

МОТИВИ

към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за вътрешния одит в публичния сектор

Законът за вътрешния одит в публичния сектор е приет през 2006 г. във връзка с присъединяването на България към Европейския съюз. Въведеният със закона модел на вътрешен одит в публичния сектор е продължение на реформата в тази област, започнала през 2000 г., в отговор на изисквания и препоръки на Европейската комисия. В периода от 2006 г. до сега законът е претърпял едно съществено изменение през 2010 г., при което е редуциран броят на общините, задължени да изграждат звена за вътрешен одит. Регулирането на дейността по вътрешен одит с правилата, които са били необходими за периода преди и непосредствено след присъединяването на България към ЕС, е изчерпало своето предназначение, а също поради изоставането на правната уредба от развитието на обществените отношения в публичния сектор и от развитието на вътрешния одит в други държави-членки, се налага въвеждането на нови механизми за развитието на тази дейност у нас.

Състоянието на вътрешния одит към настоящия момент се характеризира както с утвърждаване на ролята му като инструмент, подпомагащ ръководителите в мониторинга и подобряването на системите за управление и контрол в организациите, така и с наличие на проблеми, свързани с обхвата, качеството и ефективността му. Проведените наблюдения, външни оценки на качеството и резултати от годишното докладване за последните няколко години показват необходимостта от модернизирани, реформиране и засилване на ролята на вътрешния одит в публичния сектор. Въпреки, че вътрешният одит е само един от инструментите за управление, сериозно предизвикателство на този етап се оказва способността му да подпомага чрез своята дейност повишаването на ефективността на публичните разходи.

С предлаганите промени на закона се цели да се подпомогне ефективното осъществяване на вътрешен одит в публичния сектор и да се актуализира уредбата с оглед развитието и досегашното прилагане на тази дейност.

Предлага се задължително изграждане на одитни комитети във всички министерства и общини с вътрешен одит. До този момент сформиранието на одитни комитети е предоставено на преценката на ръководителите на организации и десетгодишната практика в България показва, че в публичния сектор одитни комитети по ЗВОПС са създавани несистемно. Практиката в държавите-членки на Европейския съюз показва широко разпространение и активиране на изграждането на одитни комитети. Чрез тях се допринася за поддържане на организационната и функционалната независимост на вътрешния одит. Ролята им, посочена и в Стандартите за вътрешен одит в публичния сектор, е да осигуряват необходимата професионална подкрепа на вътрешния одит пред ръководството на организацията. С тяхното въвеждане на практика се привежда в действие създадената със закона „двойна линия“ на докладване на резултатите от дейността на вътрешния одит - пред ръководителя на организацията и пред одитния комитет. Основните функции на одитните комитети до голяма степен се припокриват с уредбата на сегашната редакция на закона. Предвижда се една трета от членовете да бъдат външни за

организацията лица, например в общините това биха могли да са представители на местната общественост.

В международната практика по вътрешен одит одитните комитети, освен тези функции, изпълняват и функции, присъщи на комитетите по риска, каквито има в някои бюджетни организации от централната администрация, както и координационни функции с външния одит.

Поради обстоятелството, че в редица организации от публичния сектор съществуват колективни органи на управление, проектът предвижда възможност те да изпълняват функциите на одитни комитети.

По-детайлна уредба за формирането, структурата и дейността на одитните комитети ще се даде с наредба на Министерския съвет.

Друга важна стъпка се предлага по отношение на търговските дружества, в които държавата има по-съществен интерес. Въвежда се задължение за търговските дружества с 50 и над 50 % държавно или общинско участие в капитала, търговски дружества, в които държавата или общината участва косвено в капитала чрез такова дружество и държавните предприятия с годишен оборот над 10 млн. лева да изградят звена за вътрешен одит. Тяхното финансово състояние и необходимостта от по-добра защита на интересите на държавата или общината изискват наличието на ефективен вътрешен одит. Предлага се специален режим за търговските дружества – лечебни заведения. Поради тяхната специфика, се предвижда да се въведе функцията по вътрешен одит, като министърът на финансите и министърът на здравеопазването определят в съвместен акт кои точно лечебни заведения са длъжни да изградят звено за вътрешен одит.

Необходимостта от наблюдение, събиране и обобщаване на информация за функционирането на вътрешния одит в описаните по-горе търговски дружества, се посреща чрез въвеждане на задължение за ръководителите на звена за вътрешен одит да изготвят годишен доклад за дейността по вътрешен одит, аналогично на задължението, което съществува за ръководителите на вътрешния одит в бюджетните организации. Тези доклади ще се изпращат на звеното за вътрешен одит на принципала, с цел проследимост и координиране на дейността им.

За останалите търговски дружества съществува възможност да се създава звено за вътрешен одит по решение на управителните им органи.

Едно от най-важните изменения, предвидени в закона, е заличаването на изискванията за минимална численост на звената за вътрешен одит, в зависимост от бюджета на съответната организация. С цел да се подпомогне изграждането и укрепването на вътрешния одит в публичния сектор за началния период от неговото създаване до сега законът предвиждаше задължителни нормативи за минимална численост на звената за вътрешен одит. Този подход за определяне на минимален праг на численост към настоящия момент вече не е подходящ, с оглед постигнатото добро разбиране на функциите и значението на вътрешния одит. Данните за централната администрация показват, че повечето звена за вътрешен одит са достигнали оптимално ниво на развитие и численост, като същевременно се наблюдава за продължително време разлика между утвърдената численост и реално назначените одитори. Повечето министерства през периода от 2006г. до сега се придържат към минималната численост по закона (в зависимост от бюджета – между 6 и 10 бройки). По данни, получени във връзка с изготвянето на Консолидирания доклад за състоянието на вътрешния контрол за 2014 г., на

централно ниво в министерства, други първостепенни и второстепенни разпоредители с бюджет, трайно свободните щатове за вътрешен одит са 71 бр.

Като се има предвид задължението на ръководителите на организациите от публичния сектор да осигурят функцията по ефективен вътрешен одит, на мястото на задължителна минимална численост се въвеждат критерии, от които ръководителите на тези организации от публичния сектор следва да се ръководят, когато определят числеността на вътрешния одит. Изменението дава възможност на ръководителите да упражняват в по-пълна степен управленската си отговорност и сами да определят необходимия брой вътрешни одитори, оптимален за съответната организация, въз основа на законоустановените критерии, без да са ограничени от задължителна минимална численост. Очаква се това изменение да не доведе до съществени промени в реално заетата численост на звената за вътрешен одит. Предвижда се в случай, че някои ръководители намалят броя на вътрешните одитори до степен, която не позволява ефективно изпълнение на функцията, с акт на Министерския съвет да се определи минимална численост. Изменението няма да породии промени в числеността на вътрешния одит в общините, тъй като при тях числеността вече е редуцирана до минимума за ефективен вътрешен одит.

Засилват се координационните и методологичните функции на министъра на финансите по отношение на стратегическото и годишното планиране на вътрешния одит, обвързано с най-актуалните и приоритетни за държавата въпроси. Във връзка с това се предвижда министърът на финансите да издава указания за приоритетните цели и области за одитиране и да наблюдава резултатите от изпълнението на тези ангажменти, като получава и анализира информация от одитните доклади. В тези случаи се оформят три основни линии на докладване – пред ръководителя на организацията, пред одитния комитет и в определени случаи пред министъра на финансите, с което се цели по-голяма независимост на вътрешния одит при упражняване на неговите функции, а също така и увеличаване на ползите от одитите за публичния сектор. Този подход е в съответствие с международната рамка по вътрешен одит и същевременно отразява спецификите и обществената значимост на вътрешния одит в публичния сектор.

Разширява се приложното поле на съгласувателната процедура с министъра на финансите, при назначаване и освобождаване на вътрешни одитори в определени категории организации. С предлаганите промени се въвежда такава процедура за всички вътрешни одитори, а не само за ръководителите на вътрешния одит, с оглед осигуряване на по-голяма независимост при изпълнение на функциите им.

С проекта се цели и укрепване на вътрешния одит в общините. Сериозните проблеми на тяхното управление и финансово състояние, многобройните установени нарушения на възлагането и изпълнението на обществени поръчки, неефективните разходи, размерът на публичния ресурс, който държавата предоставя на общините чрез трансфери от държавния бюджет, налагат необходимостта от засилване на ролята и независимостта на вътрешния одит, който често е единственият инструмент за предоставяне на увереност на ръководството на общината за начина, по който функционират системите за управление и контрол. Данните за вътрешния одит към 30 юни 2015 г. показват, че звена за вътрешен одит има в 124 общини, по-голямата част от общините (142) не са създали в структурата си такива звена. В 52 общини вътрешният одит функционира с фактическа численост, несъобразена със законовия минимум за звено от двама одитори, което обективно затруднява покриването на много ключови процеси и дейности с одиторска работа. В проекта са включени вече споменати по-горе способности за

подобряване на вътрешния одит в общините и насочването му към значими и рискови за общината процеси и дейности (създаването на одитни комитети, които съгласуват стратегическите и годишните планове на вътрешния одит, планиране, основано на риска и на предоставените от министъра на финансите насоки и др.). В допълнение, се предоставя правна възможност и нов способ за структурирането на вътрешния одит в общините. Той ще се прилага чрез създаване на споделени централизирани звена за вътрешен одит към една община, които да осъществяват вътрешен одит в няколко общини. Предвижда се в такива случаи да се сключва споразумение между общините, с което да уредят въпроси като: планиране на бюджет за тази дейност и определяне на възнаграждения за вътрешните одитори, определяне на местоработата им, утвърждаване на плановете на звеното за вътрешен одит, възлагане на одитните ангажименти и определяне на екипите за тях, както и докладване на резултатите от дейността им.

По този начин ще се предостави възможност и на общините, в които няма вътрешен одит към този момент, да използват този инструмент за мониторинг и оценка на процесите и дейностите. Създаването на споделени централизирани звена за вътрешен одит увеличава възможностите за съответните кметове да решат проблема със запълването на капацитета на одитните звена, назначаването на подходящи кандидати на свободните одиторски длъжности и засилва функционалната независимост на вътрешните одитори в тях.

Повишава се координационната роля на звената за вътрешен одит на първостепенните разпоредители с бюджет.

Предвижда се повишаване на прага за задължително изграждане на звено за вътрешен одит в някои първостепенни разпоредители с бюджет на 10 млн. лв. В момента този праг е 5 млн. лв., което е индикатор за сравнително малка организация. Той е нисък и предвид това, че дори за общините прагът за задължително изграждане на вътрешен одит е 10 млн. лв. Изменението ще позволи на ръководителите на тези организации да преценят необходимостта от поддържане на функцията по вътрешен одит. При всички случаи, за организациите, които не са задължени да имат вътрешен одит, законът дава възможност да се запази съществуващото звено или с писмено съгласие на министъра на финансите, въз основа на мотивирано предложение на съответния разпоредител с бюджет, да се изгради ново звено за вътрешен одит.

Кръгът на лицата, които са овластени да съставят актове за установяване на административни нарушения, изразяващи се в неизпращане на министъра на финансите на годишните доклади по вътрешен одит в законоустановения срок се разширява, като се предвижда те да се определят от министъра на финансите и се уеднаквява с този, предвиден в глава пета от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор.

Други изменения и допълнения на закона са насочени към осъвременяване и усъвършенстване на правната рамка. Някои от тях са свързани с прецизиране, избягване на повторения и дублиране с подзаконови актове (Стандарти, наредби, наръчник) или материя, неподлежаща на уредба с акт от ранга на закон. Други са продиктувани от практиката по прилагане на закона до този момент, или имат редакционен характер. Такива са например измененията в чл. 7 – 11, чл. 23, чл. 24, чл. 27, чл. 29, чл. 32 – 40.

С оглед преодоляването на законодателни неясноти и дублиране на функции на различни административни звена с контролни правомощия, е предложено заличаване на възможността по чл. 46, ал. 4, т. 3 и чл. 46а, ал. 2, т. 2 от Закона за администрацията инспекторатите да извършват проверки за ефективност. Предложението произтича от следните основни мотиви: Въпросите на ефективността са в обхвата на един от видовете одит – „одит на изпълнението“ (чл. 7, ал. 3 от ЗВОПС) и не са характерни за инспекционната дейност, която по принцип е насочена към разследване на отделни случаи на нарушения, конфликт на интереси и корупция. Преценката за ефективност изисква системен подход и методология, с които разполага вътрешният одит в международен и в национален план. Международната практика показва, че вътрешният одит в публичния сектор през последните години променя фокуса си на внимание и се насочва все повече от „одит за съответствие“ към „одит на изпълнението“. Дублирането между вътрешния одит и инспекторатите по отношение на преценката за ефективност на дейностите в администрацията само по себе си не е ефективно и икономично от гледна точка на ресурса, който се влага.

Проектът на закон цели оптимизиране на дейността по вътрешен одит като цяло и сближаване с добрите практики в тази област на други държави-членки от ЕС, оптимизиране на щатната численост на звената за вътрешен одит в публичния сектор и не налага необходимост от осигуряване на финансови и други средства.

Предложеният законопроект не се отнася до изпълнение на норми на европейското право, поради което не се налага изготвяне на анализ за съответствие с правото на Европейския съюз.