

МОТИВИ

КЪМ ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ФИНАНСОВОТО УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор е изготвен във връзка с усъвършенстване на законодателството в сферата на финансовото управление и контрол в публичния сектор и прецизиране на разпоредбите на закона с цел отстраняване на неясноти и премахването на дублирани текстове и на неактуални такива.

По-голямата част на промените са редакционни и с тях се предлага прецизирането на основните понятия, съобразно изискванията на принципите на модела COSO 2013 и на база извършен анализ на прилаганите практики по отношение на финансовото управление и контрол в организациите от публичния сектор.

Направена е редакция в чл. 2 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС) относно обхвата, като се включват търговските дружества, включително лечебните заведения с над 50 на сто държавно и/или общинско участие в капитала, както и търговските дружества, чиито капитал е изцяло тяхна собственост. С промяната се цели да се осигури по-добра защита на интересите на държавата и/или общината и по-добро управление на посочените организации чрез прилагане на модел за вътрешен контрол, който е приет и е утвърден като достатъчно ефективен.

Прецизирани са текстовете на чл. 7 от ЗФУКПС, относно управленската отговорност на ръководителите на организациите в публичния сектор, с оглед избягване на преповтаряне на разпоредби, които са разписани и доразвити в отделните елементи на системата за вътрешен контрол. Отпадане на някои от текстовете в чл. 7 не води до промяна в ключовите отговорности на ръководителите в организациите. Предвид факта, че ЗФУКПС се прилага от 2006 г. в проекта думите „създаване“ и „въвеждане“ се заменят с „осигуряване“.

Допълва се разпоредбата на чл. 8, относно предоставянето на информация на министъра на финансите за функционирането, адекватността, ефикасността и ефективността на системите за финансово управление и контрол. Първостепенните разпоредители с бюджет следва да включат информация, както за разпоредителите с бюджет от по-ниска степен, така и за търговските дружества, държавните и общински предприятия към тях с цел осигуряване на публичност и прозрачност на системите за вътрешен контрол.

С оглед важността на контролните дейности, като инструмент за управление на рисковете за постигане на целите, се прецизират текстовете свързани с тях. Предлагаме да отпаднат като задължителни контролни дейности: разделяне на отговорностите по начин, който не позволява един служител едновременно да има отговорност по одобряване, изпълнение, осчетоводяване и контрол; докладване и проверка на дейностите - оценка на ефикасността и ефективността на операциите; процедури за наблюдение; правила за документирание на всички операции и действия, свързани с дейността на организацията, тъй като не са достатъчно ясно формулирани и това

затруднява практическото им приложение, а също така част от тях се съдържат в останалите елементи на финансовото управление и контрол.

Анализът на прилаганите практики за осъществяването на предварителен контрол за законосъобразност в организациите от публичния сектор показва, че има сериозно неразбиране относно целите, обхвата и способите за неговото осъществяване, което налага прецизиране на тази контролна дейност. С проекта се предлага редът и начинът за осъществяване на предварителния контрол за законосъобразност да се определят от ръководителите на организациите, въз основа на оценка на риска и анализ на разходите и ползите. В Допълнителните разпоредби предлагаме конкретна дефиниция за предварителен контрол за законосъобразност, която включва и възможните субекти извършващи този вид контрол. Предлагаме като задължителна контролна дейност да се извършват *„последващи оценки на изпълнението“*, насочени към откриване на възможни грешки и нередности на приключил процес, договор или стопанска операция, които се определят от ръководителя на организацията, въз основа на оценка на риска и анализ на разходите и ползите.

Относно целта на системата за мониторинг на финансовото управление и контрол, допълваме своевременно да се предостави информация за установени слабости и пропуски пред лицата, отговорни за предприемане на коригиращи действия, както и да се осигури навременното му актуализиране при промени в условията.

Анализът на данните, относно състоянието на финансовото управление и контрол в организациите от публичния сектор показва, че има пропуски, които се дължат на обстоятелството, че в част от организациите не се прилага утвърдената от министъра на финансите обща методология. В тази връзка предлагаме да се въведе изискване за задължителното ѝ прилагане.

Предлагаме, разширяване на обхвата на организации от публичния сектор в които се извършва системно наблюдение от министъра на финансите по прилагането на закона и издадените въз основа на него актове, с цел установяване на обратна връзка и събиране на информация от по-широк кръг организации, като база за актуализиране и доразвиване на методологията.

В предлагания проект считаме, че следва да отпадне Глава четвърта „а“ Превантивен финансов контрол от ЗФУКПС. Механизмът за превантивен финансов контрол чрез назначаване на финансови квестори не е прилаган повече от 8 години в нито една от организациите в обхвата на Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор. Също така функцията по превантивен финансов контрол на практика се дублира с други функции в организациите от публичния сектор.

Задължение на министъра на финансите е изготвянето на годишен доклад за състоянието на ФУК в публичния сектор. За тази цел се събира информация от съответните ръководители на организации, която се обобщава и анализира. Практиката през периода на действие на ЗФУКПС показва, че почти всяка година има ръководители на организации, които по някакви причини не изпълняват своето законово задължение и не представят на министъра на финансите годишен доклад за състоянието на вътрешния контрол в ръководените от тях организации. С цел постигане на по-добър дисциплиниращ ефект предлагаме в глава пета Административнонаказателни разпоредби размерът на глобата да се промени от 200 до 1000 на 500 до 2000 лв.

В Допълнителните разпоредби предлагаме да бъдат разписани дефиниции за *„предварителен контрол за законосъобразност“*; *„последващи оценки на*

изпълнението“; „прозрачност“; „адекватност“, „лице, отговорно за счетоводните записвания“ и „одитна пътека“, и да се допълни дефиницията за „ръководител на организацията“, което считаме, че ще допринесе за подобряване на разбирането за финансовото управление и контрол като цяло.

В Заключителните разпоредби предлагаме следните изменения в ЗВОПС:

С цел да се прецизира разпоредбата за създаване на одитни комитети в организациите, в които има изградено звено за вътрешен одит, по решение на ръководството на организацията се допълва, че не се отнася за предприятия от обществен интерес по смисъла на Закона за счетоводството.

Предвид вече възложените на одитния комитет функции по отношение на системите за финансово управление и контрол, предлагаме допълване на функциите – да разглежда и приема с решение и доклада за състоянието на СФУК. В Допълнителната разпоредба предлагаме да бъде разписана дефиниция за „одитен комитет“, с оглед изясняване на неговата роля и място в организациите от публичния сектор.

С оглед ограничаване на практиката за придобиване на сертификат „вътрешен одитор в публичния сектор“ без възможност за упражняване на професията „вътрешен одитор“ за дълъг период от време, както и с оглед по-голяма увереност относно притежаването на необходимата професионална компетентност от лицата, желаещи да работят като вътрешни одитори, предлагаме да се поставят допълнителни изисквания при назначаване на вътрешни одитори. В случай, че не са извършвали дейност в областта на вътрешния или външния одит, повече от три години, преди назначаване на длъжност вътрешен одитор или ръководител на вътрешния одит, лицата следва да са преминали задължително не по-малко от три професионални обучения в областта на вътрешния одит. Документите удостоверяващи участие в обученията се представят на органа по назначаване.

Аналогично, както в ЗФУКПС предлагаме разширяване на обхвата на организации от публичния сектор, в които се извършва системно наблюдение от министъра на финансите по прилагането на закона и издадените въз основа на него актове, с цел установяване на обратна връзка и събиране на информация от по-широк кръг организации, като база за актуализиране и доразвиване на методологията.

Анализът на данни, относно структурирането на звена за вътрешен одит показва трайна тенденция, да не се изграждат звена в някои организации, въпреки наличие на законово изискване. Неизпълнението на това изискване е пречка за осигуряване на ефективна система за мониторинг на финансовото управление и контрол в организациите. През 2016 г. се въведе задължително изискване за изграждане на одитни комитети в министерства, общини и в Държавен фонд „Земеделие“-Разплащателна агенция. Наблюдава се ниска активност на ръководителите на организациите, които са задължени да изградят одитен комитет, при изпълнението на това им законово задължение. В сега действащия закон няма предвидени административнонаказателни разпоредби за нарушения на посочените норми, с оглед на което в проекта са разписани такива с дисциплиниращ ефект.

Проектът на закон цели оптимизиране на вътрешния контрол в организациите от публичния сектор в съответствие с добрите практики в тази област на другите държави-членки на ЕС и не налага необходимост от осигуряване на допълнителни финансови средства.

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.