

Брюксел, 31 Януари 2001

CONF-BG 4/01

## **МЕЖДУПРАВИТЕЛСТВЕНА КОНФЕРЕНЦИЯ ЗА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

### **ПОЗИЦИЯ ЗА ПРЕГОВОРИ**

#### **Глава 28**

#### **“ФИНАНСОВ КОНТРОЛ”**

#### **ОБЩА ПОЗИЦИЯ**

Република България приема и ще прилага напълно достиженията на европейското законодателство в областта на финансовия контрол.

Като работна хипотеза Българското правителство приема, че Република България ще стане член на Европейския съюз на 1 януари 2007г.

Не се изискват дерогации или преходни периоди по този раздел.

#### **ПРИЕМАНЕ И ПРИЛАГАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО**

Република България споделя европейските принципи и ще приеме най-добрата европейска практика в областта на финансовия контрол към датата на присъединяване.

България приема европейското законодателство в сила до 31.12.1999 г. и ще го прилага напълно при присъединяването.

Съществуващата правна рамка на финансовия контрол се състои от:

1. Закона за Държавния вътрешен финансов контрол (ЗДВФК), приет на 27 октомври 2000г., влязъл в сила на 1 януари 2001 г.
2. Закона за Сметната палата от 1995 г.

През 2001г. ще бъде постигната по-висока степен на хармонизация чрез приемането на:

- Правилник за приложение на ЗДВФК и Устройствен правилник на Агенцията за Държавен вътрешен финансов контрол (Агенцията за ДВФК)
- Наредби на министъра на финансите
- Нов Закон за Сметната палата

#### **ОПИСАНИЕ НА ФИНАНСОВО-КОНТРОЛНАТА СИСТЕМА В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

Системата на финансовия контрол в България се състои от Сметна палата и контролните институции на Министерство на финансите: Агенцията за ДВФК, Агенция Митници, Главна данъчна дирекция, контролът на Националния фонд и на Централно звено за финансиране и договориране (ЦЗФД).

## **I. Държавен вътрешен финансов контрол**

### **I.1 Функционална независимост**

Принципът на функционална независимост е постановен във Финансов регламент 1231/77 от 21 декември 1977 г. за общия бюджет на Европейските общности, приложен с Регламент No 3418/93 от 9 декември 1993 г., установяващ подробни правила за прилагането на определени разпоредби на Финансовия регламент от 12 декември 1977 г. В допълнение дефиницията на този принцип е дадена в одитните стандарти на ИНТОСАИ, където “функционална независимост” се дефинира като:

“Свободата на Върховната одиторска институция да действа по отношение на одитните въпроси в съответствие със своите одитни правомощия, без външни указания или намеса от всякакъв вид.”

Функционалната независимост на одиторите е гарантирана на всички контролни/одитни нива и включва процедурите за планиране на контрола и одита, отчитане, даване на съвет на ръководството и търсенето на съвет от Агенцията за ДВФК. Този принцип е транспониран в българския ЗДВФК, Чл. 3, който разпорежда: “Независимост при планирането, възлагането, извършването и отчитането на контролната дейност от институциите, органите и лицата, чиято дейност се контролира.”

При упражняване на одитна дейност в бюджета на Агенцията постъпват отчисления в размер на 10% от разкрити и възстановени суми за причинени вреди на държавния и общинските бюджети, както и от разкритите и възстановени публични държавни и общински вземания.

Тези средства ще бъдат управлявани и разходвани от Агенцията, съгласно наредба, издадена от министъра на финансите само за капитални вложения, подобряване на материалната база и за квалификация и преквалификация. Тези средства не могат да се използват за материално стимулиране.

Настоящата практика на частично финансиране на Агенцията за ДВФК от средства, възстановени като резултат от разкрития при извършен контрол и одит ще бъде преразгледана, съгласно Документа за политиката и Чл. 14, т.4 от ЗДВФК с цел пълно хармонизиране с практиката на Европейския съюз.

Тази практика на финансиране на АДВФК ще бъде отменена най-късно до края на 2004г.

### **I.2 Добро финансово управление**

Финансовият регламент от 21 декември 1977 г. и Регламент No 3418/93 изискват бюджетните средства да бъдат използвани в съответствие с принципите на доброто финансово управление и по-точно тези за икономичност и ефективност на разходите.

Принципите на добро финансово управление са включени в ЗДФК, както следва:

Приложението на системите за финансово управление и контрол е отговорност на разпоредителите с бюджетни кредити; предварителният контрол се осъществява главно от тези разпоредители – министерства и държавни агенции, но може да бъде осъществяван и от Агенцията за ДВФК по нейна инициатива, на базата на оценка на риска;

При въвеждането на тези системи ресорният министър следва указанията на Агенцията и спазва нейните препоръки;

Агенцията за ДВФК проверява/одитира правилното прилагане и функциониране на системите за финансово управление и контрол на министерствата/агенциите чрез одит на системите (проверка на съответствието и по същество), одит на изпълнението, одит на информационните технологии и др. Агенцията отговаря за извършването на последващ одит;

Агенцията за ДВФК отговаря за хармонизирането на контролните/одитни правила в целия държавен сектор и гарантира правилното прилагане на тези правила.

Министерство на финансите чрез Агенцията за ДВФК отговаря за анализирането и обобщаването на контролните резултати на всички нива в изпълнителната власт и редовно докладва на Министерския съвет.

На основата на горепосочените принципи, Законът за ДВФК въвежда следната финансово-контролна система (по отношение на приходите и разходите):

Всички разпоредители с бюджетни средства изграждат системи за финансово управление и контрол, съдържащи системата на двойния подпис за всички решения с финансови последици (единият от които е на ръководителя, отговорен за изпълнението на програмата и другият е на главния счетоводител, който е функционално независим от ръководителя). И двамата носят индивидуална отговорност за своите решения и са обект на административни и законови действия в случай на виновно извършени нарушения и/или измами. Главният счетоводител отговаря за ежедневното проверяване на законността и редовността на финансовите операции, преди да ги осъществи.

Агенцията назначава в разпоредителите с бюджетни кредити делегиран одитор, който има достъп до всички финансови документи в тези организации. Делегираният одитор може по собствена инициативата да съветва ръководителя и главния счетоводител. Същевременно и двамата могат, независимо един от друг, да искат съвет от делегирания одитор по всички финансови въпроси, по които има конфликт на интересите между двете страни.

Агенцията за ДВФК осъществява одит на системите и всички други видове последващ одит, като финансов одит, одит на изпълнението и одит на информационните технологии, с цел установяването на съответствието между финансовите действия в държавния сектор и финансово-контролните системи, изградени със съдействието на Агенцията. Агенцията дава указания по тези въпроси на делегираните одитори. След като е дал възможност на съответния разпоредител за становище по констатациите и препоръките в одиторския доклад,

делегираният одитор изпраща тези констатации и становища на разпоредителя на Агенцията за ДВФК.

На базата на собствена оценка на риска, Агенцията за ДВФК може да въведе и упражнява в разпоредителите с бюджетни средства система за превантивен (предварителен) контрол, която да проверява различните аспекти на поемането на задължения и извършването на разходи. Екип от вътрешни одитори на АДВФК, които са различни от делегирания одитор и нямат връзка с функцията по вътрешен одит, ще упражняват временната система за превантивен контрол.

Агенцията за ДВФК докладва резултатите от осъществения превантивен контрол и последващ одит на министъра на финансите и чрез него на Министерския съвет.

Агенцията за ДВФК отговаря и за създаването на съответни наръчници и процедури за одит.

### **I.3 Обществени поръчки**

Агенцията за ДВФК и Сметната палата извършват одит на изпълнението на процедурите за обществени поръчки в съответствие със Закона за обществените поръчки от 1999 г. От 1 януари 2001 г. влезе в сила Електронен регистър на обществените поръчки. В случай на разкрити нарушения, АДВФК налага административни наказания.

### **I.4 Административен капацитет**

Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол има необходимите структури и квалифициран персонал за прилагане на европейското законодателство в областта на държавния вътрешен финансов контрол. Паралелно с въвеждането на новия модел на държавния вътрешен финансов контрол се предприема и обучение на одиторите по отношение на новите форми и методи на осъществяване на вътрешния одит чрез провеждането на семинари с експерти от финансово-контролни институции на страни-членки на ЕС. Провежда се обучение по прилагането на най-добрите европейски практики в областта на държавния вътрешен финансов контрол и контрола на средстава от ЕС.

Обучението е организирано и финансирано по проекти 1997 Phare GTAF, Phare 2000 и SIGMA.

Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол ще изпълнява проект за туининг с Министерство на икономиката и финансите на Република Франция с продължителност 2 години. Проектът съдържа 4 основни компонента: развитие на правната рамка; развитие на управленския капацитет и административни структури; развитие на човешките ресурси и информационни технологии.

## **II. Външен финансов контрол**

Независимостта на Сметната палата се гарантира от Одитните стандарти на ИНТОСАИ, по начина, по който е дефинирана с Декларацията от Лима. Дефиницията гласи, че свободата на Върховната одиторска институция означава тя да действа по отношение на одитните въпроси в съответствие със своите одитни правомощия, без външни указания или намеса от всякакъв вид. Това е

заложено в Конституцията на Република България и в Закона за Сметната палата от 1995 г.

Сметната палата действа независимо, т.е. без намеса от страна на правителството или други органи при избора на одитния подход, проучване на обекти за одит и докладването във връзка с извършена одитна дейност., като длъжностните лица в одитираните обекти са задължени да оказват съдействие на органите на Сметната палата при изпълнение на служебните им задължения. При извършване на одити, длъжностните лица на одитираните обекти не могат да се позовават на държавна, служебна, търговска, банкова или друга защитена от закона тайна. При отказ за съдействие се налагат санкции.

На основание чл.27 ал.1 от действащия Закон за Сметната палата, председателят на Сметната палата изпраща на министъра на финансите и на първостепенните разпоредители с бюджетни и извънбюджетни кредити доклад за резултатите от проверките с предложения за отстраняване на констатираните нарушения. При неизпълнение на задължението за отстраняване на нарушенията, председателят на Сметната палата внася в Народното събрание доклад с предложение за приемане на окончателно решение (чл.27 ал.3).

## **II. 1 Административен капацитет**

Сметната палата на Република България притежава необходимите структури и квалифициран персонал, способен да извърши независим външен одит на публичните средства, включително и на средствата, предоставени от ЕС. Създаден е отдел за евроинтеграция и одит на средствата от ЕС както и отдел за разработване на стандарти и методи за одит, в съответствие със стандартите на ИНТОСАИ и европейските указания за тяхното прилагане.

Възможностите за ефективно прилагане на *acquis communautaire* се повишават чрез подобряването на квалификацията на човешките ресурси. Завишени са изискванията за подбор и назначаване на кадри в Сметната палата. Осъществява се обучение за прилагане на най-добрите европейски практики в одитната дейност чрез съвместни семинари с експерти от СИГМА и от Сметните палати на страните-членки на ЕС.

## **III. Контролни мерки отнасящи се до собствените ресурси на Европейските общности**

Агенция Митници, към Министъра на финансите, осъществява събирането на митническите задължения в Република България. Данъчните власти имат правомощията да определят и събират данъчните задължения. Агенцията за ДВФК контролира и данъчната и митническата администрации по отношение на техните задължения за ефективно и навременно събиране на митническите задължения и данъците.

### **Контрола по събирането**

Законът за митниците (ЗМ) и Правилникът за прилагане на Закона за митниците (ППЗМ) са в максимална степен синхронизирани с европейското митническо законодателство и са законовата рамка, регламентираща взаимовръзките между декларатора и митническата администрация. Нормативните разпоредби дават

възможност за създаване на система за ежедневно управление на процеса на събиране на приходите за републиканския бюджет. Заложен е един от основните принципи на европейското митническо законодателство - стоката не се освобождава от митнически контрол до момента на плащане или обезпечаване на митническото задължение.

Създадена е система за регистриране на митническите задължения на търговците към митницата. Митническите задължения се регистрират в Регистър за вземане под отчет на митните сборове, в който се нанася и информация за извършеното плащане. Плащането на задължението се осъществява по банкови сметки на митническото учреждение, в което задължението е възникнало, т.е. създадени са условия за ефективен контрол на плащането на митните сборове.

### **Информационна система в подкрепа на този контрол.**

В процес на изграждане е Българската Интегрирана Митническа Информационна система, в която основно място заема модулът "Митническо задължение". Предвидени са всички функции, за да бъде възможно точното регистриране на митническото задължение с размер, длъжник и срок и начин на плащане, както и контролът на извършване на самото плащане.

В настоящия момент се изчисляват митните сборове и другите вземания с помощта на информационната система и е възможно получаването на навременна информация за тях. В процес на разработване е цялостен финансов модул, който ще покрива всички аспекти на митническото задължение:

- възникване
- вземане под отчет
- обезпечаване
- заплащане
- възстановяване

Този модул трябва да се разработи и внедри до края на 2001 година /етап 2/.

### **Контрол на ДДС и акциз**

Контролът на ДДС и акциз е регламентиран в данъчното законодателство чл.58, 75 и 144 от ЗДДС , чл.7, 5 от ЗА. В момента удостоверяването на плащането на данъка и акциза се извършва чрез писмено съобщение от банката на длъжника, повтарящо реквизитите на платежния документ (чл.75, ал.4 от ЗДДС и чл.5, ал.2 от ЗА ). В тази връзка е предвидена възможност министърът на финансите да определя специален ред за внасяне на данъка (§16 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗДДС, аналогично §4 от ЗА).

Контролът бърху прилагането на ЗДДС се осъществява от данъчната администрация чрез:

1. Данъчни ревизии. Те се извършват само в случаите, за които съществува риск от извършване на нарушения. Рискът се оценява на базата на определени критерии, като някои от тях са: различия от обичайния размер на декларирания

ДДС за възстановяване; съществени различия между оборотите и размера на приходите от продажби; липса или малък размер на притежаваните дълготрайни материални активи; установени данъчни нарушения през предходни ревизии и проверки; и др. Ако по време на ревизията се установи, че данъчните задължения надхвърлят стойността на активите, се предприемат мерки за предварително обезпечаване на данъчните вземания.

2. Проверки. Те са във връзка с: възстановяването на деклариран ДДС; проверки на място по отношение на регистрацията по ЗДДС; насрещни проверки при данъчно задължените лица; проверки за установяване на стокови наличности и др.

3. Служебна де-регистрация по ЗДДС на лица, които не изпълняват задълженията си по ЗДДС, като например: редовно подаване на неверни данъчни декларации, използване на неверни или грешни фактури, неплащане на данъчни задължения и др.

4. Текущо наблюдение и анализ на данните за ДЗЛ, които не подават декларации и не внасят в бюджета дължимите суми.

При осъществяване на контрола върху ДДС се използват следните информационни системи:

1. За подадените справки-декларации по ЗДДС. Изградена е данъчна сметка по ЗЗДС, в която се регистрират всички задължения и плащания. Тя се поддържа на регионално ниво /ТДД или ДП/.

2. Информационна система за дневниците за покупки и продажби на всички регистрирани по ЗДДС лица. Системата е изградена и се поддържа на национално ниво и дава възможност за извършване на насрещни проверки и проследяване на стоките потоци от производител/вносител до краен потребител.

3. Изградена е система за отчитане резултатността и ефективността от извършваните ревизии чрез попълване на отчетна форма, която се обработва компютърно и позволява систематизирането на информацията в различни разрези. Тази система дава възможност за определяне на средна продължителност на една ревизия по ЗДДС в зависимост от големината на ДЗЛ, както и на среден размер на допълнително установените задължения от една ревизия. Тази информация е от съществено значение при вземане на управленчески решения за администриране на ДДС.

### **Контрол по събирането на данъчните задължения и информационна система**

Органите по събиране извършват дейността по обезпечаване и събиране на просрочени данъчни задължения, като е разработен програмен продукт, който позволява автоматично разпечатване на покани за доброволно изпълнение.

Установените данъчни задължения по данъчно ревизионни актове, данъчни декларации и наказателни постановления, издадени от данъчни органи се наблюдават **ежемесечно** чрез представяне на Справка за общо начислените и просрочени данъчни задължения. Основните показатели, които се наблюдават са

съобразени с препоръките на ЕС от 1999 год. Те са: ефективност при погасяване на брутни данъчни задължения; ефективност при определяне на събираемостта; наказуеми данъчни задължения към пълната сума на събраните данъчни постъпления; брутни събрани задължения към бруто задължения.

Наблюдават се основните данъкоплатци **по текущи и просрочени задължения**, като обект на наблюдение са и 2200 фирми – добросъвестни данъкоплатци, които осигуряват 70% от приходите в републиканския бюджет.

При събиране на данъчни задължения се подхожда индивидуално към всеки длъжник. В случай, че длъжника има временни финансови затруднения и отговаря на законовите изисквания се издава разрешение за разсрочване на данъчни задължения по реда на ДПК.

Данъчните органи дават разрешение и за неотложни плащания по реда на ДПК на длъжници, срещу които са предприети мерки за събиране на просрочени данъчни задължения. Тези действия дават възможност на длъжника да продължи основната си дейност и да погасява задълженията си.

Към фирми с особено големи задължения, които не са обезпечени, се прилагат мерки като отнемане на паспорти за задгранични пътувания, уведомяване на органите, издаващи лицензи и др.

Органите по събиране отчитат своята работа ежедневно чрез работни карти, които се обобщават, анализират и подлежат на последващ контрол от отдел “Събиране” в ГДД.

#### **IV. Пред-присъединително финансиране и бъдещи структурни мерки**

С цел да се подготви за бъдещото управление и контрол на Европейските структурни фондове при присъединяването си, България е развила добър финансов контрол при усвояването на Европейските пред-присъединителни фондове. На 26 февруари 1998 г. между правителството на Република България и Европейската комисия беше подписан Меморандум за изграждането на Национален фонд и Централно звено за финансиране и договориране. На 11 февруари 1999 г. Народното събрание ратифицира Меморандум за изграждането на Националния фонд като централен трезорен орган, отговорен за управлението на средствата, предоставени от Европейските общности. Меморандумът определя Сметната плата за външния одиторски орган по отношение на прилагането на финансовите споразумения. Всяка година на Европейската комисия се представят План за одити и резюме на одитите. С измененията от 19.09.2000 г. в Устройствения правилник на Министерство на финансите (приети с наредби на Министерски съвет 215/1999 и 186/2000 г.) Националният фонд стана структурна единица със статут на дирекция в Министерство на финансите. Функциите на Централното звено за финансиране и договориране включват: подпомагане на ръководителите на програми, управление на програми и проекти по Phare, извършване на плащания след проверка на всички документи; постоянен контрол на процедурите по Phare. Съгласно чл. 4, ал. 1 от ЗДВФК, “Държавният вътрешен финансов контрол обхваща финансовата дейност на



разпоредителите с бюджетни кредити по републиканския бюджет и разпоредителите със средства по програми на ЕС". По този начин одитът, осъществяван от Агенцията по отношение на средствата от ЕС и от Държавния бюджет се извършва на единна основа.

По силата на ПМС 132/14.07.2000 г. е създадена Агенция САПАРД. Министърът на финансите и Министърът на земеделието са определени за компетентни органи. На 18.12.2000 г. между Република България и Европейската комисия беше подписано Многогодишно финансово споразумение. Това Споразумение е в съответствие с Регламент 1268/1999 г. и неговата основна задача е да определи техническата, законова и административна рамка за прилагане на програма САПАРД. На базата на Многогодишното финансово споразумение и по силата на ЗДВФК, на Агенцията за ДВФК е поверена функцията на сертифициращ орган на годишните сметки на САПАРД.

ЗДВФК регламентира редовното докладване на ЕК за извършваните одити на средства от ЕС и сертификацията на сметките на САПАРД.

Сметната палата, като орган за външен одит към законодателната власт, осъществява външен одит на разпоредителите със средства от ЕС.

#### **V. Защита на финансовите интереси на ЕС**

Терминът "закононарушение" е дефиниран в Регламент No 2988/95. Отговорностите на одитора не изискват най-общо от него да търси закононарушения, освен ако това не се изисква от специфичните условия на одитния ангажимент. Обаче при одита на финансова информация, където одиторът дава становище по законността и достоверността и изпълнението на съответните закони и правила, той планира и извършва одита по начин, по който да получи компетентни, достоверни и подходящи доказателства до степента на материални нарушения, касаещи съответната финансова информация, включително и грешки, произтичащи от закононарушения. Тези изисквания са приложени в ЗДВФК чрез разпоредбите, които гарантират, че основната задача на държавния вътрешен финансов контрол е да даде становище за законосъобразността.

ЗДВФК съдържа членове за налагане на административни мерки. В случаи на подозирани престъпления се уведомява Прокуратурата.

В съответствие с изискванията на Регламент No 2185/96/ЕК, отнасящ се за проверките на място и разследванията, е предвидено, както в ЗДВФК, така и в Административното споразумение за сътрудничество, подписано между ДФК (сега Агенцията за ДВФК) и ГД Бюджет, извършването на общи проверки на място по отношение на средствата получени по програми на ЕС.

Чл. 8, ал. 1, т.6 от ЗДВФК регламентира, че Агенцията за ДВФК обобщава и отчита пред ЕК резултатите от дейността си, свързани със средства от ЕС. Това означава, че Агенцията за ДВФК съобщава на ЕК нарушенията, разкрити при осъществяването на нейната контролна/одитна дейност.

До края на 2002 г. ще бъде определен централен контактен център, който ще отговаря за сътрудничеството с органите на Европейската служба за предотвратяване на измамите (OLAF).

Българското правителство предлага преговорите по тази глава да бъдат затворени предварително на основата на съществуващото Европейско законодателство.

Ако нови елементи в Европейското законодателство го изискват, Република България приема възможността за откриване на допълнителни преговори преди края на Междуправителствената конференция.