

МОТИВИ

КЪМ 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 на базата на досегашната практика по вътрешен одит, като са взети предвид направените анализ и изводи при извършената от дирекция „Методология на контрола и вътрешен одит“ през 2022 г. цялостна последваща оценка на въздействието на закона. 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 направените допълнения на чл. 8 от Закона за вътрешния одит в публичния сектор се прецизират правомощията на ръководителя на организацията и ръководителя на вътрешния одит по отношение възлагането на одитни ангажименти за консултиране, като се посочва и документа, в който трябва да стане това.

Направена е редакция в чл. 12 относно праговете за бюджет на организациите като критерий за задължително изграждане на звено за вътрешен одит. Предлаганите промени са продиктувани най-вече от наблюдаваната трайна тенденция в броя на общините, които не изпълняват изискването по чл. 12, ал. 2, т. 3 за изграждане на звено за вътрешен одит. Основна причина за това е нарастване на размера на бюджета над досегашния задължителен праг за изграждане на звено за вътрешен одит от 10 млн. лева. 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. В този смисъл, в тези общини не е необходимо задължително изграждане на звено за вътрешен одит, освен по преценка на ръководството на общината, каквато възможност съществува в закона. Същевременно в малките общини ръководството среща сериозни затруднения при назначаване на вътрешни одитори, притежаващи необходимата квалификация. Това е в резултат от цялостната демографска ситуация в страната, а именно концентрация на населението в няколко от големите градове за сметка на обезлюдяване на по-малките населени места. С предлаганите промени се предвижда по отношение на общините този праг да се увеличи от 10 млн. на 20 млн. лева. По-високият праг за бюджет ще елиминира от обхвата на задължението за създаване на звено за вътрешен одит по-малките общини, в които липсата на кадри е осезаема, и ще се улесни структурирането на звена в по-големите.

С предлаганите промени в чл. 14 се прецизират определените прагове на бюджета, както и минималната численост на звеното за вътрешен одит в организациите по чл. 12, ал. 2, т. 1, 2, 4 и 5. Увеличават се праговете за изграждане на звено със задължителна минимална численост. Предлаганите промени в числеността са съобразени с реалната ситуация през последните 5 години, която показва устойчиво незаемане на свободните щатни бройки за вътрешни одитори. Годишните доклади за дейността по вътрешен одит, изпращани ежегодно в Министерството на финансите показват, че в близо 90% от организациите от публичния сектор, задължени да изградят звено за вътрешен одит, такова или изобщо не е изградено, или числеността не отговаря на минимално

изискуемата. Чрез предлаганите промени нормативните изисквания ще се приведат в съответствие с прилаганата практика и реалната необходимост от съответния брой вътрешни одитори. Няма да се налага част от организациите да създават звена за вътрешен одит с щатни бройки, определени съгласно изискуемата минимална численост, които в продължение на години остават незаети защото няма реална необходимост или няма кандидати за заемане на тези позиции. Необходимо е да се има предвид, че в закона се определя **минимална численост** и няма пречка определената численост на звеното за вътрешен одит да я надвишава, в случай, че има реална необходимост от повече вътрешни одитори. И към настоящия момент има министерства и общини, в които са назначени вътрешни одитори над минимално определената в закона минимална численост.

Въвежда се 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, но дейността им има широк спектър на действие и е от национално значение, затова считаме, че наличието на вътрешен одит ще спомогне за развитие на системата за вътрешен контрол и за оптимизиране на дейността. В Българската академия на науките и към настоящия момент с писмено съгласие от министъра на финансите е структуриран и действа вътрешен одит, което е индикация за оценената необходимост от тази дейност.

Анализът на прилаганите практики по отношение на структурирането и на дейността на одитните комитети в организациите от публичния сектор показва, че част от организациите се затрудняват при определяне на вътрешни членове на комитета поради липсата на възможност за заплащане на положения от тях труд. В някои случаи за вътрешни членове на одитните комитети се определят секретари, главни секретари, заместник-кметове, заместник-министри, което на практика обезсмисля съществуването на одитния комитет, тъй като съществува риск от политизиране на дейността на комитета.

Предвид досегашната практика за сформирание на одитни комитети само с по трима членове, с проекта се предлага съставът на одитния комитет да бъде от трима членове, вместо от три до пет. Предлага се одитният комитет да се състои само от външни членове, което ще допринесе за неговата независимост от ръководството на организацията. Основен мотив в сега действащата разпоредба на закона да има възможност за вътрешен член беше този вътрешен член да осъществява връзката между външните членове и ръководството на съответната организация. Съгласно извършените през 2020 г. промени в Наредбата за процедурата за определяне на състава и дейността на одитните комитети в организациите от публичния сектор, приета с ПМС №24 от 26.01.2017 г., ръководителят на организацията определя секретар на комитета, който е служител на организацията, подпомага дейността на комитета, като не е предвидено да получава допълнително възнаграждение. Допълнителните разходи за заплащане на възнаграждение на още един външен член не са толкова големи и няма да се отразят негативно дори на организации с по-нисък размер на бюджета. Очакваните ползи от тази промяна за организациите ще бъдат значително повече в сравнение с извършените разходи.

С цел увеличаване качеството и ефективността на дейността на одитните комитети се въвежда изискване за членове да бъдат избирани лица, притежаващи най-малко 5 години стаж на ръководна длъжност в областта на управлението и контрола. Считаме, че за да могат да консултират и реално да подпомагат министри и кметове при

изпълнение на тяхната дейност, членовете на одитни комитети трябва да имат управленски опит. 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.

Прецизират се текстовете относно съгласуване от одитния комитет на промените в стратегическите и годишни планове за дейността по вътрешен одит. Отпада правомощието на одитния комитет да наблюдава процесите на финансово отчитане в организацията и да дава становища с препоръки за подобряването им. Извършването на тази дейност е възможно на практика само чрез извършване на проверки на финансово-счетоводната документация, което 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.

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. С оглед ограничаване на практиката за придобиване на сертификат „вътрешен одитор в публичния сектор“ без ясно намерение за упражняване на професията „вътрешен одитор“, както и за по-голяма увереност относно притежаване на необходимата професионална компетентност от лицата, желаещи да работят като вътрешни одитори, предлагаме да се поставят допълнителни изисквания при назначаването им. С новата редакция на ал. 4 от чл. 19 се предлага, ако лицата, притежават този сертификат, но не са извършвали дейност в областта на вътрешния или външния одит повече от три години преди назначаването, задължително да са преминали през последните две години поне две обучения в областта на вътрешния одит. Вътрешният одит е динамично развиваща се професия, която изисква актуалност на знанията на вътрешните одитори. В този смисъл е и изискването на чл. 27, ал. 1, т. 5 от Закона за вътрешния одит в публичния сектор за утвърждаване от ръководителя на организацията на план за професионалното обучение и развитие на вътрешните одитори, с цел да се поддържа одитен персонал с достатъчни знания, умения, опит и професионална квалификация. Лицата, които предстои да се явяват на изпита за придобиване на сертификат „вътрешен одитор в публичния сектор“ ще са информирани за това допълнително изискване и в случай, че не възнамеряват да упражняват професията „вътрешен одитор“ ще могат да предвидят участието си в поне едно професионално обучение годишно, така че при възникнала необходимост да могат да се възползват от придобития сертификат. Това се отнася е за лицата, които вече са придобили този сертификат и не упражняват професията – необходимо е да предприемат действия за актуализиране на придобитите знания и умения в областта на вътрешния одит.

С оглед постигане на равнопоставеност между ръководителите на вътрешния одит и вътрешните одитори от всички организации от публичния сектор с изградени звена за вътрешен одит се разшири обхватът на разпоредбата на чл. 21, ал. 5 от Закона за вътрешния одит в публичния сектор, като се предвижда 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 разпоредба ще се отрази положително на качеството на одитната дейност, тъй като ще

бъдат назначавани само лица, които притежават необходимата професионална квалификация и отговарят на нормативните изисквания.

В чл. 40 са прецизирани текстове по отношение годишното докладване на дейността по вътрешен одит, като промените имат за цел да посочат по-ясно сроковете и реда, по който се извършва докладването.

От въвеждането през 2016 г. на законово задължение за изграждане на одитен комитет в министерствата, в общини с изградени звена за вътрешен одит и в Държавен фонд „Земеделие“ - Разплащателна агенция, досега е налице неговото системно неизпълнение от страна на ръководителите на организации – общини и Държавен фонд „Земеделие“ - Разплащателна агенция. Основната причина за това е недостатъчното разбиране за ползата от един такъв консултативен орган. В някои случаи се дължи и на липсата на достатъчно кандидати за членове на одитния комитет, отговарящи на изискванията на закона, като това е особено видимо в по-малките общини. В настоящата редакция на чл. 55, ал. 2 от закона е предвидена административнонаказателна отговорност за ръководителите на организации, неизпълнили задължението си да създадат одитен комитет, което не доведе до създаване на повече одитни комитети. Със законопроекта се предлага отмяна на чл. 55, ал. 2, като чрез разпространяване на добри практики на одитни комитети в страните от Европейския съюз ще продължат усилията за изграждане на одитни комитети в задължените организации.

С оглед реализирането на административнонаказателната отговорност за неизграждане на звено за вътрешен одит е предложена редакция на чл. 55, ал. 1, с която се определя срок за изграждане на звено за вътрешен одит.

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. 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.

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.