
ГЛАВА 28 – ФИНАНСОВ КОНТРОЛ

ИСТОРИЯ И ПРИНЦИПИ

Въпросите на финансовия контрол са тясно свързани с бюджета на Общността. Текстовете, които регламентират основните принципи на бюджета на Общността, се съдържат в чл. 268 – 280 от Договора за Европейската общност, Финансовия регламент за общия бюджет на Европейската общност №1231 от 21. 12. 1977 г. с последно изменение с Регламент №762/2001 г.

Бюджетното право на Общността предвижда осъществяването на всеобхватен контрол върху изпълнението на бюджета. Контролът е както вътрешен, който се извършва в рамките на отделната институция, така и външен, осъществяван от Европейската сметна палата.

“Бюджетните кредити трябва да се използват съгласно принципите на добро финансово управление, по-конкретно тези от тях, отнасящи се до икономичността и ефективността на разходите...Трябва да се извършва редовен преглед на всички операции, особено в рамките на бюджетната процедура, за да може да се проверява тяхното основание.” (чл. 2 от Финансовия регламент).

ПОДГОТОВКА ЗА ЧЛЕНСТВО

Достиженията на правото на Европейския съюз (acquis) по Глава 28 обхващат само ограничен брой Регламенти; по-скоро те се отнасят до общи, международно приети принципи за разумно финансово управление и контрол и се разделят на 5 основни области:

I. Държавният вътрешен финансов контрол (ДВФК) е един от централните елементи в системата за Финансов контрол и включва дейностите за финансов контрол в общественния сектор, обхващащи контрола, упражняван от централни и децентрализирани правителствени агенции, включващ одобрение ex-ante и ex-post на системите за вътрешен одит. Основна характеристика на една ефективна ДВФК система са ясните демаркационни линии между финансовото управление и контрола (ФУК) и вътрешния одит, който гарантира, че ФУК, с изключение на ex-ante, функционира правилно (така наречената функционална независимост на вътрешните одити).

В сферата на ДВФК основният критерий за оценка е наличието на законодателна рамка (първично и вторично законодателство), развитието на функцията вътрешен одит и механизмите за контрол ex-ante посредством всички центрове на приходи и разходи, както и осигуряването на функционална независимост на вътрешните одитори.

Общността упражнява контрол върху приходните и разходните операции, извършвани в държавите-членки, които поначало не се администрат директно от Комисията. По отношение на приходите, въпреки че държавите-членки са запазили основните си правомощия по събирането и контролирането на собствени средства, Комисията осъществява надзор върху въведените системи за борба с измамите и има право да извършва свои проверки на място, като изпраща упълномощени за това служители.

II. Външният одит включва способността на страните да потвърдят независимостта на органите си за външен контрол по отношение на решенията за одиторски подход и избор на въпроси, както и докладване на резултатите без ограничения или намеса от страна на правителството или други

органи. От решаващо значение е също така страната да осигури независим одит на финансовата отчетност на всички обществени фондове, независимо от техния произход. Наличието на официален механизъм за съответна реакция на парламента на заключенията на одита е от особено значение.

Основна задача на Европейската сметна палата е да извършва външен, независим одит на сметките на Комисията. Този одит не включва съдебни процедури, тъй като Европейската сметна палата няма санкционни правомощия. Европейската сметна палата чрез проверки по документи и на място установява законосъобразността и редовността на всички получени приходи и всички извършени разходи.

III. Мерките за контрол, касаещи собствените ресурси на Европейския съюз, предполагат, че органите, отговарящи за събирането и контрола на собствените ресурси, трябва да отчитат изискванията за гарантиране на доброто изпълнение на техните задачи. В този контекст е от особена важност да се осигури навременен финансов контрол и ефективна митническа администрация. (Този въпрос е разгледан също и в Глави 10 "Данъчна политика", 25 "Митнически съюз" и 29 "Финансови и бюджетни разпоредби")

IV. Защитата на финансовите интереси на Европейския съюз обхваща способността за прилагане на съответните Регламенти на Европейския съюз и в частност Регламента за защита на финансовите интереси на Европейския съюз и Регламента за проверките на място, извършвани от Комисията в защита на финансовите интереси на Европейския съюз срещу злоупотреби и други нередности. По тази глава се включват и въпросите, свързани с дейността на Европейската служба за борба с измамите и защита на финансовите интереси на ЕС (ОЛАФ).

Бюджетът на Общността, който се изготвя от Европейската комисия (ЕК) и се гласува от Европейския парламент и Съвета на министрите, се захранва от вноските на гражданите на страните-членки на ЕС. Когато гражданин или институция не изпълняват задълженията си към бюджета на Общността или управляват неефективно бюджетните фондове, се накърняват интересите на европейския данъкоплатец. Неговите пари трябва да бъдат използвани по най-добрия начин и задължение на европейските институции е да гарантират това, както и да осигурят ефикасни механизми за борба срещу евентуални нарушения и измами. Поради тази причина сред основните приоритети на европейските институции е защитата на финансовите интереси на Общността. Този често употребяван израз покрива, от една страна, дейности по разкриването и мониторинга на данъчни нарушения, митнически измами и неправомерно използване на субсидии, тъй като тези случаи имат негативно отражение върху бюджета на Общността; от друга страна, се включва и борбата срещу корупцията и всяко друго незаконно действие, увреждащо финансовите интереси на ЕС. За да увеличи ефективността от превенцията на измамите, през 1999 г. ЕК създаде в рамките на своята администрация Европейския офис за борба с измамите, известен като ОЛАФ (Решение №352/28.04.1999 г.). Той е правопреемник на Службата за координиране и превенция на измамите УКЛАФ, създадена през 1988 г. като част от Генералния секретариат на ЕК. Тази служба разполага с правомощия за осъществяване на административни разследвания на нарушения и измами и има специален независим статут при изпълнение на разследващите си функции. Структурно ОЛАФ е Главна дирекция в ЕК и за него отговаря г-жа Михаеле Шрайер, европейски комисар по бюджета. ОЛАФ има право да извършва всички разследвания, с които е натоварена ЕК съгласно законодателството на ЕС и по силата на подписани с трети страни споразумения. ОЛАФ осъществява и функции по координиране на действията на компетентните национални институции от различните страни. Като служба на ЕК

ОЛАФ допринася за планирането и развитието на превенцията и методите за борба с измамите. ОЛАФ се ръководи от генерален директор, който има 5-годишен мандат и може да се преизбира веднъж. Той се определя от ЕК, след като кандидатурата е получила одобрението на Надзорния комитет и е била обсъдена с Европейския парламент и Съвета на министрите. С цел да се гарантира независимостта на ОЛАФ, генералният директор е задължен да не се влияе от инструкции, дадени му от правителство или европейска институция (вкл. ЕК). Ако реши, че ЕК с действията си нарушава принципа на функционална независимост, той има правото да отнесе жалбата си срещу ЕК пред Европейския съд. За да се гарантира тази независимост, ОЛАФ е обект на постоянен контрол от Надзорен комитет. Той се състои от 5 външни и независими за европейските институции лица, които са високо квалифицирани в областите от компетентността на ОЛАФ. По искане на генералния директор или по своя инициатива комитетът му предоставя становища за дейността на ОЛАФ, без обаче да се намесва по какъвто и да е начин в текущите разследвания. ОЛАФ си сътрудничи с национални институции, като административни органи, полиция, съдебна власт с цел ограничаване на трансграничната престъпност. ОЛАФ има правомощия да осъществява външни разследвания съгласно Регламент № 2185/1996 г. за проверките на място в страните-членки, Регламент № 2988/1995 г. и други актове. Ако има подписано административно споразумение с трети страни, ОЛАФ си сътрудничи със съответните институции там. Законодателството на ЕС позволява на ОЛАФ да изисква от страните-членки да започнат разследвания с участието на служители на ОЛАФ. Самите разследвания се провеждат по реда, предвиден в националното законодателство на страните и се извършват от съответната администрация (митническа, данъчна, на Министерството на земеделието, на полицията и др.), а служителите на ОЛАФ участват в проверки на място. На практика измамите и другите нарушения се разкриват почти винаги при тясно взаимодействие между ОЛАФ и съответната национална институция. Не трябва да се забравя, че основната тежест в борбата с измамите пада върху самите страни-членки, които събират традиционните собствени ресурси (т. е. бюджетните приходи на ЕС) и управляват почти 80% от разходите на Европейския съюз. В изпълнение на своите функции служителите на ОЛАФ имат право на достъп до информационните носители, помещенията и офисите на всички институции на ЕС и могат да проверяват сметки и да получават копия от всички документи. Освен това ОЛАФ има право да изисква от всяко лице информация, която може да помогне на разследванията. В съответствие с разпоредбите на Регламент № 2185/ 1996 г. ОЛАФ може да извършва проверки на място на всяко лице с цел да получи достъп до информация, касаеща евентуални извършени от него нарушения, засягащи финансовите интереси на ЕС. В момента ОЛАФ има около 330 служители. Както всички служители на ЕК, те трябва да изпълняват своята работа единствено и само в интерес на Общността, без да получават нареждания от което и да е друго лице, организация, институция или правителство. Затова голяма част от служителите имат солиден професионален опит в националните административни, полицейски и съдебни институции при разследване на сложни случаи на измами, при анализиране и оценка на информацията, при проучване и разработване на стратегии и методи за борба с измамите. Основната характеристика на екипа на ОЛАФ е обединяването на висококвалифицирани специалисти от различни професии – един "мултидисциплинарен" екип от областта на финансите, митниците, селското стопанство, полицията, съдебната власт и т. н. Дългогодишният опит на служителите на ОЛАФ на национално равнище е полезен както за тяхната експертна работа, така и за поддържане на връзките между ОЛАФ и националните институции. Това партньорство има ключово значение за постигане на максимална защита на интересите на Общността.

Всяка страна, водеща преговори за присъединяване към ЕС, следва да определи национално контактното звено на ОЛАФ. То трябва да бъде компетентно относно всички случаи на нередности, нарушения и измами, свързани с европейските разходи или приходи. Това може да бъде вече съществуваща структура с традиции в контрола или да се създаде нова такава. Служителите в контактното звено на ОЛАФ следва да получат адекватно обучение. Тази структура се основава на принципите за функционална независимост и разделение на отговорностите. Контактното звено на ОЛАФ следва да координира дейностите по защита на финансовите интереси на Общността между разпоредители с европейски фондове, митници, данъчна администрация, полиция и съдебна власт. Контактното звено на ОЛАФ трябва да разполага с комуникационна мрежа и база данни за всички случаи, в които се засягат финансовите интереси на ЕС.

По-важните мерки, предприети до този момент в областта на вътрешния финансов контрол, са следните :

1. Приет е Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния вътрешен финансов контрол, в сила от 01. 01. 2003 г., с който са изпълнени ангажиментите за осигуряване на функционална независимост на директора на АДВФК с въвеждане на 4-годишен мандат; отменя на разпоредбата за отчисляване в полза на бюджета на АДВФК на част от разкритите и възстановени вреди на бюджета и се въвежда финансов контролор за осъществяване на предварителен контрол при разпоредителите с бюджетни кредити по републиканския бюджет, общинските бюджети и средства от фондове и програми на ЕС.
2. Създаден е Съвет по държавен вътрешен финансов контрол с Решение на МС № 511 от 24. 07. 2002 г.
3. Приети са от Съвета по ДВФК Стратегически и Оперативен план за развитие на ДВФК.
4. Актуализиран е Документът за политиката в областта на държавния вътрешен финансов контрол.
5. В АДВФК за изработени подзаконови и вътрешни актове :
 - Наредба за сертификация (утвърдена)
 - Наредба за оценка на риска (проект)
 - Инstrukция за извършване на вътрешен одит (утвърдена)
 - Инstrukция за дейността на делегираните вътрешни одитори (утвърдена)
 - Инstrukция за превантивен контрол (утвърдена)
 - Наръчник за контрол върху обществените поръчки (утвърдена)
 - Етичен кодекс на вътрешните одитори (утвърден)
 - Харта за вътрешен одит (утвърдена)
 - Стандарти за вътрешен одит (проект)
 - Инstrukция и документи за "одитна пътека" за контрол на средства по фондове на ЕС (проект)
 - Изменение и допълнение на Правилника за приложение на Закона за държавен вътрешен финансов контрол (проект)

а. Създаден е Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕО към Министерски съвет, което е в изпълнение на ангажимента за създаване на структура за координация с ОЛАФ с ПМС №18 от 04. 02. 2003 г.

Съществен принос в укрепването на държавния вътрешен финансов контрол има изпълнението на започналият през ноември 2001 г. двегодишен проект за туининг с Министерството на икономиката, финансите и индустрията на Р Франция, финансиран по програма ФАР. В рамките на този проект се работи върху "третично" законодателство, указания и наръчници за контролна дейност, усъвършенстване на административната структура на агенцията, обучение на персонала и

изграждане на информационна система.

В областта на външния финансов контрол Сметната палата е приела Стандарти за външен одит и е предприела мерки за усъвършенстване на административната структура и обучение на кадрите.

ПРЕГОВОРИТЕ ЗА ЧЛЕНСТВО

Главата беше затворена с Кипър, Република Чехия, Естония, Унгария, Латвия, Литва, Малта, Полша, Словения и Словакия през декември 2002 г. Главата беше временно затворена с България и Румъния.

Тъй като достиженията на Европейския съюз (acquis) по тази Глава се основават по-скоро на международно приетите и съответстващи на Европейския съюз стандарти, отколкото на множество законодателни актове, прилагането на тези стандарти е от огромно значение за страните-кандидатки в достигането на пълно съответствие с достиженията на Европейския съюз (acquis) при присъединяването. Поради това Главна дирекция Бюджет в сътрудничество с Главна дирекция Разширяване отдава голямо значение на мониторинга на страните, с които Глава 28 – Финансов контрол – е (временно) затворена. Тази дейност (изпълнявана с помощта на Партньорски проверки или мисии за мониторинг) е фокусирана върху оценката на прилагането на законодателството за финансов контрол и на административния капацитет на министерствата, прилежащите им агенции и други центрове на бюджетна издръжка, както и на институциите за Върховен одит.

България

Глава 28 "Финансов контрол" е отворена на 17 май 2001 г. на Шестата среща на Конференцията за присъединяване на България към Европейския съюз. Преговорната позиция на Република България по главата е приета от Министерския съвет на 26 декември 2000 г. и е внесена в Брюксел на 4 януари 2001 г. При изготвянето на Преговорната позиция са проведени предварителни консултации на експертно ниво с представители на Главна дирекция "Бюджет" при Европейската комисия. На 21 април 2001 г. е получена Общата позиция на Европейската комисия по Глава 28 "Финансов контрол". В нея Комисията посочва основните въпроси, по които българската страна трябва да представи допълнителна информация. След консултации на експертно ниво с представители на Главна дирекция "Бюджет" при Европейската комисия Република България предостави допълнителна информация по Глава 28 "Финансов контрол", която е официално внесена на 16 юли 2001 г.

След искане на Европейската комисия на 28 ноември 2001 г. е представена нова допълнителна информация, свързана с временното затваряне на Глава 28 "Финансов контрол".

На 4 декември 2001 г. е получен Проект на преразгледана Обща позиция на Европейския съюз. В проекта е отбелязано, че от страна на България е направен значителен напредък в областта на финансовия контрол и на този етап главата може да бъде временно затворена.

- Главата отворена: втората половина на 2001 г
- Състояние: временно затворена през втората половина на 2002 г
- Преходни периоди: няма

Кипър

- Главата отворена: първата половина на 2000 г
- Състояние: затворена декември 2002 г (временно затворена през първата половина на 2000 г)
- Преходни периоди: няма

Република Чехия

- Главата отворена: първата половина на 2000 г
- Състояние: затворена декември 2002 г (временно затворена през втората половина на 2001 г)
- Преходни периоди: няма

Естония

- Главата отворена: първата половина на 2000 г
- Състояние: затворена декември 2002 г (временно затворена през втората половина на 2001 г)
- Преходни периоди: няма

Унгария

- Главата отворена: първата половина на 2000 г
- Състояние: затворена декември 2002 г (временно затворена през първата половина на 2000 г)
- Преходни периоди: няма

Латвия

- Главата отворена: първата половина на 2001 г
- Състояние: затворена декември 2002 г (временно затворена през втората половина на 2001 г)
- Преходни периоди: няма

Литва

- Главата отворена: първата половина на 2001 г
- Състояние: затворена декември 2002 г (временно затворена през втората половина на 2001 г)
- Преходни периоди: none

Малта

- Главата отворена: първата половина на 2001 г
- Състояние: затворена декември 2002 г (временно затворена през първата половина на 2001 г)
- Преходни периоди: няма

Полша

- Главата отворена: първата половина на 2000 г
- Състояние: затворена декември 2002 г (временно затворена през първата половина на 2000 г)
- Преходни периоди: няма

Румъния

- Главата отворена: първата половина на 2002 г
- Състояние: временно затворена през октомври 2003 г
- Преходни периоди: няма

Словакия

- Главата отворена: първата половина на 2001 г
- Състояние: затворена декември 2002 г (временно затворена през втората половина на 2001 г)
- Преходни периоди: няма

Словения

- Главата отворена: първата половина на 2000 г
- Състояние: затворена декември 2002 г (временно затворена през първата половина на 2000 г)
- Преходни периоди: няма

Index

Chapter 1 : Обща информация.....	p. 1
Chapter 2 : Преговори за членство.....	p. 6
Съдържание.....	p. 8