

# УКАЗАНИЕ 5203

## Указание за сътрудничество при одит на международните споразумения в областта на околната среда

Указанията на ИНТОСАЙ се изготвят от Международната организация на върховните одитни институции като част от Рамката за професионални становища на ИНТОСАЙ.

За повече информация  
посетете

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



INTOSAI

Този документ е разработен преди учредяването на Рамката за професионални становища на ИНТОСАЙ през 2016 г. Ето защо може да се различава формално от последващи издадени указания на ИНТОСАЙ.





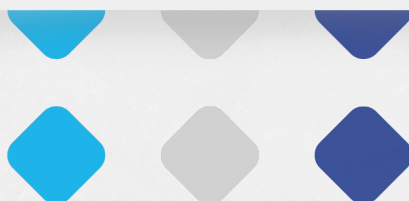
INTOSAI



ИНТОСАЙ, 2019 г.

1. Приет като документ на ИНТОСАЙ през 2001 г., озаглавен Одит на международните споразумения за околната среда
2. Въведен в Рамката на МСВОИ през 2010 г. като МСВОИ 5140
3. Съдържанието е ревизирано и преименувано на Как ВОИ могат да се кооперират при одит на международни споразумения за околната среда през 2016 г.
4. След учредяването на Рамката за професионални становища на ИНТОСАЙ документът е преименуван на Указание 5203 – Указание за сътрудничество при одити на международните споразумения в областта на околната среда с редакционни поправки от 2019 г.

Указание 5203 е достъпно на английски език.



## СЪДЪРЖАНИЕ

Списък на съкращенията и акронимите	5
А. ВЪВЕДЕНИЕ	7
Б. ЦЕЛИ	10
В. ОБЩИ ПОНЯТИЯ	11.
Международна спогодба/споразумение в областта на околната среда	11
Определение за кооперативни одити	11.
Г. ВИДОВЕ КООПЕРАТИВНИ ОДИТИ	13
Г.1. Едновременни одити	15
Г.2. Съвместни одити	18
Г.3. Координирани одити	21
Г.4. Концепция за обмяна на знания	25
Д. ПОДХОДИ ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ВОИ	26
Д.1. Стъпки при кооперативните одити на международни спогодби в областта на околната среда	26
Д.1.1 Стъпка едно – Планиране на одити	26
Д.1.2 Стъпка две – извършване на одитите	28
Д.1.3 Стъпка три – докладване на одитите	31
Д.1.4 Стъпка четири – Оценка на одитите	32
Д.2. Роля на ИНТОСАЙ и на одиторите по екологични въпроси при кооперативните одити	32
Д.2.1. Роля на ИНТОСАЙ като „брокер”	32
Д.2.2. Роля на одиторите по екологични въпроси	33
Д.3. Обмен на информация	34
Е. МЕТОДОЛОГИЯ	35
Ж. РОЛИ И ОТГОВОРНОСТИ	36

## СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

- АСГО: Австралазийски съвет на генералните одитори
- АБР: Азиатска банка за развитие
- АФРОСАЙ: Африканска организация на Върховните одитни институции
- АРАБОСАЙ: Арабска организация на Върховните одитни институции
- АСОСАЙ: Азиатска организация на Върховните одитни институции
- КАРОСАЙ: Карибска организация на Върховните одитни институции
- КБР: Конвенция за биологично разнообразие
- КОМТЕМА: Специализиран технически комитет по околна среда
- КОИ: Кооперативен одит на изпълнението
- ДМУ: Департамент за метеорологически услуги
- EMAS: Схема на Европейския съюз за управление по околна среда и одит
- ЕВРОСАЙ: Европейска организация на Върховните одитни институции
- ФЩМ: Федерирани щати Микронезия
- ДСО: Държавна служба за отчетност
- ГЕП: Глобална екологична перспектива
- ИРИ: Инициатива за развитие на ИНТОСАЙ
- ИНКОСАЙ: Международен конгрес на Върховните одитни институции
- ИНТОСАЙ: Международна организация на Върховните одитни институции
- МСВОИ: Международен стандарт на Върховните одитни институции
- МСООС: Многостранни спогодби в областта на околната среда
- СПК: Сметна палата на Канада
- ОЛАСЕФС: Организация на Върховните одитни институции в Латинска Америка и Карибския регион
- ПАСАЙ: Тихоокеанска асоциация на Върховните одитни институции
- ТРОИ: Тихоокеанска регионална одитна инициатива
- РРГООС: Регионална работна група по одит на околната среда
- ВОИ: Върховна одитна институция
- УС: Управителен съвет

СТРПОС: Секретариат на тихоокеанската регионална програма по околна среда

ЮНЕП: Програма на ООН по околната среда

РКООНИК: Рамкова конвенция на ООН по изменение в климата

ЗЦТО: Западен и централен Тих океан

РГООС: Работна група по одит на околната среда

1. През последните няколко десетилетия множество правителства сключиха

международни и трансрегионални спогодби и проведоха успешни преговори по различни глобални въпроси на околната среда, като се започне от измененията в климата, биоразнообразието и опустиняването и се стигне до опасните отпадъци и химикали, възобновяемата енергия и енергийната ефективност. Трансграничният характер както на екологичните въпроси, така и на държавните политики за околната среда сочи, че сътрудничеството между ВОИ е желателно.

2. Предизвикани от растящия брой международни, глобални и регионални спогодби, насочени към въпросите на околната среда, Протоколът от Монреал относно изтъняването на озоновия слой, Конвенцията от Базел за контрол на трансграничното придвижване и обезвреждане на опасни отпадъци, Конвенциите от Осло и Париж за защита на морската среда, Рамковата конвенция на ООН за изменението в климата (РКООНИК) и Конвенцията за биоразнообразието (КБО) са само някои от примерите на конвенции/договори/споразумения.

3. Глобалните въпроси, свързани с различни аспекти на околната среда са залегнали в международни договора/спогодби, както установява през 2009 г. Програмата на ООН по околната среда (ЮНЕП). Въз основа на скорошни проучвания, оценяването на изпълнението, съответствието и ефективността на многостранните спогодби в областта на околната среда в много случаи е усложнено и затруднено от липса в данните, концептуални затруднения и методологически проблеми. Повечето Върховни одитни институции (ВОИ) със специфичните си правомощия са в уникална позиция да оценят тези пропуски и да докладват на парламентите, както и да информират националната и международна общност относно главния въпрос за наличността и надеждността на данните и информацията, а също и за съответствието и ефективността на държавните политики във връзка с поетите международни ангажменти.

4. (Този параграф е премахнат)

5. (Този параграф е премахнат)

6. (Този параграф е премахнат)

7. Подобни одити на околната среда са важни по две причини. Първо, повечето въпроси, свързани с околната среда имат трансграничен характер. Екологични проблеми като глобалното затопляне, киселинните дъждове и замърсяването на океаните са глобални проблеми. Регионалните екологични проблеми също често надхвърлят националните граници, например качеството на водата в големите реки, рибни запаси и рибарство, разследване на екологични престъпления.

8. Резултатите от 7-мото проучване показаха, че от 1 януари 2009 г. 66% от ВОИ, които взеха участие в проучването, са си сътрудничили с друга ВОИ по въпроси, свързани с околната среда. Интензивността на съвместните контакти изглежда расте, тъй като през 2009 г. половината от анкетираните показват, че имат опит в областта на сътрудничеството. Най-честите отговори на въпроса защо 1/3 от ВОИ не са се ангажирали с кооперативни дейности са:

- а) липса на ресурси (62%);
- б) липса на умения или експертни знания в самата ВОИ (51%) и
- в) липса на партньори (27%).

9. Същото проучване подчертава, че делът на ВОИ, които посочват недостиг на ресурси и умения почти се е удвоил от 2009 г. ВОИ най-вече са се ангажирали с обмяна на информация или опит в областта на одит на околната среда между ВОИ (74%) и сътрудничество с друга ВОИ по одити, свързани с международни екологични спогодби (66%). Тези две области на сътрудничество също оглавяват списъка през 2009.

10. Второ, одитите на околната среда могат да помогнат за развиване на компетентността. На паралелните, координирани или съвместни одити би могло да се погледне като на начин за обмяна на методологии и одитни подходи и трансфер на умения за одит в областта на околната среда между участващите държавите.

11. Координираното от Секретариата на РГООС на ИНТОСАЙ проучване впоследствие беше разпратено на всички членове на ИНТОСАЙ за коментари, при което 32 ВОИ изпратиха отговор. В допълнение, 8 ВОИ бяха вече предоставили своите коментари при предишна възможност, което означава, че общо 40 ВОИ направиха коментар на проучването.

12. Наскоро, резултатите от 7-мото проучване, проведено от РГООС показаха, че нормативните правомощия предоставени на мнозинството от отговорилите ВОИ им дава права да извършват одити на изпълнението, одити на съответствието и финансови одити по въпроси, свързани с околната среда. В същия контекст, мнозинството от ВОИ заявяват, че разполагат с правомощия за извършване на одити на изпълнението (94%), одити на съответствието (91%) и финансови одити (88%) .



13. Следва да се подчертае, че Указание 5203 представлява насоки в помощ на ВОИ за изготвяне на собствени споразумения с други ВОИ, които споразумения отговарят на специфичните им потребности и обстоятелства.

14. Досега, въз основа на базата от данни на РГООС на ИНТОСАЙ, са публикувани общо 71 одитни доклади във връзка с проведени кооперативни одити на околната среда. .

15. През юни 2007 г. четиринадесет (14) ВОИ от шест (6) континента обединиха усилията си в уникално съвместно начинание за одит на програми в областта на измененията на климата, като за първи път работиха в сътрудничество при разработването и извършването на одити на изпълнението на ангажиментите и програмите за смекчаване и адаптиране към изменението в климата на собствените им национални правителства . Сред тях са ВОИ както от развиващите се, така и от развитите държави. Проектът обхваща разнообразна група от ВОИ на: Австралия, Австрия, Бразилия, Гърция, Естония, Индонезия, Канада, Норвегия, Обединеното кралство, Полша, САЩ, Словения, Финландия и Южна Африка – които притежават различно ниво на опит в извършването на одити на държавното управление в областта на изменението на климата.

16. В подкрепа на националните одити, участващите ВОИ разработиха рамков одитен подход, който включва потенциални одитни цели и критерии, както и въпроси, които могат да служат за ръководство на всяка предприета одитна работа. Всяка ВОИ разработи, извърши и докладва на местно ниво националните одити в отговор на приоритетите на своята държава в областта на изменението на климата и в съответствие със собствените си вътрешни практики и стандарти. Координираният одит помогна на участващите ВОИ по отношение на изграждането на капацитет и укрепване на собствените им одити чрез обмен на информация с колегите. Този подход се оказа изключително успешен за постигане на целта за насърчаване и подкрепа на ефективните национални одити на програми в областта на изменението на климата. Правителствата на всичките държави посочиха, че изменението на климата е важен въпрос и че са поели ангажименти за намаляване на емисиите на парникови газове и справяне с въпроса за адаптиране към климатичните промени.

17. Основните цели на настоящото Указание са:

- Определяне на различните видове и характер на кооперативните одити; и
- Определяне на преимуществата и недостатъците на всеки вид кооперативен одит;
- Идентифициране на подходите въз основа на които ВОИ могат да си сътрудничат при извършване на одити на международните спогодби в областта на околната среда;
- Описание на протокол или споразумение за ВОИ, което да се ползва при извършването на одити (планиране, работа „на терен” и докладване).

» **МЕЖДУНАРОДНА СПОГОДБА/СПОРАЗУМЕНИЕ В ОБЛАСТТА НА ОКОЛНАТА СРЕДА**

18. Както беше определено в „Одит на изпълнението на многостранни спогодби в областта на околната среда (МСООС) – първичен документ (Primer) за одитори“, публикуван от ЮНЕП, терминът „многостранна спогодба в областта на околната среда“ или „МСООС“ е доста широко понятие, което се отнася до който и да е от множество международни инструменти с обвързващ характер, чрез които националните правителства се ангажират да постигнат конкретни екологични цели. Подобни споразумения могат да приемат различни форми, като „конвенция“, „договор“, „харта“, „окончателен акт“, „пакт“, „спогодба“, „споразумение“, „протокол“ или „устав“ (на международна организация). Виенската конвенция от 1969 г. относно правото на международните договори дава следното определение на „договор“ – „международно споразумение, сключено между държави в писмена форма и регулирано от международното право, независимо дали споразумението се съдържа в един документ, в два или няколко свързани помежду им документа, а също така независимо от конкретното му наименование“. На практика, обаче, „договор“, „конвенция“ и „споразумение“ често се използват като взаимнозаменяеми понятия. Но независимо от наименованието, Резолюция № 70/2015 на ООН „Да преобразим нашия свят: Програма за устойчиво развитие до 2030 година“ се счита за един от МСООС, които играят важна роля по отношение на политиките, програмите и дейностите на правителствата по света. Повече информация по този въпрос е представена в Указание 5202 Устойчиво развитие: Ролята на ВОИ.

» **ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЗА КООПЕРАТИВНИ ОДИТИ**

19. Кооперативните одити са одити, в които участват две или повече одитни институции. Настоящият материал конкретно се спира на кооперативни одити, извършвани от Върховни одитни институции (ВОИ). Тези одити могат да бъдат разделени на три групи: съвместни, едновременни (или паралелни) и координирани одити.

20. Те се отнасят до дейности, в които са включени няколко държави, напр. одит на финансовата помощ за укрепване на селскостопанската и регионална инфраструктура или на донорско финансиране. Например: одитиране на фонда за борбата с цунами се превръща в общ интерес на множество Върховни одитни институции заради огромните средства, които държавите донори отпускат на държавите пострадали от цунами. Следователно е необходимо да се изготви надежден доклад, който е прозрачен и дава отчет на донорите, които обикновено са набрали средствата от хората. Обаче за дадена държава донор е по-ефективно да включи местни одитори в одитите, извършвани от нейните върховни одитни институции, за да може да вникне по-добре в реалното положение на жертвите на цунами.



21. Указание 9000 – Кооперативни одити между Върховните одитни институции е много добър референтен документ по този раздел, както и „Сътрудничество между Върховните одитни институции – съвети и примери за кооперативни одити” (2007) . Разпоредбите могат да бъдат адаптирани така, че да се отнасят единствено към международните спогодби в областта на околната среда. Предложени са следните теми за всеки вид одит (едновременен/паралелен, съвместен и координиран): Същност, Преимущества, Недостатъци и Примери.

22. Одитите на околна среда на международните спогодби, двустранни или многостранни споразумения могат да се извършват или като:

- одити на съответствието, или като
- одити на изпълнението, които да включват също и съответствие, или
- финансови одити, или
- всеобхватен одит, който е съчетание на първите три вида одити

23. Всеки от подходите има своите основания на базата на обхвата и правомощията на всяка ВОИ. Обаче, въз основа на проучвания, множество ВОИ биха предпочели да приложат подхода за одит на изпълнението, тъй като тази методология е широко използвана и добре позната. ВОИ имат възможност да преценят до каква степен ще включат определени финансови аспекти, като например идентифициране на потенциалните и действителни екологични задължения.

24. Тъй като настоящото Указание има за цел да играе ролята на ръководство за ВОИ при одитиране на международни спогодби в областта на околната среда, което се извършва в сътрудничество с други ВОИ, не се прави препоръка само на един конкретен вид одит; могат да бъдат приложени както одит на съответствието, така и по-широкообхватния одит на изпълнението.

25. Основните принципи за добри практики в одитирането и основните общоприети стандарти (общи стандарти, стандарти за работа „на терен” и стандарти за докладване) са валидни и за двата вида одити. В този смисъл, настоящото издание е насочено единствено към това как биха могли да си сътрудничат ВОИ, както и преимуществата и

недостатъците на всеки вид сътрудничество.

**ФИГ. 1. ПРИМЕР ЗА КООПЕРАТИВЕН ОДИТ**

26. Кооперативен одит на изпълнението относно адаптирането към изменението в климата и управление и стратегии по отношение на риска на Тихоокеанската асоциация на Върховните одитни институции (ПАСАЙ). През октомври 2012 г. по време на 15 конгрес на ПАСАЙ генералните одитори от ПАСАЙ се споразумяха да дадат одобрение за извършване на четвърти кооперативен одит на изпълнението. Решено беше темата да е адаптиране към изменението в климата и управление и стратегии по отношение на риска. Десет ВОИ от осем островни държави в тихоокеанския регион се включиха в одита, а именно: островите Кук, Федеративни щати Микронезия (ФЩМ), щат Кошрай на ФЩМ, щат Понпей на ФЩМ, Фиджи, Палау, Самоа и Тувалу.

**Подкрепа за кооперативните одити**

27. Одитът привлече и Инициативата за развитие на ИНТОСАЙ (ИДИ), Азиатската банка за развитие (АБР) и ПАСАЙ. Сметната палата на австралийския щат Виктория също подкрепи одитните екипи по линия на договореностите за сътрудничество АСГО/ ПАСАЙ. Включена бе и Регионалната работна група по одит на околната среда одити на ПАСАЙ (РРГООС). Секретариатът на Тихоокеанската регионална програма по околна среда (СТРПОС), който е основна заинтересована страна в региона, предостави специализирани технически експертни знания в областта на адаптиране към изменението в климата и мерките за намаляване на риска от бедствия в тихоокеанския регион. По време на одитирането СТРПОС подкрепи одитните екипи и по техническите въпроси, свързани с изменението в климата.

Източник: Доклад от координирания одит на изпълнението в тихоокеанския регион: Адаптиране към измененията в климата и стратегии за управление и намаляване на риска от бедствия, април 2015.

## Г.1 ЕДНОВРЕМЕННИ ОДИТИ

### » Г.1.1 ОПРЕДЕЛЕНИЕ

28. Едновременният одит (или паралелен одит съгласно определението в Указание 9000) е одит, който се провежда почти едновременно от две или повече ВОИ, но всяка ВОИ има отделен одитен екип, а докладването се извършва пред собствения парламент или правителство и то само на констатациите и/или заключенията, отнасящи се до собствената държава .

### » Г.1.2 ПРЕИМУЩЕСТВА

29. Няколко са преимуществата на този вид одит, а именно:

- Правните проблеми, ако изобщо има такива, са минимални, тъй като всяка страна борави със собствената си юрисдикция;
- Ако има проблеми с обмена на информацията, то те са много малко;
- Политическата чувствителност е по-ниска отколкото при съвместен одит;
- Проблеми, свързани с внасянето на доклада в законодателния орган (парламент) или в правителството поради „неподходящ момент“ са елиминирани, тъй като докладът се отнася само до съответната държава на ВОИ;
- Всяка ВОИ разполага с по-голяма свобода при определяне на ресурсите, които ще заделени за конкретния одит;
- Потенциалното напрежение във взаимоотношенията между ВОИ, напр. спорове относно обхвата, съдържанието, наблюденията, ресурсите, крайните срокове, публикуването и т.н. би следвало да е сведено до минимум, ако не и напълно елиминирано;
- Въздействието и новинарската стойност във всяка държава се повишава, при положение, че внасянето се осъществи в разумни срокове (например 6 месеца). Освен това ВОИ биха могли да отбележат в собствените си доклади, че други ВОИ се занимават със същата задача. В случай, че някои от другите ВОИ вече са внесли доклада, може да се направи препратка към направените от тях констатации, въпреки, че е възможно това да се окаже деликатен момент;
- Логистиката е по-лека, тъй като потребностите от пряко съгласуване са много по-малко отколкото при съвместния одит;

- Вероятно ще е по-лесно точните експерти да бъдат привлечени в точния момент.

#### » Г.1.3 НЕДОСТАТЪЦИ

30. Няколко са недостатъците на този вид одит, а именно:

- Съгласно определението на едновременен или паралелен одит, всяка ВОИ ще докладва само на собствения си законодателен орган или правителство и то само наблюденията и/или заключенията, които се отнасят до съответната държава или правителство;
- Цялостното въздействие може да бъде по-малко, както и вниманието, което ще обърнат законотворците, политиците, медиите, екологичните групи и т.н., тъй като отделните доклади на ВОИ най-вероятно ще бъдат внесени на различни дати (което е особено валидно в случаите, когато тези дати съществено се различават). Въздействието ще зависи също и от обхвата на одита;
- При едновременните или паралелни одити има по-малко координация отколкото при съвместните одити; от тук следва, че обхватът им може значително да се различава;
- По-малка е вероятността отделните доклади да обърнат внимание на проблеми, които са общи за държавите;
- Обменът на информация между ВОИ вероятно няма да е толкова добър колкото би бил при съвместните одити;
- По-трудно е да се проведат интервюта с организациите. Интервюираните ще бъдат по-разтревожени, ако различни ВОИ им задават едни и същи въпроси и др. в рамките на няколко интервюта.

31. Извлечените поуки към момента сочат, че едновременните одити са времеемки. Трудно е да се планира предварително при положение, че е необходимо да се вземат решения относно приоритетите на одита и да се интегрират с другите приоритети и на двете ВОИ. В същото време, подходът за извършване на едновременен одит при този конкретен одит засега води към повече констатации отколкото в случай, че всяка държава проведе самостоятелно независим одит.

#### » Г.1.4 РАЗНИ

32. Ако, в резултат на извършен одит, дадена ВОИ установи несъответствие с някоя международна спогодба от страна на държава, които не са сред държавите участващи в конкретния одит, всяка участваща ВОИ ще трябва да реши дали и как да привлече вниманието към това несъответствие на собствения си законодателен орган или правителство, както и вниманието на ВОИ от засегнатите държави, които обаче не участват в конкретния одит. Нещо повече, в случаите,



когато ВОИ идентифицира несъответствие с международните спогодби от страна на собствената си държава, тази ВОИ също ще трябва да реши как да докладва публично това несъответствие.

33. Едновременен одит обикновено е предпочитания подход, когато са налице множество различия между участващите ВОИ, например правни затруднения във връзка с различни дати на внасяне на докладите в съответните законодателни органи или правителства, или пък, когато сътрудничеството се отнася до деликатни екологични и политически въпроси.

» **Г.1.5 ПРИМЕРИ НА ЕДНОВРЕМЕННИ/ПАРАЛелни одити**

34. Добър пример в този смисъл е кооперативният одит на изпълнението (КОИ), проведен от Тихоокеанската асоциация на Върховните одитни институции (ПАСАЙ) в периода 2011- 2012 г. Акцентът бе върху дейностите на основни агенции във всяка от държавите – членки на ПАСАЙ. Сред тези агенции са органите или министерствата, отговорни за управление на рибното дело, както и за наблюдение и реакция на морските райони. Целта беше всяка участваща ВОИ да докладва направените от нея констатации в рамките на своята юрисдикция, като на по-високо ниво да бъде включена и регионалната гледна точка в доклад, който прави преглед на целия регион – става дума за Регионалния тихоокеански доклад от кооперативния одит на изпълнението: управление за устойчиво рибарство в ПАСАЙ от 2013 г.

35. Програмата на КОИ беше проведена в рамките на Тихоокеанската регионална одитна инициатива (ТРОИ). Основна задача на ТРОИ е изграждане на капацитет у отделните ВОИ посредством участие в кооперативни одити на изпълнението и кооперативни финансови одити. Това съответства на стратегическата цел на ИНТОСАЙ за по-голямо сътрудничество между ВОИ. На конгреса на ПАСАЙ през 2008 г. генералните одитори взеха решение първата КОИ програма да бъде с екологична насоченост. Това отговаряше добре на работния план на РГООС на ИНТОСАЙ, чиято цел е да улеснява едновременните, съвместните или координираните одити във всеки от регионите на ИНТОСАЙ, в това число и ПАСАЙ.

36. Главната цел на ТРОИ е да повиши нивото на публичния одит в тихоокеанския регион до уеднаквен висок стандарт. За да постигне тази цел един от заложените крайни резултати за ТРОИ е изграждане и поддържане на капацитета чрез провеждане на кооперативни одити от участващите ВОИ от тихоокеанския регион.

37. В работната програма на ТРОИ е отбелязано, че капацитетът на различните ВОИ в региона варира, но всички те са изправени пред сходни предизвикателства по отношение на капацитета на човешките ресурси. В стремежа за справяне с този проблем, една от използваните стратегии е изграждане на капацитет за одит на изпълнението на

базата на сътрудничество (съгласуван подход). Този компонент на работата на ТРОИ се явява в подкрепа на кооперативните одити на изпълнението, които генерират отделни национални доклади и регионален доклад-преглед от страна на генералните одитори от тихоокеанския регион с акцент върху управление за устойчиво рибарство, като тази тема беше предпочетена за одита въз основа на научна информация, че някои видове риба тон са подложени на натиск в западния и централен Тих океан (ЗЦТО) поради неустойчиви риболовни практики.

38. Девет ВОИ, членуващи в ПАСАЙ участваха в одита. Одитните екипи работиха заедно във фазата на планирането и докладването на одита, като използваха подхода на партньорската проверка. Получиха подкрепа от експерт-консултанти, включително и национална подкрепа по време на работата „на терен“, одитния анализ и изготвяне на докладите. Полезна беше и осигурената електронна комуникация между консултантите и членовете на екипите.

39. Общото одитно заключение беше, че при повечето от одитираните тихоокеански островни държави е налице необходимост от укрепване на договореностите в областта на управлението на риболова на риба тон във връзка с множество международни, регионални и под-регионални спогодби за управление на рибарството, както и че тихоокеанските островни държави трябва да спазват задълженията си в този смисъл.

## Г.2 СЪВМЕСТНИ ОДИТИ

### » Г.2.1 ОПРЕДЕЛЕНИЕ

40. Съвместен одит е одит, който се извършва от един одитен екип, сформирани от одитори от две или повече ВОИ, които изготвят един-единствен съвместен одитен доклад за публикуване във всички участващи държави.

### » Г.2.2 ПРЕИМУЩЕСТВА

41. Някои от преимуществата на този вид одит са както следва:

- Обхватът може да бъде по-добре координиран и насочен отколкото при едновременните одити;
- Обменът на информация, методология и т.н. е по-добър;
- Обикновено е по-лесно да се организират съвместни отколкото индивидуални интервюта. Логистиката, свързана с

назначаването на едно интервю вместо две или повече е по-лесна както за интервюиращите, така и за интервюираните;

- Съвместните интервюта ще бъдат по-приемливи за интервюирания, тъй като няма да им се налага да отговарят на едни и същи въпроси в последователни интервюта с различни ВОИ;
- Достоверността, както евентуално и въздействието на доклада вероятно ще бъдат по-големи, когато ВОИ комуникират като един общ орган, а не отделни (вж. също и недостатъците);
- В одита могат да бъдат включени и други гледни точки, което евентуално да доведе до повече констатации;
- Докладването би могло да бъде по-добре фокусирано (вж. също и недостатъците);
- Съвместният доклад би могъл да има по-голямо въздействие и да привлече повече внимание от страна на законотворците, правителствата, медиите, екологичните групи, индустрията и т.н, тъй като поставя акцент върху всички страни, които са одитирани и общите им проблеми, като напр. риск за здравето и безопасността на хората или околната среда. Това също би могло да зависи и от обхвата на одита.

#### » Г.2.3 НЕДОСТАТЪЦИ

42. Някои от недостатъците на този вид одит са:

- Въпросите, които са политически чувствителни в участващите държави може да се различават, а това трябва да се има предвид;
- Възможната необходимост от балансиране на одитната независимост на всяка отделна ВОИ, която участва в съвместен одит, спрямо боравенето с материала или констатациите, може да предизвика трудности за някой от участниците в собствената му юрисдикция;
- Трудности при гарантиране, че обхватът на съвместните доклади е в рамките на правомощията на всяка от участващите ВОИ;
- Възможно е да се появят правни затруднения, когато датите за внасяне при съответните законодателни органи или правителствата са различни;
- Компромисите във връзка с постигането на консенсус в работните групи (одитните екипи) биха могли да отслабят или да повлияят отрицателно върху логистиката, обхвата, методологията, ресурсите, графика, констатациите, докладването, прегледа на документите на другите институции и т.н.; следователно е необходимо да се установи механизъм за разрешаване на спорове по подобни въпроси;
- Рискът от поява на напрежение във взаимоотношенията между

участващите ВОИ е по-голям;

- Различия в мненията на ВОИ, като например противоречащи си заключения в окончателния доклад, независимо дали са малки или по-големи, биха могли да намалят доверието към доклада и към ВОИ;
- Докладването на съвместен одит би могло да е по-общо, тъй като одиторите, участващи в работните групи (одитните екипи) може да опитат да публикуват единогодушен доклад, поради което да избегнат някои конкретни наблюдения, или пък да смекчат констатациите и/или заключенията по които вероятно не би се постигнало единогодушно съгласие;
- При положение, че наблюденията и/или заключенията са от прекалено общ характер, доверието към доклада и към ВОИ може да спадне;
- Логистиката и организацията ще бъдат по-сложни, което ще има сериозно отражение върху разходите за одита (т.е. за координацията).

#### » Г.2.4 РАЗНИ

43. Недостатъците могат да бъдат сведени до минимум чрез провеждане на съвместни одити в рамките на конкретни географски региони, напр. сътрудничество между ВОИ в скандинавските страни, между ВОИ на САЩ и Канада, между ВОИ на държавите от Латинска Америка и т.н. Географските региони на ИНТОСАЙ – АФРОСАЙ, АРАБОСАЙ, АСОСАЙ, КАРОСАЙ, ЕВРОСАЙ, OLACEFS и ПАСАЙ също дават възможност за групиране (това, разбира се, ще важи и ако ВОИ извършват едновременни одити).

44. Извършването на съвместни одити в рамките на конкретни географски региони може да намали разходите и да опрости логистиката, а и да облекчи избора на най-подходящите за одит на околната среда международни спогодби (общи въпроси или проблеми).

#### » Г.2.5 ПРИМЕРИ ЗА СЪВМЕСТНИ ОДИТИ

45. На осмата среща на Специализираната техническа комисия на OLACEFS (КОМТЕМА), проведена през април 2009 г. в Буенос Айрес, Аржентина, участниците се споразумяха да проведат кооперативен одит за проверка на съответствието на регионалните правителства с ангажиментите, произтичащи от Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата (РКООНИК). В проекта бяха включени ВОИ от девет държави: Аржентина, Бразилия, Колумбия, Коста Рика, Ел Салвадор, Хондурас, Панама, Парагвай и Перу. Бразилската ВОИ

координира съвместния одит заради участието си в кооперативния международен одит относно изменението на климата, оторизиран от РГООС на ИНТОСАЙ и ръководен от ВОИ на Канада.

46. В подкрепа на националните одити беше разработен рамков одитен подход, сходен на подхода, възприет по време на координирания от РГООС на ИНТОСАЙ международен одит. ВОИ на Аржентина, Ел Салвадор и Парагвай използваха също и публикацията на РГООС от 2010 г. „Одитиране на отговора на правителствата на измененията в климата“, за да разработят своите одитни критерии. Всяка ВОИ разработи, извърши и докладва вътре в страната си национални одити, в отговор на приоритетите на съответната държава относно изменението на климата и в съответствие със собствените си вътрешни практики и стандарти. Темите засягаха управление на усилията във връзка с изменението на климата, разработване и комуникация на списъци с парникови газове и разработване и изпълнение на политики за смекчаване и адаптиране.

47. След приключването на всички отделни одити, през май бе проведена среща в Лима, Перу за обсъждане на съвместния доклад. Този доклад беше официално публикуван през октомври 2011 г. по време на XXI Генерална асамблея на OLACEFS във Венецуела.

### Г.3 КООРДИНИРАНИ ОДИТИ

#### » Г.3.1 ОПРЕДЕЛЕНИЕ

48. Третият вариант е координиран одит, който е или съвместен одит с отделни национални одитни доклади (както беше описано при едновременните одити), или е едновременен одит с един-единствен международен съвместен одитен доклад, в допълнение към отделните национални доклади, или пък е някаква хибридна форма на сътрудничество - между съвместен и едновременен одит.

#### » Г.3.2 ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТЪЦИ

49. Използването на този вид одит би могло да елиминира или сведе до минимум някои от недостатъците, споменати във връзка както с едновременните, така и със съвместните одити. Подобен одит е особено полезен по отношение на проблеми с юрисдикцията, произтичащи от различия в правомощията на различните ВОИ, което може да даде отражение върху това как и кога следва да бъдат докладвани определени наблюдения/заключения. В този смисъл, ще са нужни допълнителни средства и време за изготвянето на

националните одитни доклади и съвместния доклад.

50. Нещо повече, тъй като координираният одит е комбинация от едновременен и съвместен одит (или обратното), при него следва да има по-голяма гъвкавост по отношение на самото сътрудничество.

Поради това използването на този вид одит би било благоприятно/за предпочитане, когато ВОИ желаят за натрупат повече опит в областта на международното сътрудничество като цяло.

### » Г.3.3 ПРИМЕРИ ЗА КООРДИНИРАНИ ОДИТИ

51. Координираният одит на прилагането на Европейския регламент относно превози на отпадъци, извършен от осем ВОИ от Европа през 2012 г., е добър пример, който илюстрира как координираните одити са отличен подход по отношение на трансграничните екологични въпроси. Екипът включи ВОИ на България, Гърция, Унгария, Ирландия, Полша, Норвегия, Нидерландия и Словения. Одитът показва, че всичките осем държави прилагат Европейския регламент за превоз на отпадъци и по принцип са в съответствие с формалните изисквания по изпълнението. Обаче одитът показва също, че са налице сериозни слабости и предизвикателства по отношение на практиките на прилагане на регламента.

52. Навременно представяне на докладите, различия в прилагането, разлики в ресурсите и поддръждането на приоритетите, както и различия в категоризирането на отпадъците се оказаха само някои от проблемите, установени по време на координирания одит. Въз основа на идентифицираните проблеми, участващите ВОИ направиха няколко препоръки сред които: а) разработване на стратегически план за прилагане на Европейския регламент относно превози на отпадъци; б) заделяне на подходящи ресурси във връзка с рисковете от незаконен превоз; и в) консолидиране и задълбочаване на международното сътрудничество с цел развиване и усвояване на добри практики. Докладът се превърна в източник на информация за Европейската комисия във връзка с оценката на регламента.

53. Друг пример на този вид одит е одита, извършен през 2010 г., когато ВОИ на Ботсвана започна одит – „координация на прилагането на Конвенцията на ООН относно изменението на климата и свързания с нея Протокол от Киото.”

54. Основната цел на одита бе да се оцени дали правителството на Ботсвана в лицето на Департамента по метеорологични услуги (ДМУ), в сътрудничество с Националния комитет по изменения в климата, координира по подходящ начин прилагането на Рамковата конвенция на ООН относно изменението на климата и свързания с нея Протокол от Киото. Методологическият подход съответстваше на указанията на РГООС на ИНТОСАЙ от 2010 г. относно одитиране на реакцията на правителството към климатичните промени.

55. Това са някои от основните констатации на одита:

- Не съществува всеобхватна политика относно изменението на климата, която да хармонизира различните елементи на законодателната рамка с отражение върху политиката в областта на климатичните изменения. Подобна политика би помогнала за интегриране на целите относно изменението на климата в подходящи политики, насочени към енергетиката, бизнеса, транспорта, домакинствата, селското и горско стопанство, използване на земята и публичните сектори.
- Не съществува дългосрочен план за действие за успешно изпълнение на ангажиментите, поети във връзка с Конвенцията. Подобен план би поставил конкретни цели и подробни показатели на изпълнението във връзка с постигане на ангажиментите в областта на изменението на климата, ще бъдат идентифицирани и целите, които трябва да бъдат постигнати съобразно всеки ангажимент, заедно с идентифициране на разходите и ползите от изпълнението.
- ДМУ изпитва затруднения с периодичното актуализиране и публикуване на националните списъци на антропогенните емисии по източник и абсорбирането от поглътителите на всички парникови газове, така както се изисква от Конвенцията.

56. Одитът идентифицира също силните страни и ограниченията на координационния процес за прилагане на РКООНИК и Протокола от Киото и препоръчва Националния комитет по изменения на климата да бъде овластен, така че ефективно да изпълнява задълженията си във връзка с координацията.

57. Някои от препоръките призовават за:

- разработване на политика относно измененията на климата, която да е насочена към критичните области, така както са описани в РКООНИК и Протокола от Киото;
- разработване на Национална рамка от планове, която гарантира, че съответните заинтересовани страни интегрират въпросите, свързани с изменението на климата в своите планове за развитие, като по този начин превръщат намаляването на риска, произтичащ от това изменение в свой приоритет;
- периодично актуализиране и публикуване на списъци на антропогенните емисии по източник и абсорбирането от поглътителите на всички парникови газове, които не се контролират от Протокола в Монреал, като се използват сравнителните методологии, съгласувани по време на Конференцията на страните.

Таблица 1

Характеристики на видовете кооперативни одити			
Видове кооперативни одити	съвместен одит	координиран одит	едновременен (или паралелен) одит
Екип	съвместен одитен екип	национален одитен екип за всяка ВОИ, заедно с определена координираща структура	национален одитен екип за всяка ВОИ
Одитен подход (обхват, въпроси, методи)	еднакъв за всички участващи ВОИ	координиран/ хармонизиран до известна степен, но са възможни разлики между ВОИ	независимо избран от всяка ВОИ
Доклад	само един съвместен одитен доклад	национални доклади и/ или съвместен одитен доклад	само национални доклади



#### Г.4 КОНЦЕПЦИЯ ЗА ОБМЕН НА ЗНАНИЯ

58. Важно е ВОИ да могат да обменят информация и да осъществяват взаимен трансфер на знания в областта на околната среда. Това би могло да става и без директно участие в съвместен, координиран или едновременен одит. Но практическият опит от извършване на одити по екологични въпроси заедно с колеги от други държави води до по-ефективен обмен на знания.

59. Реализирането на съвместни одити може да се окаже по-трудно поради изброените по-горе причини. Но и едновременните одити ще срещат трудности в извършването, при положение че участващите ВОИ реално нямат желание да работят заедно. Както винаги, когато става дума за сътрудничество в която и да е област, личностните характеристики на лицата, които участват ще бъдат решаващи за постигане на приемливи резултати от едновременните, координирани или съвместни одити.

60. ВОИ трябва също да обърнат сериозно внимание на политическите фактори, когато става дума за екологични ангажменти, особено на фактори, свързани с индустриалния и/или финансов сектор, които има вероятност да се противопоставят. ВОИ следва да са наясно с културните различия като история, религия, политическа система и местни езици. Подобни разлики биха могли да дадат отражение върху начина по който се извършват и докладват одитите (съвместни, координирани или едновременни) и колко времеемки ще се окажат.

61. Във всички случаи, налице са и предимства, и недостатъци на всеки от видовете одит, както беше описано вече. Който и вид одит да бъде избран, участващите страни трябва искрено да желаят да си сътрудничат в името на общата цел.

## Д.1. СЪПКИ В КООПЕРАТИВНИТЕ ОДИТИ НА МЕЖДУНАРОДНИ СПОГОДБИ В ОБЛАСТТА НА ОКОЛНАТА СРЕДА

62. В много случаи необходимостта от одит на международна спогодба в областта на околната среда се появява в рамките на определен географски периметър, тъй като държавите, които са най-засегнати от дадена трансгранична екологична ситуация или проблем са страни, разположени в близост една до друга.

63. Както вече стана дума, сътрудничеството между ВОИ, например в един от географските региони на ИНТОСАЙ, не само че ще намали разходите за извършване на одити на околната среда, но и ще улесни ВОИ в избора на спогодби, които са най-подходящи за кооперативен одит. В този смисъл, ВОИ биха могли да приложат постепенен подход, стъпка по стъпка, в планирането или извършването на одита на международни спогодби в областта на околната среда. Освен това, ВОИ решават и към коя от стъпките да насочат повече усилия, за да постигнат успех в кооперативния одит.

### » Д.1.1 СЪПКА ЕДНО – ПЛАНИРАНЕ НА ОДИТИ

64. График / План за действие - планирането на момента за извършване на одита/одитите е изключително важен елемент на плана на одита. Когато одитът се основава на официално споразумение между участващите ВОИ, най-вероятно ключовите точки, като основните стъпки във връзка с работата, продължителност/ форма на приключване на всяка стъпка, ще залегнат в това споразумение. Степента на прецизност и ангажираност с графика също ще зависи от формата на одита.

65. За да бъде в състояние да обедини усилията си с други ВОИ в подобен тип сътрудничество, необходимо е всяка ВОИ да извърши някои предварителни проучвания или проверки. Сред тях са:

- Кои спогодби да бъдат одитирани;
- Как и къде може да се получи информация за тези спогодби;
- Дали съответствието ще се измерва или оценява;
- Съществува ли одитен риск за ВОИ (обхват и характер);

- Дали подобен одит може да включи и други ВОИ; и
- Ниво на интереса от страна на ВОИ въз основа на неформални дискусии с подходящите ВОИ;
- Дали участието в кооперативен одит носи добавена стойност по отношение на одитния доклад, планирането и обмена на експертни знания или разходи.

66. Освен определянето на спогодбите, които ще бъдат предмет на одита и дали в подобен одит следва да участват и други ВОИ, всяка ВОИ трябва да реши какъв ще бъде обхвата, характера, графика и вида на одита и осъществимостта му.

67. Както беше отбелязано по-рано, всяка ВОИ би могла да одитира която и да е международна спогодба, стига да я сметне за подходяща. Обаче, ВОИ би следвало да се насочат към одитиране на тези международни спогодби, за чието спазване държавите са поели ангажимент (т.е. са ратифицирали) и съответно дали всяка от държавите е изградила необходимите структури, законодателство, стратегии, планове за прилагане, механизми за съответствие и изпълнение, процедури за докладване и наблюдение във връзка с прилагането на съответната спогодба. След което, ВОИ установяват дали има пропуски във вътрешния държавен контрол върху прилагането на конкретната спогодба и правят препоръки в този смисъл.

68. Избраните спогодби следва също да имат потенциал, който дава възможност одитът – независимо дали едновременен, координиран или съвместен, да постигне определени резултати, като от една страна, да внесе промяна от екологична гледна точка, а от друга, да има принос за обмена на информация и опит.

69. Одитът следва, ако не друго, то като минимум да бъде одит на съответствието, но би могъл да бъде разширен и да включи и одит на изпълнението. Одитът на съответствието следва да установи дали дадена държава изпълнява (съответствие) или не изпълнява (несъответствие) задълженията и/или ангажиментите си, които произтичат от одитираните спогодби, въз основа на следните елементи:

- Наличие на подходящи норми и разпоредби, които са свързани със спогодбите; и
- Оценка на съответствието на държавата с приложимите норми и разпоредби и със самата спогодба.

70. Определение на одит на изпълнението е дадено в одитните стандарти на ИНТОСАЙ и се отнася до одит на икономичността, ефикасността и ефективността и обхваща:

- Одит на икономичността в административната дейност в съответствие със добрите административни принципи и практики и

политики на управление;

- Одит на ефикасността в ползването на човешки, финансови и други ресурси, в това число проверка на информационните системи, мерките във връзка с изпълнението и мониторинга, както и процедурите, прилагани от одитираните обекти за отстраняване на установените недостатъци; и
- Одит на ефективността на изпълнението по отношение на постигането на целите на одитирания обект, както и одит на реалното спрямо планираното въздействие на дейностите.

71. По отношение на екологичните въпроси – те, от своя страна, са дефинирани и описани в съответствие с препоръка 1 от подтема 1 А от Изявлението от Кайро (рамков подход) и обхващат:

- Аспекти на финансите, съответствието и изпълнението в определението за извършване на екологичен одит; и
- Концепцията за устойчиво развитие като елемент на определението, само дотолкова доколкото тя е част от управленската политика и/или програма, която ще бъде одитирана.

72. Най-важно е да се направи дълбочинен анализ на несъответствието с най-значимите международни спогодби в областта на околната среда, напр. тези, които се отнасят до прясната вода, замърсяването на водните басейни или изменението на климата.

73. ВОИ сами трябва да решат дали желаят да си сътрудничат с други ВОИ въз основа единствено на предварителни проучвания или проверки, или пък биха предпочели да извършат оценка на съответствието на своята държава със спогодбата преди да влязат в сътрудничество с други ВОИ.

#### » **Д.1.2 СТЪПКА ДВЕ – ИЗВЪРШВАНЕ НА ОДИТИТЕ**

74. С цел оптимизиране и облекчаване на усилията, свързани с одита, ВОИ решава или да започне сътрудничество преди да е извършила сравнително проучване на съответствието на собствената си държава с разпоредбите на международните спогодби в областта на околната среда, или пък, при положение, че вече е установено несъответствие, необходимостта от някакъв вид официално споразумение между ВОИ, участващи в едновременен, координиран или съвместен одит, е напълно очевидна.

75. Това споразумение или протокол следва да засяга въпроси от типа на: характер на одита, стандарти на докладване, график, разпределение на персонала и другите ресурси, включително и финансови договорености. Нещо повече, следва да включва и указания относно разрешаването на възникнали различия по отношение на обхвата, наблюденията, препоръките, заключенията и т.н.

76. Наистина, решението за сключване на споразумение и текста, който ще включва то, зависи изцяло от участващите ВОИ. Но използването на подобно споразумение е важно, за да се гарантира, че всички страни са напълно наясно със своите отговорности. Освен това, споразумение от този тип ще предостави механизъм, който вероятно ще изгради добри работни взаимоотношения между участващите ВОИ и така ще бъдат постигнати по-добри одитни резултати.

77. Следните точки би могло да залегнат в какъвто и да е тип споразумение между ВОИ, които извършват едновременни, координирани или съвместни одити:

- Наименования на участващите ВОИ;
- Вид на одита – едновременен/паралелен, координиран или съвместен;
- Определение на вида на одита, който ще извършва, в случай, че се различава от определенията, дадени в настоящия документ;
- Наименование на спогодбата и/или конкретен раздел/и, които ще бъдат одитирани;
- Информация относно състава на одитния екип/и, както следва:
  - Брой на представителите;
  - Длъжност на всеки от представителите;
  - Квалификация на всеки представител, включително и образователен ценз и опит; и
  - Проверка от съображения за сигурност (ако е уместно).
- Имена на ръководителя/ръководителите на проекта/екипа. При съвместните одити е желателно само една от ВОИ да бъде определена за ръководител на проекта/екипа;
- Разпределение по ВОИ на ресурсите, като часове, пари, текстообработващи услуги, консултант, специалисти и т.н.;
- Как тези ресурси ще бъдат одобрени от участващите ВОИ;
- Характер на одита (за съответствие и/или на изпълнението);
- Цели, обхват, критерии и методология на одита;
- Метод на одобряване на одитните цели, обхват и т.н.;
- Линия на действие във връзка със събирането на одитни доказателства;
- Метод и характер на съгласувателните процедури с одитираните организации;

- Метод и характер на проверката за гарантиране на качеството;
- Начална и крайна дата на одита и по-значимите междинни етапи;
- Езици и оформление на първоначалните и окончателните документи;
- Кои ВОИ ще отговарят за изготвянето на докладите или конкретните раздели на доклада
- Кой ще отговаря за превода на отделните раздели на доклада/ докладите на езиците на другите ВОИ;
- Сформиране и състав на управителния съвет на одита

Заданието за нуждите на УС може да включва следните точки:

- Цели на одита;
  - Обхват;
  - Критерии;
  - Методология;
  - Характер на приложимите одитни стандарти;
  - Характер на одитните стандарти, които ще се използват;
  - Осигуряване на персонал;
  - Разпределение на другите ресурси;
  - Съдържание на доклада/докладите, включително и препоръките, ако има такива;
  - Уточняване на констатациите;
  - Срокове;
  - Обща стойност на одита;
  - Разрешаване на несъгласия по която и да е от гореизброените точки;
  - Други специфични въпроси във връзка с конкретните одитни мисии.
- Културни особености;
  - Достъп до и публикуване на информация по време на одита – на кого, къде, ограничения, съображения за сигурност и т.н.;
  - Дата на публикуване на доклада/докладите и условия за предоставянето му/им на законодателните органи и правителства –

кога, къде и как;

- Съобщения за пресата;
- Естество на проверката по съображения за сигурност, ако е уместно;
- Бъдещи стъпки, ако има такива – кога, къде и как;
- Физическо местоположение, осигуряване на офисно пространство, услуги и т.н.;
- Други подходящи точки, които ще улеснят извършването на одита и докладването на резултатите;
- Модификации или изменения – ако е необходимо.

78. Както вече беше отбелязано, решението за сключване на споразумение и текста, който ще включва е изцяло в ръцете на участващите ВОИ. Независимо от това, при положение, че участващите ВОИ не притежават достатъчно опит в областта на международното сътрудничество, добре е да се откажат от включването на прекалено много елементи в споразумението. С други думи, споразумението се обуславя от опита на различните ВОИ в областта на международното сътрудничество, както по принцип, така и в областта на екологията. По отношение на текста на евентуално споразумение за одит, ВОИ могат да направят справка с Приложение 4 на актуализираната версия на Указание 9000 .

79. Следва да подчертаем, че при докладване на евентуални нередности или примери на несъответствие с международни спогодби в областта на околната среда, ВОИ трябва да третират констатациите с подходящото ниво на чувствителност на информацията, както вътрешно, така и външно.

80. Поради различията в одитния подход и правната структура на ВОИ, не всички одитни стандарти ще бъдат приложими към всички аспекти на работата на всички участващи ВОИ. Следователно, ВОИ следва да са наясно с различните роли и отговорности, които съществуват при тях, когато осигуряват персонал за одитния екип във връзка с извършването на едновременен, координиран или съвместен одит.

#### » **Д.1.3 СТЪПКА ТРИ – ДОКЛАДВАНЕ НА ОДИТИТЕ**

81. Решаваща стъпка в цялата последователност е изготвянето на доклад въз основа на доказателствата, установени при извършването на одита. Това е от решаващо значение, защото трябва да бъде отразен националният характер на всяка участваща ВОИ, както и да съдържа всеобхватна информация по одитираните въпроси, за да се постигне по-голям ефект от одита.

82. Съгласно Указание 9000, докладването на кооперативните одити може да стане под формата на национални одитни доклади или на документ, който е изготвен съвместно. На базата на практическия опит, натрупан от предходни кооперативни одити в региона на OLACEF, тази стъпка би могла да включва дейности като:

- Среца за представяне на резултата от одита;
- Предоставяне на окончателните доклади. Интегриране на основните послания в съвместния доклад;
- Изясняване на констатациите и предложения за интегриране на съвместните резултати;
- Определяне на структурата на съвместния доклад;
- Определяне и включване на добрите практики, установени в одитните резултати.

#### » **Д.1.4 СЪПКА ЧЕТИРИ – ОЦЕНКА НА ОДИТИТЕ**

83. След приключване на одита следва да бъде извършена систематична оценка на изпълнението на самия одит. Освен всичко друго, подобна оценка следва да включи и опита в прилагането на всеки вид одит, особено на преимуществата и недостатъците. Оценката следва да се направи и за да бъде обобщена важната информация във връзка с планирането и изпълнението на извършената одитна работа.

84. Това може да бъде разгледано и като полезен начин за предоставяне на информация и поуки относно това как да си сътрудничат ВОИ при одитиране на международни спогодби в областта на околната среда в идните години, в това число и как да се прецени и избере подходящия вид одит. Нещо повече, оценки от този тип са важни и за предприемане на последващи стъпки.

## **Д.2 РОЛЯ НА ИНТОСАЙ И ОДИТОРИТЕ ПО ЕКОЛОГИЧНИ ВЪПРОСИ В КООПЕРАТИВНИТЕ ОДИТИ**

### » **Д.2.1. РОЛЯ НА ИНТОСАЙ КАТО „БРОКЕР”**

85. Ако приемем най-общия превод на „брокер”, в настоящия контекст думата брокер може да бъде дефинирана като лице/ организация, която опосредства или действа като посредник или връзка. Идеята за „брокера” произлиза от препоръка 3 на подтема 1.Б на Изявлението от Кайро, съгласно което ИНТОСАЙ ще насърчава ВОИ да си сътрудничат при одити на международни спогодби в областта на околната среда винаги, когато е възможно. Това означава, че ИНТОСАЙ ще направи всичко по силите си, за да популяризира кооперативните



одити.

- Функцията на посредника (брокера) може да се разгледа като насърчаване на извършването на едновременни, координирани или съвместни одити на международни спогодби. Това може да бъде реализирано посредством предоставяне на информация, която улеснява ВОИ в избора на спогодба, която подлежи на одитиране, както и при намирането на партньори в одита. Задачата, свързана с предоставяне на информация относно международните спогодби в областта на околната среда е напълно подходяща за „брокера“;
- Интересът на ВОИ за участие в кооперативни одити;
- Предпочитани спогодби за одит; и
- Интензивност на желаното сътрудничество.

86. Интернет страницата на РГООС на ИНТОСАЙ (<http://www.environmental-auditing.org>), би могла да играе важна роля във функцията по посредничество. Реално, тя вече го прави в някои отношения. РГООС би могла например да събира и публикува примери на международни спогодби в областта на околната среда, които представляват подходящ предмет на кооперативни одити. Стъпка в тази посока беше предоставената информация относно международни спогодби в областта на околната среда чрез интернет страницата на Работната група.

87. Интернет страницата може да бъде разширена по начин, който да включи и други въпроси и, при необходимост, структурата може да бъде променена, за да отрази нови теми или функции. Интернет страниците на отделните ВОИ също могат да играят важна роля чрез предоставяне на информация за конкретни одити на международни спогодби в областта на околната среда. Може също да бъде направен списък на одитите на международни спогодби в областта на околната среда въз основа на данните, получени от наскоро попълнените от ВОИ анкети. В интернет страницата и към гореспоменатия списък може да бъде приложена библиография.

#### » **Д.2.2. РОЛЯ НА ОДИТОРИТЕ ПО ЕКОЛОГИЧНИ ВЪПРОСИ**

88. Работата на одиторите по екологични въпроси е безценен източник на независима, легитимна и достоверна информация, която оценява ефективността и ефикасността на националната политика в областта на околната среда. Тази информация не само че може да се ползва за целите на докладите на Глобалната екологична перспектива (ГЕП) на глобално, регионално, под-регионално и национално ниво, но може да има важен принос към цялостния мандат на ЮНЕП за преглед на глобалната екологична ситуация. Насърчаваме РГООС да продължи работата си за популяризиране на одита на околната среда по възможно

най-всеобхватен и интегриран начин, като не забравя и ограниченията, присъщи на изключително разнообразните национални системи .

### Д.3 ОБМЕН НА ИНФОРМАЦИЯ

89. Една от задачите на РГООС на ИНТОСАЙ е да способства за обмена на информация и опит между ВОИ. Важността на тази задача бе неколккратно подчертана по време на XV ИНКОСАЙ в Кайро, Египет през 1995 г., където беше отправена препоръка РГООС на ИНТОСАЙ да продължи да събира информация във връзка с одитите на околната среда и да предоставя тази информация на заинтересуваните членове на ИНТОСАЙ (за справка Изявлението от Кайро, стр. 5).

90. Нещо повече, беше препоръчано още, РГООС на ИНТОСАЙ да обмисли различни варианти за разработване на способности в подкрепа на обучения и обмен на информация и опит между ВОИ в областта на одита на околната среда (за справка Изявлението от Кайро, стр. 8).

91. Множество са начините за обмен на подобна информация, като се започне с прекия контакт между ВОИ – чрез традиционните канали за комуникация, или чрез интернет/онлайн – и се стигне до информационни бюлетини от типа на Greenlines, координиран от Службата за отчетност на американското правителство (ДСО)/ВОИ на Съединените американски щати, от името на РГООС на ИНТОСАЙ. Всички тези разнообразни методи за събиране и/или разпространение на информация следва да се разглеждат като ценни инструменти от онези ВОИ, които желаят да се възползват от работата и опита на своите колеги.

92. (Този параграф е премахнат)

93. (Този параграф е премахнат)

94. Одитните стандарти, заедно с другите общи стандарти на ИНТОСАЙ, могат да се прилагат и по отношение на одита на околната среда. И както вече стана дума, международните одитни стандарти и техниките, както за одит на съответствието, така и за одит на изпълнението, също са приложими при извършване на одити на международни спогодби.

95. Все пак е възможно да се наложи да се ползват експерти за някои части от работата „на терен“. ВОИ могат да се възползват от разнообразните международни усилия за разработване на стандарти от типа на ISO 14000- Управление на околната среда или EMAS (Схема за управление по околна среда и одит на Европейския съюз).

96. Що се отнася до актуалната методология за ползване, бихме ви насочили към „Указания за извършване на одити на дейности с екологична насоченост“, разработени от ВОИ на Нова Зеландия (координатор), Южна Африка, Естония, САЩ, Обединеното кралство и Европейската сметна палата, както и към „Одитиране на изпълнението на многостранните спогодби в областта на околната среда (МСООС) – първичен документ (Primer) за одитори.

97. В този раздел ще хвърлим светлина върху някои от ролите и отговорностите на ВОИ, по-конкретно когато разликите в правомощията и юрисдикцията имат отражение върху мандата и характера на одита, стандартите, които се ползват и методите за докладване пред законодателните органи или правителствата.

98. Например, генералният одитор за Канада притежава само федерални одитни отговорности, което означава, че тази ВОИ не може да извършва одит на организации на провинциалните или общински власти или на частния сектор. За сравнение, ако орган на общинската или местна власт в Норвегия получи безвъзмездна помощ от национален орган, Службата на главния одитор на Норвегия разполага със свободен достъп до цялата информация, свързана с отпуснатата безвъзмездна помощ и следователно има също правомощията да извърши одит на въпросните средства. Това право на проверка включва също и частния сектор.

99. Нещо повече, структурата и организацията на ВОИ също има значение за сътрудничеството ѝ с други ВОИ. Например, някои одитни стандарти може и да не са приложими към дадени части на работата, извършвана от ВОИ, когато става дума за одитори със съдебни правомощия. Правораздавателният характер на одитните институции със съдебни функции съществено се различава от онези характера на онези ВОИ, които докладват пред Парламента и се оглавяват от генерален одитор или генерален контрольор.

100. В допълнение, общите одитни стандарти на ИНТОСАЙ и ползването им може да варира при различните ВОИ по отношение на обхват, характер и вид одит. Например ВОИ, които прилагат подхода на одит на изпълнението при одитиране на международни спогодби в областта на околната среда обикновено ще докладват относно икономичността, ефективността и ефикасността на одитираната организация. От друга страна, ВОИ от съдебен тип обикновено няма мандат да прилага подхода на одит на изпълнението и някои сметни палати нямат абсолютни никакви права да извършват екологичен одит.

101. Следователно, характерът на одита и начинът на организация на ВОИ могат да имат отражение върху това как ще се извърши одита на международни спогодби в областта на околната среда. При определени обстоятелства, евентуално не би било препоръчително

дадена ВОИ, която разполага със съдебни функции, да участва в съвместен одит с например ВОИ, която докладва единствено пред определено министерство (обикновено Министерство на финансите), пред правителството или пред законодателния орган.

102. С цел избягване на проблеми с юрисдикцията, произтичащи от различия в правомощията и разлики в ролите и отговорностите, ВОИ, които работят на основание на различна правна рамка, би следвало да използват подхода или на едновременни/паралелни одити, или координирани одити, когато одитират заедно с други ВОИ международни спогодби в областта на околната среда.











