

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

Проект

РЕШЕНИЕ

№

от2016 година

ЗА приемане на Стратегия за развитие на финансовото управление и контрол и вътрешния одит в публичния сектор в Република България за периода 2016 – 2020 г.

На основание чл. 8, ал. 3 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация

МИНИСТЕРСКИЯТ СЪВЕТ

РЕШИ:

Приема Стратегия за развитие на финансовото управление и контрол и вътрешния одит в публичния сектор в Република България за периода 2016 – 2020 г.

МИНИСТЪР - ПРЕДСЕДАТЕЛ:

/БОЙКО БОРИСОВ/

**И.Д. ГЛАВЕН СЕКРЕТАР
НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ:**

/ВЕСЕЛИН ДАКОВ/

Главен секретар на Министерството на финансите:

/Таня Георгиева/

Директор на дирекция „Правна“:

/Диана Драгнева/



СТРАТЕГИЯ

**ЗА РАЗВИТИЕ НА ФИНАНСОВОТО
УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ И ВЪТРЕШНИЯ
ОДИТ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР В
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ЗА ПЕРИОДА 2016 г. - 2020 г.**

ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият документ очертава стратегията на правителството на Република България относно бъдещите инициативи в областта на вътрешния контрол и вътрешния одит в публичния сектор за периода 2016-2020 г.

Изготвянето и приемането на стратегията е следствие на постигнатото в тази област през последните години, както и отговор на ключови проблеми, свързани с контролната система в публичния сектор за този период. За решаването на установените проблеми в стратегията са набелязани цели за изпълнение с конкретни мерки към тях.

Основното предназначение на стратегията е да подпомогне през периода 2016 г. - 2020 г. прилагането на ефективен вътрешен контрол и вътрешен одит в публичния сектор, подобряване на превантивната контролна дейност в публичния сектор, увеличаване на ползата от вътрешния одит, публичността и прозрачността при управлението на публичните средства.

I. ПОСТИГНАТО ДО МОМЕНТА

1. Развитие в периода 2000 г. – 2008 г.

Моделът за вътрешен контрол в публичния сектор в Република България беше установен в рамките на преговорния процес по Глава 28 „Финансов контрол“ за членство на Република България в Европейския съюз (ЕС). Въвеждането и доразвиването му се извърши на два етапа:

- **Първи етап (2001 г. – 2005 г.)**

С влизането в сила на Закона за държавния вътрешен финансов контрол през 2001 г. на ръководителите от публичния сектор е възложена отговорност по изграждане на системи за финансово управление и контрол (СФУК), включващи задължително извършване на предварителен контрол за законосъобразност (ex-ante control) преди поемане на задължения и извършване на разходи за организациите и система за двоен подпис. За пръв път в законодателството се въведе функцията по вътрешен одит, изпълнявана централизирано, която постепенно се разграничи от инспекционната функция като подход и методи на извършване.

С новата уредба се целеше да се създадат условия за развитие на качествено различна управленска култура, основана на принципите за добро финансово управление и прозрачност, за разлика от предходния контролен модел, базиран на последващи разследвания и санкции.

В този период са създадени и приложени редица други документи – Документ за политиката в областта на държавния вътрешен финансов контрол, наръчници, преговорни позиции, доклади от партньорски проверки. Предприети са съществени структурни реформи и мерки за прилагане на стратегическата и правната рамка, подпомогнати от туининг-проекти, финансирани от ЕС.

- **Втори етап (след 2005 г. - 2008 г.)**

В този период основните насоки на развитие в областта на държавния вътрешен финансов контрол, договорени в преговорния процес, са: по-детайлното регламентиране на системите за финансово управление и контрол, въз основа на международно признати контролни рамки и стандарти; децентрализирането на вътрешния одит и неговото законодателно и институционално разделяне от инспекцията; изграждането на централни хармонизиращи звена за вътрешен контрол и

вътрешен одит под ръководството на министъра на финансите. В тази връзка, на мястото на съществуващото законодателство са приети три нови закона – Законът за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС), Законът за вътрешният одит в публичния сектор (ЗВОПС) и Законът за държавната финансова инспекция (ЗДФИ), подзаконова уредба и методология по финансово управление и контрол и по вътрешен одит, чрез които ясно са дефинирани и разграничени отговорностите на ръководителите на организации, на вътрешните одитори и на финансовите инспектори. Моделът за вътрешен контрол въвежда прилагането на Интегрираната рамка за вътрешен контрол - COSO¹. Този модел създава условия за развитие на качествено различна управленска култура, основана на принципите за добро финансово управление и прозрачност. Той насърчава модернизирването и адаптирането на системите за управление и контрол, на базата на управленска преценка и анализ на разходите и ползите при прилагането на съответните политики, практики, правила и контролни механизми в организациите от публичния сектор.

Създадена е и отделна административна структура с функции на одитен орган за средствата от ЕС, под ръководството на министъра на финансите, а също и централни хармонизиращи звена за вътрешен контрол и вътрешен одит, структурирани в дирекция „Вътрешен контрол“ в Министерството на финансите.

Най-съществените предизвикателства през периода са свързани с:

- планирането на ясни, измерими и ресурсно обезпечени стратегически и оперативни цели на ниво организации;
- утвърждаването и ефективното прилагане на правила и процедури за управление на риска и за идентифицирането и докладването на грешки, нередности и измами;
- съобразяване на контролните механизми и разходите за тяхното осъществяване със съответните рискове, към които те са насочени;
- запълването на капацитета на звената по вътрешен одит и утвърждаването на тяхната роля при усъвършенстване на управлението и контрола в организациите.

2. Развитие в периода 2008 г. - 2015 г.

Изминалият период се характеризира с полагането на систематични и целенасочени усилия за утвърждаване на въведения през 2006 г. нов модел на вътрешен финансов контрол в публичния сектор, който включва и децентрализиран вътрешен одит.

Данните от Консолидираните годишни доклади за състоянието на вътрешния контрол в публичния сектор, приети от Министерския съвет, сочат, че в организациите от публичния сектор в България има изградени системи за финансово управление и контрол, които се оценяват като добри. Такива са преобладаващите самооценки, които ръководителите на организации са представили през последните пет години, въз основа на разбирането си за силните и слабите страни на управлението и контрола в тях и ефективно предприетите действия за подобряване.

Напредък е отбелязан при създаването на подходяща организационна структура за изпълнение на функциите, възложени от законодателството на съответните

¹ Рамката е въведена и популяризирана от Комитета на спонсориращите организации на Комисията Treadway (COSO), който е съвместна инициатива на пет професионални организации (Американският институт на дипломираните експерт-счетоводители CPA (AICPA), Американската счетоводна асоциация (AAA), Институтът на вътрешните одитори (The IIA), Финансово-административния институт на САЩ (FEI) и Институтът по управленско счетоводство (IMA).

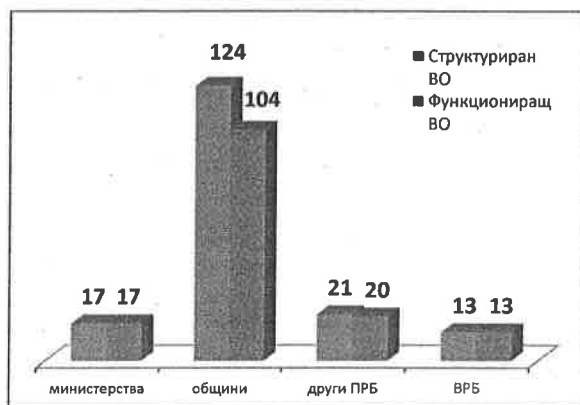
организации, оптимизирането на числеността на персонала, осигуряването на достъп на служителите до обучения, въвеждането на правила за управление на риска, създаването на практика за периодично преоценяване на рисковете в организациите, въвеждане и актуализиране на вътрешни актове и електронни страници на организациите, извършването на самооценки и мониторинг и др.

Същевременно, продължава да бъде предизвикателство за публичния сектор задълбоченото осмисляне на възприетия модел за финансово управление и контрол и ефективното му прилагане.

Основна причина за това е отделянето на внимание предимно върху постигането на формално съответствие с отделни нормативни изисквания, вместо върху адаптирането на модела спрямо спецификите на организациите и фокус върху резултатите. В много организации са въведени неефективно създадени и остарели контролни механизми, като е необходимо тяхното реорганизиране.

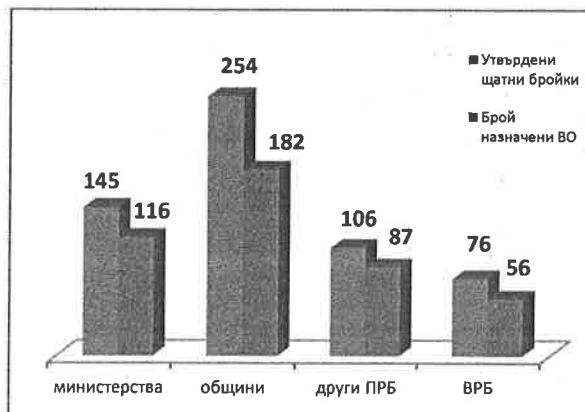
Въз основа на данните от годишното докладване по вътрешен одит, към 31.12.2015 г. в 175 организации от публичния сектор е структуриран вътрешен одит, като реално функциониращ е в 154 организации. Звена за вътрешен одит функционират в 17 министерства, 104 общини в страната, 20 други първостепенни разпоредители с бюджет, включително Висшия съдебен съвет, Сметната палата, НОИ, НЗОК и в 13 второстепенни разпоредители с бюджет (основно агенции към съответните министерства). Общият брой на утвърдените бройки за вътрешни одитори е 581, а назначените вътрешни одитори са 441. Свободните щатни бройки за вътрешни одитори са общо 140 (24,10 % спрямо общия брой утвърдени), като с най-голям относителен дял, спрямо категорията си са тези в общините – 72 броя (28,35 %), за министерствата – 29 броя (20,00 %) и за второстепенните разпоредители с бюджет – 20 броя (26,32 %).

Съотношение между структуриран и функциониращ ВО към 31.12.2015 г.



Фигура № 1

Съотношение между утвърдени щатни бройки и назначени ВО към 31.12.2015 г.



Фигура № 2

Сформирането на одитни комитети за подпомагане на вътрешния одит през периода е законова възможност, чието реализиране е непопулярен и неритмичен процес. Причина за това е наличието на многобройни структурно и функционално обособени звена /работни групи, комитети по управление на риска, дирекционни и консултативни съвети и т.н./ в организациите от публичния сектор, които до известна степен се припокриват с функциите на одитните комитети. Практиките на редица държави-членки на ЕС доказват ползата от функционирането на одитните комитети, което разширява разпространението и изграждането им.

Основните усилия по отношение на вътрешния одит са насочени в следните основни области:

- подобряване на качеството на одитната дейност чрез извършване на външни оценки на качеството на вътрешния одит. През 2011 г. след промени в подзаконовата нормативна уредба на дирекция „Вътрешен контрол“ в МФ е възложено извършването на външни оценки на качеството на одитната дейност в организациите, които са част от изпълнителната власт по смисъла на Закона за администрацията. Дирекцията извърши общо 60 външни оценки на качеството в министерства, общини и други организации;

- организиране и провеждане на изпити за придобиване на национален сертификат за вътрешен одитор в публичния сектор, издаван от министъра на финансите, с което се гарантира определено ниво на компетентност на лицата, които извършват вътрешен одит;

- актуализиране на нормативната уредба и методологията в областта на вътрешния одит: Наредба № 1/17.01.2011г. на министъра на финансите за условията, реда и начина за извършване на външни оценки за осигуряване качеството на одитната дейност, Стандартите за вътрешен одит в публичния сектор, в съответствие с измененията в Международните стандарти за вътрешен одит, Наръчника за вътрешен одит, разработена беше и методология за извършване на външни оценки на качеството на одитната дейност и т.н.;

- популяризиране на законодателството и методологията по финансово управление и контрол и по вътрешен одит чрез провеждане на специализирани обучения.

Анализът на получените в МФ годишни доклади за дейността по вътрешен одит в организациите в публичния сектор, както и резултатите от извършените външни оценки показват, че най-често трудностите са свързани със запълване на капацитета на звената по вътрешен одит с компетентни вътрешни одитори, въпреки наличието на значителен брой сертифицирани лица. Налице е проблем с осигуряването на финансов ресурс за професионално обучение и развитие на вътрешните одитори, пропуски при планиране и документиране на одитната дейност, включително при оценката на риска.

Наблюдават се също проблеми, свързани с обективността, обхвата, качеството и ефективността на одитната дейност, особено при вътрешния одит в общините. Сериозно предизвикателство се оказва способността му да подпомага повишаването на ефективността на публичните разходи и съдействието за изграждане на надеждна защита на интересите на държавата или съответната община.

Проучването на практиките по вътрешен одит в други страни-членки на ЕС показва, че се прилагат различни способи за развитие на вътрешния контрол и вътрешния одит: провеждането на структурни реформи в организациите, въвеждане на двойна линия на докладване пред одитни комитети в министерства и общини и пред съответните ръководители за осигуряване на функционална независимост на вътрешния одит, както и частичната му централизация.

II. ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ И КОМПОНЕНТИ

Основните принципи в областта на финансовото управление и контрол и вътрешния одит са регламентирани в българското законодателство и са посочени по-долу във фигура № 3.

Фигура № 3

Основни принципи по отношение на финансовото управление и контрол

Законосъобразност	<ul style="list-style-type: none"> •Организациите, управляващи публични средства, следва да спазват действащото законодателство и вътрешните правила
Добро финансово управление	<ul style="list-style-type: none"> •Организациите, управляващи публични средства, следва да се придържат към изискванията за ефективност, ефикасност и икономичност
Прозрачност	<ul style="list-style-type: none"> •Осигуряването на публичност и гласност относно дейността на организациите от публичния сектор и постигнатите резултати

Основни принципи по отношение на вътрешния одит

Независимост и обективност	<ul style="list-style-type: none"> •Дейността по вътрешен одит следва да бъде независима, а вътрешните одитори да бъдат обективни при изпълнение на своята работа. Осигуряването на независимост на вътрешния одит предполага ръководителят на вътрешния одит да докладва на такова ниво в организацията, което позволява на звеното за вътрешен одит да изпълнява своите задължения. Вътрешните одитори трябва да имат непредубедено и безпристрастно отношение и да избягват конфликт на интереси.
Компетентност и професионална грижа	<ul style="list-style-type: none"> •Вътрешните одитори трябва да притежават необходимите знания, умения и други способности за изпълнение на индивидуалните им отговорности. Те трябва да предоставят само тези услуги, за които имат необходимите знания, умения и опит и са в съответствие със ЗВОПС и международните стандарти за професионална практика по вътрешен одит. Вътрешните одитори трябва да полагат грижи и умения, които се очакват от един разумно предпазлив и компетентен вътрешен одитор.
Почтеност и поверителност	<ul style="list-style-type: none"> •Вътрешните одитори следва да изграждат доверие, създаващо основа за надеждност на преценките им. Поверителността изисква вътрешните одитори да уважават стойността и собствеността върху информацията, която получават в процеса на работа и да не разкриват информация, без да са оправомощени за това, освен когато имат законово или професионално задължение да го направят.

Фигура № 4

Компоненти на системите за финансово управление и контрол – COSO модел



Фигура № 5

Същност на компонентите

Контролна среда	<ul style="list-style-type: none"> Контролната среда включва личната почтеност и професионална етика, управленската философия и стил на работа, организационната структура, политиките и практиките по управление на човешките ресурси и компетентността на персонала.
Управление на риска	<ul style="list-style-type: none"> Управлението на риска е процес по идентифициране, оценяване, реакция и мониторинг на рисковете, които могат да повлияят негативно върху постигане целите на организацията.
Контролни дейности	<ul style="list-style-type: none"> Контролните дейности са правилата, процедурите и действията, насочени към намаляване на рисковете за постигане на целите на организацията и допринасящи за изпълнение решенията на ръководителите.
Информация и комуникация	<ul style="list-style-type: none"> Информацията е съвкупност от данни относно събитията, които са от значение за осъществяване на дейността на организацията. Комуникацията се осъществява чрез двупосочно движение на информацията в права и обратна посока на всички информационни канали.
Мониторинг	<ul style="list-style-type: none"> Мониторингът е извършване на цялостен преглед на дейността на организацията с акцент върху постигането на целите ѝ. Той следва да предостави увереност, че системите за финансово управление и контрол се адаптират по подходящ начин при промени в условията и остават ефективни във времето.

III. ЦЕЛИ И ПРИОРИТЕТИ НА СТРАТЕГИЯТА

Изброените в Стратегията приоритети представят визията за поддържане и развитие на сектора. Стратегията за развитие на финансовото управление и контрол и вътрешния одит в публичния сектор за периода 2016 г. - 2020 г. предвижда следните приоритети, към които са посочени съответно цели и мерки.

- I. Укрепване на финансовото управление и контрол в публичния сектор и повишаване на ефективността на управлението на публичните средства
- II. Засилване на ролята на вътрешния одит за осъществяване на добро финансово управление в публичния сектор
- III. Засилване подкрепата на Централните хармонизиращи звена за развитието на финансовото управление и контрол и вътрешния одит в публичния сектор

ПРИОРИТЕТ I: УКРЕПВАНЕ НА ФИНАНСОВОТО УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР И ПОВИШАВАНЕ НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ПУБЛИЧНИТЕ СРЕДСТВА

ЦЕЛИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРИОРИТЕТА:

1. Подобряване на състоянието на процеса по управление на риска

Мярка 1.1. – Актуализиране на стратегиите и процедурите за управление на риска, в т.ч. за управление на рисковете от измами и нередности в организациите от публичния сектор;

Мярка 1.2. – Активиране на ролята и дейността на Комитетите по риска/Одитните комитети в публичния сектор за интегриране на управлението на риска в дейността на организациите и осигуряване на неговата устойчивост и ефективност;

Мярка 1.3. – Ежегоден анализ от организациите от публичния сектор на непостигнатите цели и причините за тяхното непостигане, с оглед актуализиране на идентифицираните рискове и адаптиране на мерките за тяхното управление;

Мярка 1.4. – Осигуряване на възможности за обучения по управление на риска за новоназначени служители.

2. Модернизирание на въведените контролни дейности в организациите от публичния сектор

Мярка 2.1. – Анализ и преосмисляне на дейността на финансовите контролори и другите форми за предварителен контрол за законосъобразност в организациите;

Мярка 2.2. – Реконструиране на вътрешни правила, планове, инструкции за работа и др. за оптимизиране на броя и тежестта на въведените контролни дейности, целящи намаляване на рисковете;

Мярка 2.3. – Адаптиране на контролните дейности в организациите и съответните документални образци в областта на обществените поръчки, в съответствие със законодателните промени.

3. Подобряване на координацията и взаимодействието между различните органи/звена с контролни функции

Мярка 3.1. – Провеждане на координационни работни срещи с вътрешните одитори, представители на Агенцията за държавна финансова инспекция, Сметна палата, Изпълнителна агенция „Одит на средствата от европейския съюз“ и други участници;

Мярка 3.2. – Актуализиране на Статутите на звената за вътрешен одит в частта, касаеща взаимодействието с външни лица и други организации, във връзка със създаването и работата на одитните комитети по ЗВОПС;

Мярка 3.3. – Установяване и уреждане на подходящи механизми и форми за координация между звеното за вътрешен одит към първостепенните разпоредители с бюджет и други действащи одитни звена към второстепенните разпоредители с бюджет и/или търговски дружества от съответната система, с оглед прецизиране на обхвата на одитната дейност и минимизиране на възможността за дублиране на ресурси при изпълнението на отделни ангажименти.

ПРИОРИТЕТ II: ЗАСИЛВАНЕ НА РОЛЯТА НА ВЪТРЕШНИЯ ОДИТ ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ДОБРО ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

ЦЕЛИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРИОРИТЕТА:

1. Развитие на правната рамка за повишаване на ефективността на вътрешния одит в организациите от публичния сектор

Мярка 1.1. – Приемане на подзаконова уредба относно процедурата за определяне на състава и дейността на одитните комитети по ЗВОПС;

Мярка 1.2. – Актуализиране на нормативни актове на Министерския съвет, уреждащи дейността на вътрешния одит, в съответствие с настъпилите промени в Закона за вътрешния одит в публичния сектор и приоритетните за държавата области за наблюдение и контрол;

Мярка 1.3. – Подобряване и актуализиране на нормативната уредба относно извършването на външни оценки на качеството на вътрешния одит.

2. *Засилване на независимостта и качеството на дейността по вътрешен одит чрез добавяне на стойност и принос в развитието и подобряването на финансовото управление и контрол*

Мярка 2.1. – Издаване на актове от ръководителите за създаване на одитни комитети по ЗВОПС и приемане на правила за работата им;

Мярка 2.2. - Въвеждане на функцията по вътрешен одит и структуриране на звена за вътрешен одит в дружествата с над 50 на сто държавно и/или общинско участие в капитала и годишен оборот над 10 млн. лева, както и в техни дъщерни дружества от обхвата на ЗВОПС;

Мярка 2.3. – Активиране изпълнението на вътрешни оценки на качеството на вътрешния одит като способ за подобряване на дейността му.

3. *Повишаване на квалификацията и компетентността на вътрешните одитори*

Мярка 3.1. – Участие във вътрешни обучения по актуални теми и специфични за организацията въпроси;

Мярка 3.2. – Изучаване и популяризиране на европейски и международни практики по контрол и одит в публичния сектор чрез участие в международни конференции, работни срещи, кръгли маси и семинари.

ПРИОРИТЕТ III: ЗАСИЛВАНЕ ПОДКРЕПАТА НА ЦЕНТРАЛНИТЕ ХАРМОНИЗИРАЩИ ЗВЕНА ЗА РАЗВИТИЕТО НА ФИНАНСОВОТО УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ И ВЪТРЕШНИЯ ОДИТ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

ЦЕЛИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРИОРИТЕТА:

1. *Разширяване и развитие на методологията на МФ*

Мярка 1.1. – Разработване на насоки и становища по прилагане на нови и/или специфични изисквания на законодателството по финансово управление и контрол и вътрешен одит в публичния сектор;

Мярка 1.2. – Издаване/актуализиране на указания от министъра на финансите за високорискови и приоритетни области за одит във връзка с годишното планиране от звената за вътрешен одит;

Мярка 1.3. – Усъвършенстване на процеса по годишно докладване за състоянието на системите за финансово управление и контрол и на вътрешния одит;

Мярка 1.4. – Съгласуване с централните хармонизиращи звена на методическите указания, изготвяни от специализирани дирекции на МФ до разпоредителите с бюджет, свързани със системите за управление и контрол.

2. *Прилагане на законовите инструменти, предоставени на министъра на финансите, с цел гарантиране независимостта на вътрешния одит в публичния сектор*

Мярка 2.1. – Съгласуване от министъра на финансите на назначаването и освобождаването на ръководители на вътрешния одит и вътрешни одитори в посочените от закона организации;

Мярка 2.2. – Съгласуване от министъра на финансите на състава на одитните комитети в посочените от закона организации;

Мярка 2.3. – Ежегодно събиране на информация за създадените одитни комитети по ЗВОПС;

Мярка 2.4. – Годишен преглед и обобщение на резултатите от изпълнени ангажменти на вътрешния одит, в съответствие с указанията на МФ за планиране на приоритетни (ключови) области за одит;

Мярка 2.5. – Изпълнение на външни оценки на качеството на вътрешния одит в публичния сектор.

3. *Активно подпомагане на професионалното развитие и обучение по финансово управление и контрол и вътрешен одит в публичния сектор*

Мярка 3.1. – Актуализиране на годишните програми за обучение и съответните обучителни модули на Школата по публични финанси към Министерството на финансите, въз основа на анализ на потребностите от обучение;

Мярка 3.2. – Участие в обучения и международни инициативи, съвместно с представители на други държави-членки и Европейската комисия, с цел укрепване на административния капацитет на Централните хармонизиращи звена, обмяна на опит и запознаване с контролните модели в съответните държави.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Стратегията за развитие на финансовото управление и контрол и вътрешния одит в публичния сектор в Република България за периода 2016 г. – 2020 г. продължава традицията от последните петнадесет години да очертава в дългосрочна перспектива насоките, в които българското правителство се ангажира да развива финансово-контролната система в България и да търси сближаване на националната регулативна рамка и практика с добрите образци на други държави от Европейския съюз.

За изпълнение на стратегията ежегодно министърът на финансите одобрява план за действие, съдържащ конкретните мерки, график и отговорници.

Министърът на финансите одобрява плана за действие за периода от приемане на стратегията до края на 2017 г. в едномесечен срок от приемането ѝ от Министерския съвет.

Плановите за действие за следващите години се одобряват от министъра на финансите в срок до 31 януари.

Напредъкът по изпълнението на Стратегията ще се отчита ежегодно пред Министерския съвет до 30 април. Отчитането на напредъка по изпълнение на стратегията се възлага на министъра на финансите.