

РЕШЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

от 29 септември 2006 година

за създаване на насоките, които определят критериите за извършването на одити съгласно Регламент (ЕО) 882/2004 на Европейския парламент и на Съвета относно официалния контрол, провеждан с цел осигуряване на проверка на съответствието със законодателството в областта на фуражите и храните и правилата за опазване здравето на животните и хуманното отношение към животните

(нотифицирано под № C(2006) 4026)

(Текст от значение за ЕИП)

(2006/677/ЕО)

КОМИСИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ,

като взе предвид Договора за създаването на Европейската общност,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 882/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно официалния контрол, провеждан с цел осигуряване на проверка на съответствието със законодателството в областта на фуражите и храните и правилата за опазване здравето на животните и хуманното отношение към животните¹, и по-специално член 43, параграф 1, буква i) от него,

като се консултира с Постоянния комитет по хранителната верига и здравето на животните

като има предвид, че:

(1) съгласно Регламент (ЕО) 882/2004, и по-специално член 4, параграф 6 от него, компетентните власти на държавите-членки трябва да извършват вътрешни одити или да организират извършването на външни одити, за да гарантират изпълнението на целите на този регламент.

(2) Комисията трябва да създаде насоки, които определят критерии за извършване на одитите, съгласно член 4, параграф 6 от Регламент (ЕО) 882/2004, и по този начин отразяват съответните стандарти на международните органи и препоръки, по отношение организацията и дейността на официалните служби. Насоките не са задължителни, но служат да предоставят полезни указания на държавите-членки при прилагането на Регламент (ЕО) 882/2004.

(3) Европейският комитет за стандартизация (CEN) и Международната организация по стандартизация (ISO) са създали стандарти, чиито аспекти са подходящи за целта на създаването на насоките,

¹ ОВ L 165, 30.4.2004 г., стр. 1, коригиран с ОВ L 191, 28.5.2004 г., стр. 1. Регламент, изменен с Регламент (ЕО) 776/2006 на Комисията (ОВ L 136, 24.5.2006 г., стр. 3).

РЕШИ:

Член 1

Насоките за определяне на критерии за извършването на одитите при официален контрол за проверка на съответствието със законодателството в областта на храните и фуражите, правилата за опазване здравето на животните и хуманното отношение към животните, съгласно член 4, параграф 6 от Регламент (ЕО) 882/2004, са посочени в приложението.

Насоките се прилагат без да се нарушават членове 41 до 49 от Регламент (ЕО) 796/2004 на Комисията².

Член 2

Адресати на настоящото решение са държавите-членки.

Съставено в Брюксел на 29 септември 2006 година.

За Комисията:
Markos KYPRIANOU
Член на Комисията

² ОВ L 141, 30.4.2004 г., стр. 18.

ПРИЛОЖЕНИЕ

НАСОКИ ЗА СИСТЕМИТЕ ЗА ОДИТ НА КОМПЕТЕНТНИТЕ ВЛАСТИ

Съдържание

1. ЦЕЛ И ОБХВАТ
2. ИСТОРИЯ И ЗАКОНОДАТЕЛНА БАЗА
 - 2.1. Член 4, параграф 6: оперативни критерии за компетентните власти
 - 2.2. Член 2, параграф 6: определение за „одит“
3. ОПРЕДЕЛЕНИЯ
4. ОБЩО РЪКОВОДСТВО
5. ЕСТЕСТВО НА ПРОЦЕСА НА ОДИТ
 - 5.1. Систематичен подход
 - 5.2. Прозрачност
 - 5.3. Независимост
 - 5.4. Независима щателна проверка
6. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ОДИТНИЯ ПРОЦЕС
 - 6.1. Принципи на ръководството: (а) съответствие с планирани мерки; (б) ефективно изпълнение; (в) подходящ за постигане на целите
 - 6.2. Докладване по одита
 - 6.3. Последващи действия от резултатите на одита
 - 6.4. Преглед на одита и разпространение на най-добри практики
 - 6.5. Средства
 - 6.6. Компетентност на одитора

1. Цел и обхват

Тези ръководства предоставят насока за естеството и прилагането на системите за одит от национални компетентни власти. Целта на одитните системи е да провери дали официалните проверки, свързани със законодателството по храните и фуражите, правилата за опазване здравето на животните и хуманното отношение към животните, се прилагат ефективно и са подходящи за постигане на целите на съответното законодателство, включително съответствието с националните планове за контрол.

Тези ръководства се опитват да определят принципи, които, по-скоро спазват отколкото определят, подробни методи, с оглед да се улесни тяхното прилагане към разнообразието от контролни системи на държавите-членки. Методите, които са избрани за прилагане на принципите в тези насоки, могат да варират в зависимост от големината, естеството, броя и сложността на компетентните власти, които са отговорни за официалните проверки в държавите-членки.

2. История и законодателна база – Регламент (ЕО) 882/2004

Тези ръководства определят критерии за извършване на одитите, съгласно член 4, параграф 6 от Регламент (ЕО) 882/2004. В тази връзка следните извадки от този регламент са приложими:

2.1. Член 4, параграф 6: оперативни критерии за компетентните власти

„Компетентните власти трябва да извършват вътрешни одити или могат да организират извършването на външни одити, и да предприемат необходимите мерки в светлината на техните резултати, за да осигурят постигане на целите на този регламент. Тези одити са обект на независима щателна проверка и се извършват прозрачно.”

2.2. Член 2, параграф 6: определение за „одит”

„Одит” е систематично и независимо проучване, за да се определи дали дадени дейности и свързаните с тях резултати съответстват на планираните мерки и дали тези мерки са ефективно изпълнени и подходящи за постигане на целите.”

3. Определения

За целите на тези насоки се прилагат дефинициите, определени в член 2 от Регламент (ЕО) 882/2004, членове 2 и 3 от Регламент (ЕО) 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета³, ISO 19011:2002⁴ и ISO 9000:2000⁵.

В частност следва да бъдат взети под внимание следните определения от ISO 19011:2002 и ISO 9000:2000:

„*критерии за одит*” означава серия от политики, процедури или изисквания, използвани като препратка, срещу които се сравняват доказателства, т.е. стандартът срещу който се оценяват действията на одитирания.

„*Одитен план*” означава описание на дейностите и мерките за одит.

„*Одитна програма*” означава серия от един или няколко одита, планирани за определен период от време и насочена директно към специфична цел.

„*Одитен екип*” означава един или няколко одитори, извършващи одит, подпомогнати, ако е необходимо, от технически експерти.

„*Одитиран*” означава организация, която е одитирана.

„*Одитор*” означава човек, който има компетентността да извършва одит.

„*Корективно действие*” е действие за елиминиране на причината за установено несъответствие или друга нежелана ситуация.

³ ОВ L 31, 1.2.2002 г., стр. 1

⁴ „Насоки за системи за одит по управление на качеството и/или околната среда”, публикувани от Международната организация по стандартизация, 1 октомври 2002 г.

⁵ „Системи за управление на качеството – Основи и лексика”, публикуван от Международната организация по стандартизация, декември 2000 г.

„Превантивно действие” е действие за елиминиране на потенциално несъответствие или друга нежелана ситуация.

„Технически експерт” е лице, което предоставя специфични познания или експертност на одитиращия екип.

За целите на настоящите насоки се прилагат следните определения:

„Одитиращ орган” е орган, който извършва процеса по одит. Той може да бъде вътрешно или външно лице.

„Процес по одит” е серията от дейности, описани в раздел 5.1. (Систематичен подход).

„Одитна система” е комбинация от един или повече органи по одита, осъществяващи процеса по одит в или извън компетентните власти.

„Производствена верига” е цялата производствена верига, обединяваща всички „етапи на производство, преработка и разпространение” както е определено в член 3, параграф 16 от Регламент (ЕО) 178/2002.

4. Общо ръководство

Когато в една държава-членка се въвежда комбинация от системи за одит, следва да се има механизми, за да се осигури обхващане на всички контролни дейности от системите за одит, съгласно Регламент (ЕО) 882/2004, включително здравето на животните и хуманно отношение към тях, и на всички етапи от веригата за производство на храни и фуражи, включително и дейностите на всички агенции или контролни органи, които са включени.

По-специално, когато контролните задачи са делегирани на контролен орган, и компетентната власт е избрала по-скоро да одитира, отколкото да инспектира контролния орган, тогава договорените задължения на този упълномощен орган следва да включват приемането на изисквания за одит и условията за това.

В допълнение към специфичните насоки, определени в този документ, към ISO 19011:2002 следва да се препраща като за общо ръководство.

5. Естество на процеса на одит

5.1. Систематичен подход

Систематичен подход следва да се прилага при планиране, извършване, следващи действия и управление на одитите. В тази връзка, процесът по одит следва:

- да бъде резултатът от един прозрачен процес на планиране, определящ приоритетите, базирани на риска, в съответствие с отговорностите на компетентната власт, съгласно Регламент 882/2004,
- да формира част от одитна програма, която да обхване адекватно всички свързани области на дейност и всички свързани с това компетентни власти в рамките на

секторите, включени в Регламент 882/2004, при подходяща честота, въз основа на риска, през период, който не надвишава пет години,

- да бъде подпомаган от документиран одитни процедури и записи, които да осигурят съгласуваност между одиторите и да покажат, че се следва систематичен подход,
- да включва процедури за генериране на резултати от одита, включително идентифициране на доказателства (данни) за съответствие и несъответствие, както е подходящо, и за подготовка, одобряване и разпространение на докладите от одита,
- да включва процедури за проверка на заключенията от одита, с цел да се определят силните и слабите страни в системата за контрол, да разпространи най-добри практики и да осигури мониторинга на корективни и превантивни действия,
- да бъде наблюдаван и прегледан, за да се осигури спазване целите на одитната програма и да се определят възможностите за подобрене.

Когато в държава-членка се предвижда повече от една одитна програма, следва да се предприемат стъпки, за да се осигури, че такива програми са ефективно координирани, така че да се осигури гладък одитен процес при съответните компетентни власти. Одитната/ните програма/и следва да покрива/ват и всички нива на йерархията при компетентните власти.

5.2. *Прозрачност*

С цел да се демонстрира прозрачността на одитния процес, документираните процедури следва да включват ясно определен планиран процес по одита, критерии за одит и одобрение на доклада от одита, и механизми на разпространение.

Управлението и изпълнението на одитния процес следва да бъде прозрачно за всички страни, които участват. По-специално, следва да има пълна яснота между одитиращия орган и одитирания. Гарантирането на прозрачността на одитния процес в очите на другите участници, ще помогне при разпространението на информация, и по-специално при споделянето на най-добри практики в и между компетентните власти.

Държавите-членки следва да приемат подходящи мерки за да гарантират, че техните системи за одит са прозрачни, като вземат предвид националните законови и други изисквания. В тази връзка, държавите-членки следва да отчитат окуражаващи практики, които подобряват прозрачността на процеса. Някои примери за такива практики са изброени в таблицата по-долу. Когато вземат решения, съобразно подобни мерки, държавите-членки следва да балансират нуждата от прозрачност срещу риска да се намали възможността одитната система да постигне своите цели. С цел да се оптимизират ползите от прозрачност, следва да се комбинира с балансирано докладване, което е правилна смесица от потвърдено съответствие (положителни данни/резултати) и области за подобряване (отрицателни данни/резултати).

Таблица
Примери на практики, които подобряват прозрачността на един одитен процес

Практики на одитиращ орган	Одитиран	В рамките на компетентната власт	Извън компетентните власти (в рамките на държавите-членки)	Публични и други участници
Достъп до документираните процедури на одитирания орган	X	X	X	
Консултации по планиране на одитна програма	X	X	X	
Публикуване на одитна програма	X	X	X	X
Представяне на одитен план	X	X		
Възможност за коментар по проект на одитен доклад	X	X		
Разпространение на окончателен одитен доклад	X	X	X	
Публикуване на коментари на одитирания по проекта на доклад		X	X	X
Публикуване на окончателния одитен доклад	X	X	X	X
Публикуване на резюмета от окончателните одитни доклади и от годишния доклад	X	X	X	X
Публикуване на план за действие на одитирания	X	X	X	X
Публикуване на последващи резултати	X	X	X	X
<i>Забележка:</i> държавите-членки следва да изберат практиките (първа колона), и степента, до която те са приложими (останалите колони), които са подходящи към техните специфични обстоятелства.				

5.3. Независимост

Одитните органи следва да бъдат свободни от всякакъв търговски, финансов, йерархически, политически или друг натиск, който би могъл да влияе върху тяхната оценка или върху резултата от одитния процес. Системата за одит, одитният орган и одиторите следва да бъдат независими от дейността, да бъдат одитирани и свободни от

интереси и конфликти на интереси. Одиторите не следва да одитират области или дейности, за които те са пряко отговорни.

Всички компетентни власти следва да въведат предпазни мерки, за да осигурят, че отговорност и подотчетност за дейностите по контрол и одит, като например управлението и надзорът на официалните контролни системи, са достатъчно различни.

Когато одитният екип прави препоръки за корективно и превантивно действие, одитираният следва да избере методите, които да се прилагат за това действие. Активно включване на одитен екип и последващи действия следва да бъдат ограничени до оценяване до колко е подходящ планът за действие и ефективността на корективното и превантивно действие. Одитираните не следва да бъдат в позиция да пречат на одитната програма, резултатите или заключенията. Те следва да бъдат консултирани по проекта на доклад и техните коментари следва да бъдат отчетени от одитиращия орган. Където е подходящо, тези коментари следва да бъдат взети под внимание по един прозрачен начин.

Следните точки могат да помогнат, за да се гарантира, че одитният процес защитава независимостта и на одитиращия орган, и на одитиращия екип:

- следва да се представи ясен, документиран мандат, даващ адекватна сила за извършване на одити;
- нито одитният орган, нито одитният екип следва да бъдат включени в управлението или наблюдението на контролните системи, които са одитирани,
- за външни одити, одитният орган и одитният екип следва да бъдат външни и независими от организационна йерархия на одитирания,
- за вътрешни одити, следва да се прилагат следните общи принципи, за да се осигури, от висшето ръководство че процесът е независим и прозрачен:
 - одитният орган и одитният екип следва да бъдат определени от висшето ръководство,
 - одитният орган и/или одитният екип следва да докладват на висшето ръководство,
 - следва да се извърши проверка, за да се осигури, че няма конфликт на интереси нито за одитния орган, нито за одитния екип.

Независими одитни органи следва да бъдат външни или отделени от управлението на одитираните дейности. Органите по вътрешен одит следва да докладват на най-старшото ръководство в рамките на организационната структура.

Където техническа експертиза, която се изисква за одита, е налична само в компетентната власт, следва да се вземе мерки, за да се гарантира, че одитният екип остава независим. Когато контролни дейности се организират на регионална основа, следва да бъдат обменени технически специалисти с цел да се осигури, че те са независими.

5.4. Независима щателна проверка на одитния процес

С цел да се провери дали се постигат целите, одитният процес следва да бъде предмет на щателна проверка от независимо лице или орган. Такова независимо лице или орган следва да има достатъчно власт, експертност и средства, за да изпълнява тази задача ефективно. Подходите за независима щателна проверка могат да варират, в зависимост

от дейността или компетентната власт. Когато е създаден орган или комитет с оглед независима щателна проверка на одитния процес, едно или няколко лица следва да бъдат членове на този орган или комитет. Такива независими лица следва да имат достъп до одитния процес и да имат правомощията напълно да допринасят за него. Следва да се предприеме действие, за да поправят недостатъците, открити в одитния процес от независимото лице или орган.

6. Изпълнение на одитния процес

6.1. Принципи на ръководството: а) съответствие с планирани мерки; б) ефективно прилагане/изпълнение; в) подходящ за постигане на целите

За да е в съответствие с изискванията на член 4, параграф 6 от Регламент 882/2004, одитната система следва да покрива три въпроса, определени в член 2, параграф 6:

а) Потвърждение на съответствие с планирани мерки с цел да се представи сигурност, че официалните контроли се извършват както е планирано и че се следват всички инструкции или насоки, които са дадени на екипа, извършващ проверките. Това в голяма степен може да се направи чрез преглед на документи, но също така ще изисква и потвърждение на място.

б) Потвърждение на ефективното изпълнение на планираните мерки. С цел да се оцени ефективността, за това до каква степен са постигнати планираните резултати, трябва да се включи действащо изпълнение на място. Това следва да включва оценка на качеството и последователността на проверките, а също така и одитни дейности на място. Одитният екип ще изисква съответната техническа експертност, за да се постигне тази цел на одита.

в) Одитната система следва също да се стреми да оцени дали планираните мерки са подходящи за постигане целите на Регламент 882/2004, и по-специално единният интегриран многогодишен национален контролен план. Това следва да включва оценка на това дали официалните проверки са подходящи, по отношение например тяхната честота и прилаганите методи, като се има предвид структурата на производствената/ните верига/и и производствените практики и обем. Одитният екип следва да има стабилни познания и разбиране на одитната система, заедно със съответен технически принос, за да се отговори на целта на одита.

С цел да се определи дали планираните мерки са подходящи за постигане на целите посочени във буква в) по-горе, следва да се отчита следното:

Критерии за одит следва да включва стратегически цели, произхождащи от Регламент 178/2002 и Регламент 882/2004 (включително единният интегриран многогодишен национален контролен план), и национално законодателство.

Първоначалният фокус на одитите следва да бъдат контролните мерки, свързани с критичните точки за контрол в производствената/ите верига/и. Следва да се наблегне на оценка на това дали планираните мерки могат да дадат достатъчни гаранции за: а) безопасността на крайния/те продукт/и и б) съответствие с други законодателни изисквания за храни и фуражи и с правила за здравето на животните и хуманно

отношение към тях. С цел да се постигне това, където е възможно одит/и следва да се разшири извън и през административните граници.

6.2. Докладване по одита

Докладите от одита следва да съдържат ясни заключения, произхождащи от резултатите от одита, и, където е подходящо, препоръки:

- *Заключенията* следва да са насочени към съответствие с планираните мерки, ефективността на изпълнение, и доколко планираните мерки са подходящи за постигане на поставените цели, където е подходящо. Те следва да се базират на обективни доказателства. По-специално, където са направени заключения за това дали са подходящи планираните мерки за постигане на поставените цели, доказателство може да се получи от компилацията и анализа на резултати от няколко одита. В този случай заключенията следва да се разширят извън границите на отделните предприятия, звена на властта и властите;
- *Препоръките* следва да са насочени към крайния резултат, който се дава, отколкото към средствата за коригиране на несъответствие. Препоръките следва да се базират на изказани заключения.

6.3. Последващи действия от резултатите на одита

Където е подходящо, следва да се изготви план за действие и да бъде даден одитирания. Той следва да предложи ограничено във времето корективно и превантивно действие, което да е насочено към слабите страни, открити от одита или одитната програма. Одитният екип следва да оцени дали е подходящ плана за действие и може да бъде включен в потвърждаване на неговото последващо изпълнение:

- *План за действие* дава възможност на одитния екип да оцени дали предложеното корективно или превантивно действие е достатъчно за изпълнение на препоръките от одитния доклад. Плановите за действие следва да включват приоритетност, базирана на риска, и времева рамка за изпълнение на корективно или превантивно действие. Широк обхват от различни планове за действие биха могли да се считат за задоволителни. Одитираният е този, който избира от различните налични опции.
- *Корективно и превантивно действие* не следва да се ограничава до специфични технически изисквания, но където е подходящо следва да включва разширена система от мерки (например комуникация, сътрудничество, координация, преглеждане и протичане на контролните процеси, и т.н.). Основен анализ на причината за несъответствие следва да бъде направен от одитирания с цел да се определи най-подходящото корективно или превантивно действие. Всякакви различия на мнения между одитирания и одитния екип следва да бъдат разрешени,
- *Завършване:* следва да се създадат механизми, за да се осигури, че плановите за действие са подходящи и че корективните и превантивни действия са ефективно завършени по подходящ начин. Процедурите за завършване на плана за действие следва да бъдат съгласувани между одитирания и одитния екип.

6.4. Преглед на одита и разпространение на най-добри практики

Намесването на резултатите от одита за други сектори и региони следва да се отчита, по-специално в държави-членки, където проверките са делегирани на определен брой от компетентните власти или са децентрализирани. В частност, трябва да се

разпространят примери на най-добра практика. За тази цел, доклади трябва да се предоставят на други сектори и региони в рамките на държавите-членки и на Комисията. Резултатите от одита следва също да бъдат отчетени докато се планира одитната програма и в контекста на прегледа на единния интегриран многогодишен национален контролен план.

6.5.Средства

Държавите-членки следва да осигурят, че компетентните власти имат достатъчни правомощия и средства, със съответната власт, да изградят, прилагат и подържат ефективна одитна система.

Човешките и свързаните ресурси, от които се изисква да управляват, наблюдават и преглеждат одитния процес, следва да съществуват, като се има предвид че всички компетентни власти и техните контролни дейности следва да бъдат одитирани за период, който не е повече от 5 години. Общите насоки за ресурсите, изисквани за одитиране, са предвидени в ISO 19011. С цел да има необходимата експертност за изпълнение на целите и обхвата на одита и одитната/ните програма/и, одитният екип може да включва комбинация от общи и технически одитори, специалисти и технически експерти. Следва да се внимава, за да се осигури обективността и независимостта на одитния екип, особено където се изискват технически експерти. В тази връзка, ротацията на одитори и/или на одитни екипи може да помогне при постигането на това.

6.6 Компетентност на одитора

Компетентността на одитора и избора на критерии следва да бъдат определени в следните направления:

- Общи познания и умения – принципи на одита, процедури и техники; управленски/организационни умения,
- Специфични технически познания и умения,
- Лични качества,
- Образование,
- Работен стаж/опит,
- Обучение и опит на одитора.

Важно е да се приложи механизъм, за да се осигури, че одиторите са последователни и техните компетенции се подържат. Компетенциите, изисквани от одитните екипи, ще варират в зависимост от сферата, която одитират в рамките на системите за контрол и наблюдение. Що се отнася до технически познания и умения, изисквани от одиторите, изискванията за обучение за хората, които извършват официалните проверки (глава 1 на приложение II към Регламент (ЕО) 882/2004) също следва да бъдат отчетени.