но политическите партии бяха обещали да се съобразят с желанието на народа, както бъде изразено на референдума. Поради тази причина не бе незабавно започната административна и друга, по-техническа подготовка. От чисто практическа гледна точка, забавянията породени от закъснелия референдум са неуспех.

2.3. Споразумението за ЕИЗ и накратко за съставянето на нормативни документи

490.

В резултат на споразумението за Европейска икономическа зона (ЕИЗ), Швеция бе включена в единния пазар от 1 януари 1993 г. Вследствие, широкомащабната работа по прилаган

е на наредбите и директивите на ЕС в тази сфера бе вече извършена към момента на пълно членство на Швеция в ЕС. Това благоприятства възможността на заинтересованите министерства да поемат чрез национални нормативни документи прилагането на правните документи на ЕС, свързани с отговорности по администриране на множество от фондовете на Общността и собствените ресурси.

491.

Един от усвоените уроци при работата по съставяне на нормативни документи, е че тя изисква от заинтересованите министерства и агенции не само обширно познаване на правото на ЕС, но и отлични лингвистични умения. Понеже наредбите не бяха на разположение на шведски - в много случаи - далеч след 1 януари 1995 г., бяхме принудени да основаваме нормативната си работа на различни от шведския език версии. В някои случаи това доведе до недоразумения с последвала нужда от изясняване.

492.

Ние основахме работата си по съставяне на нормативни документи предимно на английските, френските, датските и немските версии. Едно наблюдение, което направихме при сравняване на различните езикови версии е, че несъответствията между тях са съвсем обичайни. Трябва да се добави, обаче, че и официалните преводи на шведски не винаги са изцяло задоволителни. Примери на работа със занижен стандарт може да се намерят в превода на финансовата наредба. Ние намираме проблемите, произтичащи от този превод така значителни, че министерството на финансите сега провежда преразглеждане, което вероятно ще доведе до искане да се ревизира официалната шведска версия.

493.

За участието си в ЕИЗ Швеция трябваше да плаща вноски в бюджета на ЕС. За това се създаде платежна система, чрез която се прехвърляха суми от сметки в Шведската банка, формиращи част от държавната система на плащания, към сметката на Комисията, която бе открита за целта в Шведската банка. Този метод, който опростява нещата, после бе продължен когато станаме страна с пълно членство в ЕС.

3.

Организация и хоризонтални мерки в сферата на бюджетирането и финансовия контрол

3.1. Роля на министерството на финансите

494.

Бюджетното управление на министерството на финансите отговаря за въпросите свързани с принципите на бюджетиране, отчетност, финансов контрол и одит в държавния сектор. Когато Швеция влезе в ЕС, в Бюджетното управление се формира едно звено да се занимава и изключително с тези въпроси, когато са свързани с ЕС. Това звено, състоящо се от 7 души, отговаря и за националната подготовка за работите по бюджета на ЕС, а също и за вноската на Швеция и определена координация по съвместни министерски проблеми. Координацията, обаче, не е за някои от собствените въпроси на министерството, свързани с ЕС - по-специално, националната подготовка за заседанията на СМДФ - се провежда от Управлението по международни работи.

495.

Учредяването на специално звено за целта в Бюджетното управление не беше подбрано решение, понеже нови обстоятелства или допълнителни дейности в националните рамки обичайно се вграждат в редовната организация на управлението. Ние обаче сметохме, че

конкретните условия, отнасящи се за дейности свързани с ЕС и произтичащите изисквания за специфични познания са толкова уникални, че оправдават една специална организация. Оценката ни си остава същата и до днес.

496.

Звеното по ЕС към Бюджетното управление има важна задача и при разпространение то на знания за бюджета на ЕС, бюджетния процес и системите за финансово управление и контрол. Това се върши с редовни курсове за обучение на служители от канцеларията на кабинета, но и със семинари за отделните министерства по заявка.

497.

Справките с министерството на финансите по шведската позиция за отделни въпроси на Съюзния бюджет - от страна на ресорни министерства - не се извършват, обаче от звеното по ЕС, а от редовата организация на управлението, по същия начин както и за националните средства. Все пак, когато въпросът опира до разходни пера в съюзния бюджет, звеното по ЕС - поради първостепенната си отговорност - окончателно изпраща инструкции до Постоянното представителство в Брюксел, където служители от министерството на финансите отговарят за шведските действия в Бюджетния комитет на Съвета.

498.

Струва си да се отбележи, че има място за бъдещо усъвършенстване на координацията в министерството, както и между министерствата.

3.2. Практическа подготовка и решения по принцип преди членството

499.

Министерството на финансите се заложи с подготовка в сферата на администрацията, принципите на бюджетниране, отчетност, финансов контрол и т.н., във връзка с прегледите на наредбите на Общността в *acquis* през пролетта на 1994 г. На тези заседания присъстваха експерти от Австрия, Финландия, Швеция и Комисията като проучваха всички наредби на Съвета за установяване на неясни моменти и потенциални проблеми при прилагане на наредбите, с които евентуалните страни-членки има вероятност да се сблъскат.

500.

Ние проведохме заседания и на двустранно равнище с Комисията и с представители на страните-членки в редица столици, започнали през март 1994 г., когато бе станало ясно, че ще имаме добър прием в ЕС. Целта беше да се добие повече информация за тълкуването на наредбите за бюджета на ЕС, шведската вноска и финансовото управление и контрол и да се получат съвети за практическите стъпки, които да предприемем. Ние дадохме приоритет на страните-членки, чиито административни традиции наподобяват тези на Швеция, но посетихме и други. Това бе извънредно полезно за нас, понеже е много трудно да се разберат последствията от наредбите като просто се прочетат. Получихме много ценно познание за практическата работа, която се върши в Съвета, от участията си в заседанията като наблюдатели - за каквито бяхме поканени от лятото на 1994 г.

501.

Поради референдума, обаче, министерството на финансите не бе в състояние да внесе ранни правителствени решения по това как да се управляват фондове на Общността в Швеция. Накрая, две седмици преди референдума, бяхме до голяма степен "принудени" да внесем законопроект в Riksdag-a (Правителствен законопроект 1994/95:40). Това бе критично, за да се остави нужното време на Riksdag-a да вземе потребните решения преди членството ни да е станало свършен факт.

502.

В този законопроект правителството изложи насоките на фискалната политика, които да се прилагат от Швеция във връзка с членството в ЕС. Силно затрудненото състояние на публичните финанси, съчетано с факта, че Швеция е сред страните които са нетни вносителни в бюджета на ЕС, спомогнаха за строгите изисквания като част от стриктната бюджетна дисциплина.

503.

Правителството описа и ангажираните потоци от средства и изискванията по необходимите начини за бюджетиране, администриране, следене и проверки на министерско равнище и на ниво агенция. Резюме на насоките е включено в Приложение 1. Изяснени бяха и правителствените приоритети в сферата на финансовия контрол, одитирането и мерките срещу измамничеството. Още повече, правителството поиска от Riksdag-а потребните правомощия, за да извършва плащания на шведската вноска в Съюзния бюджет, а също и да осигури капитал за Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и за Общността за въглища и стомана (ЕОВС). Този правителствен законопроект бе прокаран от Riksdag-а и стана нещо като библия за служителите в канцеларията на кабинета и заинтересованите агенции, понеже представяните принципи хвърляха светлина върху важни предпоставки за това как трябва да се управляват различни дейности в Швеция.

504.

Тук могат да се научат два важни урока. Първо, ако Швеция беше на прага на членството днес, министерството на финансите сигурно би направило опит да се захване с практическата подготовка по-отрано, а също и да подтикне другите заинтересовани министерства да направят същото. Второ, още веднъж бихме избрали да представим законопроект с - грубо - същата насоченост и съдържание.

3.3.

Проблеми, изискващи мерки по бюджета на ЕС и бюджетния процес, включващи шведски принос

3.3.1. Връзка с националния бюджет

505.

За да вгради фондовете от бюджета на ЕС в националния си бюджет, Швеция не трябва да извършва никакви законодателни изменения и допълнения поради простата причина, че по онова време не съществуваше никакъв закон относно националния бюджет. Националният бюджетен закон, който влезе в сила на 1 януари 1997 г., при все това не съдържа никакви специални разпоредби за свързаните с ЕС средства плащани към, или от Съюзния бюджет, понеже не намираме никаква причина за това.

506.

Средствата на ЕС се бюджетираат и отчитат брутно в националния бюджет. Дотациите от Съюза, администрирани от шведските правителствени агенции се отчитат като приход в бюджета, докато плащанията към получателите на дотации се включват като "фондове" на страната на разходите. Тази практика естествено увеличава общата сума на националния бюджет, но има предимството, че показва ясно колко пари се плащат в - и от - ЕС и за каква цел. Тя също улеснява интегрирането в националния бюджетен процес задълженията, произтичащи от дейностите, свързани с ЕС. Друго предимство е, че цялостният набор от правилници, регулиращи и публичната финансова администрация, автоматично стават приложими към средствата, влизали в националния бюджет.

3.3.2. Национално третиране на бюджетните проблеми на ЕС

507.

За да може един въпрос да подлежи на решаване от правителството, отговорното министерство трябва да получи предварително одобрение от министерството на финансите и всяко друго заинтересовано министерство. Изискването за одобрение също служи добре и по проблеми на ЕС. Това означава, че гледищата, представяни от представителите на правителството на заседания на Съвета задължително трябва да са съгласувани предварително. Кратката отсрочка, която често се разрешава между представянето на предложения и започването на преговорите (по-малко от един ден не е необичайно) означава, че понякога няма време за отработване на този процес. Но със силно развити взаимовръзки между министерствата и добре обмислена основна позиция по шведските главни цели за засегнатия раздел, справянето даже при такива ограничения във времето става все по-реално.

508.

Съгласно специални решения агенциите, ангажирани в работни групи и комитети в Общността също се задължават да получават инструкции от заинтересованото министерство. Цялостно, тези мерки са много благоприятни, защото способстват за обобщаване на централно равнище и последователност на шведските действия. Една от трудностите, които все още срещаме е подсигуриране на познаване и влияние над няколкото хиляди различни работни групи и консултативни комитети, свързани с Комисията, в които често се решава кои предложения ще се представят от Комисията пред Съвета.

509.

Съответно и никаква генерална отговорност за третиране на въпросите, свързани с ЕС, не е прехвърляна от отговорните министерства към министерството на външните работи. На това министерство не е давана и никаква висша роля при уреждане на принципните въпроси и ли други особено важни проблеми от сферите на отговорност на други министерства. Вместо това се учреди една група от помощник-държавни секретари от заинтересованите министерства, оглавявана от канцеларията на кабинета, която разисква по основни въпроси за политиката. Допълнително, в министерството на външните работи се основа звено, отговарящо за по-обща координация. Задачите на звеното са предимно координация на инструкциите за заседанията на КППЕС и сътрудничество с Riksdag-а. Сега тази координационна функция е подложена на критичен преглед.

510.

Един оставащ проблем е, че още не сме намерили солиден модел как следва да се уреждат проблеми, чието разрешаване между заинтересованите министерства е било невъзможно, когато времето е ограничено.

3.3.3. Инструкции за шведските преговарящи

511.

По принцип, на всеки шведски преговарящ в Съвета трябва да се предостави инструкция от отговорното министерство в Стокхолм. Тази инструкция трябва да декларира шведската позиция по въпроса и да препоръчва как да действа преговарящия. За инструкциите се оказва важно да декларират ясно националните цели за сферата на въпросните дейности. Те следва също да предоставят на членовете на комитети и работни групи ясни мандати за преговори, като дават недвусмислен приоритет на шведските интереси и ясно определят окончателния резултат. Това би дало възможност на преговарящите да действат по-конструктивно и ефективно, като така постигнат повече. Ситуацията на преговарящите естествено се облекчава от тяхното поз

наване на позициите на другите страни, а също и от опитите им да изградят споразумения с други страни-членки, когато съществуват съвместни интереси.

512.

Като основа на инструкциите по различни специални въпроси е важно на национално равнище - естествено, отрано - да се даде приоритет на онези проблеми, които се определят като доминиращи за собствената страна. Следва също да се изясни кои въпроси да получат най-голямо внимание и как се нареждат по приоритет различните раздели. По този начин се разширява обсега, за да се получи изслушване. В същото време не следва да се пренебрегва факта, че може да е трудно да се дефинират такива приоритети на национално равнище.

513.

Накрая трябва да се споменат отношенията с Постоянното представителство в Брюксел. Министерството на финансите има общо шест делегати в представителството, като двама души отговарят за въпросите, свързани с бюджет, финансов контрол, одити и т.н. Дали сме предимство на установяването на бързи и преки канали за комуникация между отговорните служители в столицата и тези в представителството, така че и двете страни да са съвсем наясно какво става на всяко едно място. Обобщавайки опита и стремежите си, добрата координация, скорост и разчет на времето са критично важни за гладката работа на процеса и за постигането на резултати.

3.3.4. Работа по шведската вноска

514.

По наше мнение, важно е работата по вноската да е напълно координирана. Тази координация следва да се върши в министерството на финансите. Координацията дава възможност не само да се получи цялостна картина, но и да се изградят добри взаимовръзки с Комисията и се обособи неин събеседник. Това прави нещата еднакво по-лесни и за Комисията, и за националната публична администрация. Оказа се също, че работата по вноската изисква много конкретни познания по митата, ДДС, БНП и финансовото прогнозиране.

515.

В резултат, ние избрахме да консолидираме работата по вноската в звеното по ЕС на Бюджетното управление, а вместо да основаваме значителна функция - да привличаме когато е необходимо специализирани експерти от други управления в министерството на финансите и заинтересованите агенции. Ежедневните задачи не надхвърлят възможностите на тази организация да се справя добре с тях, макар да има намесена определена уязвимост от текучество на персонала.

516.

По отношение на различните видове плащания, които съставляват собствените ни ресурси в бюджета на ЕС, плащането на база ДДС е най-усложненото и изисква нови калкулации и добра статистическа документация. Тъй като има разлики в ставките по ДДС за различните групи продукти, в документацията трябва да се правят корекции за калкулациите, за да се осигури единна база за калкулациите на всички страни-членки. Затова е важно да се прегледат методите и нужните статистически данни доста преди предаването на първия отчет по калкулацията на базата за ДДС. Конкретно, тук е важен ранният контакт с Комисията.

517.

Съществено важно е и да се пригоди системата на национални баланси по такъв начин, че да може да предостави необходимите сведения за калкулиране на плащането на база БНП. До 1998 г. Швеция няма да се пренастрои към Европейските стандарти за счетоводна отчетно

ст (ESA 95) - системата пригодена към изискванията на ЕС. Междувременно ще трябва поради това да извършваме корекции в базата заради системата на счетоводна отчетност.

3.3.5. Плащания към бюджета на ЕС

518.

По отношение на реда за плащания към бюджета на ЕС, както се спомена, беше от полза това, че вече бяхме превеждали средства към бюджета през периода на ЕИЗ. Успяхме да доизградим модела изработен в консултации с Шведската банка. Тук може да се отбележи, че наредбите на ЕС разрешават сметката на Комисията да се разположи по такъв начин, че изискванията за отпускане на заеми да не се засягат докато не се извърши действително плащане от сметката.

519.

Трансферите към сметката на Комисията се извършват от агенцията, отговаряща за държавната система на плащания. Агенциите, натоварени да се занимават с различните видове плащания, превеждат средства до агенцията, отговаряща за сметката, която на свой ред открива плащане към Комисията.

520.

Министерството на финансите въобще не е ангажирано в трансфера на плащанията. Но то, разбира се, изисква текуща информация за извършваните плащания, за да следи развитието. Информацията служи също и за основа за дискусии с Комисията и - не на последно място - за съвет към министъра на финансите поради последиците от плащанията върху националния бюджет.

3.4.

Проблеми, изискващи мерки в сферата на финансовия контрол, одитирането и борбата с измамите

3.4.1. Роля на министерството на финансите

521.

Въпреки че министерството на финансите дълго време е отговаряло за изработване на политиката по финансов контрол, членството в ЕС доведе до нещо съвсем ново. Наистина в постановката на ЕС има склонност тези проблеми - както и онези намесени във външния одит и мерките против измами - да се третираат като области на специална политика, макар наредбите да са приложими в различните раздели.

522.

Този факт, съчетан с решението на правителството и Riksdag-a преди членството, че Швеция ще даде приоритет на тези въпроси, означаваше поставяне на един човек в звеното по ЕС, натоварен с третирането на въпросите на политиката в тази област. Отговорността му също включва свръзка с Генералната дирекция по финансов контрол (ГД XX), звеното на Комисията за координация на предотвратяването на измами (UCLAF) и Европейската сметна палата (ЕСП). Всички въпроси, свързани със самостоятелни раздели, обаче, обикновено биват отнасяни и до заинтересованите министерства и агенции - факт, който не винаги се оценява от представителите на Комисията, понеже те обикновено предпочитат да може да се обръщат към един служител за свръзка във всяка страна-членка.

3.4.2.

Разделение на отговорностите между министерството на финансите и ресорните министерства и между министерствата и агенциите

523.

Макар и министерството на финансите да има първостепенната отговорност за политиките по финансово управление и контрол, дълг на заинтересованите министерства е да осигурят прилагането на принципите, приети от правителството, в съответните раздели. Това влече след себе си отговорност да се осигури вземане на необходимите правителствени решения по отговорности и правомощия, в допълнение на наредбите на ЕС. Тези решения трябва, разбира се, да съответстват на основните насоки, изложени в правителствения законопроект 1994/95:40. От страна на министерството на финансите, ние разглеждаме съставените предложения и осигуряваме съобразност с приетите принципи.

524.

Един важен принцип при шведската публична администрация е, че правителственият орган, отговарящ за изразходването на публични средства, следва да е изцяло отговорен пред правителството за правилното администриране и усвояване на тези средства. Това важи и за случаите, в които отговорността за работа по отделни въпроси впоследствие е била делегирана от централната правителствена агенция на агенциите на регионално равнище. Централните агенции обикновено отговарят за цялата работа по обобщаване и докладване пред правителството и други заинтересовани страни как са усвоени средствата. Вследствие, платежните агенции - назначени да изразходват средства на ЕС - са задължени да осигурят изпълнението на изискванията на ЕС по отношение на управление и контрол.

525.

В Швеция избрахме от самото начало да съсредоточим отговорността за администриране на субсидии от ЕС в по една централна правителствена агенция на фонд, т.е. общо четири. Тези четири фондови агенции също са натоварени да се занимават с всички плащания за съответните им фондове, което води до пълна отговорност за осигуряване на коректното администриране и усвояване на парите. Агенциите, носещи отговорност за тези фондове, отговарят пред правителството и за осигуряване прилагането на поправителни мерки в случай на нередности. Накрая, агенциите отговарят и за цялото редовно докладване до правителството и Комисията, включително финансовата отчетност, всякакви нередности, и т.н.

526.

В същото време, отговорността за вземане на решение по индивидуалните заявки за средства е делегирана на централно-правителствени агенции на регионално равнище. Поради това следва, че сътрудничеството между регионалните агенции, занимаващи се с решенията и централните агенции, упражняващи отговорност за фондовете, трябва да работи гладко.

527.

При даденото разделение на отговорностите, Комисията контактува именно с централната фондова агенция по време на инспекциите на място в Швеция. Когато става въпрос за проверки извършвани от ГД XX, винаги се информира министерството на финансите. Това е израз на желанието на Комисията да ангажира министерството на финансите като свой основен партньор в Швеция. Ние предаваме сведения до заинтересованото министерство и до Националната сметна палата, но не вземаме свои собствени мерки.

528.

Накрая трябва да се спомене сътрудничеството на министерството на финансите с ресорните министерства и заинтересованите агенции. Опитът ни е, че е важно министерството на

финансите да поеме водеща роля при формиране на становищата на страната-членка по предложения и стратегически решения засягащи финансовото управление и контрол и борбата срещу измамите. По наша молба, и заинтересованите министерства, и централните правителствени агенции, натоварени с администриране на средства на ЕС, и Националната сметна палата си назначиха референт по въпроси, свързани с тази проблематика. На тези служители обикновено се предоставят всички внесени предложения и други документи, издавани от Комисията и се иска да изложат вижданията си. Заедно с референтите в министерствата, ние съгласуваме решенията, засягащи Шведските позиции и действия за заседанията в Брюксел.

529.

Преди значителни заседания с Комисията, в които се разискват хоризонтални проблеми - напр. в групата на персоналните представители на министъра на финансите, които помагат на Комисията в работата ѝ по програмата за Разумно и ефективно управление (SEM 2000), и ли в COCOLAF (консултативния комитет на UCLAF по мерките против измами) - ние също свикваме понякога всички референти на министерства и агенции на заседание в министерството на финансите.

530.

Макар и съобщенията да са под форма, която често е много неофициална, тази процедура осигурява координирани действия от страна на Швеция. Това е важно особено когато в различни комитети и работни групи се разисква едновременно някое предложение от Комисията. Ако представителите от една и съща страна представят изцяло различни гледни точки, това застрашава не само доверието в страната-членка, но прави и преговорите много по-трудни.

3.4.3. Установяване на функции по вътрешни одити

531.

Наредбите на Съвета за различните раздели на бюджета изискват от страните-членки да имат функции, отговарящи за финансов контрол. Нашето тълкуване на това условие е, че то обхваща задължение да се осигури вътрешен контрол в системите, както и ред и организация във всички сектори. То също изисква наличието на функции, които - независимо от управлението - проверяват дали вътрешния контрол е ефективен, т.е. функции по вътрешни одити.

532.

В Швеция от началото на 1980-те години има някаква форма на вътрешен одит в правителствените агенции, чиято независимост се поставяше под въпрос. Тези функции после бяха прехвърлени към Националната сметна палата, за да се използват вместо това за външно одитиране. Все пак, в някои агенции се установиха нови функции за вътрешно одитиране по собствена инициатива.

533.

Независимо от това, през 1994 г. правителството реши да въведе задължително изискване за изграждане на професионални и независими функции по вътрешни одити в правителствените агенции, отговарящи за големи суми. Налагането на това изискване съвпадна добре с началото на шведското членство и затова се реши всички агенции, които администрат широко мащабни средства от бюджета на ЕС, да се подчинят на това изискване. Тези разпоредби се съдържат в специална наредба по вътрешно одитиране на правителствените агенции.

534.

С тази наредба Швеция бе и по-добре подготвена, когато Генералната дирекция по финансов контрол на Комисията (ГД XX) с финансовите си протоколи пое инициативата за формализирано сътрудничество между вътрешни одитори, преглеждащи сферата на Структурните

фондове в Комисията и в страните-членки. До днес, споразумения са сключени с грубо полови ната от страните-членки. Тези споразумения се различават по съдържание и характер, понеже са приспособени към националните условия. Все пак, всички те съдържат споразумения за споделяне на констатациите от одитите, за координиране на плановете за одити и за участие в съвместни одити. Конкретизират се също и крайни цели и основни прилагани методики при вътрешните одити (въз основа на всеобщо приети международни одиторски стандарти).

535.

За Швеция, където вътрешното одитиране е свързано не към министерствата, а към централните правителствени агенции, бе естествено началник-отделите по вътрешен одит в заинтересованите агенции да са страни по споразумението. Затова в есента на 1996 г. се подписаха три идентични протокола, съответно от началник-отделите по вътрешна одит в трите централни агенции, натоварени с администрирането на фонда за регионално развитие (ЕФРР), социалния фонд (ЕСФ) и фонда за земеделско насочване и гаранции (ЕФЗНГ) и от генералния директор на ГД ХХ. Идентично споразумение ще се състави и за риболовния фонд (ФМНР) щом бъде установен вътрешен одит в отговорните агенции.

536.

Страните-членки формално нямат задължения да влизат в споразумения за сътрудничество с Комисията. Всички страни-членки, обаче, считат целесъобразно да го направят и това доведе в резултат до препоръка от Съвета СМИФ и Европейския съвет през декември 1996 г., приодкъняща страните-членки, които още нямат подписани споразумения с Комисията, да го направят час по-скоро.

3.4.4. Възлагане на Сметната палата в Швеция на функция за свързка

537.

Трябва да се провежда независим външен одит и на национално равнище, и в ЕС. Съответно, министерството на финансите нямаше никакви специфични мерки за прилагане в тази сфера преди членството, с едно изключение. Член 188с от Договора за Европейски съюз постановява, че прегледа на място в страните-членки от Европейската сметна палата (ЕСП) трябва да се извършва във връзка с националните одиторски органи. Тъй като в Швеция има два одиторски органа - Националната сметна палата и Парламентарните одитори - ние видяхме необходимостта тази задача ясно да се възложи на първия орган, поради статута му на върховна одиторска институция в Швеция. Това се направи чрез допълнение на директивите на Палатата.

538.

Открихме също, че Европейската сметна палата при одитите си има по-широки правомощия от онези, с които се ползват националните ни одитори, тъй като ЕСП - според една клауза във финансовата наредба - е овластена да одитира балансите на получателя на дотации на място. С този въпрос се занимава министерството на финансите. Разумна постановка би било националните одиторски органи да имат също така обширни правомощия, както и тези на ЕСП. Ако трябва да бъде така, това означава задължително въвеждане на специален нормативен акт.

3.4.5. Учредяване на комитет за национални мерки против измамите

539.

В Швеция, проблема с измамите и други нередности получи внимание на ранен етап. Наложено изискване за мерките против измами беше те да се провеждат на равнище ЕС. Ние долавяхме и нужда да създадем хоризонтална организация на национално равнище, която постоянно да работи за насърчаване на националните мерки в тази сфера. Затова през пролетта на

1996 г. правителството създаде Комитета против измами към ЕС с представители от всяка правителствена агенция, която администрира средства на ЕС в широки мащаби, Националният данъчен съвет, Националната сметна палата, полицията, прокурорите и съдиите и заинтересованите министерства.

540.

Председателят на комитета е от министерството на финансите. Комитетът е натоварен с насърчаване на сътрудничеството между министерства и агенции, особено между административни агенции и съдебната система. Той има също задача да предоставя сведения по развитието в Швеция и по мерките, които да се предприемат. Комитетът може също да предлага мерки - където е нужно - за укрепване на Шведските възможности да защитават средствата на Общността. Съответно и изискването на Договора за ЕС, че фондовете на ЕС трябва да се защитават по същия начин както и националните средства, и решението на Европейския съвет в Мадрид от 1995 г., че защитата на средствата на ЕС трябва да е равностойна за всички раздели в Съюза, са важни постановки за работата на комитета. Сътрудничеството със Звеното против измами на Комисията (UCLAF) също е включено в длъжностите на комитета, но не и когато става дума за конкретни случаи, тъй като за тях отговарят агенциите с оперативна отговорност.

541.

Опитът ни досега е, че комитетът активно помогна за засилване на защитата на финансовите интереси на Общността в Швеция. Възможно е нуждата от комитета да намалее след няколко години, когато системите се стабилизират и се отстранят очевидните недостатъци, но засега опитът ни е бил изцяло положителен.

542.

Швеция още не се е вслушала в желанието на Комисията да се създаде специална, хоризонтална организация за оперативни разследвания в случаи на подозирана измама. В Швеция се формира, обаче, нова агенция, която да се занимава с икономически престъпления и е напълно възможно тази агенция да е в състояние да запълни тази нужда.

3.4.6. Следене на практическата реализация в Швеция

543.

В министерството на финансите много желаеме да получим потвърждение, че администрирането на парите на ЕС задоволява приложимите строги изисквания. Съответно, правителството натовари Националната сметна палата да прегледа съществуващите системи в сферата на Структурните фондове и внесе предложения за възможно усъвършенстване. Палатата по собствена инициатива вече бе провела преглед от такъв вид за раздел ЕФЗНГ-гаранции. Комитетът против измами към ЕС също проучи дали заинтересованите агенции разполагат с необходимите правилници и правомощия, за да могат да се вземат подходящи мерки в случай на нередности.

544.

Тези разследвания изясниха, че все още съществуват определени недостатъци. Това доведе до вземане на мерки от правителството и заинтересованите министерства. Други недостатъци все още се обмислят. Нашият опит е, че е в интерес на министерството на финансите да настояват за провеждането на такива разследвания, за да може след това също да се следи и практическото осъществяване на мерките.

4. Някои уроци от различните раздели

4.1. Мита и други такси

545.

В митническия раздел бяха проведени няколко значителни анкети за последиците от членството. Една фундаментална идея бе, че членството в ЕС автоматично би означавало шведската митническа организация да се съкрати когато се присъединим към митническия съюз на единния пазар. Това бе целта, макар да бе ясно, че членството ще доведе до приемане на няколко нови мита. Когато се разбра, че Норвегия няма да влиза в Съюза, сценарият се преобрази, тъй като Швеция стана отговорна за контролиране на една от най-дългите граници на ЕС със страна извън съюза - и по море, и по суша.

546.

Относно практичните проблеми, като например счетоводната отчетност и плащанията към ЕС от събираните мита, през есента на 1994 г. бе постигнат значителен тласък, за да се даде възможност на Швеция да задоволи изискванията на Общността още от първия ден, т.е. от 1 януари 1995 г.

547.

Нашият опит е, че при подготвителната работа посветихме недостатъчно внимание на променената ситуация произтичаща от факта, че Швеция граничи със страна извън ЕС и контролните изисквания, произлизащи от тази ситуация. Всички технически проблеми, които трябва да се решат във връзка със счетоводната отчетност на събираните мита и извършваните плащания също биха могли да получат внимание по-рано.

4.2. Земеделие

548.

Министерството на земеделието с централната си правителствена агенция - Шведският земеделски съвет - бе в авангарда на подготовката за членство. Съветът представи доклад на края на юни 1994 г., който обхваща също и проблемите за това как трябва да се уреди администрацията, какви изисквания са наложени върху плащанията, счетоводно-отчетните и контролните системи, и т.н.

549.

В министерството бе в ход съставяне на национални нормативни актове и наредби, които щяха да са необходими, за да може Швеция да прилага наредбите на ЕС в селскостопанския сектор. Бяха срещнати затруднения в резултат на широкообхватни и сложни правила, съчетани с факта, че не можеха да се вземат никакви значителни решения преди референдума. На равнище агенция, едно основно предизвикателство бе да се създаде големия брой нужни компютърни системи за осъществяването на ОЗП. Времето и ресурсите за тази задача бяха ясно подценени.

550.

В заключение, трябва да се спомене и новата система за заверка на балансите за раздел ЕФЗНГ-гаранции. Само на ограничен брой агенции във всяка страна-членка е разрешено да разпределя дотации. Тези платежни агенции задължително трябва да изпълняват редица специфични изисквания относно финансов контрол и т.н., преди да се упълномощат да осъществяват плащанията.

551.

Организация, назначена от страната-членка трябва да извърши предварителна проверка дали се задоволяват изискванията. Швеция избра да назначи министерството на земеделието като акредитиращ орган. Министерството взема решението въз основа на документацията от аг

енцията, допълнена с одиторско удостоверение от Националната сметна палата, подкрепящо коректността на информацията, предоставена от агенцията. Последното беше предпоставка за министертвото на земеделието, понеже то не разполага със собствени сведения, на чиято основа би могло да удостовери информацията от агенцията. Новата система съдържа също изисквания годишните баланси за ЕФЗНГ да се прегледат от независим одитор на национално равнище. Като заверяващ орган бе назначена Националната сметна палата, тъй като тази задача по прегледа до голяма степен отговаря на работата, извършвана в процеса на редовния годишен одит.

4.3. Структурните фондове

552.

Структурните фондове се характеризират със смесица от изисквания, засягащи националната администрация, постановени в наредбите на Съвета и двустранни споразумения, сключени между страната-членка и Комисията в така наречените Единични програмни документи (SPDs). Всяка програма се обляга на крайните цели, заложили за Структурните фондове. Програмният подход налага национална подготовка в тясна връзка с местни и регионални представители. В Швеция бе решено, че обичайно следва с приложните проекти за всяка програма да се занимава регионалното равнище. В няколко случая обаче се прецени, че няма налична подходяща организация с достатъчна регионална и местна база. Това завърши с учредяването на редица "групи за вземане на решения", свързани с различните програми, натоварени със задачата да преглеждат и вземат решения по различните заявления за дотации.

553.

В наредбите на Съвета, една демонстрация на подход на партньорство бяха исканията за специални комитети за следене. Функцията на тези комитети е да следят и оценяват дали програмите постигат приетите крайни цели. Комитетите имат също определени права да преразпределят средства между различни проекти и програми във връзка с първоначално взетите решения от назначените органи. Макар и на комитетите да бе дадена някаква отговорност по вземане на решения, това не намали изискванията към отговорността на страната-членка за осигуряване на целесъобразното усвояване на средствата.

554.

Въпросите, свързани с финансовата администрация, проверки, отговорност за вземане на мерки в случаи на нередности, и т.н. първоначално бяха засенчени, което доведе до практически осъществяване въз основа на много по-голяма несигурност, отколкото например в земеделския сектор. Все още се виждат последствията от това във факта, че необходимите разпоредби, свързани със задълженията и правомощията на назначените органи във връзка с регионалните групи за вземане на решения досега не са вградени в националните правилници.

Приложение 1. Шведската бюджетна и одиторска система

1. Структура на шведската публична администрация

555.

Публичната администрация в Швеция се различава в определени аспекти от тази в повечето други страни. По традиция, ние имаме сравнително малки правителствени служби (около 2 000 служители, като изключим Службите на външните работи) и самостоятелни - в определена степен независими - административни агенции. Друг типичен белег на шведския административен модел е наблягането му на колективната отговорност на правителството.

556.

Шведският Riksdag (Парламент) прокарва всички нормативни актове, засягащи частн

и лица. Още повече, дълг на Riksdag-a е да взема решения по публичните разходи, а също и да се разпорежда с държавните нетни активи. Правителството внася предложения до Riksdag-a по формата на законопроекти. Ако правителството иска единствено да внесе доклад до Riksdag-a без някакво предложение, това става под формата на официално писмо до Riksdag-a.

557.

Правителството е отговорно пред Riksdag-a за осигуряване на ефективно и коректно провеждане на държавните дейности. Ежедневната административна работа се управлява от публични административни агенции, които на своя собствена отговорност изпълняват решенията на Riksdag-a и правителството. Връзките на административните агенции с правителството са уредени чрез посредничество от заинтересованите министерства, но агенциите като цяло са подчинени на правителството. Правомощията на правителството да издава директиви към административна агенция принадлежат на правителството като такова, но не и на отделните министри и в кабинета (т.е. не министерско управление).

558.

Във формално изражение, правителството има широкообхватни правомощия да контролира дейностите на агенциите чрез решенията си. На публичните административни агенции със закон е подсигурана, въпреки това, определена независимост спрямо правителството. Тя се отнася до решения по въпроси, намесващи упражняването на официалната власт над отделно лице или орган на местната власт, или свързани с приложението на закона. По такива въпроси правителството не може да се намесва в начина, по който административната агенция взема решения по индивидуални случаи.

559.

Още повече, правителството се въздържа в много отношения от налагане на подробни правилници на отделните агенции. Вместо това, взаимоотношенията между правителството и административните агенции се характеризират със силната, независима позиция на агенциите спрямо правителството. Това се демонстрира, например, от факта, че на административните агенции до голяма степен е поверена задачата по съставяне на подробни правилници за съответните им собствени отрасли в рамките на узаконяващите нормативни актове, прокарвани от Riksdag-a. Независимата позиция се заздравява и от факта, че всички комуникации между правителството и агенциите са публични - традиция с многогодишна история в Швеция, която се цени като много силна страна на дейностите в публичния сектор. Това също е важен въпрос за Швеция в сътрудничеството ѝ с ЕС.

560.

Приблизително, има 200 централни административни агенции. Функциите на тези агенции и принципните характеристики на организацията и методите им на работа се регулират в официални инструкции, по които решение взема правителството. Всяка агенция си има свои официални инструкции, които се издават под формата на наредби. Правителството също притежава други механизми за контрол, като например, специални правителствени решения и директиви, а също и правото да назначава началниците на агенциите, определени други висши ръководители и управителните съвети на агенциите.

561.

Системата на финансово управление се характеризира от факта, че на агенциите е дадена широка свобода да решават по подробното естество на работата си, еднакво и по организационни, и по финансови въпроси. Едновременно, ръководството на агенция пряко отговаря пред правителството за осигуряване на провеждането на дейностите ефективно и съгласно текущите правилници. Тази отговорност е въпрос за осигуряване първо, че плащанията, извършвани по средством агенцията са правилни и средствата се усвояват според предназначенията цел и второ

, че се поправят грешки, действия на измама и неефективност в сферата на дейност на агенцията.

562.

Административните агенции нямат никакви общи нормативни права да издават правилници. Правилниците, издавани от агенциите произтичат от упълномощаване по силата на специални решения на правителството, обикновено под формата на наредби.

563.

Под централните административни агенции в много отрасли има регионални и местни агенции. В тези случаи, централната агенция носи първостепенната отговорност за дейностите. Митническият ресор е един от примерите за това. Във всеки окръг има и една централна административна агенция - окръжния административен борд - която носи отговорност за координация в окръга на дейностите в публичния сектор. Окръжните административни бордове се ангажират в дейности с регионална насоченост, за които често основната отговорност носи централна административна агенция. Те също проследяват и оценяват приносите в различни сектори на обществото.

564.

Допълнително, на местно и регионално равнище има органи на местната власт или общини (наброяващи понастоящем 288) и окръжни съвети (23). Тяхната независимост, включваща правото им да облагат гражданите с данъци, е съгласно Шведската конституция. Местните власти са натоварени с услуги от по-технически характер, като например осигуряването на електрификация, улици и пътища, транспортни услуги и устройствено планиране. Те отговарят и за образованието, грижите за децата и възрастните и други социални услуги. Общинските съвети и отговарят за здравеопазването и медицинските грижи.

2. Бюджетна система

565.

На 1 януари 1997 г. Швеция ще възприеме календарната година като своя фискална година. Във връзка с бюджета за 1997 г., ще има редица нововъведения, всичките насочени към подобряване на фискалната дисциплина. Подготовката на бюджета в сила за бюджет 1997 ще приеме следната форма:

През април правителството представя в Riksdag-а законопроект по икономическата политика за предстоящата фискална година с "фискални актуализации" свързани с текущата фискална година.

Това включва насоки за икономическата политика и също предлаганите от правителството тавани за публичните разходи през следващите години. По същия повод се представя допълнителен бюджет за текущата фискална година.

През септември се представя бюджетния и финансов законопроект, с подробни предложения относно приходите и разходите за фискалната година. Законопроектът включва баланси на активите и пасивите на централното правителство. Разходите са разбити по разходните области, за които взема решение Riksdag-а. Всяко предложение се свързва с постигнатите резултати в областта.

Riksdag-ът обработва законопроекта на две фази. В първа фаза Riksdag-а в специална резолюция определя равнището на разходи във всяка от 27-те области на разходи. Тази сума трябва задължително да е в рамките на тавана на разходите, определен през пролетта. Във втора фаза се вземат решения по крайните цели и разпределението на всяка заделена сума.

Щом Riksdag-ът прокара бюджета, правителството издава директиви до всички агенции. Тези директиви съдържат крайните цели и изисквания към изпълнението, които правителството сч

ита, че агенцията следва да постигне през годината. Те също определят финансовите рамки пре доставени на агенцията под формата на фондове и т.н.

Riksdag-ът и правителството до голяма степен са делегирали на самите агенции задачата да решават, в рамките на отпусканите ресурси, как да се усвоят средствата и да се организират дейностите. За да се създадат финансови стимули поощряващи разумното финансово управление, на агенциите е дадено правото да спестяват или вземат назаем определени суми от заделените суми за текущи разходи през следващата година. Тъй като тези средства подлежат на олихвяване, икономисването се възнаграждава, докато заемите влекат със себе си разходи по лихвите. Средствата за дотации и от събиране на данъци, обаче, се управляват по по-традиционен начин, тъй като те обикновено изцяло се регулират от закон. И тези фондове трябва да попадат под постановленията таван на разходите, а тези средства са следователно и предмет на проверки за извършваните разходи.

Агенцията дава отчет на крайния резултат - както финансово, така и иначе - от дейностите си в официален годишен доклад до правителството. Финансовата част от доклада покрива всички средства получени от, или канализирани през агенцията, независимо от източника на финансиране. По подобен начин, докладът за изпълнението съдържа информация по всички дейности, за които отговаря агенцията, независимо от източника им на финансиране.

В хода на фискалната година се правят множество фискални актуализации, калкулирани по прогнозите за окончателния бюджетен резултат. Дълг на засегнатото министерство е да намери финансиране за всякакви свръхразходи, като определи нови приоритети между различните области на разходи, или чрез промяна на правилниците.

566.

Общо взето, тези белези представят значително стеснени регулативни рамки за бюджетната работа и на Riksdag-a, и на правителството, тъй като работата по подготовка на бюджета:

се съсредоточава върху общото равнище на разходи за целия публичен сектор;

започва с преценка на генералните крайни цели, а после - едва след фиксиране на равнищата на разходи - продължава с разисквания по раздели;

се концентрира върху разходите, вместо върху бюджетния дефицит, към който много повече бе насочена фискалната политика в миналото;

довежда до много по-стриктно проследяване на тенденциите на разходите с нужните компенсаторни мерки ако тенденцията е отрицателна.

3. Система за финансов контрол и одити

567.

Шведският административен модел обхваща единна структура за контрол за цялата публична администрация. Той се прилага по еднакъв начин и за националните средства, и за фондове, свързани с бюджета на ЕС.

568.

Агенциите, отговарящи за дейностите трябва да извършват проследяване, проверки и надзор за осигуряване на провеждането на дейностите съгласно текущите правилници и за правилното и ефективно усвояване на средствата. Това важи и за национални средства, и за средства получавани от или предназначени за бюджета на Общността.

569.

Специални функции за вътрешни одити в повечето от основните агенции преглеждат качеството на вътрешните проверки и финансово счетоводство в агенциите. Разпоредбите за вътрешно одитиране на централните правителствени агенции се съдържат в специална наредба. Вътрешните одити се провеждат съгласно одобрени счетоводно-отчетни принципи основани на

международни стандарти, независимо и от ръководството, и по отношение на висшия персонал. Вътрешната ревизия произвежда доклад до управителния съвет на агенцията, а той после взема решения по мерките, подсказани от наблюденията на ревизията. Вътрешно-одиторските доклади са на разположение на външните одити. Преди вземане на решение по одиторския план за вътрешен одит, се провеждат консултации с агенцията по външен одит, шведската Национална сметна палата (RRV).

570.

RRV провежда външен, независим одит и отговаря както за годишния одит на балансите, така и за одита по управлението и ефективността на ръководството при дейностите на централното правителство. RRV преглежда всички публични агенции, голям брой държавни предприятия и фондации, а също и дейностите, изпълнявани от централното правителство най-общо. Когато става въпрос за фирми и фондации, RRV назначава допълнителни одитори успоредно с онези, избрани от ежегодното Общо събрание на акционерите (ОСА), а в определени случаи е овластено и да извършва одити по ефективността. Одиторът, назначен от Палатата осъществява работата си в сътрудничество с одитора (-ите) назначен (и) от ОСА и те заедно отговарят за насочеността и изпълнението на прегледа и за декларацията по счетоводните баланси и управлението. Процедурата бе постановена от Riksdag-а през 1993 г., с цел укрепване на одита на тези фирми и фондации.

571.

RRV докладва на съответните организации и пред правителството. Палатата преглежда (по същия начин както са националните средства) усвояването, контрола и отчетността на средствата, спадащи към бюджета на Общността. Тя също преценява ефективността, с която се изпълняват задълженията. Докладите на RRV са публични. В момента се подготвят предложения да се разшири обсега на RRV за получаване на достъп до сведения за, и от крайните получатели на средства от бюджета на Общността или съответни източници. Също, RRV е задължена според член 188с от Римския договор да помага на Европейската сметна палата при проверките ѝ в Швеция.

572.

Годишният одит приключва с декларация под формата на официално одиторско становище. Тук RRV изразява вижданията си, както дали годишният доклад на агенцията като цяло е верен, т.е. надежден, съпоставим и правилен, така и по управлението на ръководството на агенцията. Одиторското становище се представя на правителството. Ако RRV е представило доклад с уговорки, или другояче е посочило обезпокоителни слабости, одитираната агенция е задължена в официално изложение до правителството да докладва какво се е случило и какво възнамерява да направи за елиминиране на тези слабости.

573.

На свой ред правителството е задължено всяка година да представи отчет в Riksdag-а относно мерките, взети от правителството в отговор на наблюденията на RRV. Недостатъците, установени от RRV неизбежно получават голямо внимание в медиите и от политиците. Например, не е необичайно заинтересованият постоянен комитет в Riksdag-а да проведе заседание за разследване, на което присъстват въпросната агенция, RRV и отговорния министър. Щом бъде поискано, RRV също изнася специални одиторски доклади по поправителните действия пред управителния съвет на агенцията.

574.

В рамките на одитирането си на ефективността, RRV извършва 20 основни прегледа годишно. RRV е напълно свободна в избора си на област за преглед. Ударението пада върху преценка на ефективността, с която се осъществяват поетите задължения от централното правителство.

лство, но RRV може също да произнесе становището си по тези задължения сами по себе си. RRV провежда и одити на широкомащабни публични задължения - напр. на ефективността в различни части на социално-осигурителната система, и одити, засягащи изпълнението на крайните цели и ефективността на отделни дейности. Тези доклади обикновено се изнасят пред заинтересованите агенции и правителството.

575.

Управителните съвети на агенциите са задължени да се съобразяват с докладите на RRV, а RRV обикновено изисква агенцията да представи към доклада отчет за мерките, които са предприемат. Докладите на RRV често се включват в документацията за публични анкети или при подготовка на правителствени резолюции. Тези доклади също често получават голямо внимание в медиите.

576.

RRV може да извършва и прегледи от името на правителството, но може да отклони такова поръчение, ако има риск от накърняване на независимостта на RRV. Един пример за насърчано изпълнено от RRV правителствено поръчение се отнася до степента на измами в системите за парични помощи на трудовия пазар и за социално осигуряване.

577.

Парламентарните одитори съставляват одиторския орган на Riksdag-a. Одиторите са политически назначени членове на Riksdag-a. Работата по проверките предимно се върши от служебен персонал. По закона, регулиращ работата на одиторите на Riksdag-a, те могат да прегледат всички държавни дейности, включително работата на правителството, и докладват направо на Riksdag-a. Средствата, получавани от или предназначени за бюджета на Общността се включват в прегледите им на същите основания, както изцяло националните средства. Проверките се провеждат предимно по същия начин, както одитите на RRV по ефективността.

578.

Накрая, шведската система на комитетите е съвсем безплатна. Всяка година се назначават многобройни анкетни комисии - със или без парламентарно представителство. Тяхна задача често е оценката на крайния резултат от дейности или системи за регулиране в конкретна област. През 1994 г. се прие обща директива за всички комитети, с практически ефект, че комитетът е задължен като първоначална задача да прецени причините, поради които въобще следва държавата да се намесва в дейността. Още повече, комитетите са задължени не само да изчилят финансовите последици от предложенията си, но също да предложат средства за финансирането им. Комитетът не може да приключи работата си докато не е изпълнил тези задължения.

4. Национален контрол и проверка на средства, свързани с ЕС

579.

През декември 1994 г. Riksdag-ът прие насоките, които приложими при шведската администрация на свързани с ЕС плащания и дотации, а също и по начините за защита на средствата на ЕС от неправомерно или неефективно усвояване. Тези насоки изцяло се основават на принципите, изложени по-долу в член 209а от Римския договор. Насоките могат да се обобщят, както следва:

Дава се висок приоритет на следене на ефективността от - и проверка на придържането към - нормативните рамки на ЕС. Увеличават се шведските национални проверочни и одиторски приноси.

И шведските плащания към бюджета на Общността, и обратният поток - от бюджета на Общността към Швеция - под формата на дотации и структурни помощи администрирани от държавата, се бюджетират и отчитат брутно в шведския правителствен бюджет.

Средствата на ЕС, администрирани от шведските централни правителствени агенции се разглеждат като държавни средства и са предмет на същите разпоредби относно отговорността, отчетността, проследяването, финансовия контрол и одита, а и на същите системи от санкции. Това означава, че годишните доклади на отговорните агенции включват свързаните с ЕС дейности и че управлението на фондовете е предмет на същите одити от Националната сметна палата (RRV) и парламентарните одитори, както и националните средства.

До степеня, до която правото на ЕС налага специални изисквания в тези аспекти, напр. по отношение на докладването и проверките, отговорните агенции трябва да задоволяват изискванията на ЕС, които надхвърлят националните изисквания. Общо казано, намираме че националните правилници добре се съчетават с разпоредбите на нормативната рамка на ЕС.

Колкото се може по-малко агенции трябва да отговарят за изразходване на средства, свързани с ЕС. Освен функции на вътрешна проверка, те трябва да имат налични функции за вътрешен одит. Качеството на техните проверочни намеси и вътрешни одити също подлежи на прегледи от RRV.

Трябва да има координираща агенция във всеки раздел, която непрекъснато следи изпълнението в раздела и упражнява надзор над правилността на плащанията и начина на вписването им в счетоводните баланси. Тази отговорност включва също работа по мерките които да се предприемат, ако се установят слабости или възможности за повишаване на ефективността. Това е особено важно в сектори, където си сътрудничат две или повече национални агенции.

Задължение на всяка съответна отраслова агенция е да сътрудничи с други страните-членки на ЕС и с Комисията в защита на финансовите интереси на Общността. Допълнително сега се основава специален правителствен комитет от страна на заинтересованите агенции и министерства, с отговорности по координиране на националните усилия срещу измамите.

Приложение 2. Някои допълнителни данни

580.

Това приложение се състои от някои допълнителни данни за финансовите потоци между Швеция и ЕС, административните последици от шведското членство и организационна схема описваща как е структурирано министерството на финансите.

1. Трансфери на плащания между Швеция и ЕС

581.

Следващите суми са калкулирани за плащане към и от бюджета на ЕС през бюджетната 1997 г. (в 1 000 шв. крони). Евантуалните дотации от бюджета на ЕС за изследвания, ТЕМ-и, и т.н. не са включени, понеже те се основават на договорни двустранни споразумения.

Плащане към ЕС - шведската вноска 20 525 000 (ок. 2 500 млн. екю) - Мита 3 230 000- Вносни митнически такси за земеделска продукция 570 000 - Плащане на база ДДС 8 215 000 - Четвърти ресурс (БНП = Брутен национален продукт) 8 510 000 Приходи от ЕС 9 225 000 (ок. 1 100 млн. екю) Раздел ЕФЗНГ-гаранции 6 074 000 - Помощ на хектар и издръжка за изоставяне на земи 3 740 000- Екологична издръжка 766 000- Намеса 400 000- Експортни добавки 350 000 - Животинска продукция 818 000 Структурни фондове 2 515 000- Раздел ЕФЗНГ-насочване 365 000- ФМНР 100 000- ЕФРР 800 000- ЕСФ 1 250 000Компенсация (временна редукция) 636 000

2. Административни ресурси, необходими за справяне с изискванията на ЕС

582.

Понеже дейностите, свързани с ЕС се администратират като неделима част от национал

ните дейности, невъзможно е да се установят административните разходи пряко свързани с шведското членство. Не е смислено и да се правят и важни заключения от които и да е числа, тъй като те силно зависят от текущата национална ситуация относно наличните национални дейности, организация и приоритети, а също и от географски и демографски обстоятелства.

583.

Все пак, за да се даде картината на ефектите от членството в ЕС върху държавния сектор, през 1996 г. се проведе проучване въз основа на анкети, разпратени до министерства и агенции (Statskontoret 1996:7). Резултатът от това проучване може да даде указание за административните разходи.

584. Анкетата включваше някои въпроси за нуждата от средства:

Половината от 13-те министерства преценяват, че те посвещават между 29-30 на сто от работните си часове на въпроси, свързани с ЕС. Четири министерства преценяват, че времето, което са изразходвали е под 20 на сто, а междувременно две министерства са интензивно ангажирани и в работа, свързана с ЕС. Двете - министерството на външните работи и министерството на земеделието - заявяват, че съответно 75 на сто и 90 на сто от времето им е посветено на въпроси по ЕС.

Като става дума за броя на служителите, едно министерство не е наемало никакъв нов персонал заради членството в ЕС, седем министерства са наели между 1-4 допълнителни служители, две министерства - 5-9 служители и три министерства - над 10 служители. За сравнение, трябва да се спомене, че общият брой на персонала в канцеларията на кабинета е около 3 600, от които 1 400 принадлежат към министерството на външните работи. От опит, около 15 на сто са в отпуски.

Всички министерства са заявили, че ще имат нужда от повече ресурси, за да издават инструкции до шведските представители, а също и за участие в заседания в Брюксел. Половината от тях също чувстват нужда да посветят повече ресурси за нормотворчество. Също, мнозинството от министерствата заявяват, че трябва да засилят компетентността си в сферата на уменията за водене на преговори, проучвателната работа и правната помощ.

На анкетата са отговорили 78 агенции на централно и регионално равнище. Осемдесет и пет на сто от тях заявяват, че не водят счетоводството си по начин, позволяващ установяването на разходите, свързани с дейности по ЕС. Вместо това те са преценили колко от текущите им разходи се харчат за работа, свързана с ЕС. Мнозинството преценява, че разходите падат под 5 на сто от общите им административни разходи. Само 8 от 78 агенции преценяват, че разходите по ЕС надвишават 20 на сто.

Петнадесет агенции отчитат отделно административните разходи за работата, свързана с ЕС.

Осем от тях заявяват, че разходите надвишават 1 милион шв. крони.

Тридесет и девет агенции заявяват голяма нужда от допълнителни ресурси, за да се справят с новите задачи, свързани с ЕС. Те са необходими основно за проучвания и участие в заседания.

Мнозинството от тези агенции вярват също, че имат нужда от повишаване на компетентността в редица области, като най-важните са езиковите умения, уменията за водене на преговори, правната и изследователската компетентност.

585.

Анкетата включваше и въпроси по участието на министерствата и агенциите в работни групи и комитети в Брюксел (институции на ЕС):

Министерствата на финансите, индустрията и търговията, земеделието, правосъдието и комуникациите са министерствата, които участват в повечето работни групи и комитети в Брюксел. Министерството на финансите и министерството на правосъдието участва в около 20 работни групи на Съвета. Министерството на земеделието участва в над 100 комитета, свързани с Комисията.

Мнозинството от агенциите (57) заявяват, че персоналът им участва в експертни комитети на Комисията, следвано от участието в управленски комитети (35) и работни групи на Съвета (26). Деветнадесет от агенциите казват, че персоналът им участва във всякакви видове заседания - мнозинството от тях в министерството на околната среда, земеделието, комуникациите и индустрията и търговията.

Само малък брой агенции заявяват, че персоналът им участва в повече от пет работни групи и комитети. Но мнозинството от агенциите казват, че участват в заседания в Брюксел поне веднъж месечно.

EMBED PowerPoint.Show.8

ОБЕДИНЕНОТО КРАЛСТВО

от Никълъс Илет

1. Резюме на главата

586.

В Обединеното Кралство, финансовото министерство (Хазната) играе централна роля в публичните финанси, но отговорността за финансовото управление на публичните разходи, в ключително разходите финансирани от бюджета на ЕО, е делегирана на разходващите министерства.

587.

Разходващите министерства са отговорни пред парламента за правомерността, коректността и ефективността на усвояваните средства при тяхното изразходване.

588.

Има специални мерки по вноските към бюджета на ЕО, за които по договор се изисква да се плащат автоматично, т.е. без конкретно парламентарно упълномощаване.

589.

Разходите, финансирани от бюджета на ЕО се третират по същия начин като националните разходи, макар да има някои специални административни и контролни органи.

590.

Проектирани са мерки за интегриране в националния бюджет на транзакциите на Обединеното Кралство с бюджета на ЕО, за да бъдат ангажираните потоци колкото се може по-позорачни (особено нетната вноска на Обединеното Кралство) и да се способства за ефикасно разпределение и бюджетна дисциплина и при двата бюджета.

591.

В разискванията с Общността, Хазната преследва стратегически интереси в сферата на бюджетната дисциплина и финансовото управление на ЕО. Тя преследва стратегически интереси и в области на политиките с важни финансови или икономически последиствия (например, реформата на политиките и Междуправителствената конференция).

592.

Трябва да се обърне особено внимание на организацията на работата по ЕС във финан

совите министерства, на обучението и развитието и на връзките с други финансови министерства.

593.

Програмата на ЕО за реформа на финансовото управление (SEM 2000) пренася мерките за финансово управление на Общността към по-голямо делегиране, отговорност на разходвателните звена и партньорство между Комисията и страните-членки, които изразходват повечето от бюджета на ЕО. Към момента на следващото разширяване, изискванията за финансово управление вероятно ще са по-взискателни отколкото сега.

2. Въведение

594.

Този доклад обсъжда взаимоотношенията между публичните финанси на Обединеното Кралство и тези на Европейската общност. Тъй като има повече от 25 години откак Обединеното Кралство влезе в ЕО, докладът не описва подробно как се приспособиха системите в Обединеното Кралство при влизането. Вместо това той изтъква главните проблеми, които възникват сега и как се отнасяме с тях - основно от гледна точка на Хазната (финансовото министерство).

3. Националната система в Обединеното Кралство

595.

За да се обясни как са приспособени системите в Обединеното Кралство да отразяват членството в ЕС, нужно е да се опишат основните елементи от системата на Обединеното Кралство. Важно е да се разбере, че мерките в Обединеното Кралство са ефективни поради начина, по който си взаимодействат различните части на системата, а не да се разглеждат изолирано отделните части на системата.

4.

Взаимоотношенията между парламента (за тези цели, камарата на общините) и изпълнителната власт ("Короната")

596.

В приходната страна на бюджета, всички данъци се гласуват от парламента. Този принцип датира от XIII век, бил е потвърден от Гражданската война между парламента и краля през XVII век и е довел до Американската война за независимост през XVIII (данъчно облагане на американски колонисти, непредставени в Уестминстърския парламент).

597.

В разходната страна на бюджета, парламентът ежегодно упълномощава ("гласува") почти всички разходи. Той може по принцип да откаже или да намали предлагани от правителството разходи, но не може да ги повишава. (На практика, правителство, което не притежава контрол над Камарата на общините не би съществувало.)

598.

Парламентът отблизо наблюдава администрирането на публичните финанси с помощта на Националната сметна палата, чийто началник е служител на Камарата на общините. Министрите са политически отговорни пред парламента.

599.

Постоянни длъжностни лица, назначени като счетоводни експерти, отговарят лично п

ред Комитета по публични баланси (КПБ) на Камарата на общините за правомерността, коректността и ефективността на усвояваните средства при изразходването от ведомствата им. Общо, счетоводните експерти са най-висшите постоянни длъжностни лица във ведомствата. Ако искат от счетоводен експерт да извърши нещо, което той не би могъл да защити пред Комитета по публични баланси като израз на ефективно усвояване на средства, той трябва да потърси инструкцията от министъра, преди да действа. Това се докладва на Хазната и на Националната сметна палата (НСП) и може да доведе до доклад на НСП до парламента, който пък да стимулира политическа дискусия. Отговорностите на счетоводните експерти са толкова важни, че повече от си време най-висшите длъжностни лица прекарват във въпроси по финансовото управление.

5. Взаимоотношения вътре в изпълнителната власт

600.

Фактически целият приход на централното правителство се събира от специализирани ведомства, които са подчинени на министри на Хазната и се централизира в сметки под контрола на Хазната. Това включва онези собствени ресурси на ЕО, които се събират в Обединеното Кралство. Канцлерът на Ковчежничеството (финансовият министър) взема решения по данъчната политика в консултации с министър председателя, но по обичай без да се съветва с други министри.

601.

Хазната има юридическа идентичност различна от тази на всички други ведомства и се радва на силни закони, обичайни и административни правомощия над разходите на централното правителство. Конкретно:

Хазната задължително одобрява всички разходи (това е в допълнение на основното изискване за парламентарно утвърждаване). На практика, Хазната упражнява стратегически този контрол, давайки широко разпространени делегирани пълномощия за извършване на разходи. Хазната отблизо се интересува от всяко предложение, което е необикновено или спорно, даже когато са засегнати само малки суми;

Хазната може да поиска всякаква информация, която намери за подходяща, по изразходването и по политиките с разходни последствия;

никогашно предложение, засягащо разходи не може да се постави пред Кабинета за колективно министерско разискване, докато Хазната не е одобрила анализа на финансовите последствия;

Хазната отговаря за планиране на публичните разходи, както и за планиране на приходите;

само Хазната може официално да потърси парламентарно упълномощаване да прави разходи (чрез "разчети").

602.

На практика, това предполага, че Хазната има важно влияние по фактически всички въпроси на политиките, осъществявани от правителството. Тя е подготвена да върши тези функции, а другите ведомства са привикнали с нуждата да поддържат тесен диалог с Хазната.

603.

При системата в Обединеното Кралство, обаче, разходващите ведомства отговарят за усвояването на ресурсите, които са им отпуснати. Хазната няма функция на "финансов контрол" в смисъла на ГД ХХ в Европейската комисия, или на финансовите контролбори или инспекции на някои други страни. Няма и поставени служители на Хазната в разходните ведомства.

604.

Счетоводните експерти на разходните ведомства се подпомагат от финансов персонал,

подчинен на главен финансов експерт (ключово висше длъжностно лице с отговорности и по управление, и по политики) и от вътрешните си одитори.

6. Последиците от членството в ЕС

6.1. Финансови последиствия

605.

Членството в ЕО има значителни финансови последиствия за Обединеното Кралство. Брутната ни вноска без облекченията за Обединеното Кралство е около 1.1 на сто от БВП и 2.5 на сто от общите правителствени разходи (ОПР). Нетната ни вноска е около 0.5 на сто от БВП и 1.3 на сто от ОПР. Това е предмет на изострен политически и обществен интерес откакто сме влезли в Общността - особено защото преди да се съгласуват облекченията през 1986 г., нетната вноска на Обединеното Кралство бе доста несъразмерна с относителното благосъстояние на Обединеното Кралство. Дори днес нетната вноска на Обединеното Кралство е по-голяма от това, което относителното ни благосъстояние би оправдало. Една от причините за тези трудности е, че Обединеното Кралство получава най-малко средства от страна на ЕО на глава от населението от всяка друга от 12-те по-отдавнашни страните-членки (т.е. изключвайки онези, които влязоха през 1995 г., за които все още няма на разположение стабилни данни).

606.

Отчасти поради степента на политически и обществен интерес, системите на Обединеното Кралство, занимаващи се с последиците от членството в ЕС за публичните финанси, са за мислени да постигат максимална прозрачност и възможно най-голямо укрепване на финансовата дисциплина в ЕО.

6.2. Технически последиствия

607.

Членството в ЕС има последиствия за събирането на приходите, за управлението на разходите ("изпълнение" на бюджета) и счетоводната отчетност и за планирането на националния бюджет (приходи, разходи и фискално състояние).

608.

Когато Обединеното Кралство влезе в ЕО, следваше да вземем мерки, пригодни и към системите в Обединеното Кралство описани по-горе, и към изискванията на ЕО. Налагало се е впоследствие да правим допълнителни промени, за да отговорим на развитието на правилата на Общността. Може да се очакват още по-нататъшни промени, особено в контекста на Програмата за реформа на финансовото управление (SEM 2000), която Обединеното Кралство силно е одкрепило.

6.3. Приходна страна

609.

Първо и най-важно, влизането в Общността означаваше поемане на договорно задължение да се плащат вноски в Общността според изискванията на правото на Общността. Затова законът за Европейските общности от 1972 г. дава пълномощия на Хазната да плаща вноски пряко на Комисията, без специфична парламентарна процедура, когато искането е правомерно. С други думи, принципът описан в раздел 4 по-горе, че парламентът ежегодно гласува разходите, е изоставен при вноските в бюджета на Общността.

610.

Поради това Хазната внимателно се грижи да се осигури правилността на исканията за плащане. Понякога тя търси специални парламентарни пълномощия, когато има съмнения по правомерността на някое конкретно искане. Хазната редовно публикува и сведения за бюджета на ЕО и особено по вноските и приходите на Обединеното Кралство. С изключително значение, Хазната също предоставя на парламента на Обединеното Кралство богата информация за финансите на ЕО, за да подпомогне много важния процес в Обединеното Кралство на щателен парламентарен контрол. Министрите на Хазната всяка година провеждат няколко парламентарни дебати по бюджета на ЕО и свързани с него въпроси (като докладите на Сметната палата).

611.

Второ, националните данъчни власти поеха отговорността за ефективното събиране на традиционните собствени ресурси (мита, захарни и вносни митнически такси за земеделска продукция) от името на Комисията. Това включва спазване на сложните правила на Общността, които не винаги лесно прилягат към националните процедури или не винаги изглеждат разходно-ефективни. Това може да доведе до спорове - обикновено дали националните власти са били небрежни или дали правилата са прилагани правилно - а понякога до искания към страната-членка да обезщетява загуби.

612.

Оперативните взаимоотношения между националните данъчни служители и ГД XIX се нуждаят от внимателно управление. Нашият опит показва, че Комисията се ръководи от разбирането, че грижата видимо е еднаква да налага правилата сред страните-членки и да отразява буквата на закона. Това разрешава по-малко място за свобода на действие, отколкото нормално се очаква да проявят националните данъчни служители - например в случаи на евентуална административна грешка, или когато има несъразмерни административни разходи или икономически последици. Може да има и затруднения, когато някой длъжник също дължи данък на националното правителство и трябва да се направи балансирана преценка по най-добрия начин за третиране на преписката.

613.

Проблеми от подобен вид могат да възникнат и с ДДС, макар че страната-членка е задължена да плаща сума въз основа на статистически изчисления, а не на действителни приходи от ДДС.

614.

Плащането на собствени ресурси към Комисията се третира централно от Хазната. Това намалява до минимум риска от грешка, която би могла да доведе до наказания и осигурява това Хазната да се учи при спорни въпроси. То също помага на Хазната да прогнозира обемите и времето за вноските в Общността. Това е важен елемент при националното бюджетно планиране (виж раздел 7.2. по-долу).

6.4. Разходна страна

615.

По разходите от националния бюджет, преобладаващото множество от приходи по земеделски и Структурни фондове се прокарват през ведомства на Обединеното Кралство до окончателния ползвател - например, фермер или местна управа. Ведомствата, боравещи с тези пари, отговарят за тях точно по същия начин, както за националните средства - т.е. трябва да се публикуват, счетоводният им експерт трябва да ги отчете, Националната сметна палата да ги одитира, а Комитетът по публични баланси на Камарата на общините привиква счетоводния експерт за обяснения при всяка слабост.

616.

Допълнително, разходите от бюджета на ЕО са предмет на правилата на Общността и на инспекция, одит и оценка от институциите на Общността. Това включва инспекции и отходящата оперативна Генерална дирекция (напр. ГД VI за земеделие) и финансовия контролор (ГД XX) на Комисията, и от Европейската сметна палата.

617.

Последицата е, че разходите на Общността са като цяло по-усложнени и скъпи за администриране от националните разходи. Ние приемаме това като "необходимо зло" при дадения ключов принцип, че Комисията има договорни отговорности за изпълнението на целия бюджет и че допълващите аргументи не важат, щом се засягат финансови интереси на Общността (Заключения на Европейския съвет от Единбург, 1992 г.). Дори така, има място за рационализирани на националния контрол и тези на ЕО (и вътрешен финансов контрол/одиторски контрол, и външни одити). По това се работи главно в контекста на SEM 2000.

618.

Общо казано, наличните институционални механизми и административни процедури бяха пригодени според нуждите за третиране на разходите на ЕО. Все пак за целта бяха създадени множество специфични органи - когато правилата на Общността го изискват или мащабът или сложността на финансовите операции на Общността го осмислят. Най-важните от тях са агенциите, които се занимават със земеделските финанси (Борда за намеса за селскостопанска продукция - БНСП). За надзор на структурните разходи бяха учредени други органи или звена. Например, специализирано звено администрира разходите от Европейския социален фонд - което в Обединеното Кралство може да се окаже трудно за управление, както и в други страни-членки.

7. Интегриране на финансите на Общността в националния бюджет

7.1. Общи принципи

619.

Както се отбеляза, системата на Обединеното Кралство е замислена за максимална прозрачност и бюджетна дисциплина в Общността. Тя е проектирана и така, че колкото се може повече да способства за съгласуваност между публичните разходи, финансирани от данъкоплатеца в Обединеното Кралство през бюджета на ЕО и публичните разходи финансирани от данъкоплатеца в Обединеното Кралство през националния бюджет.

7.2. Представяне на националния бюджет

620.

Транзакции, засягащи бюджета на ЕО не се появяват под никаква форма на приходната страна на националния бюджет. Те изцяло се отчитат на разходната страна. Конкретно: приходите от бюджета на ЕО формират част от плановите публични разходи на съответните ведомства (принципно, в земеделието и различните ведомства с отговорности по Структурни фондове); частта от външните разходи на ЕО, които концептуално се приписват на Обединеното Кралство (понастоящем, около 14 на сто, равни на дела от финансирането на бюджета на ЕО като цяло) формира част от плановите разходи на Ведомството за международно развитие (по-рано Административната служба за развитие в чужбина);

остатъкът, който по определение съставлява нетните плащания на публичния сектор, извършвани от Обединеното Кралство към бюджета на Общността, се показва в плановите публични разходи като програма за разходи на Хазната.

621.

Хазната публикува също пълни подробности за брутната вноска на Обединеното Кралство и облекченията ѝ. Все пак, въпреки че това са важни статистически данни, те не се ползват като планови агрегирани суми на публични разходи.

622.

Опитът показва, че е много трудно точно да се предвиди нетната вноска на Обединеното Кралство за някоя година. Това прави програмата на Хазната за вътрешните последици от членството в ЕС особено променлива част от аритметиката на националните публични разходи. Тази променливост може да е достатъчна - на границата - за да влияе на цялостната бюджетна стратегия. С други думи, тя може да е определяща дали в националния бюджет има, или няма, достатъчно пространство за маневриране за извършване на данъчна промяна, за коригиране на разходите в друга област или за коригиране потребността от заемане. Отчасти това е заради причини специфични за Обединеното Кралство, като различната финансова година на Обединеното Кралство (април - април). Но отчасти това е поради трудностите при прогнозиране времето на приходите и цялостния ход на изразходване на бюджета на Общността. Последните проблеми се споделят и от други страни-членки.

7.3. Третиране на бюджетни постъпления от ЕО във ведомствените бюджети

623.

Както е обяснено в раздел 5 по-горе, планирането - в рамките на одобрените общи суми - и управлението на разходите от бюджета на Общността са отговорности на съответните разходващи ведомства.

624.

Обединеното Кралство провежда подробни мерки, осигуряващи - когато е подходящо - коригиране на националните равнища на разходите, за да отразят промени в равнищата на разходи на Общността (общо взето това означава, че повишения в разходите на Общността или може да се уравновесят със съответни редукиции в националните разходи, или в конкретни случаи може да се реши те да не се уравновесяват). Те са:

- както се отбеляза, приписване дела на Обединеното Кралство от външните разходи на ЕО на съответния министерски бюджет в Обединеното Кралство;
- коригиране на съответната програма за публични разходи на Обединеното Кралство, за да отрази промените в равнището на разходи на ЕО по вътрешни политики, главно по изследвания и развитие, но също и за покриване на широк кръг от други политики - примерно по култура, здравеопазване и образование.

625.

От гледна точка на правителството на Обединеното Кралство като цяло, тези системи позволяват на администрацията на Обединеното Кралство да решава обективно дали да реагира на поправка в равнището на бюджета на ЕО чрез уравновесяваща поправка в съответната част от националния бюджет, или да поправи националния бюджет като цяло, като по този начин засегне разходите по национални политики, които не са свързани по никакъв начин с политиката на ЕО. Досега, ако става въпрос за отделни ведомства в Обединеното Кралство, има стимул да се обмисли дали предлаганите поправки в разходите на ЕО - в областите, за които отговарят и по които провеждат преговори в Брюксел - предлагат равностойна ефективност на усвоените средства спрямо изразходването на същата сума през националния бюджет. Така се

напомня - и на заинтересованите ведомства, и на онези с които те преговарят в Общността - че бюджета на Общността не е безплатно благо. Това е важно послание за бюджетна дисциплина

626.

Тези мерки не се прилагат към приходи в Обединеното Кралство от Структурните фондове, при които важат изискванията на Общността за допълнителност. От ведомствата, обаче, се изисква да включват тези приходи в плановете си за публични разходи.

627.

При поискване, Хазната с удоволствие ще предостави по-нататъшни подробности по тези системи.

8. Сфери на стратегически интерес за финансовите министерства от ЕС

8.1. Централни финансови функции

628.

От по-горните абзаци личи, че Хазната има оперативна роля при плащане на вноските и при прогнозиране и следене - с национални бюджетни цели - на брутните вноски, приходите, а също на нетните вноски. Ясно е, че Хазната има и стратегически интерес по тези проблеми.

629.

Навсякъде другаде дейностите на Хазната по финанси на ЕО са предимно стратегически. Те са замислени да осигурят ефективността на системите и съвместимостта на общия курс на политиката с икономическите и финансови цели. Наистина, опитът показва, че има множество области, където Хазната - като други финансови министерства - има нужда да упражнява такова стратегическо влияние. Някои от тези области се разискват по-долу.

8.2. Финансово управление и измами

630.

Една област, към която Хазната - като други финансови министерства от ЕО - намира за нужно да проявява непосредствен интерес, е укрепване на финансовото управление и механизмите против измами на ЕО. Работата в тази област напоследък се централизира в Групата на личните представители на финансовите министри към Комисията (ГЛП) по SEM 2000. Една от задачите на ГЛП е насърчаване на националните администрации грижливо да обмислят подобряване финансовото управление на средствата на Общността.

631.

Това отразява силният интерес, който имат финансовите министерства от ефективността на системите на Общността, въпреки че те общо взето не се занимават много с подробната администрация. То е отражение и на факта, че централните финансови функции на институциите на Общността са все още относително слаби в сравнение с тези в много страни-членки. Значителни усилия се хвърлят за постигане на нужните подобрения, но те все още не са завършени. Още повече, през следващите няколко години са вероятни значителни промени.

632.

Финансовите министерства са тясно ангажирани с разработването на политики на Общността по свързаните въпроси, като взаимоотношенията между финансовия контрол на Комисията и равнозначните органи в страните-членки (в Обединеното Кралство - службите по вът

решен одит, които съветват счетоводните експерти). Има и въпроси по политиката на външни одити, например по засилване на правомощията на Европейската сметна палата (ЕСП) и сътрудничество между ЕСП и националните одиторски институции (НРИ), както и по разработването на критерии и оценка на ефективността на усвояваните средства в политиките на Общността.

8.3. Бюджетна дисциплина

633.

Една област, към която Хазната в Обединеното Кралство проявява непосредствен интерес, е усъвършенстването на механизмите за бюджетна дисциплина в Общността. Те представляват набор от правни и процедурни мерки, осигуряващи определяне и поддържане на допустими равнища за плановете разходи и съвместимост на решенията по политиките в отделните раздели с общите тавани на разходите. От една страна подобряването на бюджетната политика и засилване на ролята на службите на Комисията с отговорности аналогични на тези на финансовите министерства (особено ГД XIX). От друга страна, бюджетната дисциплина изисква колективно внимание от финансовите министри чрез СМДФ и Бюджетния съвет и чрез на срещи на финансовите министерства в координацията на националните становища в столиците.

634.

Финансовите министерства също са естествено загрижени за финансовите последици от специфични политики на Общността - или заради общата им стойност (осезаемо в земеделието), или заради трудността с приобщаването в съществуващите финансови рамки на широк кръг решения по политики, вземани от различни съвети (осезаемо във вътрешните разходи), или защото конкретни предложения може да нарушават правото на Общността или другояче да имат нежелателен характер (като излагането на бюджета на Общността на рискове извън балансовия отчет). Има склонност това да отразява огледално интереса, който финансовите министерства проявяват при разработване на национални политики, особено когато те имат значителни и финансови последици - било заради обема на разходите, било заради евентуални бъдещи задължения, било поради бюджетни принципи.

8.4. По-широки политики на ЕС с финансови и икономически последици

635.

Има и трети кръг от въпроси на ЕС, към които финансовите министерства проявяват непосредствен интерес. Например, много от въпросите поставени на обсъждане на Междуправителствената конференция (МПК) имат значителни финансови последици. Точно както финансовите министерства биха се ангажирали тясно в националния механизъм на дискусии между властите, който има важни икономически или финансови последици, така и те търсят да упражнят подходящо равнище на намеса в съответните разисквания в МПК. Разбира се, финансовите министерства играят и важна роля в преговорите по разширяване и в подготвителните решения за реформа на сегашните политики на Съюза.

9. Административни и процедурни мерки

9.1. Сътрудничество между финансовите министерства

636.

Процедурите на Общността предоставят някои възможности за финансовите министерства да работят заедно по обсъжданите по-горе теми. Тяхната цел е да осигурят това процесът на вземане на решения на Общността да дава правилна тежест на финансовите въпроси, като се балансира относителната слабост на централните финансови функции на Общността и се к

омпенсира факта, че повечето дела на Общността се водят от външни министерства, чиито главни експертни умения попадат повече в сферата на външните работи, отколкото на управлението. Конкретно, СМДФ увеличава упражняването на правата си над по-широка сфера на делови дейности, както пролича от обсъжданията на неофициалния СМДФ в Нордвийк през април 1997 г.

637.

Разбира се, има възможности финансовите министерства да си сътрудничат неофициално със съответните им партньори в други страни-членки.

9.2. Организация на работите по бюджета на ЕО във финансовите министерства

638.

Повечето страни-членки имат отдели във финансовите си министерства, конкретно отговарящи за въпроси по бюджета на ЕО. В Обединеното Кралство, отделът винаги е бил разположен в Европейския раздел на Дирекцията по международни финанси - въпреки че сега има и специфични отговорности за разходи по земеделски и Структурни фондове, които се помещават във ведомствената сфера на публичните разходи, с диагонални връзки на подчинение към Европейския раздел. Отделът по Европейски финанси на Хазната има диагонални връзки на подчинение към координаторите на националния бюджет и хоризонтална връзка към счетоводителя на Хазната, отговарящ за физическото плащане на вноските. По наше разбиране, в общи черти и в Германия и Холандия съществува подобна уредба.

639.

Друг модел поставя Отдела по финанси на ЕС в бюджетната дирекция на финансовото министерство, с връзки на координация към европейското или международното крило, което в типичния случай отговаря за координиране на работите по СМДФ. По наше разбиране, в общи черти такова е положението във Франция, Белгия, Швеция и Австрия.

640.

В някои други страни-членки - особено тези които са, или са били, значителни нетни получатели от бюджета на Общността - уредбата на финансовите министерства може да поставя по-голяма тежест на централното управление на приходите от бюджета на ЕО. По наше разбиране, това е така в Ирландия, Испания и Италия.

9.3. Връзки на финансовите с други министерства

641.

Както винаги, подробната организация на административните системи отразява национални предпочитания, различия в националните системи и политически съображения и особености на административната култура. Няма идеален модел. Ясно е, обаче, че за да са ефективни в тази сфера, нужно е финансовите министерства да обърнат внимание на редица основни моменти:

Финансовите министерства трябва задължително да имат достатъчно силни правомощия (правни, политически или институционални), за да имат реална тежест пред другите министерства, с които вършат работа - особено земеделските министерства, външните министерства и канцелариите на министър председателя;

те трябва да са подготвени да вършат работа пряко с други финансови министерства; служителите, които заемат финансови постове в ЕО, трябва да имат склонностите, уменията и обучеността да вършат работа за ЕО, както и присъщите традиционни умения за финансово министерство. Има разбира се и други области на работата във финансовото министерство, където са потребни специфични за ЕО умения - например, в монетарната област и в областта на фи

нансовите институции. Цялостно, финансовите министерства трябва да си изградят кадри за длъжностни лица - експерти по ЕО. Хазната на Обединеното Кралство все още се стреми към тази цел - след 25 години членство в ЕС;

общо взето, ако трябва да се прави избор, навярно е по-добре да се ползва персонал с умения по ЕС в работата на Общността - дори ако този персонал не са онези, които иначе биха били избрани за конкретната задача. Назначаването на персонал, само защото заема подходяща министерска длъжност с функции извън ЕО може да доведе до затруднения - освен ако лицето има подходящите за ЕС умения и склонности.

9.4. Постоянното представителство в Брюксел

642.

Голяма част от финансовата работа за ЕО, особено по бюджета на ЕО, естествено се върши чрез Постоянните представителства в Брюксел – те играят ключова роля при разработване на политики. Повечето от шестте служители в Постоянното представителство на Обединеното Кралство, които са ангажирани с финансови дела на ЕС, са били командирани от Хазната или други финансови агенции (например, митници и акцизи, или английската банка). По наше разбиране, това е обичайната практика и на други страни-членки.

643.

Опитът показва, че много тясното сътрудничество и откровената и ефективното общуване между националните столици и Постоянното представителство са не по-малко от първостепенно значение за ефикасното извършване на работата. Опитът също показва, че наличието на командирани експерти (и стратегии) по финансови дела на ЕО в Постоянните представителства не може да замени присъствието на такива експерти (и стратегии) във финансовите министерства в столиците, а и обратното.

10. Изгледи за финансовото управление на Общността през следващите няколко години

644.

Останалата част на този доклад се съсредоточава на конкретния въпрос на системите за финансово управление на Общността. Същността е, че подалите заявки за членство в ЕС трябва да се приведат в състояние да задоволяват изискванията, когато влязат - а те ще са по-взискателни от сегашните изисквания.

645.

Общността поде широкообхватна програма за реформа на финансовото управление. Дневният ред за реформата може да се проследи назад до широките промени на членовете за финансово управление в Договора, съгласувани в Маастрихт. Този дневен ред обхваща много от позициите, застъпени в този доклад.

646.

Главните основания за реформа са осъзнаването, че способностите на Комисията за бюджетниране и финансово управление не са се развили така, че да отговарят на ръста на бюджета на Общността и че в ключови аспекти, процедурите на Комисията са остарели. В политически смисъл това се превръща в сериозна обществена загриженост в страните-членки за лошото усвояване, а понякога и злоупотреба със средствата на Общността. В не една страна-членка политическото и обществено раздразнение от равнището на нередности и измами попречи на ратификацията на повишаването на таваните за собствени ресурси, което по принцип бе съгласувано през 1992 г.

647.

Има и общо разбиране, че е необходимо по-голямо сътрудничество между институциите на Общността и страните-членки. Конкретно, без по-добро сътрудничество между Комисията, която отговаря за изпълнението на бюджета и страните-членки, които изразходват над 80 на сто от бюджета, ще се окаже невъзможно да се постигнат подобрения от мащаба, който изисква общественото мнение.

11. SEM 2000

648.

"Разумно и ефективно управление 2000" (Sound and Efficient Management - SEM 2000) е програмата на Комисията за реформа във финансовото управление.

649.

Етапи 1 и 2 се занимават с вътрешната уредба на Комисията. Ударението пада върху повишаване на отговорността на оперативните звена. Това включва отклоняване от традиционния финансов контрол на предварителни визи и стриктното разделение между възложител, счетоводител и контролор/одитор, към система, която дава на ръководителите на политики повече задължения и преди всичко повече отговорност за ресурсите, които усвояват.

650.

Първата стъпка бе учредяването на същински финансови звена в разходващите Генерални дирекции и повдигане на качеството, количеството и статута на назначения в тях персонал. В по-дългосрочен план, Генералните дирекции ще станат по-отговорни за своето усвояване на ресурси с желан ефект - освобождаване на персонала на ГД ХХ (финансов контрол) от рутинни контролни задължения, към по-ефективно насочен източник на експертни познания по най-добрите практики, ефективност на усвояваните средства, консултации и вътрешни одити.

651.

Успоредно, новите на бюджетиране дават на ГД ХІХ роля при подготовката на предварителния проекто-бюджет на Комисията, много по-сродна на бюджетно министерство.

652.

Етап 3 на SEM 2000 покрива взаимоотношенията между Комисията и страните-членки и като партньори при оперативната работа на бюджета на Общността. Това включва: по-прецизно дефиниране на приемливост при разходите за финансиране от Структурните фондове; установяване на структурирани работни взаимоотношения между финансовия контрол на Комисията и равнозначните органи в страните-членки (финансов контрол или вътрешен одит, според системата) за избягване на застъпвания и повишаване на ефективността, с която се ползват тези инспекционни ресурси. Това се урежда с "протоколите" между финансовия контролор на Комисията и съответните ѝ партньори, много от които вече са подписани; по-конструктивно партньорство между ЕСП, Комисията и страните-членки (отново в ролята им на управляващи бюджетни фондове на Общността), включително проследяване на забележките на ЕСП от страните-членки и очакване страните-членки да откликват на направените критики от Комисията за финансовото им управление на средства на ЕО; сътрудничество при прогнозирането на паричния поток, за намаляване на ненавременни искания от страните-членки да финансират бюджета на ЕО; разширяване на принципа, че страна-членка, която зле управлява средства на Общността, следва да понесе финансово наказание - от земеделската област, където той вече важи, към другите области от бюджета. Това ще изисква системи, различни от "запрещението", използвано в земеделието.

653.

Подвеждащо е да се предсказва доколко това развитие ще отдалечили финалната лент а към момента на следващото разширяване. Но разумно е да се предположи, че: ще има взаимоотношения на по-добро сътрудничество между Комисията и страните-членки п ри операции с бюджета на Общността; ще има повече отговорност - и на оперативните звена на Комисията, и на органите в страните-членки, които изразходват пари на Общността; ударението ще е повече върху способността на системите на страните-членки да задоволяват о бщи стандарти на изпълнение, отколкото върху стандартизация на системите. С други думи, с ътрудничеството ще продължи въз основа на зачитане на съществуващите системи, при полож ение че те могат да се развият където е нужно; ще има по-широко прилагане на финансови наказания за лошо управление, като съпътстваща мярка на даването на отговорност и отчетност на хората, натоварени с политиките.

654.

Накрая, вероятно е Европейският парламент да играе по-пълна роля при искане на сме тка от онези, които са отговорни за средства на Общността, като стъпи на опита на Комитета си по бюджетен контрол и на успешния си Временен комитет за разследване на измами при тр анзита.

Приложение 1. Техническа бележка по взаимоотношенията между бюджета на Европейската общност и националните публични финанси в Обединеното Кралство

1. Въведение

655.

Тази бележка описва главните черти на взаимоотношенията между бюджета на Общн остта и националния бюджет. Тя е замислена основно в помощ на онези, които трябва да разбе рат въздействието на финансите на Общността върху националните публични финанси, а не ка то ръководство по финанси на Общността.

2. Главните цифри

656.

Бюджетът на Общността понастоящем харчи около 70 милиарда англ. лири, грубо рав ностойни на общата сума на разходите на местните власти в Обединеното Кралство (през юни 1997 г. около 1,40 екю бяха 1 англ. лира). Брутната вноска на Обединеното Кралство обикнове но е около 14 на сто от тази цифра. Общите приходи за публичния сектор в Обединеното Крал ство варират в годините, но - едно на друго - годишно остават на около 8 на сто от бюджета на ЕО (4,5 милиарда англ. лири). Признавайки разликата между брутната му вноска и приходите му, Обединеното Кралство получава отстъпка, която в широк смисъл намалява нетната му вн оска с две-трети, след изтичане на една година. През 1996 г., отстъпката бе около 2 милиарда а нгл. лири, а нетната вноска бе около 2,5 милиарда англ. лири; тези цифри варират значително от година на година.

3. Приходната страна на бюджета

657.

Финансите на ЕО изобщо не фигурират на приходната страна на бюджета на Обедине ното Кралство. Приходите от някои данъци отиват изцяло (традиционните собствени ресурси, т.е. мита и земеделски и захарни такси) или частично (ДДС) в Общността. Те се появяват в на

ционалните баланси както всеки друг приход и се показват във финансовия и бюджетния отчет като такива.

4. Разходна страна на бюджета

4.1. Общи принципи

658.

В Обединеното Кралство цялостното въздействие на финансите на Общността се показва на разходната страна на националния бюджет, така че да се даде възможно най-смислена информация на парламента и на данъкоплатеца. Подробната уредба е проектирана да обезпечи, доколкото е възможно, разпределението на публичните разходи в Обединеното Кралство и от двата бюджета да е оптимално, макар че очевидно Обединеното Кралство има много по-малък контрол над обема и разпределението на бюджетните разходи от ЕО. Тези системи засилват също бюджетната дисциплина и в националния бюджет, и в този на ЕО. Те целят да попречат на впечатлението, че бюджета на ЕО е безплатно благо, а и да компенсират - доколкото е възможно - слабостите в централните финансови функции на институциите на Общността. Някои други страни-членки преследват сходни цели. Във Франция, например, бруtnата вноска се показва като "данък" на приходната страна на националния бюджет.

4.2. Планиране на публични разходи

659. Ключовите моменти са, както следва:

Разходът на публичния сектор в Обединеното Кралство, финансиран с постъпления от ЕО се третира като разход на съответното ведомство на Обединеното Кралство (главно земеделие и Структурни фондове). Ведомствата се нуждаят от покритие за публичните разходи, т.е. пълномощие да харчат за разходите финансирани от тези постъпления - по същия начин, както им е необходимо покритие за всеки друг публичен разход.

Делът на Обединеното Кралство (около 14 на сто) от стойността на външната помощ на Общността, формира част от бюджета на Ведомството за международно развитие (DFID) и се планира като такъв.

Нетната вноска на Обединеното Кралство, технически описвано като "нетни плащания", се третира като отделна програма, за която отговаря Хазната.

660.

С други думи, плановете публични разходи третират постъпленията към Обединеното Кралство от ЕО като разход от отговорното ведомство, а нетната вноска като задължение на Ковчежничеството, което трябва да се отреже от общата налична сума за национални разходи. Постъпленията плюс нетната вноска са равни на бруtnата вноска след облекчението, което е (едно на друго, годишно) размера на парите в брой, които Обединеното Кралство в действителност предава на ЕО.

661.

В допълнение на постъпленията за публичния сектор, частният сектор в Обединеното Кралство получава плащания пряко от ЕО, които се финансират от нетната вноска на Обединеното Кралство в ЕО. Това са от порядъка на 500 милиона англ. лири годишно (много от които са за проучвания) и се включват в калкулацията на отстъпката.

662.

Друг начин за разглеждане на това е да се направи разбивка на вноската на Обединеното Кралство в смисъл на трансфери по ресурси, т.е. в икономически, а не в правен смисъл.

суми по сегашни приблизителни тенденции млрд. англ. лири Брутна вноска 9.1 минус отстъпка (2.4) Брутна вноска след отстъпката (платени пари в брой) 6.7 минус приходи от публичния сектор в Обединеното Кралство (4.3) Нетна вноска на Обединеното Кралство 2.4 минус "дела" на Обединеното Кралство от бюджета за помощи на ЕО (приписвани на DFID), т.е. трансферни плащания за трети страни (0.6) "Нетни плащания" на Обединеното Кралство (агрегирани планови публични разходи) 1.8 минус трансфери към частния сектор в Обединеното Кралство през бюджета на ЕО (0.4) Трансфер на Обединеното Кралство към останалата част от ЕО 1.3 663.

Исторически, разходите на Общността имат много по-бърз ръст от националните разходи. Изводът е, че за дадена цел при националните публични разходи, ръстът на нетната вноска на Обединеното Кралство измества приоритетите на националните разходи, понеже има на разположение по-малко пари за харчене в Обединеното Кралство. Но ръстът на брутната вноска пак засяга националните приоритети, дори и приходите на Обединеното Кралство да се повишат достатъчно за запазване на нетната вноска стабилна, тъй като тези постъпления от бюджета на ЕО финансират разходи, които не е задължително да са съзвучни с приоритетите на Обединеното Кралство.

664.

Системите за публични разходи на Обединеното Кралство имат редица характеристики, замислени да уравниават тези ефекти. Основният принцип е, че увеличението на разходите на Общността следва да се уравниави - доколкото е възможно - чрез насрещни съкращения на разходи в Обединеното Кралство като цяло. Този принцип бе описан от един бивш френски и бюджетен министър като *principe de constance* (принцип на константността) и се прилага и от други страните-членки. В Обединеното Кралство, тези механизми са, както следва.

665.

Първо, ведомствата в Обединеното Кралство трябва да имат пълно покритие на публичните разходи (т.е. пълномощие да харчат в одобрените им планове за разходи) при разходи, финансирани с приходи от бюджета на ЕО, т.е. те не могат просто да приемат пари от и да ги добавят към плановете си. Двете главни сфери са:

земеделието, което е *suī generis* (уникално) понеже толкова много от земеделската политика и разходи се определят от Общността, а разходите по ОЗП са много по-големи от националните разходи; и

Структурните фондове, за които има механизъм на фондово натрупване, замислен да отчита механичните затруднения при планиране на постъпленията от ЕО. По същество, механизма на фондово натрупване е форма на застраховка срещу неочаквани дефицити при обезпечаване на постъпления, в която участват повечето от съответните ведомства. (Шотландия и Уелс не участват, понеже те използват своите "блокове", за да изглаждат пиковете и трансферите при постъпленията.)

666.

Законодателството на Общността изисква разходите по Структурни фондове да са "допълнителни" към онова, което страните-членки биха изразходвали иначе. Сегашното изискване е за допълнителност на Общността гласи, че националните финанси за структурни цели не трябва да са по-малко, отколкото през предходния период на програмиране. Както другите страни-членки, Обединеното Кралство представя редовно доказателства пред Комисията, че е съблюдавало тези изисквания.

667.

За външните разходи на Общността - т.е. помощите към нечленуващи страни - се прилага система за приписване. Делът на Обединеното Кралство от тях се включва в плановете на DFID, т.е. грубо казано наличната сума за разходи на DFID по двустранната помощ е цялата и

м предвидена сума минус сумата от ЕО, която се счита за финансирана от Обединеното Кралство. Подобна уредба важи и за други външни разходи, напр. по Общата външна политика и политика на сигурност, макар и обемите да са далеч по-малки.

668.

Накрая, механизма EUROPESE се прилага за вътрешните политики на Общността (изследвания, Транс-европейски мрежи - или ТЕМ-и - и множество малки политики по култура, здравеопазване, околна среда и т.н.). В по-голямата си част тези политики засягат трансфери пряко към частния сектор в страните-членки, например за изследвания, макар и да има и трансфери към публичния сектор. Тук принципът е, че поправките в равнището на разходи на Общността се уравновесяват с поправки в равностойната сфера на националните разходи. Ефектът е подобен на онзи при приписването към бюджета на DFID; ръстът на разходите на Общността означава, че по-голяма част от усилията на Обединеното Кралство се разпределят от Брюксел, а по-малко - от Лондон. Но механизмът е различен, отразявайки факта, че трябва да се покриват голям брой ведомства и програми за ведомствени разходи, поради широтата и разнообразието на разходите на Общността по вътрешни политики.

669.

Механизмът EUROPESE уравновесява съответни постъпления в публичния сектор в Обединеното Кралство спрямо цялостната корекция на EUROPESE. Такива постъпления в публичния сектор се третират, както е описано по-горе.

670.

EUROPESE действа чрез съкращения в съответните ведомствени основни пера. Ведомствата трябва да защитят допълнително предвиждани суми, ако смятат, че не могат да поемат тези съкращения без неприемливо да накърнят националните си цели.

УПРАВЛЕНИЕ НА ОПЕРАЦИИ ПО ЕФЗНГ-ГАРАНЦИИ В СТРАНИТЕ-ЧЛЕНКИ от Брайън Грей

1. Процес на вземане на решение

671.

Фактически всички мерки на Гаранционния фонд са 100 на сто финансирани от Общността. Плащанията, обаче, се извършват от страните-членки, а Комисията около пет седмици по-късно им възстановява общата изразходвана сума за всеки месец.

672.

Всяка мярка е определена в общ смисъл в Наредба на Съвета, а подробните разпоредби са постановени в Наредби на Комисията. Решенията в Съвета се основават на предложение от Комисията, което се преглежда от представителите на страните-членки в технически комитет (Специален комитет за земеделие или СКЗ), а после от КППЕС (постоянни представители на страните-членки в Брюксел) - преди да се представят на Съвета на министрите на земеделието. Решенията на Комисията се вземат след консултация с управленския комитет за засегнатия земеделски сектор и официално получаване на становището им.

673.

Щом се вземе решение по някоя мярка и наредбите влязат в сила, страните-членки са задължени да осъществяват мярката. За извършване на това, всяка страна приема национално

законодателство, целящо да разпредели между подходящите служби отговорностите за получаване на заявките за помощи, за проверка дали е приемлива заявката за помощта, за плащането и за водене на точни книжа. Националното законодателство също определя и подробни правила, конкретизиращи такива въпроси като характер на формата за заявка, подкрепящи документи и книжа, които трябва да се водят от заявителите и методи за проверка на приемливостта и точността на заявката.

2. Състав на персонала на администрацията по гаранционните операции в Брюксел

674.

Щом политиката в някой икономически сектор бъде одобрена от Съвета на земеделските министри, следващото разглеждане на предлаганата мярка засяга широко начина, по който тя ще се осъществява в страните-членки. Така, длъжностните лица заседаващи в СКЗ са висши и служители в службата, отговорна за осъществяване мерките по политиката, а онези заседаващи в управленските комитети са представители на тази служба или на оперативните ведомства, засегнати от разискваното предложение. Страните-членки целят да осигурят окончателно приетите наредби да отчитат конкретните им обстоятелства, а персоналят, който отговаря за прилагането им, да разбира напълно как следва да се тълкуват и как следва те да се осъществяват.

675.

Необходимо е добро разбиране на правните текстове, но в заседанията на комитетите следва да участват не само юристи. Висшите оперативни служители могат да допринесат най-много за разработването на практически осъществими мерки.

3. Организация на службите в страните-членки

676.

Като общ принцип, страните-членки са свободни да осъществяват Гаранционните мерки по начинът, който всеки намери за най-подходящ и в съответствие с националните правни и административни системи. Разходите за администриране се поемат от страната-членка, а не от бюджета на Общността, с изключение на извършването от време на време финансиране на разноските по внедряване на нови или усъвършенствани системи за контрол.

3.1. Обработка на заявки, проверяване и плащане

677. Най-обичайният организационен модел за обработка на заявките е: да се централизира в едно ведомство администрацията на помощи към търговския и промишления сектор (експортни добавки, участие при складиране, помощи за преработка); и да се делегира на регионални ведомства администрирането на помощи за самостоятелни производители (обработваеми култури, животински премии).

678.

Обосновката за последната уредба е, че с неизбежните аномалии и грешки в заявките от голям брой заявители е най-добре да се занимават на местно ниво и че само регионалните администрации могат да мобилизират голям брой инспектори, необходими за извършване на проверки и потвърждения във фермата.

679.

С предназначение за постигане на разумно разделение на задълженията, проверките за истинност на заявките за помощ следва да не се предприемат от служители на ведомството, отговарящо за получаване и упълномощаване на заявки за помощ, а от учреждения, които са те

технически компетентни за извършване на физическите проверки. Такива технически учреждения могат да бъдат ветеринарни служби, агрономи, експерти по млечни продукти, или лаборатории.

680.

Докато е нужна децентрализация на различни задачи в регионални и технически служби за даване възможност за занимание с всяка една заявка, то пък информацията за всички заявки трябва да е централизирана, за да позволи на страната-членка да извършва кръстосани проверки като онези, изисквани от интегрираната система за контрол - да се обезпечат предпазни мерки върху платежните процедури и да се позволи на Комисията да проверява работата на процедурите по обработка на заявките.

681.

Централизацията на документирането и отчетната информация е отговорност на платежните агенции. От всяка страна-членка се изисква според член 4 от наредба (ЕИО) №729/70 да се осигури колкото се може по-малък брой платежни агенции при дадените й институционални и конституционни ограничения и да осигури те да постигат висока степен на контрол над финансовите и счетоводните си процедури. Различните елементи на контролните системи са определени в приложение към наредба (ЕО) №1663/95.

682.

Задължително е, особено за платежните агенции, да попълват персонала си със служители, притежаващи висока степен на компетентност в областта на компютърните системи, финансите и одита - тъй като платежната агенция в крайна сметка осигурява посрещането на всички изисквания на законодателството на Общността преди упълномощаването на плащания по заявленията. Платежната агенция също трябва да води подробни книжа със сведения по заявленията, както е установено от Комисията. Тя трябва да води документация по операциите за намеси при складиране и да следи разрешаването на аванси, отпускани по много схеми за помощ и проследяването на заповеди за връщане на суми.

683.

Ако е назначена повече от една платежна агенция, то трябва да се назначи някоя служба като координиращ орган, за да изпълнява роля на единствен събеседник с Комисията и да способства за еднаквото прилагане на правилата на Общността.

3.2. Одиторски управления

684.

От страните-членки се изисква да учредят две ведомства, отговорни за последващите одити. Едното е заверяващия орган, необходим за извършване годишен одит на балансите на платежните агенции и за докладване спазването от тяхна страна на критериите за акредитация. Второто е службата, отговаряща за щателен последващ контрол на балансите на всички ползватели на Гаранционния фонд с изключение на самостоятелните производители. И двете имат в състава на персонала си служители обучени по техниките на одит, а в случая с щателния последващ контрол - и някои митнически инспектори.

4. Заверка на балансите

685.

Според членове 2 и 3 от наредба (ЕИО) 729/70, Комисията е овластена да приема за финансиране от Общността единствено онези плащания, които изцяло съблюдават правилата на Общността. Тези правила изискват да се провери определен процент от заявленията за помощ, а за

проверките се изисква да бъдат достатъчно ефективни за предотвратяване и разкриване на измами и нередности. Така, Комисията има правото да отказва финансиране на заявки, за които се смята, че не спазват правилата на Общността, а също да отказва заявки, които не са били надлежащо проверени преди плащане.

686.

По процедурата за заверка на балансите, Комисията преглежда приложението на Гаранционния фонд от страната-членка. Тя: проверява надеждността на годишните баланси на платежните агенции, в голяма степен чрез прегледа на докладите и удостоверенията на заверяващите органи и ежегодно приема решение за приемане на декларираните суми; и предприема посещения в страните-членки за проверяване на условията, при които страните-членки управляват фондовете и ако те са незадоволителни и има риск от загуби за фонда, тя може да върне обратно цялата или част от декларираната сума на разходи.

687.

Особено когато службите на страните-членки не са осъществили необходимия контрол, тя взема решение да откаже процент от плащанията - най-често 2 на сто, 5 на сто или 10 на сто. Преди да се вземе такова решение, страната-членка има възможност да обсъди и да обясни констатациите на Комисията - първо писмено, после в двустранни дискусии. Съществува и възможност преписката да се внесе в Помирителен орган, съставен от пет независими експерта от висш ранг. Щом Комисията окончателно вземе решението си, отказаната сума се връща от страната-членка, която после може да обжалва решението пред Съда.

688.

Коригираните по този начин суми може да са доста значителни и в интерес на страната-членка е да обезпечи изисквания стандарт за административните си процедури, дори разходите за подходящото им попълване с персонал и оборудване на службите да изглеждат високи.

689.

Политиката на Комисията по прилагане на тези корекции може да изглежда ненужно стриктна и наказателна, но трябва да се разглежда на фона на схващането - в очите на обществеността - че Общата земеделска политика страда от нередности и измами на неоправдано високо равнище и предоставя възможности за злоупотреби. Подкрепяна от Европейския парламент и Европейската сметна палата, Комисията е решена да доведе страните-членки до упражняване на контрол над плащания по Гаранционния фонд с цялата възможна сериозност.

690.

В последните години, примерите за най-значителни корекции в смисъл на поискани обратни суми от страни-членки, засягат неприлагане на режима на квоти за млякото (Италия, Испания), неуспешно създаване на маслинен регистър и компютърен файл в маслинения сектор (Гърция, Испания), неприлагане на подходящ контрол върху публичното складиране на говеждо месо (Франция, Германия, Ирландия, Италия, Обединеното Кралство) и на зърнени култури (Франция, Италия) и неприлагане на ефективни проверки върху възстановяваните суми от експорта (повечето страни-членки).

ФИНАНСОВ КОНТРОЛ И ОДИТ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
от Алън Пратли

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 очевидна. 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 XX); 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 онагледи, както следва:

За разходи управлявани и извършвани пряко от Общността вътрешният контрол се обезпечава от управляващата Генерална дирекция с предварително одобрение на финансовите транзакции и вътрешния одит, обезпечаван от Генералната дирекция за финансов контрол (ГД XX). (В случая на помощ за страни извън Съюза има определен ангажимент на публичните служби на страната-ползвател.)

За разходи, съвместно финансирани от Европейския съюз, вътрешният контрол в страната-членка се обезпечава от служби на национални, регионални или местни власти (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).

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 огра

ниченa 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: 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.

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.

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 системит е 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 пригодени на основата на анализ на риска - слабите системи и слабото изпълнение се нуждаят от повишен контрол и одит.

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), обхващащ 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 на

дзора 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 изискват от страните-членки да извършват проверки и 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 отговорността 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-напреднал а. Генералната дирекция за финансов контрол е подписала протоколи или административни сп огодби 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 контролър, а за страната-чле нка от централния контролен орган (напр. Inspection G n rale des Finances във Франция, Intervenci n General в Испания) - където тази функция съществува - или от ръководителя на съответно то министерство, съвместно с началника му по вътрешния одит - в страните-членки, в които с ъществуват други контролни структури. Одиторската методика прилагана от Комисията при о дити на системите е неразделна част от протокола, допълвана според нуждите от респективнат а национална контролна методика, а за одита на конкретни програми и действия се прилага об ща методика. Одитите се предприемат поотделно или съвместно от контролните органи в стра ните-членки и службите на Комисията. Разменят се докладите от контрола и - когато е възмо жно - националните контролни органи обобщават главните констатации от одитиращите орган и 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 XX) изпраща на страните-членки препоръчителна програма за одити на място на службите на Комисията за следващата година и кани контр олните органи на страната-членка да предадат собствените си препоръчителни програми. Посл е се провежда координационното заседание, за което Комисията подготвя обобщение на конст атациите във връзка с всеки фонд в страната-членка, извлечени от доклади на службите на Ко мисията, 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 консолидира ната програма, също си съставя препоръчителна програма за следващата година, която може д а 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 организ ацията 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 управл ение и контрол. Комисията ползва консултанти, за да изгради цялостен модел въз основа на пр едоставеното описание - след сверяване със страните-членки за коригиране на възможни проп уски или несъответствия. Получената в резултат одиторска верижна схема показва как се уста новяват 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 платежнит е заявки, представяни на Комисията може да се съгласуват с действителните разходи, правени от крайните ползватели или на регионално или национално равнище. Ясната одиторска вериж

на 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 разисква 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. Също 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 съвременно "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 умения по управление на проекти - главно чрез западни консултанти - Фар основа мрежа от звена 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, командирани 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 породължават 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 показваха, 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, кавито 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 Структурнит

е 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 твърда 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

A. 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 зависимост и от разни незначителни приходни пера). Таванът на СР се постановява в решението за собствени ресурси, промените в което задължително трябва единодушно да се одобрят 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 м

оже 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 Междунституционалното 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:

Комисията подготвя своя предварителен проекто-бюджет (ППБ) през май на предходната година;

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 ("три алога", тристранните разговори) и подробна подготовка от служители в Бюджетния комитет на Съвета (обикновено съставен от служители на финансовите/бюджетните министерства командировани в Постоянните представителства);

Европейският парламент провежда първото си четене на проекто-бюджета през октомври, поправя проекто-бюджета и го връща в Съвета;

Бюджетният съвет провежда второто си четене през ноември и след това връща проекто-бюджета в парламента;

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 звършването 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 текстове 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 постовете 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 уравнивяване 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, заложиени 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 книги. 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

Сметка за задължения

Част от счетоводно-отчетните книги, където се регистрират задължения. Например, ако за получаване 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 книги на министерствата, които осигуряват съблюдаване на правилата, регулиращи дейности като:

назначаване, повишаване и дисциплинарни мерки към персонала;

възлагане на публични поръчки;

равни възможности за малцинствени групи;

боравене с кореспонденцията;

командировъчни и представителни средства, и т.н. Виж също Контрол (1).

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:

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;

одит за съответствие или редовност, който преглежда правомерност и административно съответствие, честност и коректност на администрацията, финансовите системи и системите за управленски контрол; и

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).

Audit evidence

Одиторски свидетелства

Тези документални свидетелства, които са събрани от одитора като част от одиторските процедури.

Audit objectives

Цели на одита

Определят желаните от одита постижения.

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)

Подсказва, че упълномощаващият орган е проверил и потвърдил, че дейността или транзакцията е съобразена с установените политики и процедури (300.03.2a).

Budgeting

Бюджетиране 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:

Министерството на финансите;

Канцеларията на Кабинета, или министерството, подпомагащо министър председателя или Министерския съвет при разработване и координиране на политики;

министерството или агенцията, отговарящи за разработване и координиране на политики във връзка с управление на човешките ресурси в публичния сектор;

Върховната одиторска институция; и

Министерството на външните работи, в определени сфери на работата, като политиката по Европейска интеграция.

Clearance of accounts

Заверка на баланси Виж Приложение 2 по Процеса на заверка на балансите
Community Structural Frameworks

Структурни рамки на Общността Това са Раздел ЕФЗНГ-насочване, ФМНР, ЕФРР и ЕСФ.
Consolidated accounts

Консолидирани баланси Балансите, които се съставят за отразяване състоянието на работите на дадена група обекти. Например, дадено министерство или холдингово дружество с много различни оперативни 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:

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

проверявам, потвърждавам верността, одитирам или съхранявам копие от счетоводните сметки.
и.
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 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, ефикасност 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.
т.
Ex ante control

Предварителен контрол Одиторът е ангажиран в изпълномощаването на публични разходи. Получаваните платежни нареждания и подкрепяща документация се проверяват за това дали трансакциите са били надлежно изпълномощени, дали са правомерни и редовни и дали има достатъчно предвидени суми в бюджета.
Ex post control

Последващ контрол Поне три типа. Онези ВРИ, които са със съдебна функция, преглеждат и произнасят преценка за книгата на онези лица, които носят лична отговорност за усвояването на публични средства. Финансовият одит, включително и преглеждането на документацията, с

вързана 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 становище. Одитът по изпълнението, който се съсредоточава върху конкретни аспекти на публичните разходи, се обръща към по-широката проблематика на икономичност, ефикасност и ефективност. 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 одитор и често се различават от вътрешните одитори. Financial control

Финансов контрол Виж Управленски контрол. Financial management

Финансово управление Покрива правните и административните системи и процедури, въвеждан и 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 изпита 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 за защита на финансовите интереси на Европейските общности, за която е взето решение на 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 (гореспоменатата 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 от наредбите. Good management of funds

Добро управление на средствата 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. Good operational management

Добро оперативно управление 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 транс 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.

Плановете за финансиране на операциите са достатъчно подробни. Те кореспондират на указателния план за финансиране, представен в РПО. 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 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 неоснователна 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 комбинира 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 и 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 и проверки дали действия на равнище на Общността са оправдани в светлината на наличните в

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 бюджетиране, финансов контрол и външна одит

Първичен закон Наредба/директива и т.н. Предмет ДЕО, член 5 Установяване на общи задължения на страните-членки ДЕО, член 155 Задължения и отговорности на Европейската комисия ДЕО, членове 188а-188с Разпоредби за Европейската сметна палата ДЕО, членове 199-200 Финансови разпоредби ДЕО, член 209а Борба срещу измами

Вторичен закон Бюджетиране Наредба/директива и т.н. Предмет 1231/77 Финансова наредба от 21 декември 1977 г., приложима за общия бюджет на Европейските Общности (Прилагана чрез 3418/93) 3418/93 Наредба на Комисията (Евроатом, ЕОВС, ЕО) -3418/93 от 9 декември 1993 г., излагаща подробни правила за приложението на определени разпоредби на Финансовата наредба от 21 декември 1977 г. 94/729 Решение на Съвета (ЕО, Евроатом) от 31 октомври 1994 г. по бюджетната дисциплина. Институционално споразумение Бюджетна дисциплина и подобряване на бюджетните процедури

Разходи Наредба/директива и т.н. Предмет 729/70 Наредба (ЕИО) №729/70 на Съвета от 21 април 1970 г. по финансирането на общата земеделска политика

Собствени ресурси Наредба/директива и т.н. Предмет 88/376 Решение на Съвета (ЕИО, Евроатом) от 24 юни 1988 г. по системата на собствени ресурси на Общностите (Прилагана чрез 1552/89) 1552/89 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 1553/89 Наредба на Съвета (ЕИО, Евроатом) №1553/89 по дефинитивни единни мерки за събиране на собствени ресурси натрупвани от данък добавена стойност 89/130 Директива на Съвета (ЕИО, Евроатом) от 13 февруари 1989 г. по хармонизация на съставянето на brutния национален продукт по пазарни цени 94/728 Решение на Съвета (ЕО, Евроатом) от 31 октомври 1994 г. по системата на собствени ресурси на Европейските общности

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 Европе

йския фонд за земеделско насочване и гаранции307/91Наредба 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 гаранции3508/92Наредба на Съвета (ЕИО) №3508/92 от 27 ноември 1992 г. установяваща интегрирана административна и контролна система (ИАКС) за определени схеми за помощи от Общността (Прилагани чрез 3887/92)3887/92Наредба 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 Общността723/97 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-гаранции515/97Наредба 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 законодателство386/90Наредба 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.Предмет2052/88Наредба 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 и другите съществуващи финансови механизми (Прилагана чрез 4253/88)4253/88Наредба на Съвета (ЕИО) №4253/88 от 19 декември 1988 г. излагаща разпоредби за приложение на Наредба (ЕИО) №2052/88 по отношение на координация на дейностите на различните Структурни фондове между самите тях и с операциите на Европейската инвестиционна банка и другите съществуващи финансови механизми

Митническо сътрудничество Наредба/директива и т.н. Предмет210/97

Решение №210/97/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 декември 1996 г., приемащо програма за действие на митниците в Общността (Митници 2000).

Изискване обратно на суми и санкции Наредба/директива и т.н.Предмет595/91Наредба на Съвета (ЕИО) №595/91 от 4 март 1991 г., засягаща нередности и възстановяването на суми, платени погрешно във връзка с финансиране на общата земеделска политика и организирането на информационна система в тази област1681/94Наредба на Комисията (ЕО) №1681/94 от 11 юли 1994 г., засягаща нередности и възстановяването на суми, платени погрешно във връзка с финансиране на структурните политики и организирането на информационна система в тази област1469/95Наредба на Съвета (ЕО) -1469/95 от 22 юни 1995 г. по мерките, които да се вземат по отношение на определени ползватели на операции, финансирани от Гаранционния раздел на ЕФЗНГ 45/96

Наредба на Комисията (ЕО) №745/96 от 24 април 1996 г., излагаща подробни правила за приложение на Наредба на Съвета (ЕО) №1469/95 по мерките, които да се вземат по отношение на определени ползватели на операции, финансирани от Гаранционния раздел на ЕФЗНГ

Приложение 5. Списък на съкращения

АСАAustrian Court of Audit = Rechnungshof

- Австрийска сметна палата АССТАgence Comptable Centrale du Trésor (French Accounting Agency of the Treasury)

- Френска счетоводна агенция на Трезора АСОФАAgence 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 АМАAgrarmarkt Austria (платежна агенция по ОЗП в Австрия)АМСArbeitsmarktsservice (Austrian Public Employment Service)

- Австрийска служба по публична заетост АТSAustrian Schillings = Sch, Цsterreichische Schilling

- австрийски шилинги ВССBudgetary Control Committee of the European Parliament

- Комитет по бюджетен контрол на Европейския парламент ВНГBundeshausaltsgesetz (Austrian Federal Budget Act)

- Австрийски закон за Федералния бюджет BHVBundeshaushaltsverordnung (Austrian Federal Budget Ordinance)
- Австрийска Наредба за Федералния бюджет C&AGComptroller and Auditor General (United Kingdom)
- Генерален контролор и одитор, (Обединено Кралство) CAP
- ОЗПCommon Agricultural Policy
- обща земеделска политика СЕС

ЦЕССCouncil of the European Communities

- Съвет на Европейските общности ИЛИ

Central European Countries

- централно-европейски страни CICCCommission de Co-ordination des Contrôles Communautaires (French Co-ordination Commission of the Community Controls)

- Френска координационна комисия по контрол на Общността CNASEACentre 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 COCOLAFUCLAF's Advisory Committee for the Co-ordination of Fraud Prevention

- Консултативен комитет на ЕС по мерки против измамите COREPER

КППЕСCommittee of Permanent Representatives of the European Union

- Комитет на постоянните представители в Европейския съюз CSFCommunity Structural Frameworks

- Структурни рамки на Общността DAFSEEuropean Social Fund Affairs Department

- Управление по работите на Европейския социален фонд DAS

Д-УDeclaration d'Assurance

- Декларация - уверение, френското наименование - Виж SOA DATARDélégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (French Delegation for Regional Planning)

- Френска делегация по териториално устройство и регионално планиране) DBDraft Budget

- Проектно-бюджет DFIDBritish Department for International Development

- Британското ведомство за международно развитие DG V

ГД V, Directorate-General V (Employment, Industrial Relations & Social Affairs) of the European Commission

- Генерална дирекция V (Заетост, промишлени отношения и социално дело) на Европейската комисия DG VI

ГД VIDirectorate-General VI (Agriculture) of the European Commission

- Генерална дирекция VI (Земеделие) на Европейската комисия DG IX

ГД IXDirectorate-General IX (Personnel and Administration) of the European Commission

- Генерална дирекция IX (Персонал и администрация) на Европейската комисия DG XVI

ГД XVIDirectorate-General XVI (Regional Policies) of the European Commission

- Генерална дирекция XVI (Регионални политики) на Европейската комисия DG XIX

ГД XIXDirectorate-General XIX (Budgets) of the European Commission

- Генерална дирекция XIX (Бюджети) на Европейската комисия DG XX

ГД XXDirectorate-General XX (Financial Control) of the European Commission

- Генерална дирекция XX - Финансов контрол - на Европейската комисия DGCRFDirection 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 DGDDIDirection Générale des Douanes et des Droits Indirects (French General Department of Customs and Indirect Duties)

- Френска Генерална дирекция по мита и акцизи EAGGF

ЕФЗНГ European Agricultural Guidance and Guarantee Fund

- Европейски фонд за земеделско насочване и гаранции (= на френски FEOGA) ЕС

ЕО European Community

- Европейска общност ИЛИ

European Commission

- Европейска комисия ИЛИ

European Council

Европейски съвет ЕСА

ЕСП European Court of Auditors

- Европейска сметна палата (= на френски ССЕ) ECOFIN

СМИФ Economic & Finance Council of Ministers

- Съвет на министрите на икономиката и финансите ECSC

ЕОВС European Coal and Steel Community

- Европейска общност за въглища и стомана ECU European Currency Unit
- екю, Европейска валутна единица (днес - Евро) EDF European Development Fund
- Европейски фонд за развитие ЕЕА

ЕИЗ European Economic Area

- Европейска икономическа зона ЕЕС

ЕИО European Economic Community

- Европейска икономическа общност ЕЕС European Economic Space
- Европейско икономическо пространство ЕИВ

ЕИБ European Investment Bank

- Европейска инвестиционна банка EMSEuropean Monetary System
- Европейска валутна система - Състои се от две части: екю, (ECU) и Механизъм на обменни курсове, (ERM) EMU

ЕМС Economic and Monetary Union of the EC

- Икономически и монетарен съюз на ЕО
- известен и като European Monetary Union, Европейски монетарен съюз ЕР European Parliament
- Европейски парламент ERDF

ЕФР European Regional Development Fund

- Европейския фонд за регионално развитие ERM Exchange Rate Mechanism
- Механизъм на обменни курсове ESA European Standards for Accounting
- Европейски стандарти за счетоводна отчетност ESF

ЕСФ European Social fund

- Европейски социален фонд EU

ЕС European Union

- Европейски съюз EURATOM

ЕОАЕ или ЕВРОАТОМ European Atomic Energy Community

- Европейска общност за атомна енергия EUROSAI European Organisation of Supreme Audit Institutions

- Европейска организация на Висшите одиторски институции EUROSTAT

ЕВРОСТАТ Statistical Office of the European Communities

- Статистическа служба на Европейските Общности FEOGAЕФЗНГ - Виж EAGGF FFFrench Francs

- Френски франкове FIFG

ФМНР Financial Instrument for Fisheries Guidance

- Финансов механизъм за насочване на риболова FIM Finnish Mark

- Финландска марка FIRSFonds d'Intervention et de Régulation du March  du Sucre (Funds of Intervention and Regulation of the Sugar Market)

- Фондове за намеса и регулиране на пазара на захар GDP

БВП Gross Domestic Product

- Брутен вътрешен продукт GGE

ОПР General Government Expenditure

- Общи правителствени разходи GNP

БНП Gross National Product

- Брутен национален продукт IBAP

БНСП British Intervention Board for Agricultural Produce

- 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

МПК Inter-Governmental Conference

- Междуправителствена конференция IGF (Portuguese) Inspectorate General of Finance

- Португалска Генерална инспекция по финанси INGAP 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 INTOSA International Organisation of Supreme Audit Institutions

- Международна организация на Висшите одиторски институции ISC

ВРИ Institutions Supérieures de Contrôle

- Висши контролни институции - на английски SAI) IT Information Technology

- Информационни технологии МоА

МЗ Ministry of Agriculture (Министерство на земеделието) MoF

МФ Ministry of Finance

- Министерството на финансите MSM 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

НАТО North Atlantic Treaty Organisation

- Северо-атлантически пакт ONICO 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

СРОwn Resources

- Собствени ресурси ЦСТАТЦsterreichisches 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

ЗУП Project Management Unit

- Звено за управление на проекти PRPermanent Representation in Brussels
- Постоянно представителство в Брюксел PRG

ГЛПCommission's Group of Personal Representatives of Finance Ministers on SEM 2000

- Група на личните представители на финансовите министри по SEM 2000) PSAFinnish Parliamentary State Auditors

- Финландски парламентарни държавни одитори RRSwedish Parliamentary Auditors = Riksdagens revisorer

- Шведски парламентарни одитори RRVSwedish National Audit Office = Riksrevisionsverket

- Шведска национална сметна палата SAI

ВРИSupreme Audit Institution

- Висш одиторски орган SCA

СКЗSpecial Committee for Agriculture

- Специален комитет за земеделие SEKSwedish krona

- Шведска крона SEM 2000Sound and Efficient Management Programme

- "Разумно и ефективно управление 2000" - Програма за реформа на финансовото управление SF

СФStructural Fund

- Структурни фондове SGARSecr taire Général pour les Affaires Régionales (French General-Secretary for Regional Affairs)

- Френски Генерален секретар по регионални работи SGCISecr tariat du Comité Interminist riel pour les Questions Européennes (French Secretariat of the Interministerial Committee on European Economic Questions)

- Френски Секретариат на Междуминистерския комитет по Европейски въпроси SIGMA

СИГMASupport for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries

- Подкрепа за усъвършенстване на администрирането и управлението в страните от централна и източна Европа SME

МСПSmall and Medium-sized Enterprises

- Малки и средни предприятия SOA

Д-УStatement of Assurance

- Декларация - уверение = на френски DAS SPDSingle Programming Document

- Единичен програмен документ TEN

ТЕМTrans European Networks

- Транс-европейски мрежи UCLAFEuropean Commission's Unit for the Co-ordination of Fraud Prevention

- Звено на Европейската комисия за координация на предотвратяването на измами VATValue Added Tax

- ДДС, Данък добавена стойност ZAEZollamt 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

Г-н Клиф КЕМБЪЛ, Ръководител одити
Национална сметна палата
Mr. Cliff KEMBALL, Audit Manager
National Audit Office

ПОЛША

Г-жа Барбара БАКАЛАРСКА, Съветник на министъра
Министерство на финансите, Управление Държавен бюджет
Ms. Barbara BAKALARSKA, Advisor to the Minister
Ministry of Finance, Department of State Budget

Г-н Павел БАНАС, Икономически съветник
Висша контролна камара, Упр. Стопанство и европейска интеграция
Mr. Pawel BANAS, Economic Adviser
Supreme Chamber of Control, Economy and European Integration Dept.

Г-жа Агнйешка КИТА-КАЗМЙЕРЧАК, Ръководител-отдел
Комитет за европейска интеграция, У-ние Чуждестранна помощ, Фондове и програми на ЕС
Ms. Agnieszka KITA-KAZMIERCZAK, Division Manager
Committee for European Integration, Department for Foreign Assistance, EU Funds and Programmes

Г-жа Станислава КУДАХ, Заместник-директор
Министерство на финансите, Управление Държавен бюджет
Ms. Stanislaw KUDACH, Deputy Director
Ministry of Finance, Department of State Budget

Д-р Ясек МАЗУР, Съветник на Президента
Висша контролна камара
Dr. Jacek MAZUR, Adviser to the President
Supreme Chamber of Control

ПОРТУГАЛИЯ

Г-н Витор КАЛДЕЙРА, заместник генерален инспектор

Генерална инспекция по финанси
Mr. Vitor CALDEIRA, Deputy General Inspector
Inspecao-Geral de Finanzas

Г-жа Хелена ЛОПЕС
Сметна палата
Ms. Helena LOPES
Tribunal de Contas

УНГАРИЯ

Г-н Цаба ЛАСЛО, заместник държавен секретар
Министерство на финансите
Mr. Csaba LASZLO, Deputy State Secretary
Ministry of Finance

Г-н Ласло НИКОШ, Вице-президент
Държавна одиторска служба
Mr. Laszlo NYIKOS, Vice President
State Audit Office

ФИНЛАНДИЯ

Г-жа Ейя-Лена ЛИНКОЛА, съветник
Министерство на финансите, Управление "Публично управление"
Ms. Eija-Leena LINKOLA, Counsellor
Ministry of Finance, Public Management Department

Г-н Саму ТУОМИНЕН, Специален изследовател
Държавна одиторска служба
Mr. Samu TUOMINEN, Special Researcher
Statens Revisionsverk

ЧЕШКА РЕПУБЛИКА

Г-н Бохдан ХЕЙДУК, Директор
Висша одиторска служба, Управление Държавни приходи
Mr. Bohdan HEJDUK, Director
Supreme Audit Office, Department of State Revenues

Г-жа Драхомира ВАСКОВА, Началник-отдел Публичен бюджет
Министерство на финансите, Упр. Финансова политика и анализи
Ms. Drahomira VASKOVÁ, Head of Public Budget Division
Ministry of Finance, Financial Policy & Analysis Dept.

ШВЕЦИЯ

Г-жа Улрика БАРКЛУНД ЛАРСОН, Икономически и финансов съветник
Шведско Постоянно представителство в Европейския съюз
Mrs. Ulrika BARKLUND LARSSON, Economic & Financial Counsellor
Swedish Permanent Representation to the European Union
(Представя Министерството на финансите)

Г-н Михаел КОХ, Първи секретар
Министерство на финансите
Mr. Michael KOCH, First Secretary
Ministry of Finance

Г-н Ларе ОЛОФСОН, Помощник генерален одитор
Национална сметна палата
Mr. Lare OLOFSSON, Assistant Auditor General
Riksrevisionsverket

известен също като Римски договор.

PAGE 6