



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Х

Изх. №
София

Проект!

ДО
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДОКЛАД

от РОСИЦА ВЕЛКОВА-ЖЕЛЕВА – министър на финансите

ОТНОСНО: Проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за вътрешния одит в публичния сектор

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,**

На основание чл. 31, ал. 2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация внасям за разглеждане проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за вътрешния одит в публичния сектор.

Проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за вътрешния одит в публичния сектор е изготвен като са взети предвид направените анализи и изводи през 2022 г. при извършената от дирекция „Методология на контрола и вътрешен одит“ в Министерството на финансите цялостна последваща оценка на въздействието на закона. Взети са предвид и установените предизвикателства и наблюдаваните тенденции в дейността по вътрешен одит в организациите от публичния сектор, представени в Консолидираните годишни доклади за състоянието на вътрешния контрол в публичния сектор през последните години. Основна цел на предлаганите промени е усъвършенстване на законодателството в сферата на вътрешния одит в публичния сектор и прецизиране на разпоредбите на закона, в т.ч. отстраняване на неясноти и премахване на неактуални текстове, с оглед оптимизиране на дейността и увеличаване на ползата за организациите.

Едно от най-съществените предложения за промяна е свързано с **административния капацитет на вътрешния одит**. Като тенденция през последните години се очертава проблемът със запълването на свободните щатни бройки в звената за вътрешен одит, включително в някои министерства. Това се дължи, от една страна, на нежеланието на ръководството на съответните организации да наемат необходимия одитен персонал, и от друга страна, на обективна невъзможност за намиране на подходящи кандидати, особено в общините. През 2021 г. в **144** организации /министерства, общини и други ведомства от централната администрация/ има общо **248** свободни щатни бройки за вътрешни одитори, включително в

почти всички министерства. В някои министерства е налице системно неспазване на законовите изисквания, като при минимална численост, определена със Закона за вътрешния одит в публичния сектор (ЗВОПС) 10 щатни бройки, утвърдената численост е четири или пет. В други министерства са утвърдени 10 щатни бройки, но реално заетите са четири. Наблюдава се трайна тенденция и в броя на общините, които не изпълняват изискването по чл. 12, ал. 2, т. 3 на ЗВОПС за изграждане на звено за вътрешен одит. В много общини нарастването на бюджета се дължи на увеличаването на разходите за издръжка, включително заплати и други възнаграждения, а не толкова на нови или разрастване на съществуващите дейности и процеси, което да предполага необходимост от извършване на одитна дейност. С оглед привеждане на законовите изисквания в съответствие с обективната реалност в организациите от публичния сектор, в законопроекта се предлага увеличаване на минималния праг за изграждане на звено за вътрешен одит в общини и други организации от централната администрация от 10 млн. на 20 млн. лева, както и намаляване на задължителната минимална численост на вътрешните одитори от 10 броя на 8 броя за организации с бюджет от 150 млн. лв. до 400 млн. лева. За организации, чиито размер на бюджета е над 400 млн. се предлага минимална численост не по-малко от 10 броя.

С предложения законопроект се въвежда изискване за изграждане на звено за вътрешен одит в няколко организации, чиито ръководители са второстепенни разпоредители с бюджет, а именно: Българска академия на науките, Софийски университет „Св. Климент Охридски“, Военномедицинска академия и Медицински университет - София. Посочените организации освен, че се разпореждат с бюджет над 100 млн. лева, тяхната дейност е с широк спектър на действие от национално значение и считаме, че наличието на вътрешен одит ще спомогне за развитие на системата за вътрешен контрол и за оптимизиране на дейността.

Друг съществен аспект на предлаганите законови промени е свързан със структурирането и дейността на **одитните комитети**. През 2016 г. се въведе законово изискване за създаване на одитни комитети в министерствата, общините с изградени звена за вътрешен одит и Държавен фонд „Земеделие“ - Разплащателна агенция. Това беше продиктувано от желанието за подобряване на системата за вътрешен контрол и укрепване на организационната и функционална независимост на вътрешния одит, на базата на проучените практики в други държави членки на Европейския съюз. Към месец септември 2022 г. одитни комитети са създадени и функционират в 16 министерства и 21 общини, при наличие на 133 общини, които имат изградени звена за вътрешен одит и следователно трябва да имат и одитен комитет. Ниската активност на кметовете на общини за изграждане на одитни комитети, включително в някои от най-големите общини в страната, се дължи на все още недостатъчното разбиране за ползата от дейността на одитния комитет в организацията и затруднения при избор на членове с необходимата квалификация. Част от общините посочват като причина за неизграждането на одитни комитети липсата на финансов ресурс, което не е обосновано, тъй като в периода 2018-2022 г. за изпълнението на това законово изискване бяха предвидени бюджетни средства за заплащане на възнагражденията на външните членове. С предлаганите в законопроекта промени ще се ограничи броят на общините, които са задължени да имат звено за вътрешен одит, което ще реши и системния проблем с неизграждане на одитни комитети.

Досегашната практика показва, че създадените одитни комитети се състоят от трима членове, като част от организациите се затрудняват при определяне на вътрешни членове, поради липсата на възможност за заплащане на положения от тях труд. В тази връзка, а също и с цел укрепване на независимостта и обективността на одитния комитет, със законопроекта се предлага той да се състои само от трима членове, които да са външни за организацията лица. С оглед повишаване ефективността на дейността на одитните комитети и избягване на практиката за широко тълкуване на поставените изисквания, се предлага прецизиране на изискванията към членовете на одитни комитети – да притежават най-малко 5 години стаж на ръководна длъжност в областта на управлението и контрола. С оглед запазване на независимостта и обективността в дейността на одитния комитет се ограничава броят на мандатите, които могат да изпълняват избраните членове в една организация, до два.

На базата на досегашната практика се предлагат и някои промени в правомощията на одитните комитети – отпада правомощието на одитния комитет да наблюдава процесите на финансово отчитане в организацията и да дава становища с препоръки за подобряването им, тъй като това изисква специализирани и задълбочени познания в тази област. Отпада и задължението за изпращане на информация на министъра на финансите, в случай на неизпълнение на дадените от одитния комитет препоръки, тъй като министърът на финансите няма реална възможност за адекватна реакция. Решенията, свързани с изпълнението на дадените препоръки, са в рамките на управленската отговорност на съответния ръководител.

Друго важно предложение за промяна е продиктувано от необходимостта от постигане на равнопоставеност между ръководителите на вътрешния одит и вътрешните одитори от всички организации от публичния сектор с изградени звена за вътрешен одит. Предлага се да се разшири обхватът на разпоредбата на чл. 21, ал. 5 от ЗВОПС, като назначаването и освобождаването на ръководителите на вътрешния одит и вътрешните одитори в организациите по чл. 12, ал. 2, т. 6-8 (*търговски дружества и държавни предприятия*) да се извършва след писмено съгласие от министъра на финансите. Предложената промяна ще се отрази положително на организационната и функционална независимост на вътрешния одит в тези организации и ще осигури разширяване на съществуващата база данни за изградените звена, което ще подобри комуникацията и обмяната на добри практики в областта на вътрешния одит.

Съгласно Закона за вътрешния одит в публичния сектор лицата, желаещи да бъдат назначени като вътрешни одитори, следва да притежават сертификат „*вътрешен одитор в публичния сектор*“, което удостоверява притежаването на необходимата професионална компетентност. Към настоящия момент министърът на финансите е издал 2 972 сертификата. С оглед ограничаване на практиката за придобиване на сертификат „*вътрешен одитор в публичния сектор*“ без конкретно намерение за упражняване на професията „вътрешен одитор“, както и с оглед по-голяма увереност на ръководителите на организации относно притежаването на необходимата професионална компетентност от лицата, желаещи да работят като вътрешни одитори, се предлага поставяне на допълнителни изисквания при назначаване на вътрешни одитори. В случай, че притежателите на посочения сертификат не са извършвали дейност в областта на вътрешния или външния одит повече от три години преди назначаване на одиторска длъжност, лицата следва да са преминали задължително не по-малко от две професионални обучения в областта на вътрешния одит. Документите, удостоверяващи участие в обученията, ще се представят на органа по назначаване.

Важно е предложението за отпадане на административнонаказателната разпоредба за неспазване на закономото изискване за изграждане на одитни комитети в определените от закона организации от публичния сектор, тъй като наличието на тази разпоредба не постигна очаквания положителен ефект. Целенасочените усилия за изграждане на одитни комитети в задължените организации ще продължат чрез разпространяване на добри практики на одитни комитети в страните от Европейския съюз и убеждаване на ръководителите за ползата от одитен комитет.

В Допълнителната разпоредба се предлага дефиниция на понятието „размер на бюджета“, с оглед по-конкретно и ясно разбиране от различните организации при определяне на праговете, според които е задължително изграждането на звено за вътрешен одит в организациите от публичния сектор, както и при определяне на минималната численост. Предлага се и прецизиране на дефиницията за „одитен комитет“ с оглед предложените изменения в неговите правомощия.

Част от предлаганите промени са редакционни и с тях се цели прецизирането на отделни текстове и разпоредби, съобразно практиката по вътрешен одит в организациите от публичния сектор.

С проекта на акт не се предвиждат допълнителни разходи/трансфери/други плащания по бюджети на първостепенни разпоредители с бюджет или по сметки за средства от Европейския съюз. Разходите за структуриране за звена за вътрешен одит в допълнително определените организации, чиито ръководители са второстепенни разпоредители с бюджет, са в рамките на очакваната оптимизация на числеността на одитния персонал във всички останали организации от публичния сектор.

За приемането на проекта на акт не са необходими допълнителни разходи/трансфери/други плащания по бюджета на Министерството на финансите.

Настоящият доклад и законопроект са съгласувани съгласно чл. 32 и 33 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация. На основание чл. 26, ал. 2 от Закона за нормативните актове по проекта на акт е проведена обществена консултация, като резултатите от нея са отразени в приложената справка - таблица.

Законопроектът е изпратен за съгласуване на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество по чл. 32, ал. 1, т. 1 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество.

В съответствие с чл. 28, ал. 3 от Закона за нормативните актове законопроектът се придружава от справка за съответствие с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и с практиката на Европейския съд по правата на човека, изготвена от Министерството на правосъдието.

Проектът на решение на Министерския съвет не налага осигуряването на финансови средства от държавния бюджет, поради което е приложена финансова обосновка, изготвена съгласно приложение № 2.2 към чл. 35, ал. 1, т. 4, буква „б“ от Устройствения правилник на

М

и

н

и

с

т

Предложеният законопроект не се отнася до изпълнение на норми на европейското

право, поради което не се налага изготвяне на анализ и таблица за съответствие с правото на

Европейския съюз.

с

к

и

я

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,

С оглед на изложеното по-горе и на основание чл. 87, ал. 1 от Конституцията на Република България и чл. 8, ал. 4, т. 1 и ал. 5 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, предлагам на Министерския съвет да приеме решение за одобряване на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за вътрешния одит в публичния сектор.

Приложения:

1. Проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за вътрешния одит в публичния сектор;

2. Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за вътрешния одит в публичния сектор;

а

н

е

3. Мотиви към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за вътрешния одит в публичния сектор;

4. Финансова обосновка;

5. Съобщение за средствата за масово осведомяване;

6. Частична предварителна оценка на въздействието;

7. Становище от дирекция „Модернизация на администрацията“;

8. Постъпили становища и справка за отразяването им;

9. Справка за съответствието с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и с практиката на Европейския съд по правата на човека;

10. Електронен носител.

X

МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ
РОСИЦА ВЕЛКОВА-ЖЕЛЕВА