

ДОКЛАД

**ЗА НАПРЕДЪКА ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА
СТРАТЕГИЯТА ЗА РАЗВИТИЕ НА ФИНАНСОВОТО
УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ И ВЪТРЕШНИЯ ОДИТ В
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2008 – 2010 Г.**

Януари, 2009 г.

I. Въведение

С цел да осигури по-добро финансово управление и прозрачност при разходването на публичните средства, в т.ч. и на средствата по фондове и програми на Европейския съюз, през март 2008 г. Министерският съвет прие Стратегия за развитие на финансовото управление и контрол и вътрешния одит в Република България за 2008 – 2010 г. Стратегията очерта основните приоритети и конкретни мерки за подобряване на вътрешния контрол в организациите от публичния сектор и е продължение на предишната, успешно изпълнена Стратегия за развитие на държавния вътрешен финансов контрол от 2005 г.

Основните приоритети на правителството, заложи в Стратегията за развитие на финансовото управление и контрол и вътрешния одит в Република България за 2008 – 2010 г., са насочени към:

- Засилване на управленската отговорност и подобряване на вътрешния контрол в организациите от публичния сектор;
- Осигуряване на качествен вътрешен одит;
- Утвърждаване на координиращата и хармонизираща роля на Централните хармонизиращи звена за финансово управление и контрол и вътрешен одит към министъра на финансите;
- Ефективно изпълнение на одитните дейности по фондове и програми на Европейския съюз.

Стратегията определя мерките за постигане на приоритетите и посочва конкретно отговорните за тяхното изпълнение ръководители от публичния сектор - министри и кметове, както и ръководителите на звената за вътрешен одит и министъра на финансите в качеството му на отговорен за цялостното развитие на вътрешния контрол и вътрешния одит в публичния сектор.

Предвижда се министърът на финансите ежегодно да утвърждава план за изпълнение на стратегията, който съдържа конкретните задачи, срокове и отговорни лица. Напредъкът по изпълнението на Стратегията се отчита ежегодно пред Министерския съвет до 31 януари.

С настоящия доклад се отчита изпълнението на Плана за действие за периода август – декември 2008 г., утвърден от министъра на финансите на 12 август 2008 г.

II. Изпълнение на мерките по Плана за действие за периода август – декември 2008 г.

1. Приоритет: Укрепване на управленската отговорност в организациите от публичния сектор

В Плана за действие за периода август – декември 2008 г. мерките, насочени към изпълнението на Приоритет 1, се отнасят до:

- Осигуряване на ефективното функциониране на финансовото управление и контрол в организациите, управляващи средства по фондове и програми на ЕС;
- Въвеждането на процеса по управление на рисковете в организациите от публичния сектор;
- Осъществяване на обучения за ръководителите на организации и служителите на ръководни длъжности по финансово управление и контрол и вътрешен одит;
- Извършване на мониторинг на системите за финансово управление и контрол и разработване на планове за тяхното подобрене;
- Административно укрепване на звената за вътрешен одит и популяризиране на дейността по вътрешен одит.

Отговорни за изпълнението на посочените мерки са министрите и кметовете на общини. През месец януари 2009 г. Министерството на финансите изиска от тях информация, за да се проследи напредъка по тези мерки. Получена бе информация от всички министерства и 220 общини (от общо 264 общини).

За да се подобри финансовото управление и контрол в организациите, 6 министерства и 178 общини са извършили преглед и актуализация на вътрешните правила за съответствие със Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС) и издадената методология. Прегледът е в процес на извършване в 9 министерства и 40 общини, а само едно министерство и две общини не са извършили такъв.

Всички министерства декларират, че имат ясни стратегически цели, заложи в съответния стратегически документ. Във 201 общини е налице документ, определящ стратегическите им цели - стратегия, стратегически план, общински план за развитие, програма за управление, като 80 от тези документи са утвърдени през 2008 г., а 121 – преди това. Деветнадесет общини не са посочили вида и датата на утвърждаване на документа, в който са определени стратегическите им цели. Събраната информация показва, че няма единен подход при изготвяне на стратегическите документи – налице е разнообразие в заглавията, формата, големината, съдържанието, степента на детайлност, начина на формулиране на приоритети, мерки, срокове и отговорни служители. Въвеждането на единни изисквания относно този вид документи би допринесло за подобряване разбирането за стратегическите цели на организациите от данъкоплатците, засилване на гражданския контрол и повишаване на прозрачността.

България е декларирала пред Европейската комисия усилията си да въведе управлението на рисковете в публичния сектор. Всички министерства са стартирали процес по въвеждане на управлението на рисковете, като 6 имат изготвени за целта стратегии. Стратегии за управление на рисковете имат 143 общини, в 52 общини процесът не е приключил, а в 25 не са предприети действия. Напредъкът е положителен, в сравнение с данните от годишните доклади за 2006 г. и 2007 г. по ЗФУКПС и се дължи и на усилията на Министерството на финансите - издаване на методология в помощ на организациите, проведени обучения, непрекъснато популяризиране. В бъдеще усилията трябва да се насочат към по-голяма ангажираност на ръководителите за постигане на ефективно управление на рисковете и реална полза

от този процес за организацията, а не само формално спазване на законовите изисквания.

На база анализ на потребностите и утвърдените планове за обучение министерствата и общините отчитат, че над 1634 служители на ръководни длъжности са преминали обучения по финансово управление и контрол. Данните сочат, че ръководителите на организации и голяма част от служителите на ръководни длъжности не участват в обучения с управленска насоченост. Такъв тип обучения, обхващащи основните управленски принципи – целеполагане, бюджетиране, управление на риска, контрол – биха подпомогнали по-доброто управление на публичните средства. В това отношение българската администрация може да заимства добрата практика на други европейски държави и да регулира законодателно изискване за задължително обучение на всички ръководители на организации в публичния сектор (вкл. изборни длъжности).

Всеки министър и кмет носи персонална отговорност за изграждането и поддържането на адекватни и ефективни системи за финансово управление и контрол в ръководената организация. Годишно, съгласно законовите изисквания, всеки ръководител извършва самооценка на финансовото управление и контрол в своята организация и докладва състоянието. Докладите, изпратени до министъра на финансите, показват неудовлетворително голям брой на министерствата – 10 и на общините – 112, които не са изготвили план за подобряване на системите за финансово управление и контрол на база резултатите от самооценката за 2007 г. Възлагане на вътрешните одитори в организациите да попълват въпросника за състоянието на системите за финансово управление и контрол показва недоброто разбиране на дейността и ползата от вътрешния одит.

Вътрешният одит в публичния сектор се развива стабилно, въпреки че все още е много млада професия в България и нейното въвеждане в публичния сектор е в началото. В повечето организации от публичния, задължени да изградят Звена за вътрешен одит, звената са създадени и работят, но все още не са напълно комплектовани поради липсата на административен капацитет и ниското заплащане. В Министерство на финансите се поддържа база данни за вътрешния одит в публичния сектор, чрез Информационната система за финансово управление и контрол и вътрешен одит. По данни от системата към настоящия момент функцията по вътрешен одит е въведена в 307 организации (всичките 16 министерства, 252 общини, 39 агенции и ведомства).

Структурата на вътрешния одит в публичния сектор е следната:

- Звено за вътрешен одит с численост от 2 до 10 вътрешни одитори има в 158 организации (16 министерства, 108 общини, 34 агенции и ведомства);

- по един вътрешен одитор е назначен в 149 организации.

Законовото изискване за осъществяването на вътрешен одит от един одитор в малките общини следва да бъде анализирано, с цел да се установи доколко ефективно и икономически изгодно е. Практиката на някои европейски държави е създаването на едно Звено за вътрешен одит, което да осъществява вътрешния одит на няколко малки общини на принципа на взаимното договаряне.

2. Приоритет: Осигуряване на качествен вътрешен одит в организациите от публичния сектор

В Плана за действие за периода август – декември 2008 г. мерките, насочени към изпълнението на Приоритет 2, се отнасят до:

- Придобиване на сертификат „Вътрешен одитор в публичния сектор”;
- Осигуряване на адекватно одитно покритие на дейностите по управление на фондове и програми на Европейския съюз;
- Изготвяне на качествени доклади от одитни ангажименти и годишни доклади за дейността по вътрешен одит;
- Разработване и утвърждаване на планове за обучение на вътрешните одитори с цел поддържане на непрекъснато професионално развитие;
- Разработване и изпълнение на програма за осигуряване на качеството на одитната дейност.

Отговорни за изпълнението на мерките по Приоритет 2 са ръководителите на вътрешния одит и вътрешните одитори от публичния сектор.

За да се гарантира качеството на вътрешния одит в публичния сектор, с Европейската комисия бе договорено и законодателно се въведе изискването за придобиване на сертификат „Вътрешен одитор в публичния сектор” след успешно взет изпит. По данни в поименния регистър на Информационна система за финансово управление и контрол и вътрешен одит, поддържан в Министерството на финансите, към 1.12.2008 г. в организациите от публичния сектор работят 485 вътрешни одитора. От въвеждането на сертификационната програма през ноември 2006 г. до сега сертификат са придобили 664 лица, от които само 369 работят като вътрешни одитори в публичния сектор. На ноемврийската сесия се явиха 278 кандидата, от тях 94 успешно положиха изпита и получиха сертификат.

Осигуряването на адекватно одитно покритие на средствата от ЕС е приоритет в работата на Звената за вътрешен одит. През 2008 г. в Звената за вътрешен одит в организациите, управляващи средства от ЕС, са извършили 101 одитни ангажимента по програми на ЕС (Анекс 1). За да подпомогне изпълнението на този приоритет, Министерство на финансите е издало подробни Указания за стратегическо и годишно планиране на дейността по вътрешен одит от 2007 г., със специално приложение за оценката на риска, определянето на одитната стратегия, анализ на потребностите от одиторски персонал и пр. В съответствие с тези указания към всички годишни планове са изготвени планове за обучение с цел непрекъснато професионално развитие. Стратегическите и годишни планове показват, че високорискови процеси не се покриват с одиторска работа поради липсата на персонал. От друга страна одитните ангажименти като цяло са ориентирани към отделни проекти, което не допринася за оценяване на системите за управление и контрол на средства от ЕС и подобряване на тяхната работа чрез предотвратяване на условията за системни грешки и нередности.

Ръководителите на звената за вътрешен одит са разработили програми за осигуряване на качеството и изпълняват текущ надзор върху изпълнението на одитните ангажменти като задължителен елемент от дейността им. Осъществяването на текущ надзор е проблемно в организациите, в които дейността по вътрешен одит се изпълнява от един одитор по чл.11, ал.1, т.2 от ЗВОПС или където има създадено звено за вътрешен одит, но е назначен само един одитор. Тези вътрешни одитори са в обективна невъзможност да спазят изискванията на ЗВОПС и Стандартите за вътрешен одит в публичния сектор. Анализ на ефективността и ефикасността на тяхната одиторска работа на база на годишните им доклади след реформата през 2006 г. ще бъде направен в Консолидирания годишен доклад за вътрешния контрол в публичния сектор, който ще се представи на Министерския съвет до 31.05.2009 г. съгласно ЗФУКПС. Там ще бъде анализиран и отчетен и напредъкът по качеството на одитните и годишните доклади на звената за вътрешен одит в публичния сектор, с акцент на резултатите от извършваните се в момента и предстоящите системни наблюдения по изпълнение на ЗВОПС в звената, одитиращи средства на ЕС.

3. Приоритет: Утвърждаване на координиращата и хармонизиращата роля на Централните хармонизиращи звена (ЦХЗ) в МФ

В Плана за действие за периода август – декември 2008 г. мерките, насочени към изпълнението на Приоритет 3, се отнасят до:

- Подпомагане на професионалното обучение в областта на ФУК и вътрешния одит; актуализиране и доразвиване на методологията в тези области;
- Мониторинг на финансовото управление и контрол и вътрешния одит в организациите, управляващи средства по програми и фондове на Европейския съюз;
- Извършване на системно наблюдение и анализ на информацията по прилагането на изискванията на ЗФУКПС, ЗВОПС и издадените въз основа на тях актове;
- Изграждане на мрежа за обмяна на опит и добри практики между вътрешните одитори в публичния сектор;
- Укрепване на административния капацитет на Централните хармонизиращи звена в МФ чрез обучение по най-новите практики и теория в областта на вътрешния контрол и одит;
- Изграждане на Консултативен съвет за финансово управление и контрол в съответствие с чл.19, ал.1 от ЗФУКПС;

Отговорни за изпълнението на посочените мерки са двете Централни хармонизиращи звена за финансово управление и контрол и за вътрешен одит от дирекция „Вътрешен контрол” в Министерството на финансите.

За изпълнение на задачите от Плана за действие, Централните хармонизиращи звена съсредоточиха усилията си върху професионалното обучение и изготвиха

Програма за обученията по вътрешен контрол, част от Годишната програма на Школата по публични финанси в Министерство на финансите. В Програмата по вътрешен контрол за 2008 г., както и в тази за 2009 г., са включени семинари след направен подробен анализ на потребностите от обучение въз основа на резултатите от годишните доклади на организациите от публичния сектор, анкетни карти от проведените обученията през предходни периоди, както и въпросниците за обратна връзка по прилагане на методологията.

През отчитания с настоящия доклад период са проведени следните обученията:

- „Финансово управление и контрол в публичния сектор” - 3 обученията с участието на 180 служители от организации от публичния сектор;
- „Подготовка за изпита за придобиване на сертификат „Вътрешен одитор в публичния сектор” – едно обучение с 50 участници;
- „Обучение по прилагане на Наръчника за вътрешен одит” – 4 обученията, в които са участвали 120 вътрешни одитори;
- „Управление на средствата от структурните инструменти на ЕС – Структурни фондове и Кохезионен фонд” – 4 обученията със 107 участници.

За укрепване на административния капацитет и повишаване компетентността на Централните хармонизиращи звена, работещите в тях служители са участвали в курсове и конференции, организирани от Института по публична администрация, Института на вътрешните одитори, СИГМА и Европейската комисия.

През разглеждания период дирекция „Вътрешен контрол” разработи нов Въпросник за състоянието на финансовото управление и контрол в организациите от публичния сектор през 2008 г. Той служи като основа за извършване на самооценка на вътрешния контрол и съответно за годишните доклади за 2008 г. на ръководителите на организации. Приложен е нов подход при този въпросник - за разлика от предходните години, въпросникът изисква от всеки ръководител на организация информация не само за наличието на системи за вътрешен контрол, но и данни, от които ще се направи извод за това доколко ефикасно и ефективно функционират тези системи в организацията. Поставя се акцент върху личната ангажираност и отговорност на ръководителя за вътрешния контрол в организацията и от него се изисква да формира лична, самостоятелна оценка за състоянието на системите на база попълнената информация.

Експерти от дирекция „Вътрешен контрол” съвместно с консултанти от СИГМА са участвали в два пилотни одита в Министерство на здравеопазването и Министерство на земеделието и храните. На база на резултатите от пилотните одити и въпросниците за обратна връзка по прилагане на законодателството и методологията за вътрешен одит, се подготвя актуализирана версия на Наръчника по вътрешен одит в три тома – „Управление на дейността по вътрешен одит”, „Одитен ангажимент” и „Техники и инструменти на вътрешния одит”.

През месец декември 2008 г. експерти от дирекция „Вътрешен контрол” започнаха изпълнението на пилотно системно наблюдение по прилагането на ЗВОПС и ЗФУКПС в две министерства, управляващи средства по програми и фондове на ЕС –

Министерството на околната среда и водите и в Министерството на транспорта. На база на наличната информация в Централното хармонизиращо звено по вътрешен одит и започналите системни наблюдения се налага общо впечатление за липсата на административен капацитет в Звената за вътрешен одит в организациите, управляващи средства от Европейския съюз, което ограничава възможността за ефективно изпълнение на дейността по вътрешен одит. Това изисква предприемане на спешни мерки за запълването им със сертифицирани вътрешни одитори и за задържане на наличния и привлечения персонал. Основна причина за това състояние е ниското заплащане на одиторите в публичния сектор спрямо високите изисквания към длъжността (притежание на професионален сертификат, опит, знания, умения, работа под напрежение и др.). В резултат на това голям брой обучени и квалифицирани одитори напуснаха публичния сектор и се прехвърлиха в частни одиторски фирми.

Министерството на финансите чрез дирекция „Вътрешен контрол“ поддържа Информационна система за финансово управление и контрол и вътрешен одит на основание чл. 50 от ЗВОПС. Системата, която се актуализира непрекъснато, включва база данни за звената за вътрешен одит и вътрешните одитори в публичния сектор, цялата издавана методология, информация относно добри практики, провеждани обучения и др.

През септември 2008 г. се изгради и конституира Консултативният съвет за финансово управление и контрол. Съветът има за цел да подпомага министъра на финансите при стратегическото планиране, наблюдение и координация на финансовото управление и контрол и управленската отговорност в публичния сектор. В Консултативния съвет участват председателят на Сметната палата, член на Сметната палата, двама представители от академичната общност, представител на Министерство на държавната администрация и административната реформа, а председател на Съвета е министъра на финансите. В съответствие с приетите от Съвета вътрешни правила той ще заседава 4 пъти годишно. На следващото заседание ще се разгледат препоръките на СИГМА от проведения партньорски преглед на Държавния вътрешен финансов контрол в Република България, доклада и Плана за действие за изпълнение на стратегията за развитието на финансовото управление и контрол и вътрешния одит. С цел прозрачност се предвижда в заседанията на Съвета като наблюдатели да участват ръководители на организации от публичния сектор и представители на частния сектор, както и представители от неправителствени организации.

4. Приоритет: Ефективно изпълнение на одитните дейности по фондове и програми на Европейския съюз

В Плана за действие за периода август – декември 2008 г. мерките, насочени към изпълнението на Приоритет 4, се отнасят до:

- Планиране на одитната дейност в съответствие с изискванията на приложимите регламенти на Европейския съюз;
- Развитие на методологията по осъществяване на одитни дейности по фондове и програми на Европейския съюз;

- Укрепване на административния капацитет на Одитния орган;
- Осигуряване на качество на одитните дейности по фондове и програми на Европейския съюз.

Отговорна за изпълнението на посочените мерки е дирекция „Одит на средства от ЕС” (от 1.01.2009 г. Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС”).

За укрепване на административния капацитет на Одитния орган през периода август – декември 2008 г. одиторите от Одитния орган са взели участие в 9 обучения свързани с одита на средствата от ЕС. Обученията са били организирани от: Сметната палата на Република България, Генерални дирекции "Регионална политика" и „Заетост, социални въпроси и равни възможности” към ЕК, Управляващият орган по ОП „Техническа помощ” в Министерство на финансите, Европейския институт по публична администрация, Европейски център за публичен финансов мениджмънт, Варшава и Туининг проект (BG 06 IB SPP 01) „Подобряване на координацията, управлението и механизмите за прилагане на структурните инструменти на ЕС в България”.

За отчитания период дирекция „Одит на средствата от ЕС” е използвала външни изпълнители за определени одитни дейности както следва:

- Финализиране на докладите по оценка на съответствието на седемте оперативни програми съ-финансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд, съгласно Регламенти № 1083/2006 и № 1828/2006 на ЕК – седем броя договори с Грант Торнтон” ООД.

- Финализиране на доклада за оценка на съответствието на Сертифициращия орган по оперативните програми – дирекция „Национален фонд” в Министерство на финансите - Договор с „Грант Торнтон” ООД

- Извършване на оценка на надеждността на наличните системи за счетоводство, мониторинг и финансова отчетност в компютъризирана форма по Оперативните програми, съ-финансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд, в компетентните органи за управление и контрол, за съответствието им с изискванията на Регламенти № 1083/2006 и № 1828/2006 и оценка на предприетите мерки, във връзка с обработването и съхранението на информация за модулите на информационна система, които предстои да бъдат изработени - Договор с „Банксервиз” АД

- Извършени одитни услуги по Лот 4 от сключено с „Грант Торнтон” ООД рамково споразумение № С-7/20.09.2007 г. – „Извършване на одити на системите за управление и контрол, както и на документални и материални проверки на проекти по програма ИСПА през 2008 г.”

- Извършване на материални и документални проверки на място на бенефициенти, финансирани по Програма САПАРД през 2008 г. - Договор с „Грант Торнтон” ООД

С цел укрепване на независимостта на Одитния орган, с ПМС 305/11.12.2008 г. дирекция „Одит на средствата от ЕС” в Министерство на финансите е преобразувана в Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС” (ИА „ОСЕС”) към Министъра на финансите. С ПМС 346 / 30.12.2008 е приет Устройствен правилник на ИА „ОСЕС”. Към ИА „ОСЕС” е създаден Одитен комитет, състоящ се от председател и двама

членове с доказан опит в областта на финансите и одита. Комитетът е специализиран, наблюдаващ, консултативен орган към агенцията и е независим от изпълнителния директор. Предмет на дейността на Одитния комитет е прилагането на професионалните и етични принципи и стандарти и добрите приложими практики в областта на одита при осъществяване на дейността на агенцията. Одитният комитет се отчита за дейността си пред министъра на финансите. Председателят и членовете на Одитния комитет се назначават от Министъра на финансите, който утвърждава и правилата за неговата работа.

От месец август 2008 г. до настоящия момент са назначени 5 одитори в дирекция „Одитна дейност” (2 главни одитори и 3 старши одитори) и 2 служители в дирекция „Правно осигуряване и оценка на качеството на одитната дейност” (1 началник на отдел и държавен експерт). В процес на финализиране е процедурата по назначаване на 2 държавни одитори в дирекция „Правно осигуряване и оценка на качеството на одитната дейност” на ИА „ОСЕС”. Предстои стартиране на конкурси за останалите свободни позиции в специализираната администрация. За изпълнителен директор на ИА „ОСЕС” е назначена г-жа Райка Онцова – председател на Института на вътрешните одитори в България.

Към настоящия момент всички одитори на ИА „ОСЕС” изпълняват нормативните изисквания за опит и квалификация за работа в областта на одита на средствата от ЕС.

III. Заключение

За краткия период на отчитане на напредъка по изпълнението на Стратегията за развитие на финансовото управление и контрол и вътрешния одит в Република България за 2008-2010 г. са положени значителни усилия за подобряване на финансовото управление и контрол и вътрешния одит в организациите от публичния сектор. Подобро е разбирането на ръководителите на организациите от публичния сектор за управленската отговорност, целеполагането и управлението на риска, както и сътрудничеството с вътрешните одитори. Повишават се качеството на одитната дейност и препоръките за подобряване на системите за финансово управление и контрол, давани от вътрешните одитори. Полагат се значителни усилия за укрепване и подобряване на дейността на Одитния орган. Освен напредъка се забелязват и сериозни проблеми в областта на финансовото управление и контрол и вътрешния одит в публичния сектор, които подробно са отразени в доклада. За отстраняването им, както и с цел подобряване на финансовото управление и контрол и вътрешния одит в публичния сектор е изготвен и предстои да бъде одобрен План за действие за 2009 г., за изпълнение на стратегията, с конкретни задачи, срокове и отговорни лица.

МИНИСТЪР:

ПЛАМЕН ОРЕШАРСКИ