

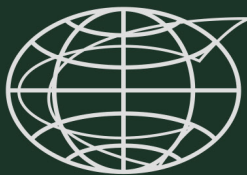
# ИНТОСАЙ – П1

## Декларация от Лима

Принципите на ИНТОСАЙ се издават от Международната организация на Върховните одитни институции ИНТОСАЙ като част Рамката за професионални становища на ИНТОСАЙ.

За повече информация посетете

[www.issai.org](http://www.issai.org)



INTOSAI





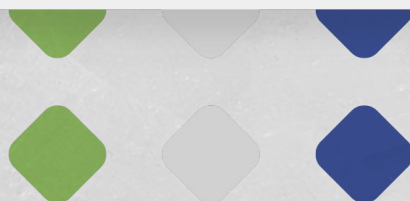
INTOSAI



ИНТОСАЙ, 2019 г.

- 1) Известен преди като МСВОИ 1: Декларацията от Лима
- 2) Декларацията е утвърдена през 1977 г.
- 3) Преиздаден през 1998 г.
- 4) Със създаването на Рамката на ИНТОСАЙ за професионални становища (IFPP), обозначен като ИНТОСАЙ - П 1 с редакционни промени през 2019 г.

ИНТОСАЙ - П 1 е наличен на всички официални езици на ИНТОСАЙ: арабски, английски, френски, немски и испански



## **СЪДЪРЖАНИЕ**

### **ПРЕДГОВОР 5**

### **ДЕКЛАРАЦИЯ ОТ ЛИМА ОТНОСНО УКАЗАНИЯ ЗА ОДИТНИТЕ ПРИНЦИПИ 7**

### **I. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ 8**

Раздел 1. Цели на одита 8

Раздел 2. Предварителен одит и последващ одит 8

Раздел 3. Вътрешен одит и външен одит 8

Раздел 4. Одит за законосъобразност, одит за редовност и одит на изпълнението 9

### **II. НЕЗАВИСИМОСТ 9**

Раздел 5. Независимост на ВОИ 9

Раздел 6. Независимост на членовете и на одиторите на ВОИ 10

Раздел 7. Финансова независимост на ВОИ 10

### **III. ВРЪЗКИ С ПАРЛАМЕНТА, ПРАВИТЕЛСТВОТО И АДМИНИСТРАЦИЯТА 10**

Раздел 8. Връзки с парламента 10

Раздел 9. Връзки с правителството и администрацията 10

### **IV. ПРАВОМОЩИЯ НА ВОИ 11**

Раздел 10. Правомощие за разследване 11

Раздел 11. Последствия от констатациите на ВОИ 11

Раздел 12. Експерти становища и консултантски правомощия 11

### **V. ОДИТНИ МЕТОДИ, ОДИТОРСКИ СЪСТАВ И МЕЖДУНАРОДЕН ОБМЕН НА ОПИТ 12**

Раздел 13. Одитни методи и процедури 12

Раздел 14. Одиторски състав 12

Раздел 15. Международен обмен на опит 13

### **VI. ДОКЛАДВАНЕ 13**

Раздел 16. Докладване на парламента и обществеността 13

Раздел 17. Съставяне на докладите 13

### **VII. ОДИТНИ ПРАВОМОЩИЯ НА ВОИ 14**

Раздел 18. Конституционна база на одитните правомощия, одит на управлението на финансите в публичния сектор 14

Раздел 19. Одит на публичната администрация и на другите институции в чужбина 14

Раздел 20. Одит на данъците 14

Раздел 21. Обществени поръчки и строителство 14

Раздел 22. Одит на информационните системи 15

Раздел 23. Търговски дружества с държавно участие 15

Раздел 24. Одит на субсидираните институции 15

Раздел 25. Одит на международни и наднационални организации 16

При приемането с единодушно одобрение на делегатите на Декларацията от Лима относно указанията за одитните принципи преди повече от две десетилетия през октомври 1997 г. на IX Конгрес на ИТОСАЙ в Лима (Перу) съществуваха големи очаквания, без абсолютна сигурност, че тя ще има световен успех.

Натрупаният оттогава опитот прилагането на практика на Декларацията от Лима надмина и най-големите очаквания и доказва колко силно той е повлиял развитието на одита в публичния сектор в контекста на всяка отделна страна. Декларацията от Лима е еднакво значима за всички ВОИ членки на ИНТОСАЙ, независимо от региона, степента на тяхното развитие и на интегрираност в системата на управление или начина на вътрешна организация.

Успехът на Декларацията се дължи преди всичко на факта, че тя съдържа изчерпателен списък на всички, свързани с одита в публичния сектор, цели и въпроси, представени изключително ясно и сбито, което ги направи лесно приложими. Техният достъпен език гарантира неотклонението на фокуса им върху основните въпроси.

Основната цел на Декларацията от Лима е да призове към независим одит в публичния сектор. Една ВОИ, която не може да изпълни това изискване, не съответства на този стандарт. Следователно не е учудващо, че въпросът за независимостта на ВОИ продължава да бъде постоянно дискутирана тема в общността на ИНТОСАЙ. Все пак изпълнението на изискванията на Декларацията от Лима не се ограничава само до постигането на независимост от ВОИ. Тази независимост трябва да бъде законово регламентирана. За целта трябва да съществуват добре функциониращи, законово обезпечени институции, което може да се постигне единствено в условията на демокрация, основана на върховенството на закона.

Следователно, върховенството на закона и демокрацията са основни предпоставки за истински независим одит в публичния сектор и са стълбовете, на които се основава Декларацията от Лима. Принципите, съдържащи се в Декларацията, са вечни и представляват основните

ценности, които поддържат тяхната актуалност във времето от момента на тяхното приемане. Фактът, че се взе решение Декларацията да се публикува отново, двадесет години по-късно, наистина доказва далновидността и професионализма на нейните автори.

Разбирайки голямата важност на този основополагащ документ, който може да се нарече Магна харта на одита в публичния сектор, изразяваме нашите благодарности към Международния журнал за одит в публичния сектор за публикуването на новото издание на Декларацията от Лима. Сега вече знаем, че Декларацията от Лима ще се популяризира и в бъдеще, докато бъдат постигнати нейните високи идеали, които продължават да бъдат наша постоянна цел.

Виена, есента на 1998 г.

Д-р Франц Фидлер

Генерален секретар на ИНТОСАЙ

Декларация от Лима относно указанията за одитните принципи

## ДЕКЛАРАЦИЯ ОТ ЛИМА ОТНОСНО УКАЗАНИЯ ЗА ОДИТНИТЕ ПРИНЦИПИ

### ВЪВЕДЕНИЕ

Деветият Конгрес на Международната организация на върховните одитни институции (ИНТОСАЙ), състоял се в Лима:

- като взе предвид, че точното и ефикасно използване на публичните средства е една от основните предпоставки за правилното управление на публичните финанси и за ефективността на решенията на отговорните органи;
- като взе предвид, че с оглед постигането на тази цел е необходимо всяка държава да има Върховна одитна институция, чиято независимост е гарантирана от закона;
- като взе предвид, че тези институции са още по-необходими, защото държавата е разширила дейността си в социалния и стопанския сектори, излизайки по този начин от традиционната финансова рамка,
- като взе предвид, че специфичните цели на одита, а именно, правилното и ефективното използване на публичните средства, постигането на добро финансово управление, правилното извършване на административната дейност и информирането на публичните власти и обществото чрез публикуване на обективни доклади, са необходими за стабилността и развитието на държавите в контекста на целите на Обединените нации,
- като взе предвид, че пленарните заседания на предишните Конгреси на ИНТОСАЙ приеха резолюции, чието разпространение беше одобрено от всички страни членки,

РЕШИ:

- да публикува и разпространи документа, озаглавен “Декларация от Лима относно Указания за одитните принципи”

## I. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

### Раздел 1. Цели на одита

Концепцията за одита и осъществяването му са присъщи на управлението на публичните финанси, тъй като то се основава на доверие. Одитът не е самоцел, а необходим елемент от нормативната система, целяща своевременно да разкрие отклоненията от установените норми и нарушаването на принципите за законосъобразност, ефикасност, ефективност и икономичност при финансовото управление, за да може да се вземат корективни мерки във всеки отделен случай, като бъдат задължени съответните страни да поемат отговорност, да се получи обезщетение, или да се предприемат действия за предотвратяване или поне затрудняване на извършването на подобни нарушения в бъдеще.

### Раздел 2. Предварителен одит и последващ одит

1. Предварителният одит е проверката преди извършването на административни или финансови действия, а последващият одит е одит след извършването на тези действия.
2. Ефективният предварителен одит е необходим за доброто управление на публичните средства, поверени на държавата. Той може да бъде извършван от ВОИ или от други одитни органи.
3. Предимство на извършвания от ВОИ предварителен одит е неговият превантивен характер, възможността да се предотврати нанасянето на щети. От друга страна този вид одит създава прекомерен обем работа и известно размиване на отговорности, произтичащи от публичноправни норми. Последващият одит на ВОИ акцентира върху отговорностите на съответните страни. Резултати от последващ одит могат да бъдат получаване на обезщетение за причинени вреди и предотвратяване на повторно извършване на нарушенията.
4. В зависимост от законодателството, условията и изискванията на всяка страна ВОИ може да извършва предварителен одит. Последващият одит е неизменна задача на всяка ВОИ, независимо дали тя извършва или не предварителен одит.

### Раздел 3. Вътрешен одит и външен одит

1. Всяка организация или институция създава звено за вътрешен одит, докато органите за външен одит не са част от организационната структура на проверяваните институции. ВОИ е орган за външен одит.
2. Звеното за вътрешен одит непременно е подчинено на ръководството на организацията, в чиято структура е създадено. Въпреки това, то е



функционално и организационно независимо, доколкото е възможно в рамките на съответната организационна структура.

3. Задача на ВОИ, в качеството ѝ на орган за външен одит, е да провери ефективността на звеното за вътрешен одит. Ако ВОИ прецени, че вътрешният одит изпълнява ефективно задълженията си, се прави опит за най-подходящо разпределяне на задачи и сътрудничество между ВОИ и звеното за вътрешен одит, без обаче това да ограничава правото на ВОИ да извършва цялостен одит.

#### **Раздел 4. Одит за законосъобразност, одит за редовност и одит на изпълнението**

1. ВОИ обикновено имат за задача да одитират законосъобразността и редовността на операциите при финансовото управление и счетоводството.

2. Освен този вид одит, който запазва своята значимост, съществува и друг, също толкова важен - одит на изпълнението. Той е насочен към това да провери икономичността, ефикасността и ефективността на дейностите, извършвани от публичната администрация. Одитът на изпълнението обхваща не само специфичните финансови операции, но и цялостната дейност на управлението, включително организационните и административните системи.

3. Целите на одита, извършван от ВОИ (законосъобразност, редовност, ефективност, ефикасност и икономичност на финансовото управление) са еднакво важни. Все пак всяка ВОИ определя приоритетно значението на целите на одита за всеки отделен случай.

## **II. НЕЗАВИСИМОСТ**

#### **Раздел 5. Независимост на ВОИ**

1. ВОИ могат да изпълняват обективно и ефективно задачите си, само ако са независими от одитираните обекти и са защитени от външно влияние.

2. Въпреки че държавните институции не могат да бъдат напълно независими, тъй като са част от самата държава, ВОИ трябва да имат функционална и организационна независимост, необходима за изпълнението на задачите им.

3. Създаването на ВОИ и необходимата степен на тяхната независимост се залагат в Конституцията, а детайлите се уточняват с други нормативни актове. Адекватна законова защита срещу всяко посегателство върху независимостта на ВОИ и нейните одитни правомощия се гарантира от

върховен съд.

## **Раздел 6. Независимост на членовете и на одиторите на ВОИ**

1. Независимостта на ВОИ е неразривно свързана с независимостта на членовете им. Членове са лицата, които взимат решения от името на ВОИ и носят отговорността да се отчитат за тези решения пред трети страни, т.е. това са членове на колегиален орган с право на решение или ръководител на еднолично ръководена ВОИ.
2. Независимостта на членовете е гарантирана от Конституцията. По-конкретно, процедурите за освобождаване от длъжност също са заложиени в Конституцията и не бива да компрометират независимостта на членовете. Начинът на назначаване и освобождаване на членовете зависи от конституционната уредба на дадената страна.
3. В професионалната си кариера одиторите на ВОИ не трябва да се влияят от проверяваните обекти и не бива да са зависими от тези организации.

## **Раздел 7. Финансова независимост на ВОИ**

1. ВОИ разполагат с финансови средства, позволяващи им да осъществяват дейността си.
2. При нужда ВОИ могат директно да искат необходимите им финансови средства от държавния орган, приемащ националния бюджет.
3. ВОИ могат да използват по свое собствено усмотрение средствата, предоставени им в отделен раздел на бюджета.

## **III. ВРЪЗКИ С ПАРЛАМЕНТА, ПРАВИТЕЛСТВОТО И АДМИНИСТРАЦИЯТА**

### **Раздел 8. Връзки с парламента**

Независимостта на ВОИ, гарантирана от Конституцията и закона, дава и много широко поле на инициатива и автономия, дори когато тези институции действат като инструмент на парламента и извършват одити, възложени от законодателя. Отношенията между ВОИ и парламента са разписани в Конституцията на страната с оглед на условията и нуждите на дадената държава.

### **Раздел 9. Връзки с правителството и администрацията**

ВОИ одитира дейността на правителството, на административните органи и на подчинените им институции. Това не означава, че правителството е подчинено на ВОИ. Правителството носи цялата и единствена отговорност за действията и пропуските си и не може да се освобождава от тази отговорност, като се позовава на одитните констатации и експертни становища на ВОИ, освен ако тези констатации не са направени под формата на решения с юридическа валидност и изпълнителна сила.

#### **IV. ПРАВОМОЩИЯ НА ВОИ**

##### **Раздел 10. Правомощие за разследване**

1. ВОИ имат достъп до всички отчети и документи, отнасящи се до финансовото управление и могат да изискват от проверявания обект всички устни или писмени сведения, които смятат, че са им необходими.
2. ВОИ решава за всеки одит дали е подходящо да се извърши в одитирания обект, или във ВОИ.
3. Сроковете за предаване на сведения, документи, включително финансови отчети на ВОИ, са уточнени в законов текст или посочени от ВОИ за всеки отделен случай.

##### **Раздел 11. Последствия от констатациите на ВОИ**

1. Одитираните обекти дават коментар по констатациите на ВОИ в срок, предвиден от закона или уточнен от ВОИ, и посочват взетите по одитните констатации мерки.
2. Когато констатациите на ВОИ нямат формата на решения с изпълнителна сила и юридическа валидност, ВОИ трябва да има право да уведоми органа, упълномощен да взема необходимите мерки, и да изиска от засегнатите страни да поемат отговорност.

##### **Раздел 12. Експертни становища и правомощия за консултация**

1. При необходимост ВОИ могат да предоставят на парламента и на администрацията професионални познания под формата на експертни становища, вкл. коментари, по проекти на закони и други финансови нормативни актове. Единствено административните власти са отговорни за приемането или отхвърлянето на становищата. Освен това тази допълнителна задача не може да предвижда бъдещи констатации от страна на ВОИ и не трябва да пречи на ефективността на одитите й.

2. Нормативни актове, целящи да установят подходящи и колкото е възможно по-унифицирани счетоводни процедури, могат да бъдат приети единствено след съгласуване с ВОИ.

## **V. ОДИТНИ МЕТОДИ, ОДИТОРСКИ СЪСТАВ И МЕЖДУНАРОДЕН ОБМЕН НА ОПИТ**

### **Раздел 13. Одитни методи и процедури**

1. ВОИ извършват одитите си съобразно програмите, които самите те изготвят. Това не отменя правото на някои държавни органи да изискват специфичен одит.
2. Тъй като даден одит рядко може да обхване всички елементи, които подлежат на проверка, ВОИ по правило използват извадковия подход. Извадката трябва да се определя според даден модел и да съдържа достатъчен брой елементи, така че да позволи определянето на качеството и редовността на финансовото управление.
3. Одитните методи трябва винаги да са съобразени с развитието на науката и техниката по отношение на финансовото управление.
4. Препоръчва се ВОИ да изготвят одитни наръчници в помощ на одиторите в тяхната работа.

### **Раздел 14. Одиторски състав**

1. Членовете и одиторите на ВОИ притежават необходимата компетентност и морал, за да могат пълноценно да изпълняват задачите, които са им възложени.
2. При подбора на служители на ВОИ, преди всичко, се назначават кандидати, чиито знания и способности са над средното равнище и чийто професионален опит е подходящ.
3. Обръща се голямо внимание на подобряване на теоретичната и практическата подготовка на всички одитори и служители на ВОИ чрез вътрешни, университетски и международни програми. Това усъвършенстване се подкрепя по всички възможни начини, както във финансов, така и в организационен план. Усъвършенстването надхвърля традиционните юридически, икономически и счетоводни знания и съдържа знания за други начини на бизнес управление, включително и електронна обработка на данни.
4. Соглед осигуряване на квалифициран одиторски състав, заплащането също е пропорционално на специалните изисквания, типични за подобен род длъжности.
5. Когато одиторският състав не притежава специфични професионални

знания ВОИ при необходимост може да привлеча външни експерти.

### **Раздел 15. Международен обмен на опит**

1. Международният обмен на идеи и опит в рамките на ИНТОСАЙ е ефикасно средство за подпомагане на ВОИ при изпълнение на техните задачи.
2. Този обмен досега е бил осъществяван чрез провеждане на конгреси, семинари за обучение, организирани съвместно с Организацията на Обединените нации и други институции, от регионални работни групи, както и чрез издаването на специализиран журнал.
3. Желателно е да се разширят и засилят тези дейности. Много е важно да се изготви унифицирана терминология за одита в публичния сектор на основата на сравнителното право.

## **VI. ДОКЛАДВАНЕ**

### **Раздел 16. Докладване на парламента и обществеността**

1. Конституцията упълномощава и задължава ВОИ да представя всяка година на парламента или на друг компетентен държавен орган доклад за резултатите от дейността си, който да се публикува. Това позволява широко разпространение на информацията, задълбочено обсъждане и подпомага приемането на действия по отношение на констатациите на ВОИ.
2. ВОИ също така е упълномощена да докладва за особено важни и значими констатации и през годината.
3. Годишният доклад отразява всички дейности на ВОИ. Само в случаи, когато са засегнати интереси, които трябва да бъдат защитени или са защитени от закона, ВОИ трябва внимателно да прецени кое има превес - тези интереси или публикуването на доклада.

### **Раздел 17. Съставяне на докладите**

1. Докладите ясно и точно представят фактите и тяхната оценка и се ограничават до най-основните моменти. Изказът трябва да е точен и разбираем.
2. ВОИ отделя нужното внимание на мненията на одитираните обекти по одитните констатации.

## VII. ОДИТНИ ПРАВОМОЩИЯ НА ВОИ

### **Раздел 18. Конституционна база на одитните правомощия, одит на финансовото управление в публичния сектор**

1. Одитните правомощия на ВОИ се определят в Конституцията, поне в най-общи линии, а детайлите могат да бъдат по-подробно изложени в закон.
2. Конкретните формулировки на одитните правомощия на ВОИ зависят от условията и нуждите на дадената страна.
3. Всички финансови операции в публичния сектор подлежат на одит от ВОИ, независимо дали или как са отразени в държавния бюджет. Елементите на управлението на публичните финанси, които не са упоменати в държавния бюджет, също са обект на одит от страна на ВОИ.
4. Чрез одитите, които осъществяват, ВОИ трябва да поощряват въвеждането на ясна класификация на бюджета и счетоводни системи, които са възможно най-опростени и точни.

### **Раздел 19. Одит на публичната администрация и на другите институции в чужбина**

По общо правило националните администрации и другите институции, създадени в чужбина, са обект на одит от страна на ВОИ. При одита на тези институции се вземат под внимание ограниченията, произтичащи от международното право. Макар че, когато е наложително, тези ограничения се преодоляват с развитието на международното право.

### **Раздел 20. Одит на данъците**

1. ВОИ са упълномощени да одитират събираемостта на данъците до максимално възможна степен и за тази цел трябва да имат достъп до личните данъчни досиета.
2. Одитът на данъците е, преди всичко, одит за законосъобразност и за редовност. Все пак, при одит на прилагането на данъчното законодателство, ВОИ проверяват и ефективността на организацията на събирането на данъците, реализацията на предвижданите постъпления и, при нужда, дават предложения за подобрения пред законодателния орган.

## **Раздел 21. Обществени поръчки и строителство**

1. Значителните суми, които се отделят за възлагане на обществени поръчки и изграждане на инфраструктура, оправдават задълбочения контрол на изразходваните средства.
2. Публичният търг е най-подходящият метод за получаването на най-добрите оферти, що се отнася до цени и до качество. Винаги когато такъв търг не е проведен, ВОИ трябва да открие причините за това.
3. Когато ВОИ извършва одити на инфраструктурно строителство, тя изисква установяването на подходящи правила за регулиране управлението на тези дейности.
4. Одитите на инфраструктурно строителство включват проверка не само на редовността на плащанията, но и на ефективността на управлението и качеството на строителните работи.

## **Раздел 22. Одит на информационните системи**

Значителните суми, които се отделят за техника за електронна обработка на данни, също изискват съответно одитиране. Проверката трябва да е насочена към системите и най-вече върху планирането на нуждите, икономичното използване на техниката и използването на квалифицирани служители, които е желателно да са част от персонала на одитираната организация. Одитът е насочен и към предотвратяването на злоупотреби и даването на оценка доколко получената от техническата обработка на данни информация е полезна.

## **Раздел 23. Търговски дружества с държавно участие**

1. Разширяването на стопанските дейности на държавата често става чрез създадени по реда на частното право дружества. Тези дружества също трябва да са обект на проверки от страна на ВОИ, ако държавното участие в тях е значително, най-вече ако е над 50 % участие в капитала или държавата упражнява доминиращо въздействие.
2. При одитирането на такива дружества е подходящо да бъдат извършвани последващи одити, като се разглежда икономичността, ефикасността и ефективността.
3. Одитните доклади за тези дружества, адресирани до парламента или обществеността, са съобразени с ограниченията, свързани с опазването на промишлената и търговската тайна.

#### **Раздел 24. Одит на субсидираните институции**

1. ВОИ имат правомощия да одитират използването на субсидиите, предоставени от публични фондове.
2. Ако е необходимо одитът може да бъде разширен, така че да обхване цялото финансово управление на субсидираната институция, в случаите когато размерът на субсидията е значителен сам по себе си или спрямо приходите или активите на субсидираната институция.
3. Злоупотребата със субсидии следва да води до искане за възстановяване на сумите.

#### **Раздел 25. Одит на международни и наднационални организации**

1. Международните или наднационалните организации, чиито разходи се покриват от вноски на държавите-членки, подлежат на външен независим одит.
2. Макар че при тези одити се отчита размерът на използваните ресурси и целите на тези организации, при тях също трябва да се спазват принципи, подобни на водещите принципи на одита, осъществяван от ВОИ на държавите-членки.
3. С оглед да се осигури независимостта на тези одити, членовете на органа за външен одит се избират предимно измежду ВОИ на съответните държави.