

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

ДОКУМЕНТ ЗА ПОЛИТИКАТА¹
НА
ДЪРЖАВНИЯ ВЪТРЕШЕН
ФИНАНСОВ КОНТРОЛ
НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СОФИЯ,
ДЕКЕМВРИ 2005 г.

¹ Актуализиран вариант на Документа за политиката на ДВФК от 19.09.2002 год.

СЪДЪРЖАНИЕ

| | |
|--|----|
| 1. РЕЗЮМЕ | 4 |
| 2. ВЪВЕДЕНИЕ | 8 |
| 3. РАМКА НА ДВФК | 9 |
| 3.1. ФИНАНСОВОТО УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ | 9 |
| 3.2. ВЪТРЕШЕН ОДИТ | 10 |
| 3.3. ЦЕНТРАЛНО ХАРМОНИЗИРАЩО ЗВЕНО ПО ФУК И ЦЕНТРАЛНО ХАРМОНИЗИРАЩО ЗВЕНО ВО | 10 |
| 4. ОПИСАНИЕ НА КОНТРОЛНАТА СРЕДА В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ | 11 |
| 4.1. НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ И СМЕТНАТА ПАЛАТА | 11 |
| 4.2. ПРАВИТЕЛСТВОТО И НЕГОВИТЕ СТРУКТУРИ | 11 |
| 4.2.1. Министерство на финансите | 12 |
| 4.2.1.1. Дирекция „Вътрешен контрол” | 12 |
| 4.2.1.2. Система „Трежъри” | 12 |
| 4.2.1.3. Агенция за държавен вътрешен финансов контрол – описана подробно в т. 4.3. 13 | |
| 4.2.1.4. Митнически контролни органи | 13 |
| 4.2.1.5. Органи за данъчен контрол | 13 |
| 4.2.1.6. Контрол на Националния фонд, Централното звено за финансиране и договаряне, Изпълнителните агенции | 14 |
| 4.2.2. Органи за контрол на обществените фондове | 14 |
| 4.2.2.1. Контролни органи на Националния осигурителен институт | 14 |
| 4.2.2.2. Контрол на Националната здравноосигурителна каса | 15 |
| 4.2.3. Контрол върху дейността на общините | 15 |
| 4.2.4. Инспекторат | 15 |
| 4.3. ОПИСАНИЕ НА СЕГАШНОТО СЪСТОЯНИЕ НА АГЕНЦИЯТА ЗА ДЪРЖАВЕН ВЪТРЕШЕН ФИНАНСОВ КОНТРОЛ В БЪЛГАРИЯ | 16 |
| 4.3.1. Действаща нормативна уредба | 16 |
| 4.3.2. Обхват на ЗДВФК | 17 |
| 4.3.3. Вътрешен одит | 18 |
| 4.3.4. Инспекция / Проверки | 18 |
| 4.3.5. Одит на разпоредители с европейски средства | 19 |
| 5. АНАЛИЗ НА ПРОПУСКИТЕ В СИСТЕМАТА НА ДВФК В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ | 20 |
| 6. ПРЕПОРЪКИ | 22 |
| 6.1. ПРЕПОРЪКИ ОТ РЕДОВНИЯ ДОКЛАД НА ЕК ЗА 2004 ГОД. И 2005 ГОД. ОТНОСНО СИСТЕМАТА НА ДВФК В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ | 22 |
| 6.2. ПРЕПОРЪКИ ОТ СИГМА | 22 |
| 8. ЗАКЛЮЧЕНИЯ | 27 |
| АНЕКС №1 | 28 |
| АНЕКС №2 | 29 |
| АНЕКС №3 | 29 |
| АНЕКС №3 | 30 |
| АНЕКС №4 | 31 |

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

| | | | |
|---------|--|-------|--|
| ДВФК | Държавен вътрешен финансов контрол | НФ | Национален Фонд |
| ФУК | Финансов управление и контрол | ВО | Вътрешен одит |
| ЦХЗ | Централно хармонизиращо звено | СП | Сметна палата |
| СФУК | Системи за финансово управление и контрол | МФ | Министерство на финансите |
| ЕК | Европейска комисия | ДВО | Делегиран вътрешен одитор |
| ЕС | Европейски съюз | ЗФУК | Закон за финансовото управление и контрол |
| ЗДВФК | Закон за държавния вътрешен финансов контрол | ЗВОПС | Закон за вътрешния одит в публичния сектор |
| АДВФК | Агенция за държавния вътрешен финансов контрол | ЗДФИ | Закон за държавната финансова инспекция |
| ППЗДВФК | Правилник за прилагане на ЗДВФК | НОИ | Национален осигурителен институт |
| ЦЗФД | Централно звено за финансиране и договориране | НЗОК | Национална здравноосигурителна каса |
| | | | |

1. РЕЗЮМЕ

Европейският съюз в процеса на разширяването си е възприел принципите за добро финансово управление на публичните средства, независимо дали са от вътрешно или международно финансиране. Препоръчано е тези принципи да бъдат заложени в законодателството и на страните кандидат-членки за присъединяване. В съответствие с поетите ангажименти в преговорния процес Република България прие и се стреми да установи цялостна система за държавния вътрешен финансов контрол и да прилага напълно достиженията на европейското законодателство в областта на финансовия контрол. Осъзната е необходимостта от предприемане на нови инициативи и действия за спазване ангажиментите по Глава 28 „Финансов контрол”, предложенията на Главна дирекция „Бюджет” към Европейската комисия, препоръките от Окончателния доклад на СИГМА от 26.04.2005 год., както и изискванията за акредитация по Разширена децентрализирана система за управление за да се гарантира доброто финансово управление на публичните средства. В тази връзка на 16 юни 2005 год. Министерският съвет на Република България прие Стратегия за развитието на Държавния вътрешен финансов контрол, която очерта приоритетите и постави началото на реформата в системата на ДВФК.

В изпълнение на мярка 11 от Стратегията за развитието на ДВФК се изготви актуализация на Документа за политиката на Държавния вътрешен финансов контрол от 2002 год. с цел да се отразят приоритетите от стратегията и да се доразвият. Документът е разработен на основата на независимата оценка на СИГМА от Партньорския преглед май/юни 2004 год., съобразен е с направените препоръки в Окончателния доклад от 26.05.2005 год., както и с препоръките Редовните доклади на Европейската комисия от 2004 и 2005 год.

Три са основните направления, в които трябва да се развие и обнови моделът на ДВФК:

- Укрепване на финансовото управление и контрол чрез нормативно регламентиране на управленската отговорност в публичния сектор.
- Създаване на независим вътрешен одит в организациите, разпореждащи се с публични средства, който да предоставя независима оценка на СФУК и дава препоръки за тяхното подобряване.
- Изграждане на Централно хармонизиращо звено в Министерството на финансите, което да създава, развива, хармонизира методологията и координира, както СФУК, така и дейността по вътрешен одит.

За да изпълни тези изисквания българското правителство пое инициативата да направи законодателни промени като изготви и представи за приемане от Народното събрание на Република България три нови закона:

1. Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор;
2. Закон за вътрешния одит в публичния сектор;
3. Закон за държавната финансовата инспекция.

С новите закони се цели да се изчистят функциите и да се разграничат ясно отговорностите на ръководителите на организациите от публичния сектор, на вътрешните одитори и на държавните финансови инспектори с цел да се подобри контролната среда и да се постигне добро финансово управление на публичните средства в Република България, както и на средствата от Европейския съюз.

Република България има добри традиции в областта на контрола. С влизането в сила на Закона за държавен вътрешен финансов контрол от 01.01.2001 г. се постави

основата на управленската отговорност и на вътрешния одит в Република България. Законът наложи централизиран модел на ДВФК и определи водеща роля на АДВФК в тази област. През 2002 г. беше създаден Съвет за ДВФК, който пое отговорността за контрола и координирането на всички мерки, свързани с ДВФК. След затварянето на Глава 28 „Финансов контрол“ през 2002 г. настъпиха значителни изменения в областта на финансовото управление, контрола и вътрешния одит в международен аспект, както и в Европейския съюз, което доведе до основни промени в управлението на организациите от публичния сектор. Ръководният екип, отговарящ за ДВФК в Република България претърпя градиращо развитие на визията по отношение на елементите на ДВФК. Новите проекти за Регламенти по Структурните и Кохезионния фондове и произтичащите от това промени на финансовото управление и контрол също провокираха преразглеждането на подхода по отношение на системата на ДВФК.

В следствие на промените, приоритетни задачи пред българското правителство и в частност на министъра на финансите станаха:

1. Разработването и представянето на проектите за Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор, Закон за вътрешния одит в публичния сектор и Закон за финансовата инспекция на Народното събрание и приемането им до 01.01.2006 год.

2. Изграждането и утвърждаването на силно Централно хармонизиращо звено към министъра на финансите с две направления – финансово управление и контрол и вътрешен одит. Поемане от новосформираната дирекция „Вътрешен контрол“ на координацията и хармонизацията на вътрешния контрол и вътрешен одит в публичния сектор и укрепване на административния му капацитет.

3. Широкото популяризиране на новите закони и обучение на ръководните кадри в организациите от публичния сектор в областта на управленската отговорност, вътрешния контрол и вътрешния одит.

4. Прехвърлянето на директната отговорност за функционирането на вътрешен одит към министъра на финансите чрез отделяне на вътрешния одит от функциите на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол, която да запази функцията по финансова инспекция.

5. Децентрализирането на вътрешния одит на базата на поетапна програма, която да започне с избрани пилотни организации. Определените пилотни организации са Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Министерство на труда и социалната политика, Министерство на транспорта и съобщенията, Министерство на околната среда и водите, Изпълнителна агенция „Пътища“.

6. Създаването на благоприятни условия за въвеждането на децентрализирания вътрешен одит, след влизането в сила на ЗВОПС, чрез изграждането на звена за вътрешен одит и назначаването на ръководители на вътрешния одит и вътрешни одитори в организациите от публичния сектор, използвайки административния капацитет от вътрешни одитори на АДВФК.

7. Предприемането на ефективни мерки за трансформацията на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол в Агенция за държавна финансова инспекция, както и да се прецени потенциалната ѝ роля като независима структура за сертифициране при приключване на проекти/програми, финансирани със средства от Структурните и Кохезионния фондове.

8. Определянето на Одитния орган по чл. 61 от проект на Регламент за общите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд на Европейския съюз от 14.07.2004 г. (СОМ(2004)492 окончателен).

9. Докладване тримесечно пред Министерския съвет и годишно пред Народното събрание за процесите, свързани с промените в Държавния вътрешен финансов контрол.

Разработването и въвеждането на промените в системата за ДВФК се нуждае от изключителното съдействие и координация между организациите и екипите, отговорни за това. Ключовите участници в този процес ще бъдат:

- Ръководителите на организациите от публичния сектор – те са отговорни да въведат нормите и процедурите за вътрешен контрол и да изградят адекватни системите за финансово управление и контрол във всяка организация. Те трябва да дават пример за етичност, принадлежност и да допринасят за благоприятната контролна среда в организациите, които ръководят.

- Вътрешните одитори – те играят важна роля при оценката на системите за вътрешен контрол като допринасят за поддържане на ефективността им в задоволителна степен.

- Останалите членове на персонала – вътрешния контрол поражда отговорност за целия персонал и това трябва да бъде изчерпателно отбелязано в длъжностните характеристики на всеки един служител. Те са източници на информация, ползвана от системата на вътрешен контрол или изпълняват задължения, необходими за осъществяването на контрола.

- Министърът на финансите – като отговорен за изграждането и организацията на цялостната система за финансово управление и контрол, както и за развитието и прилагането на вътрешния одит в публичния сектор. За изпълнение на тези задачи, министърът се подпомага от Централно хармонизиращо звено за финансово управление и контрол и от Централно хармонизиращо звено за вътрешен одит.

Реформата на системата на ДВФК ще подпомогне ръководителите на организациите от публичния сектор. На тях се предоставя възможността да развият адекватни и ефективни системи за финансово управление и контрол, които да им дават разумна увереност, че ще постигнат целите на организацията. Ще се засили тяхната управленска отговорност. Вътрешните одитори от своя страна ще подпомагат ръководителите на организациите в процеса на идентифициране, оценяване и управление на рисковете, които заплашват постигането на целите, ще оценяват адекватността и ефективността на СФУК и ще дават препоръки за подобряване на дейностите в организациите. Вътрешният одит ще подпомогне и работата на външните одитори от Сметната палата. Сметната палата ще оценява работата на звената за вътрешен одит и при добра оценка ще се доверява на тяхната работа, което ще води до по-ефективна и по-ефикасна работа на външния одит в България.

Държавната финансовата инспекция ще бъде гарант за законосъобразното и прозрачно разходване на публичните средства и ще извършва проверки само при постъпили сигнали за нарушения на бюджетната, финансово-стопанската или отчетната дейност на организациите.

Изпълнението на мерките и координацията на действията ще продължат да се осъществяват от групата за управление, създадена със Стратегията за развитие на ДВФК. Групата, в която участват заместник-министри от Министерството на финансите, ще координира дейностите по изпълнение на приоритетите и мерките от Документа за политиката и ще съгласува решенията си със Съвета по Държавния вътрешен финансов контрол.

Изпълнявайки наредените мерки, Република България ще създаде условия за получаване на положителна оценка от Европейската комисия, за навременен достъп до Структурните и Кохезионния фондове и за постигане на добро финансово управление на публичните средства.

Положителната оценка от Редовния доклад за 2005 год. на ЕК, Глава 28 „Финансов контрол”, на започналата реформа в системата на ДВФК е високо признание за усилията, които полага Министерството на финансите. Приоритет за България остава: „Следва да бъдат положени продължителни усилия, за да се гарантира съответствието между новата правна рамка и реформите в този сектор, а именно разделянето на финансовата инспекция от вътрешния одит, децентрализирането на вътрешния одит и оперативния капацитет на Дирекция “Вътрешен контрол” в Министерство на финансите, отговорна за хармонизирането на финансовото управление и контрол, както и на вътрешния одит в целия публичен сектор.” В тази връзка са и набелязаните мерки в т. 7 от Документа за политиката на ДВФК в Република България.

2. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият документ е актуализиран вариант на Документа за политиката за Държавния вътрешен финансов контрол на Република България, приет от Министерския съвет на 19.09.2002 год. Той допълва и доразвива Стратегията за развитие на ДВФК в Република България, приета от Министерския съвет на 16.06.2005 год.

Предназначението на този документ е да определи и популяризира рамката на съвременната, адекватна и ефективна система за ДВФК, която включва финансовото управление и контрол, вътрешния одит, централната координация и хармонизация и държавната финансова инспекция, както и да съдейства за доброто финансово управление на публичните средства в Република България.

Дефиницията за системата за ДВФК и нейните основни елементи са посочени по-долу в глава 3. Настоящото състояние на ДВФК в Република България е описано в глава 4. Анализът на пропуските и установените от Европейската комисия слабости в системата на ДВФК са отразени в глава 5. Препоръките относно системата на ДВФК, вкл. препоръките от Редовния доклад на ЕК за 2004 год. са посочени в глава 6. Предложенията за подобряване на съществуващата система на ДВФК и планът за действие са описани в глава 7. В глава 8 са намерили място заключенията на Документа за политиката.

Принципите на ДВФК, описани в настоящия Документ за политика, са приложими както за българските, така и за европейските средства и се базират на международно признатите стандарти за вътрешен контрол и одит и на добрите европейски практики. Те ще бъдат заложили в Закона за финансовото управление и контрол, Закона за вътрешния одит в публичния сектор, както и в Закона за държавната финансовата инспекция, които заменят настоящия Закон за държавния вътрешен финансов контрол. Новото законодателство ще доведе до структурни промени както в Министерството на финансите и АДВФК, така и във всички организации от публичния сектор, където следва да се изградят звена за вътрешен одит.

В актуализирания Документ за политиката на ДВФК са намерили отражения всички важни и съществени препоръки, дадени на Република България в процеса на подготовката за присъединяването ѝ към Европейския съюз от 2002 год. до м. септември 2005 год. Изискванията по Глава 28 „Финансов контрол”, предложенията на Главна дирекция „Бюджет” към Европейската комисия, препоръките от Редовните доклади на ЕК, Окончателния доклад на СИГМА от 26.04.2005 год., изискванията за акредитация по Разширена децентрализирана система за управление, изискването за стандарти за финансово управление и контрол, както и за добро управление на публичните средства в Република България са съобразени и отразени при разработването на този документ.

Отговорността за разработването на актуализирания Документ за политиката на ДВФК е на Министъра на финансите. Първоначалният вариант на документа е разработен от група на експертно ниво, след което е подложен на широко обсъждане и дискутиране.

3. РАМКА НА ДВФК

Държавен вътрешен финансов контрол е цялостната система за контрол, извършван от правителството или от делегирани за това организации, с цел да се гарантира, че финансовото управление и контрол на организациите, разпореждащи се с публични средства спазват принципите за добро финансово управление.

ДВФК е съвкупност от три основни елемента: системите за финансово управление и контрол /управленската отговорност/, независим вътрешен одит и централно хармонизиращо звено към министъра на финансите.

3.1. ФИНАНСОВОТО УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ

Изразите ФУК, СФУК, вътрешен контрол, контролни системи се използват като синоними. ФУК е цялостен процес, интегриран в дейността на организацията, осъществяван от ръководството и персонала. Този процес цели да се постигне разумна увереност, че целите на организациите са достигнати чрез:

- а) съответствие със законите, подзаконовите и вътрешни актове и договори;
- б) надеждност и всеобхватност на финансовата и оперативна информация;
- в) ефективност и ефикасност на операциите;
- г) опазване на активите и информацията;

Финансовото управление и контрол в организациите от публичния сектор се осъществява чрез:

- а) изграждане на ефикасна и ефективна контролна среда;
- б) управление на риска;
- в) прилагане на подходящи контролни дейности;
- г) управление на информацията и комуникацията;
- д) осигуряване на наблюдение върху контролните дейности на организациите от публичния сектор и осигуряване на система за подобряването им.

Управленската отговорност е задължението на ръководителите на организациите от публичния сектор да спазват и прилагат принципите за добро финансово управление и законосъобразност при управлението на публичните средства.

Предварителният финансов контрол е набор от контролни дейности, необходими за вземането на управленски решения, свързани с правилното бюджетиране и разходване на бюджетните средства, с обществените поръчки, договори и др.

Последващият финансов контрол проверява дали законовите разпоредби се прилагат изцяло, проверява точното разходване на средства /чрез финансови инспектори/ в съответствие с изискванията на нормативните актове.

Държавната финансовата инспекция ще се извършва само при постъпили сигнали за нарушения на бюджетната, финансово-стопанската или отчетната дейност на организациите.

Сертификация - по отношение на средствата, получени по предприсъединителните програми на ЕС, се осъществява одит за: предоставяне на сертификат /заверка/ по годишните отчети на съответната програма/проект; изготвяне на годишен одитен доклад за адекватността на управлението и контролните системи на разпоредителите със средствата, както и проверка за наличие и правилност на съфинансиращите суми от страна на Република България.

3.2. ВЪТРЕШЕН ОДИТ

Вътрешният одит е независима и обективна дейност за предоставяне на увереност и консултации, предназначена да носи полза и да подобрява дейността на организацията. Той помага на организацията да постигне целите си чрез прилагането на систематичен и дисциплиниран подход за оценяване и подобряване ефективността на процесите на управление на риска, контрол и управление.

Различието между вътрешния одит и ФУК следва да бъде ясно дефинирано и разбираемо. ФУК е отговорност на ръководството. Вътрешният одит прави обективна оценка и докладва на ръководството на организацията за адекватността и ефективността на ФУК в организацията и дава препоръки за подобряването му.

3.3. ЦЕНТРАЛНО ХАРМОНИЗИРАЩО ЗВЕНО ПО ФУК И ЦЕНТРАЛНО ХАРМОНИЗИРАЩО ЗВЕНО ВО

Целта на тези звена е да подпомагат министъра на финансите при въвеждането и осигуряването на ефективно финансово управление и контрол и независим вътрешен одит в публичния сектор, в това число придържането към добрите европейски практики и одитни стандарти.

Хармонизиращите звена са отговорни за изготвянето на ясни стандарти и рамки за прилагането на ФУК и вътрешния одит в публичния сектор. Те подпомагат развитие на вътрешния контрол и популяризира неговите качества чрез семинари, конференции, работни групи и др. Те проверяват дали стандартите за вътрешен контрол и одит се следват без отклонения.

Укрепването на двете ЦХЗ води до подобряването на ефикасността на системите за ДВФК.

4. ОПИСАНИЕ НА КОНТРОЛНАТА СРЕДА В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

4.1. НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ И СМЕТНАТА ПАЛАТА

Народното събрание отговаря за демократичния контрол на политиката на правителството и в контекста на този документ за това как правителството провежда добро финансово управление на публичните средства. Народното събрание чрез Сметната палата като независима върховна одитна институция получава външна оценка за това дали организациите от публичния сектор са изградили адекватни системи за финансово управление и контрол. Сметната палата е конституционен орган за одит и функционира независимо от изпълнителната, законодателната и съдебната власт. Сметната палата извършва одити (външни по отношение на правителствените системи) и докладва констатациите и препоръките си на Парламента за последващи дискусии.

Законът за Сметната палата е основан на международно признатите одитни принципи и регламентира правомощията на Сметната палата. Тя одитира всички бюджети в държавния сектор: държавния бюджет, бюджета на Националния осигурителен институт, бюджета на Националната здравноосигурителна каса и общинските бюджети. В дейността на Сметната палата се включват и фондове и програми на ЕС, включително и управлението им до крайните бенефициенти. Сметната палата извършва одити на разходването на бюджетни и други държавни фондове за спазване на принципите на законосъобразност, ефективност, ефикасност и икономичност от гледна точка на външния контрол. ЕС отчита, че със стартирането и прилагането на новия закон за Сметната палата, дейността на Сметната палата е в съответствие с изискванията за външен одит, съдържащи се в критериите за присъединяване.

Във връзка с цялостния мониторинг на системата на ДВФК, ЕК препоръча да се направи през 2005 год. Партньорски преглед на дейността на Сметната палата.

4.2. ПРАВИТЕЛСТВОТО И НЕГОВИТЕ СТРУКТУРИ

Законът за устройството на държавния бюджет урежда съставянето, приемането, изпълнението и отчитането на държавния бюджет, за който отговаря МФ. Разпоредителите с бюджетни кредити се определят от МС. Съгласно ЗУДБ те носят цялата отговорност за изграждането, поддържането и функционирането на добри СФУК. Държавният бюджет определя и разпределя средствата за изпълнение на държавните функции и политическите решения в съответствие с принципите на законосъобразност, икономичност, ефективност, ефикасност и публичност.

Правителството определя критериите за функционирането и надеждността на системите за ДВФК в рамките на бюджета на национално и по-ниско ниво. Правителството избира система за ДВФК, в която отговорността за финансовото управление и контрол при разходването на бюджетни средства е на самите разпоредители. На кратко разпоредителят с бюджетни кредити е отговорен за доброто финансово управление.

Предварителният контрол също е отговорност и функция на разпоредителя/ръководителя и се осъществява от финансов контролор или лице, натоварено с функцията по предварителен контрол. Ръководителите на организациите имат задължението да осигурят осъществяването на функцията по предварителен контрол в подчинените им разпоредители и структури.

АДВФК извършва централизиран вътрешен одит. За да осъществява ефективно дейността по вътрешен одит АДВФК е делегирала вътрешни одитори във всички големи разпоредители с бюджетни средства по републиканския и местните бюджети. По

силата на действащия ЗДВФК, вътрешните одитори при извършване на вътрешен одит, в случай на установени нарушения на бюджетната, финансово-стопанската или отчетната дейност на организациите са задължени да съставят актове за търсене на административно-наказателна отговорност.

Вътрешният одитор оценява независимо състоянието на СФУК, създадени от ръководителя на организацията, докладва директно своите заключения на този ръководител и му предоставя препоръки, които той трябва да следва, за да подобри ефективността на СФУК. Екземпляр от одитния доклад се представя и на директора на АДВФК.

4.2.1. Министерство на финансите

4.2.1.1. Дирекция „Вътрешен контрол”

В изпълнение на Стратегията за развитие на ДВФК в Република България от 16.06.2005 год. министърът на финансите направи предложение за промяна на устройствените правилници на Министерство на финансите и на АДВФК. С Постановление № 198 от 12.09.2005 год. на Министерския съвет на Република България в структурата на Министерство на финансите от 01.09.2005 год. се създаде дирекция „Вътрешен контрол”. Основните функции на новосформираната дирекция са:

- Разработва и популяризира стратегии и методологии, координира и хармонизира изпълнението на българското законодателство в областта на вътрешния контрол по отношение на финансовото управление и контрол и вътрешния одит;
- Разработва, актуализира и усъвършенства методологията, като изготвя наредби, инструкции, насоки, стандарти, наръчници и стандартни работни документи в областта на контрола;
- Систематично наблюдава и оценява ефективността на изпълнение на вътрешния контрол;
- Координира изграждането на професионални умения в областта на вътрешния контрол;
- Изготвя консолидиран годишен доклад за състоянието на вътрешния контрол в публичния сектор в Република България, който се представя от министъра на финансите в Министерския съвет;
- Осъществява своята дейност чрез изпълнението на отделни функции за финансовото управление и контрол и вътрешен одит, които се осъществяват съвместно и с оглед на тяхната специфика;
- Установява и поддържа добри контакти със Сметната палата;
- Докладва за дейността си директно на министъра на финансите.

Новосформираната дирекция следва да укрепне като Централно хармонизиращо звено. Тя трябва да поема всички функции по хармонизацията на финансовото управление и контрол и вътрешен одит, извършвани до този момент съответно от отдел „Методология на бюджетния контрол” - изпълняващ ролята на ЦХЗ/ФУК и от дирекция „Хармонизация и методология на одитната дейност” на АДВФК – изпълняваща ролята на ЦХЗ/ВО.

4.2.1.2. Система „Трежъри”

Министърът на финансите осъществява функциите на държавно съкровище чрез управление и контрол на изпълнението на консолидираната фискална програма чрез системата на Единната сметка;

В министерство на финансите се назначава държавен съкровищник, който наблюдава състоянието на държавния дълг и осигурява прилагането на политиката по управление на дълга.

Организирането, наблюдението и анализирането на текущото изпълнение на приетия от Народното събрание държавен бюджет се осъществява от дирекция "Държавно съкровище" в министерство, на която е възложено и разработването на единната бюджетна класификация, сметкоплана, счетоводните стандарти и указанията за отчетността на касова и начислена основа за бюджетните предприятия, както и принципите, процедурите и правилата на функциониране на системата на Единната сметка и на системата за електронни бюджетни разплащания /СЕБРА/, както и на банковото обслужване на бюджетните предприятия;

В изпълнение на препоръките от прегледа на СИГМА с промяната в Устойствения правилник на Министерство на финансите /в сила от 6.02.2004 год./ към дирекция "Държавно съкровище" беше създаден отдел "Методология на бюджетния контрол", който изпълняваше функцията на Централно хармонизиращо звено по финансово управление и контрол в периода от февруари 2004 год. до 01.09.2005 год.

Разработена Концепция за по-нататъшно развитие на финансовото управление и контрола като ключов елемент за изграждане на вътрешен контрол в организациите от публичния сектор в Република България за периода 2005 – 2008 год. Концепцията е представена на Министерския съвет за сведение, към доклада на министъра на финансите, въз основа на който е приета Стратегията за развитието на ДВФК.

4.2.1.3. Агенция за държавен вътрешен финансов контрол – описана подробно в т. 4.3.

4.2.1.4. Митнически контролни органи

Митническият контрол се осъществява от митническата администрация, организирана в Агенция "Митници" към Министъра на финансите. Главните ѝ задачи са: осъществяване на митнически надзор и контрол върху внасянето, изнасянето и транзитирането на стоки за, от и през Република България; събиране на митни сборове; предотвратяване и разкриване на митнически и валутни нарушения и престъпления и на незаконния трафик на наркотични вещества и прекурсори; установяване на административни нарушения и налагане на административни наказания; прилагане на тарифни мерки и мерки на търговската политика; извършване на последващ контрол на стоки и документи, свързани с вноса, износа и транзита.

4.2.1.5. Органи за данъчен контрол

Статутът и функциите на Данъчната администрация са регламентирани в чл. 231 от Данъчния процесуален кодекс /ДПК/.

Съгласно Закона за Националната агенция за приходите /Обн., ДВ, бр. 112 от 29.11.2002 год., изм., бр. 114 от 30.12.2003 год./ е създадена Национална агенция за приходите като специализиран държавен орган към министъра на финансите за установяване, обезпечаване и събиране на публични вземания. Основните функции и правомощия на агенцията са следните: обслужва данькоплатците, осигурява отпечатването и безплатното разпространение на данъчни и други декларации, съдържащи указания за попълването им, установява публичните вземания за данъци и задължителни осигурителни вноски по основание и по размер; обезпечаване и принудително събира публичните вземания, води регистър на данъчните субекти, установява административни нарушения и налага административни наказания по

данъчните закони, както и по законите, регламентиращи задължителните осигурителни вноски; събира доброволните плащания на публичните вземания и др.

4.2.1.6. Контрол на Националния фонд, Централното звено за финансиране и договаряне, Изпълнителните агенции

В МФ е създаден Националният фонд като централен съкровищен орган, който е отговорен за управлението на средствата по програми на ЕС. През 1998 год. е създадено и Централното звено за финансиране и договаряне и ограничен брой Изпълнителни агенции /ФАР, ИСПА и САПАРД/.

НФ е ключова структура в цялостната координация на финансирането от ЕС. Отговаря за откриване на банкови сметки, осигуряване на потока от средства от ЕС, национално съ-финансиране, трансфер на фондове към Изпълнителните агенции, мониторинг, оценка и финансов контрол, вкл. Агенция САПАРД.

НФ гарантира и осигурява прозрачност и икономическа ефективност на управлението на средствата на ЕС. Отговорен за НФ е Националният ръководител, който осигурява цялостното финансово управление и докладване за използването на средствата. НФ управлява също средствата за национално съ-финансиране за съвместни проекти и програми между България и ЕС. Средствата, управлявани от НФ са включени изцяло в консолидираната фискална програма на Правителството.

НФ е едновременно обект на външен одит, извършван от Сметната палата, и на вътрешен одит, извършван от АДВФК. Право да проверяват дейността на НФ, ЦЗФД и Изпълнителните агенции имат и одитори/контрольори, определени от ЕК.

Действителното управление на проекти, /съ-/ финансирани от ЕС се извършва от Изпълнителните агенции за ФАР, ИСПА и САПАРД. Изпълнителните агенции се ръководят от ръководител програма /по ФАР/ или ръководител сектор /по ИСПА/, които отговарят за правилното финансиране, административно и техническо управление на проектите, включително провеждането на тръжни процедури и договаряне, както и за мониторинг на изпълнението на проектите. Напредъкът към разширената децентрализирана система за изпълнение /EDIS/ за управление на средствата има за цел да се възложат на Изпълнителните агенции повече отговорности, свързани с финансовото управление и контрол.

4.2.2. Органи за контрол на обществените фондове

4.2.2.1. Контролни органи на Националния осигурителен институт

Контролните органи на НОИ осъществяват контрол /инспекции и финансови проверки/ на приходите и разходите на държавното обществено осигуряване, на приходите на допълнителното задължително пенсионно осигуряване и на здравното осигуряване. По този начин те разкриват загуби, които би могло да бъдат причинени от невнасяне на осигуровки или неправилно извършени разходи. Въпросните органи работят според Плана за подобряване на събираемостта на осигурителните вноски на НОИ.

Съвместни проверки се извършват също така по силата на Споразумение за съвместни действия между НОИ, Министерството на труда и социалната политика, Агенцията по заетостта, Изпълнителната агенция “Главна инспекция по труда” и Дирекцията “Национална служба Полиция”. Осъществява се и обмен на информация. АДВФК и Сметната палата осъществяват контрол върху дейността на НОИ и териториалните му подразделения.

4.2.2.2. Контрол на Националната здравноосигурителна каса

Контролът върху дейността на здравното осигуряване се регламентира в Раздел X “Контрол, експертиза и спорове” на Закона за здравното осигуряване.

Съгласно чл. 73а от ЗЗО финансовият контрол по приходите на НЗОК от здравноосигурителните вноски и дължимите лихви се осъществява от контролните органи на Националния осигурителен институт по реда на Кодекса за социално осигуряване.

Непосредственият контрол върху разходите по здравно осигуряване се осъществява от длъжностни лица на РЗОК - финансови инспектори и лекари-контрольори. Те проверяват отчетните документи на изпълнителите на медицинска помощ и законосъобразността на извършените разходи.

АДВФК проверява разходването на бюджетни средства и спазването на процедурите на Закона за обществените поръчки.

Контролът по изпълнението на бюджета на НЗОК се осъществява от Сметната палата.

4.2.3. Контрол върху дейността на общините

В обхвата на АДВФК се включва и финансовата дейност на общините. Агенцията периодично събира информация чрез одит на системите, анализира изпълнението на указанията и изготвя препоръки, основани на констатациите в одитните доклади. През 2005 год. в 70 общини, разходващи най-голям обем бюджетни средства, са делегирани екипи вътрешни одитори, които освен извършването на вътрешен одит на общините, наблюдават и функционирането на СФУК. Одитът в останалите общини се осъществява от одитори по конкретни – финансово контролни задачи, в съответствие с годишния план за одитната дейност на АДВФК.

На базата на анализ на резултати от предишни одити са определени рисковите зони в общините. Специално внимание се отделя на придобиването, управлението и отчитането на общинска собственост, приходите от приватизирани общински дружества и техния трансфер във фондове и сметки, изплащането на помощи и възстановяването на неизползвани средства, законосъобразното набиране и разходване на средства по извънбюджетните фондове и сметки, спазване на изискванията на Закона за обществените поръчки и неразплатените разходи.

Общините се финансират от собствени източници, от субсидии от държавния бюджет и трансфери. С МС № 399 от 13 юни 2002 год. беше приета Концепция и Програма за финансова децентрализация. Увеличаването на финансовата самостоятелност на общините се реализира с промяната в Закона за местното самоуправление и местната администрация, Закона за общинските бюджети, Закона за местните данъци и такси, Закона за корпоративното подоходно облагане, Закона за общинската собственост и приемането на Закон за общинския дълг /в сила от 1.06.2005 год./

С развитието на местното самоуправление финансовата автономност на общините допълнително ще укрепва.

4.2.4. Инспекторат

Съгласно Закона за администрацията в министерствата са създадени инспекторати, чиято основна задача е чрез проверки да осигурят спазването на законодателството и вътрешните актове при осъществяване на дейността на министерствата. Конкретните функции на инспекторатите са регламентирани с Устройствените правилници на съответните министерства.

Извършваният контрол от инспекторатите в голяма степен се припокрива с контролните функции на АДВФК.

4.3. ОПИСАНИЕ НА СЕГАШНОТО СЪСТОЯНИЕ НА АГЕНЦИЯТА ЗА ДЪРЖАВЕН ВЪТРЕШЕН ФИНАНСОВ КОНТРОЛ В БЪЛГАРИЯ

Сегашното състояние на АДВФК може да се разгледа в следните аспекти - действаща нормативна уредба, цели, обхват, вътрешен одит, в т.ч и на средства от ЕС, както инспекция/проверки.

4.3.1. Действаща нормативна уредба

Закон за ДВФК

Настоящият Закон за държавния вътрешен финансов контрол е приет от Народното събрание на Република България на 27 октомври 2000 год. в сила от 1 януари 2001 год. Обн., ДВ, бр. 92 от 10.11.2000 год., в сила от 1.01.2001 год., доп., бр. 28 от 19.03.2002 год., изм. и доп., бр. 101 от 29.10.2002 год., в сила от 1.01.2003 год., изм., бр. 31 от 4.04.2003 год. Основните изменения в сила от 1.01.2003 год., касаят реда и начина за извършване на предварителен контрол и въвеждането на финансовия контролор като лице, осъществяващо предварителен контрол в определените от Закона организации.

Подзаконовни нормативни актове за ДВФК

Правилникът за прилагане на ЗДВФК е приет от Министерския съвет на 5 април 2001 год., Приет с ПМС № 103 от 24.04.2001 год., обн., ДВ, бр. 44 от 8.05.2001 год., изм. и доп., бр. 43 от 13.05.2003 год., изм., бр. 49 от 27.05.2003 год., в сила от 27.05.2003 год. В него са детайлизирани разпоредбите на ЗДВФК за прилагането на държавния вътрешен финансов контрол.

Устройствен правилник на АДВФК

С Постановление № 14 от 22.01.2004 год. Министерският съвет прие нов Устойствен правилник на АДВФК с оглед необходимостта от съществени изменения в структурата на Агенцията и възлагането на нови функции на административните ѝ звена. Създадена е специализирана дирекция за методология и хармонизация на одитната дейност, с което е изпълнена препоръката на ГД "Бюджет" на ЕК за изграждане на подобно звено. Осъществена е и трансформация на досегашния отдел за контрол върху разпоредителите със средства от ЕС в дирекция. По този начин АДВФК укрепи административния си капацитет за изпълнение на одит на средствата от предприєдинителни фондове и програми на ЕС. Създадена е дирекция "Информационни технологии и комуникация", която отговаря за развитието на информационната система и комуникацията в АДВФК. На дирекция "Човешки ресурси, финансови и административно-правни дейности" са възложени функции по създаване на благоприятна среда за обучение и повишаване квалификацията на персонала на АДВФК. За да се оптимизира дейността на регионалните структури на АДВФК, броят на териториалните дирекции е намален от 28 на 9.

Вътрешни актове

През м. декември 2002 год. директорът на АДВФК утвърди Етичен кодекс и Харта на вътрешните одитори в АДВФК. През м. август 2003 год. е одобрен от директора на АДВФК Наръчник за вътрешен одит. По "мостови" проект експерти на СИГМА консултираха работна група за разработване на актуализиран вариант на Наръчника за вътрешен одит, който беше представен през м.март 2005 год.

Между АДВФК, Сметната палата и новосъздадената Агенция за обществени поръчки е подписано споразумение за сътрудничество в областта на контрола на обществените поръчки. Споразумението е подписано в началото на 2005 год.

Дирекция “Хармонизация и методология на одитната дейност” е разработила единна методология за работа на вътрешните одитори в системата на АДВФК: Наръчник за одит на дейността по управление на човешките ресурси; Методика за извършване на проверки на процедурите при командироване на служители; Методика за извършване на финансово-стопански анализ на търговски дружества с държавно или общинско участие; Методически указания за извършване на контрол в областта на обществените поръчки при проверка по чл.57, ал.4 от ЗОП; Ръководство на начинаещия вътрешен одитор, Управление на риска- насоки за вътрешните одитори, Методика за одит на дейността на инспекторатите, Насоки за извършване на конкретни проверки на общинските дейности, осъществявани от специализираните звена на общините, както и образци на работни документи за конкретни одити, образци на одитен план, одитен доклад и др. Разработен и тестван е въпросник за самооценка на вътрешния контрол в пилотни министерства.

4.3.2. Обхват на ЗДВФК

Държавният вътрешен финансов контрол, извършван от АДВФК, в съответствие със ЗДВФК обхваща финансовата дейност на разпоредители с бюджетни кредити по републиканския бюджет и разпоредители със средства по програми на Европейския съюз. Той обхваща също така и органите, администриращи приходи в държавния бюджет; разпоредители с извънбюджетни сметки и фондове, съгласно Закона за държавния бюджет на Република България за съответната година; разпоредители с бюджетни кредити по общински бюджети и фондове; Държавното обществено осигуряване и Националната здравно-осигурителна каса. АДВФК също така контролира финансовата дейност на юридическите лица, с блокираща квота държавно или общинско участие в капитала, включително когато са в производство по несъстоятелност, както и юридическите лица, чиито задължения са гарантирани с държавно или общинско имущество.

Държавният вътрешен финансов контрол обхваща и дейността на лицата, финансирани със средства от републиканския и от общинските бюджети, както и по програми на Европейския съюз.

На основание чл. 8, ал. 1, т. 6 от Закона за държавния вътрешен финансов контрол Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол дава насоки и препоръки на разпоредителите с бюджетни кредити за изграждане на системи за финансово управление и контрол. В изпълнение на задължението на АДВФК за унифициране на материята по изграждане и функциониране на СФУК са изработени и одобрени от директора на АДВФК на 27.06.2003 год. актуализирани Указания N 2 за изграждане и функциониране на системите за финансово управление и контрол. Те отразяват промените в СФУК, произтичащи от изменението на ЗДВФК и ППЗДВФК във връзка с въвеждането на финансови контролори за упражняване на предварителен контрол. Указанията са изработени и изпратени до разпоредителите преди прехвърлянето на функцията по методология и хармонизация на СФУК от АДВФК в Министерство на финансите.

За да бъде отстранен конфликта между даване на указания за изграждане и функциониране на СФУК и контрол върху тяхното прилагане през 2003 год. в АДВФК беше създадено функционално звено, отговарящо за указанията, свързани със системите за финансово управление и контрол.

По препоръка на СИГМА отговорността за даване на указания, свързани с функционирането на системите за финансово управление и контрол беше прехвърлена в отдел “Методология на бюджетния контрол” на Министерство на финансите за периода от м. февруари 2004 год. до 1 септември 2005 год.

4.3.3. Вътрешен одит

Вътрешният одит във всички министерства, големите общини и разпоредителите със средства от ЕС се извършва от делегирани вътрешни одитори /ДВО/, а в останалите организации – от одитори по конкретни финансово – контролни задачи, на основата на годишен план за одитната дейност на АДВФК. Делегираните вътрешни одитори изпълняват дейността си като функционални звена за вътрешен одит и в съответствие с предстоящите законодателни промени те ще са в основата на децентрализирания модел за вътрешен одит.

Делегираните вътрешни одитори осъществяват своята дейност въз основа на заповед на директора на АДВФК, включваща организацията, в която одиторите са делегирани да осъществяват дейността си и периода, за който са делегирани. Конкретните одитни ангажименти се определят в годишен план за дейността на делегираните вътрешни одитори, който се одобрява от директора на АДВФК. През 2005 год. са делегирани 180 вътрешни одитори в 110 организации.

Изпълнението на конкретните одитни ангажименти се извършва в съответствие с актуализирания вариант на Наръчника за вътрешен одит, който е изготвен в съответствие с изискванията на Международните стандарти за вътрешен одит.

Вътрешен одит по конкретни финансово – контролни задачи се извършва въз основа на заповед на директора на АДВФК или заповед на директора на съответната ТД на АДВФК.

Вътрешните одитори са държавни служители и са на подчинение на директора на АДВФК. Спрямо организациите, които одитират, те са функционално и организационно независими.

Планиране и отчитане на дейността на АДВФК

АДВФК осъществява одитната си дейност въз основа на годишен план, утвърден от директора на Агенцията. Годишният план за одитната дейност на АДВФК се разработва на база критерии за оценка на организациите, попадащи в обхвата на ЗДВФК и в съответствие с разполагаемите ресурси – брой вътрешни одитори и брой работни дни. На база оценка на риска и ресурсното осигуряване на конкретния одитен екип се извършва съответно годишното планиране на одитната дейност на делегираните вътрешни одитори и планирането на всяка конкретна финансово – контролна задача.

Извънпланови одити се извършват по предложения, направени от Министерския съвет и министъра на финансите, както и по преценка на АДВФК.

В края на всяко тримесечие и на всяка година Териториалните дирекции на АДВФК, предоставят на Централно управление на Агенцията анализи и доклади за работата, извършена през съответния отчетен период. Отчетът се изготвя в съответствие с предварително определени показатели. База за изготвяне на отчета е информацията, натрупана от отделните одити в информационната система “Феникс”.

Агенцията представя годишен отчет за резултатите от своята дейност чрез министъра на финансите пред Министерския съвет. Агенцията обобщава и отчита пред Европейската комисия резултатите от дейността си, свързани със средства от Европейския съюз.

4.3.4. Инспекция / Проверки

В момента в ЗДВФК не се прави разграничаване между функциите по вътрешен одит и функцията по установяване на административни нарушения /инспекции/. Тези две функции се извършват от вътрешните одитори на Агенцията едновременно при осъществяване на вътрешен одит. Смесването на тези две функции ще бъде решено след приемането на двата отделни закона – Закон за вътрешният одит в публичния сектор и Закон за държавната финансовата инспекция.

ЗДВФК съдържа разпоредби относно налагането на административни мерки. В случай на данни за престъпление се информира Прокуратурата.

На основата на доклада се дават писмени указания за отстраняване на установените нарушения, предложения до компетентните органи за отмяна на незаконни актове, издадени от ръководителите на одитираните обекти и предложения за търсене на имуществена и дисциплинарна отговорност.

Актът за начет се съставя в случаите на виновно причинени вреди, предвидени в закона и наличие на предпоставки, обуславящи възникването на имуществена отговорност. Този акт се изпраща в съда, който се произнася по имуществената отговорност или в прокуратурата, при наличие на данни за престъпление.

В случаите, когато са установени административни нарушения, се съставя акт и започват процедури за налагане на административни наказания.

4.3.5. Одит на разпоредители с европейски средства

АДВФК извършва одит на функционалните структури, свързани с усвояване на европейските средства /ФАР, ИСПА/.

Програма ИСПА

Одитът по програма ИСПА се осъществява от делегирани вътрешни одитори към изпълнителните агенции в ИА "Пътища", МРРБ, МТС и МОСВ в съответствие с целите и задачите, заложи в годишния одитен план по програма ИСПА.

Програма ФАР

Одитът по програма ФАР се осъществява от делегирани одитори в ИА по Програма ФАР в МРРБ и МТСП и в дирекция "Централно звено за финансиране и договаряне" в МФ.

Сертификация

На основата на Многогодишното финансово споразумение министърът на финансите определи АДВФК за сертифициращ орган за годишните сметки на програмите по САПАРД. Тази дейност на АДВФК е в съответствие с действащия ЗДВФК. АДВФК докладва на ЕК за извършените сертификации.

5. АНАЛИЗ НА ПРОПУСКИТЕ В СИСТЕМАТА НА ДВФК В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

В рамките на Окончателния доклад /26.04.2005 год./ от втората фаза на Партньорския преглед, осъществен през май/юни 2004 год. експерти от СИГМА анализираха съществуващата система за ДВФК в светлината на изискванията за присъединяване, международните стандарти и тенденции в развитието на ДВФК. Те изведоха редица съществени препоръки. При тяхното оценяване, разглеждайки ги в светлината на посочените тенденции, през следващите две години правителството ще трябва да се справи със следните основни пропуски и предизвикателства, **очертани от СИГМА:**

„1. Настоящите инициативи за изменение и допълнение на важни закони, напр. Закона за администрацията, Закона за устройство на държавния бюджет и Закона за ДВФК, не въвеждат подробна уредба на понятието за управленска отговорност. Това понятие трябва да заеме видно място в рамките на хармонизираната правна уредба на държавната администрация. В този смисъл е необходимо да се помисли за въвеждането на два отделни Закона за ДВФК, които да се прилагат в рамките на държавния сектор; единият - относно вътрешния контрол, който да урежда различните аспекти на управленската отговорност, а другият – относно вътрешния одит.

2. Необходим е надзор на високо равнище и правителството трябва да реши дали натовареният с ДВФК или друг орган трябва да насочва и наблюдава процесите на развитие. Натовареният с ДВФК или друг орган трябва да поеме непосредственото ръководство за по-нататъшното развитие на системата за ДВФК. Рамката, установена от Комисията на финансиращите организации (КОСО), се оказва полезна за изграждането и концептуализацията на стандарти за вътрешен контрол и е необходимо правителството да я разглежда като подходящо бъдещо средство за разработването на интегрирана контролна система, която да е част от държавното управление.

С цел да се подобри докладването на правителството пред Народното събрание следва да се разгледа възможността за въвеждане на годишно становище относно качеството и работата на ДВФК.

3. Широкото обсъждане сред професионалните среди, в и извън системата на ДВФК, на възможностите за изграждане и по-висок професионализъм в контролната и одитна среда в държавната администрация може също да допринесе за развитието на ДВФК в България.

4. Едновременно с укрепване управленската отговорност на централно правителствено равнище същите последици е необходимо да се отразят и в местната администрация. В това отношение трябва да се разгледа възможността за сътрудничество с Националното сдружение на общините.

5. Българската администрация изостава от графика за подготовка на управлението на средствата на ЕС. Изпълнителните агенции по предприсъединителните фондове на ЕС по ИСПА и ФАР все още не отговарят изцяло на изискванията по изпълнителната система за разширена децентрализация (EDIS). Например някои от тях все още не са разработили указания и възможности за одитно проследяване. Освен управлението на предприсъединителните фондове е налице и необходимост от по-нататъшно развитие на

структурите и контролните изисквания, чието наличие към момента на присъединяване е необходимо с оглед на бъдещите Структурни фондове и Фонда за сближаване.

6. Един от най-важните основни участници за успешното (бъдещо) прилагане на финансовото управление и контрол в публичния сектор в България е ЦХЗ по ФУК, което от февруари 2004 год. е част от дирекция „Държавно съкровище” в Министерство на финансите. Това функционално направление ще трябва да получава постоянно силна подкрепа от министъра на финансите, а за целта е необходимо да се разгледа възможността за обособяване на работата му в отделна дирекция.

7. Обучението на служителите в областта на ДВФК е и трябва да бъде висок приоритет. Особено необходимо е да се засили обучението на ръководителите за управленската отчетност и за управлението на риска.

8. За да се гарантира, че дейността на вътрешните одитори напълно отговаря на признатите международни стандарти, ще бъде необходимо осигуряване на тяхното текущо обучение.

След задълбочен анализ на очертаните пропуски, установени от СИГМА при втория Партньорски преглед на системата на ДВФК в Република България се разработи плана за действие (т. 7 от Документа за политиката).

6. ПРЕПОРЪКИ

6.1. ПРЕПОРЪКИ ОТ РЕДОВНИЯ ДОКЛАД НА ЕК ЗА 2004 ГОД. И 2005 ГОД. ОТНОСНО СИСТЕМАТА НА ДВФК В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

В Редовния доклад за 2004 год. е записано: „Необходимо е да се обърне по-сериозно внимание на осигуряване на защита на финансовите интереси на Европейските общности. Навременното развитие на националната стратегия против измамите и засилване на Съвета за координация на борбата срещу правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕО следва да измине дълъг път, за да се гарантира, че текущите пропуски в административния капацитет ще се запълнят. Необходими са допълнителни усилия за засилване на управленската отговорност, както и допълнително укрепване на административния капацитет за изпълнение на стабилни финансови контролни системи.” Следва да се разделят вътрешния одит и финансовата инспекция.

В Редовния доклад за 2005 год. е записано: „Следва да бъдат положени продължителни усилия, за да се гарантира съответствието между новата правна рамка и реформите в този сектор, а именно разделянето на финансовата инспекция от вътрешния одит, децентрализирането на вътрешния одит и оперативния капацитет на Дирекция “Вътрешен контрол” в Министерство на финансите, отговорна за хармонизирането на финансовото управление и контрол, както и на вътрешния одит в целия публичен сектор.”

6.2. ПРЕПОРЪКИ ОТ СИГМА

Съществените препоръки, изведени от Окончателния доклад на СИГМА, са следните:

- Да се преосмисли съществуващата концепция за извършване на вътрешния одит от делегирани одитори и да се създадат звена за вътрешен одит в структурите на организациите от публичния сектор.
- В резултат на това АДВФК трябва да се преобразува в Агенция за държавна финансова инспекция. Важно е да се въведе административна функция по финансова инспекция, която да е поверена в хоризонтално отношение на контролен орган, ползващ се с висока степен на независимост от отделните министри, тъй като инспекторатите, дори в светлината на новите си повишени отговорности, се отчитат пред министрите.
- В съответствие с преобразуването на АДВФК в Агенция за държавна финансова инспекция ЦХЗ/Вътрешен одит трябва да премине към министъра на финансите и да се обедини с ЦХЗ/ФУК в една дирекция с цел изграждането на силна, квалифицирана, добре обезпечена в кадрово отношение служба за координация.
- На всички равнища в администрацията трябва да се прокара ясна граница на вертикалната съподчиненост между вътрешния одит в тесен смисъл /чийто обхват включва всички дейности и процеси в организацията/ и разследването /държавна финансова инспекция и инспекторат/.
- След въвеждането на вътрешния одит при разпоредителите да се преоцени ролята на финансовия контролор и инспектората на разположение на ръководството, за да се гарантира най-ефикасно изпълнение на необходимите контролни и одитни задачи. В това отношение са възможни различни алтернативи: вливане на инспектората в рамките на вътрешния одит; преобразуване на инспектората във функционално направление, натоварено с инспекциите на министерско/управленско равнище, което да

е подчинено на ръководството и да осъществява последващи действия във връзка с административни и финансови нарушения, както и премахване функциите на финансовите контрольори, където те се оказват излишни след въвеждането на управленската отговорност. Да се внимава за

- Вземането на решения за развитието на системата за ДВФК в България трябва да бъде най-висок приоритет за българското правителство за въвеждане на всички необходими промени, с оглед удовлетворяване изискванията на ЕС.

7. ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА СЪЩЕСТВУВАЩАТА СИСТЕМА ЗА ДВФК

В плана за действие са отразени всички приоритетни мерки, заложи в Стратегията за развитие на ДВФК в Република България, като е посочено, кои са изпълнени. Също така, в съответствие с приоритетите са доразвити и заложи и нови мерки, с помощта на които ще се изгради и укрепне силна финансово-контролна среда в публичния сектор в България.

| МЕРКИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ | Отговорни институции и срок за изпълнение |
|---|--|
| 1. Приемане на Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор, който да регламентира управленската отговорност и рамката на финансово управление и контрол, на базата на модела КОСО. | Министерство на финансите, Министерски съвет, Народно събрание Срок 31.12.2005 год. |
| 2. Приемане на Закон за вътрешния одит в публичния сектор, който да регламентира изграждането на независим вътрешен одит, в организациите от публичния сектор, в съответствие с Международните стандарти за вътрешен одит. | Министерство на финансите, Министерски съвет, Народно събрание Срок 31.12.2005 год. |
| 3. Приемане на Закон за държавната финансова инспекция, който да регламентира реда и начина на търсене на административнонаказателна и имуществена отговорност при установени нарушения. | Министерство на финансите, Министерски съвет, Народно събрание Срок 31.12.2005 год. |
| 4. Поемане от новосформираната дирекция „Вътрешен контрол” на координацията и хармонизацията на вътрешния контрол и вътрешен одит в публичния сектор. Укрепване на административния й капацитет с цел да се утвърди като силно Централно хармонизиращо звено с две направления – финансово управление и контрол и вътрешен одит. Назначаване на директор на дирекцията, който да притежава знания и опит в областта на съвременния контрол и одит. | Министерство на финансите Срок 30.04.2006 год. Частично изпълнена |
| 5. Широко популяризиране на новите закони и обучение на ръководните кадри в публичния сектор в областта на управленската отговорност, финансовото управление и контрол и вътрешния одит. | Министерство на финансите Срок 30.04.2006 год. |
| 6. Прехвърляне на директната отговорност за функционирането на вътрешен одит в публичния сектор към министъра на финансите чрез отделяне на вътрешния одит от функциите на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол, която да запази функцията по финансова инспекция | Министерство на финансите, АДВФК Срок 30.04.2006 год. |

| | |
|--|--|
| <p>7. Децентрализиране на вътрешният одит на базата на поетапна програма, която да започне с избрани пилотни организации. Определените пилотни организации са Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Министерство на труда и социалната политика, Министерство на транспорта и съобщенията, Министерство на околната среда и водите, Изпълнителна агенция „Пътища”.</p> | <p>Министерство на финансите, АДВФК</p> <p>Срок 30.04.2006 год. Частично изпълнена</p> |
| <p>8. Създаване на благоприятни условия за въвеждането на децентрализирания вътрешен одит, след влизането в сила на ЗВОПС, чрез изграждането на звена за вътрешен одит и назначаването на ръководители на вътрешния одит и вътрешни одитори в организациите от публичния сектор, използвайки административния капацитет от вътрешни одитори на АДВФК.</p> | <p>Министерство на финансите, АДВФК</p> <p>Срок 30.04.2006 год.</p> |
| <p>9. Предприемане на ефективни мерки за трансформацията на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол в Агенция за държавна финансова инспекция.</p> | <p>АДВФК</p> <p>Срок 01.02.2006 год.</p> |
| <p>10. Да се определи Одитния орган по чл. 61 от проект на Регламент за общите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд на Европейския съюз от 14.07.2004 г. (СОМ(2004)492 окончателен)</p> | <p>Министерство на финансите</p> <p>Срок 31.12.2005 год.</p> |
| <p>11. Докладване тримесечно пред Министерския съвет и годишно пред Народното събрание за процесите, свързани с промените в Държавния вътрешен финансов контрол</p> | <p>Министерство на финансите</p> |
| <p>12. Да се актуализира състава на групата за управление на ниво заместник-министри, отговорни за осъществяване на промените, която да координира всички дейности със Съвета за Държавен вътрешен финансов контрол</p> | <p>Министерство на финансите</p> <p>Срок 30.10.2005 год. Мярката е изпълнена</p> |
| <p>13. В резултат на структурните промени в АДВФК, произтичащи от промяната в модела на вътрешния одит /от централизиран към децентрализиран/ да се планира преразпределяне на финансовите ресурси от бюджета на АДВФК към бюджетите на организациите, както следва: а/ по бюджетите на първостепенните разпоредители по републиканския бюджет, към които ще бъдат прехвърлени одитори от АДВФК; б/ по бюджетите на общините, към които ще бъдат прехвърлени одитори от АДВФК.</p> | <p>АДВФК</p> <p>Срок 30.04.2006 год.</p> |
| <p>14. Да се разработи стратегически (3-годишен) и Оперативен план за дейността на дирекция „Вътрешен контрол” в министерствата на финансите</p> | <p>Министерство на финансите</p> <p>Срок 31.01.2006 год.</p> |
| <p>15. Да се разработи вторичното законодателство в областта на финансовото управление и контрол и вътрешния одит след приемането на ЗФУКПС и ЗВОПС.</p> | <p>Министерство на финансите</p> |

| | |
|--|---|
| | Срок 30.11.2006 год. |
| 16. Да се направи анализ на нуждите от ИТ обезпечаване на дейностите по ФУК и ВО | Министерство на финансите Срок 31.05.2006 год. |

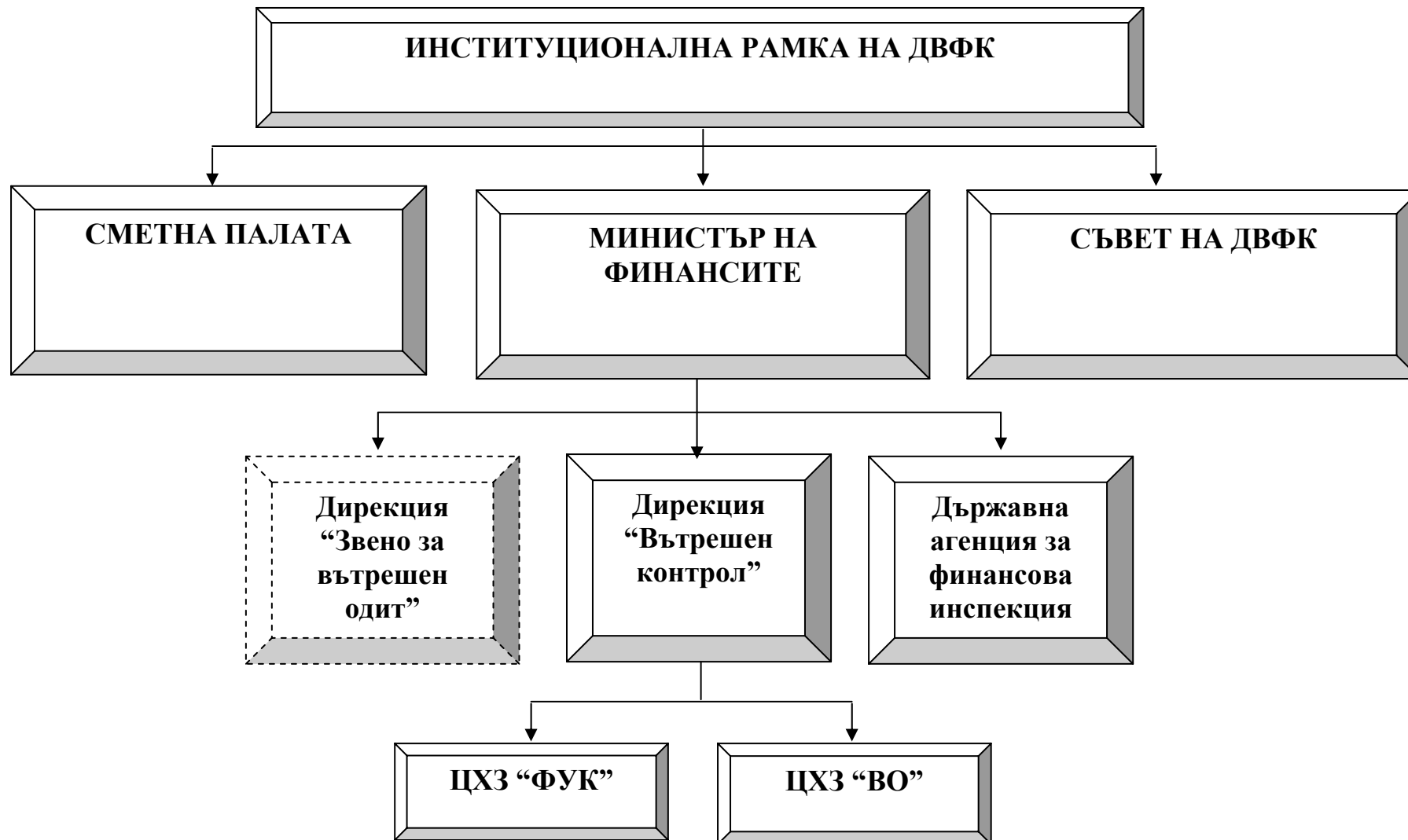
8. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

С приемането и влизане в сила на новите закони – ЗФУКПС, ЗВОПС и ЗДФИ ще се регламентират принципите за добро финансово управление на публичните средства и ще се подобри контролната среда в Република България, като се постигне разграничение между отговорностите на ръководителите на организациите от публичния сектор, на вътрешните одитори и на държавните финансови инспектори.

Изпълнението на плана за действие в т. 7 от документа е от изключителна важност за достигане на силна и адекватна система за финансово управление и контрол и вътрешен одит, в съответствие с международните стандарти и най-добрите европейски практики. То е задължително за Република България за да се гарантира:

- Положителна оценка на Европейската комисията при мониторинговите посещения и при изготвянето на докладите от тях;
- Получаване на навременен достъп до Структурните и Кохезионния фондове.
- Изпълнение на ангажиментите, поети в преговорите за присъединяване към Европейския съюз по Глава 28 „Финансов контрол”.
- Отговорност за добро финансово управление и прозрачност при разпореждане с публични средства.

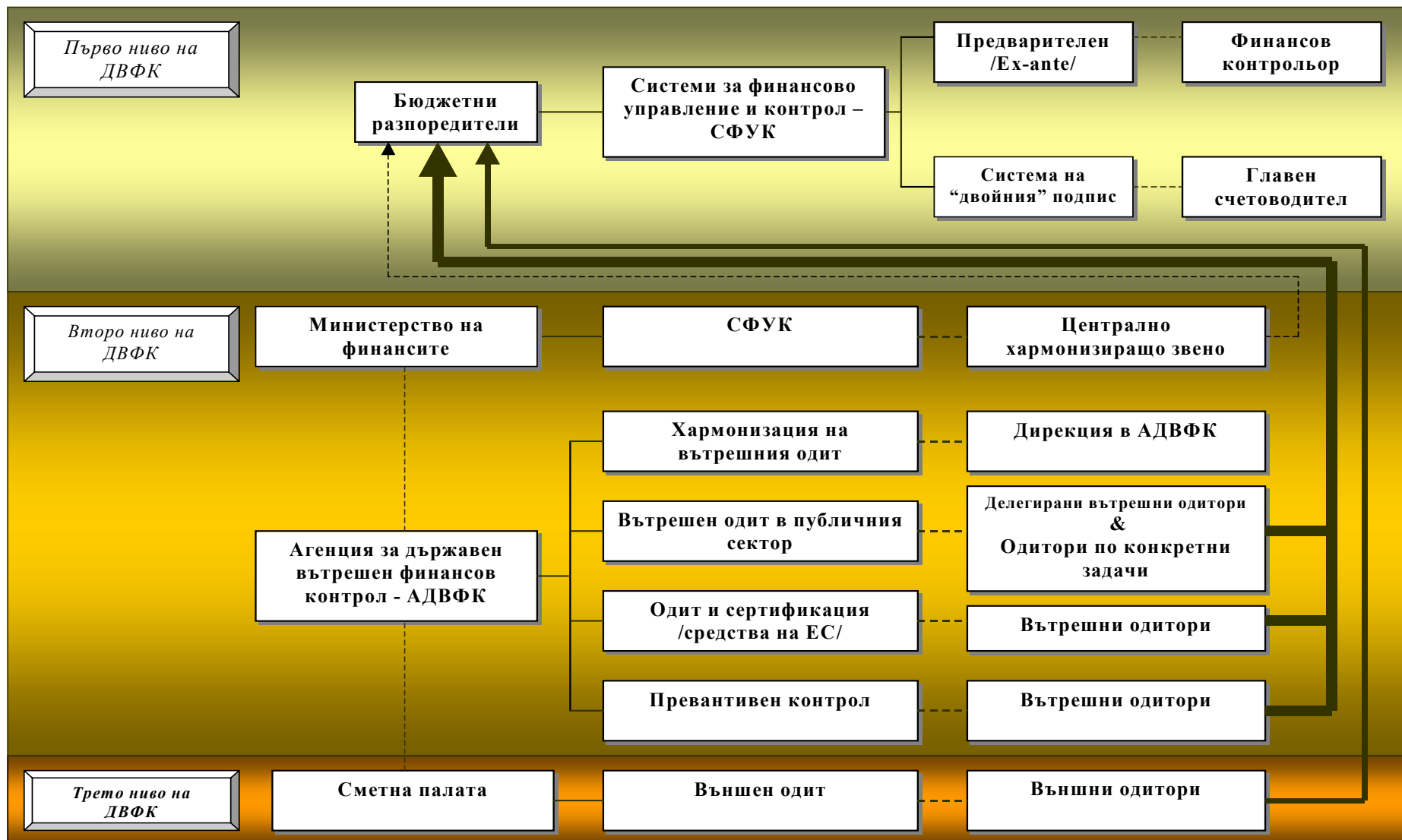
АНЕКС №1



ДФК: Институционална рамка в министерствата



ТЕКУЩО СЪСТОЯНИЕ НА ДВФК В Р.БЪЛГАРИЯ



АНЕКС №4

