

ДОКУМЕНТ, ПРЕДОСТАВЕН ОТ БЪЛГАРИЯ

**ДОПЪЛНИТЕЛНА ИНФОРМАЦИЯ
КЪМ
ГЛАВА 28
ФИНАНСОВ КОНТРОЛ**

В Общата си позиция CONF-BG 21/01 Европейският съюз кани България да представи по-нататъшни разяснения относно редица въпроси в сферата на финансовия контрол. Във връзка с това искане, България предоставя следната информация:

I. ДЪРЖАВЕН ВЪТРЕШЕН ФИНАНСОВ КОНТРОЛ

Вторично законодателство:

Вторичното законодателство, прилагащо Закона за държавния вътрешен финансов контрол е изцяло завършено. Устройственият правилник на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол бе приет от Министерски съвет на 13 февруари 2001 г. и е в сила от 20 февруари 2002 г. Правилникът за прилагане на Закона за държавен вътрешен финансов контрол бе приет от Министерски съвет на 5 април 2001 г. и влезе в сила на 11 май 2001 г.

Административен капацитет:

Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол (АДВФК) притежава структурата и квалифицирания персонал, необходим за прилагането на законодателството на ЕС в областта на държавния вътрешен финансов контрол (ДВФК).

Съществуващата структура е установена съгласно разпоредбите на Закона за ДВФК и Устройствения правилник на АДВФК. Агенцията е администрация към Министъра на финансите и е юридическо лице, финансирано от държавния бюджет. Тя се състои от Централно управление със седалище в София и 28 Териториални дирекции в съответните административни региони на страната. Агенцията притежава 1421 служители, от които 114 са част от управленския състав, 1134 са действащи одитори и 173 са част от общата администрация.

Едновременно с въвеждането на новия модел на ДВФК, е предприето обучение на одиторите относно новите форми и методи на осъществяване на държавен вътрешен одит. Проведени са различни учебни семинари с участието на експерти от финансово-контролните институции на държави-членки на ЕС. Понастоящем се провежда обучение по прилагането на европейските най-добри практики в областта на ДВФК. Проведени са също учебни семинари за одиторите от Териториалните дирекции.

Квалификацията на служителите на АДВФК се подобри с помощта на Мостовия проект на СИГМА, реализиран през март 2001 г., който включва дейности, замислени да осигурят плавен преход между проекта “Укрепване на финансово-контролния механизъм” по ФАР 1997 и туининг проекта “Укрепване на държавния вътрешен финансов контрол” по ФАР 2000. Мостовите дейности бяха фокусирани върху три основни задачи:

- 1) Техническа помощ за развитие на вторичното законодателство;
- 2) Анализиране на нуждите от обучение на служителите на Агенцията;
- 3) Изготвяне на крайни изводи и препоръки, които трябва да бъдат основа за дейностите по туининг проекта по ФАР 2000.

АДВФК ще стартира прилагането на туининг проект по ФАР 2000 “Укрепване на държавния вътрешен финансов контрол” (BG 00.06.01) в сътрудничество с френското Министерство на икономиката, финансите и индустрията. Продължителността на проекта е 2 години. Той включва 4 компонента: развитие на законодателната рамка, развитие на управленския капацитет и административните структури, развитие на човешките ресурси, информационни технологии. Основните цели са:

- 1) Въвеждане и развитие на добра система на ДВФК в България;
- 2) Укрепване на системата на ДВФК чрез засилване капацитета на АДВФК под ръководството на Министъра на финансите и чрез развитие на законовата рамка на този контрол.

Тези две цели ще бъдат постигнати чрез:

- а) Развитие и прилагане на третичното законодателство, одитни методологии, одитни наръчници и одитни пътеки;
- б) Укрепване структурата на АДВФК, Териториалните й дирекции и структурата на вътрешните одитори в разпоредителите;
- в) Укрепване на професионалните стандарти и общата компетентност на служителите и управленския състав на АДВФК;
- г) Изграждане на нова широка мрежа в АДВФК, включваща Териториалните дирекции на Агенцията.

Беше подписан договор за услуги по ФАР с Deloitte&Touche за техническа помощ за АДВФК при извършване на сертификацията на Агенция САПАРД през първата година след завършване на акредитацията. Конкретните цели в работата са:

- 1) подкрепа на АДВФК в:
 - развитие на функционалната организация на АДВФК относно сертифицирането на Агенция САПАРД;
 - подготовка на одитния план;
 - изготвянето на одитния доклад;
 - подготовка на сертификата на основата на одитния доклад.
- 2) Провеждане на обучение по стандартите и методологията на одит за сертифициране одит.

АДВФК подписа договори за професионални услуги с Deloitte&Touche за провеждане на обучение и консултация във връзка с организацията, функциите и процедурите на Националния фонд относно Агенция САПАРД.

В процес на подготовка е програма за обучение на АДВФК. Тази програма ще включва обучение на вътрешните одитори от Централното управление и Териториалните дирекции на АДВФК във връзка с новите функции на Агенцията.

Указания за установяване на системите за финансово управление и контрол:

В края на май 2001 г. АДВФК изготви проект на Указания относно това как разпоредителите трябва да организират техните системи за финансово управление и контрол (СФУК). Проектът на Указания е съобразен с изискванията на Дирекция "Бюджет" на Министерство на финансите. В началото на юли проектът на Указания бяха обсъдени и съгласувани с всички първостепенни разпоредители. След приключване на всички процедури по съгласуване директорът на АДВФК одобри Указанията.

Указанията за установяването на системите за финансово управление и контрол бяха предоставени на всички първостепенни разпоредители. Те бяха предоставени и на всички областни управители, които ще ги разпространят сред всички общини в страната. До края на юли всички първостепенни разпоредители ще са установили СФУК.

Подробните указания ще бъдат предоставени при поискване на хартиен носител.

Делегирани вътрешни одитори:

Статутът и компетентността на делегирания вътрешен одитор са регламентирани в чл.22-26 от Закона за ДВФК и чл. 40-56 от Правилника за прилагане на закона за ДВФК. Делегираният вътрешен одитор осъществява функциите си в рамките на администрацията на разпоредителя, в който е делегиран. Въпреки това, изрично е регламентирано, че той не е ръководител на звеното за вътрешен одит на разпоредителя. Делегираният вътрешен одитор е служител на АДВФК и осъществява одит, който е външен за разпоредителя, но вътрешен за изпълнителната власт. Основните функции на делегирания вътрешен одитор са: извършва вътрешен одит, следи за изпълнението на указанията на АДВФК, съветва главния счетоводител и ръководителя по тяхно искане и/или по собствена инициатива, прилага системата на задължително консултиране и предлага въвеждането на системата на превантивен контрол.

Съгласно чл. 40 от Правилника за прилагане на закона за ДВФК, делегираният вътрешен одитор наблюдава и подпомага функционирането на системите за финансово управление и контрол при взаимодействие с административните структури на одитирания обект.

Изработване на одитни наръчници и одитна пътека относно предприєдинителните фондове- график:

Чл. 4, ал. 1 от Закона за ДВФК предвижда, че ДВФК обхваща финансовата дейност на разпоредителите с бюджетни средства и със средства от ЕС от всички степени. По този начин, одитът на средствата на ЕС и от държавния бюджет, осъществяван от АДВФК, се извършва на основата на еднакви принципи. Правната рамка на ДВФК ще бъде

развита и допълнена чрез приемането на следните наредби, одитни наръчници и одитни пътеки:

1. Наредба за превантивен контрол (чл. 27-28 от Закона за ДВФК)- края на септември 2002. Експертите на държавите-членки на ЕС ще работят съвместно със служителите на АДВФК за подготовката на новата наредба.
2. Наредба за сертификацията- края на май 2002. Експертите на АДВФК ще се запознаят с процедурите по сертификация на сметките на функционалните структури, отговорни за контрола и разпределянето на средства на ЕС. Експертите на държавите-членки на ЕС ще работят съвместно със служителите на АДВФК за подготовката на новата наредба.
3. Наредба за оценка на риска- края на април 2002 г. Експертите на АДВФК ще получат задълбочено разяснение на методите за оценка на риска. Експертите на държавите-членки на ЕС ще работят съвместно със служителите на АДВФК за изготвяне на механизма за оценка на риска.
4. Наръчници за вътрешен контрол и вътрешен одит/ Разработване на одитна пътека- края на декември 2002 г. В съответствие с най-добрите европейски практики ще бъдат разработени методология и процедури за различните видове одит, като одит на системите, одит на изпълнението, одит на информационните технологии, тестове за съответствие и финансов одит. Одитната пътека ще бъде съобразена с практиката за вътрешен одит на Европейската комисия.
5. Процедури и Наръчници за контрол при прилагането на Закона за обществените поръчки- края на декември 2002 г.

Роля на АДВФК по отношение одита на проектите по ИСПА:

Обхватът на ДВФК включва всички разпоредители със средства на ЕС. Съгласно Меморандума за разбирателство по ИСПА, компетентната национална финансово-контролна институция извършва финансов контрол съобразно разпоредбите на съответния Финансов меморандум. Всяка година ще се изпраща на Европейската комисия одитния план и резюме на констатациите от извършените одити. Одитните доклади ще бъдат на разположение на Европейската комисия. Съгласно чл. 22 от ЗДВФК, директорът на АДВФК има право да делегира вътрешен одитор в Изпълнителната агенция по ИСПА.

Мерки за сътрудничество с органите на ЕС, извършващи проверки на място:

Според Финансовите меморандуми и Многогодишното финансово споразумение, Европейската комисия и Европейската сметна палата могат сами или чрез надлежно упълномощени представители да извършват финансови проверки и проверки на място. Мерките за сътрудничество с органите на ЕС, отговорни за проверките на място, са изрично регламентирани в Закона за ДВФК. Чл. 8, ал. 1, т. 18 предвижда сътрудничество с финансово –контролните органи на ЕС.

Съвместимост на функциите по вътрешен одит и разследване (на престъпления):

АДВФК не осъществява функции, свързани с разследване на престъпления. Според българското законодателство, органите на следствието, прокуратурата и съда са

компетентни да извършват съдебно преследване на престъпленията. Държавните органи в рамките на изпълнителната власт, включително органите на АДВФК могат да търсят само административна отговорност. Тази отговорност се налага, съгласно определени разпоредби на българското законодателство, на лица, извършили нарушения, за които се предвижда налагане на административно наказание (глоба, предвидена в закона). В случай че по време на одита се установят данни за извършено престъпление, АДВФК ги предоставя на прокуратурата.

Ефективна защита на финансовите интереси на ЕС:

Чл. 29 от Закона за ДВФК регламентира механизъм за защита на финансовите интереси на ЕС.

Съгласно Устройствения правилник на АДВФК е създадена Дирекция, отговорна за контрола на разпоредителите с бюджетни средства и средства на ЕС. Дирекция "Европейска интеграция и международно сътрудничество" в АДВФК "проучва законодателството на ЕС в областта на вътрешния финансов контрол, като следи настъпилите изменения в него и прави предложения за изменения в българското законодателство, като изготвя съвместно с дирекция "Правно осигуряване на контролната дейност и нормативни актове" сравнителни справки за степента на съответствие между актовете".

Определянето на единно звено за контакти в сътрудничество с ОЛАФ:

България е в процес на определяне на най-подходящата институция за изпълнение на ролята на единно звено за контакти в сътрудничеството с ОЛАФ. Тази институция ще бъде определена най-късно до края на 2002 г.

II. ВЪНШЕН ФИНАНСОВ КОНТРОЛ

Хармонизация на законодателството:

Изготвен е проект на нов Закон за Сметната палата в съответствие с международните одитни принципи и европейски добри практики и съобразно ангажиментите, поети в Партньорство за присъединяване и Националната програма за приемане достиженията на правото на ЕС.

Проектозаконът е съобразен с Регламентите на ЕК в областта на финансовия контрол, както и с основните Регламенти относно предотвратяването на измами. Вторичното законодателство ще се развива в съответствие с правото на ЕС.

Подобряване на последващите процедури от Народното събрание по одитните доклади на Сметната палата:

Процедурите по докладване на одитните резултати на Народното събрание са подобрени в новия проектозакон за Сметната палата. Той предвижда, че българската Сметна палата (СП) следи за прилагане на нейните препоръки за подобряване управлението на бюджетните и/или други публични средства.

Бюджетната комисия на Народното събрание проверява одитните доклади и отчетите за дейността на българската СП. Това ще спомогне иницирането от страна на

Бюджетната комисия на законодателни мерки за подобряване управлението на публичните средства в резултат на препоръките и предложенията на българската СП. Българската СП ще предложи процедурите за обсъждане на одитните доклади на СП да бъдат включени в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, с цел осъществяване на парламентарен контрол на (а също и предприемане на съответни мерки и търсене на отговорност от) организациите разходващи публични средства, които са се отклонили съществено от правилата, регламентиращи управлението и използването на публични средства. Предложението ще се основава на опознаване на европейските практики във връзка с взаимоотношението между одитната институция и съответния парламент.

Новият Закон за СП ще регламентира сроковете за представяне и приемането на годишните отчети за дейността на българската СП, за приемане на докладите на СП за изпълнение на държавния бюджет, както и за други бюджети, приети от парламента. Проектът на разпоредби за взаимоотношението между българската СП и Народното събрание е изготвен в съответствие с международно приетите стандарти и практики.

Относно прилагането на новия Закон за Сметната палата и съответното вторично законодателство

Проектът на новия Закон за Сметната палата бе върнат от Народното събрание за допълнително усъвършенстване. Целта е да се създаде ново звено в структурата на българската Сметна палата, което да отговаря за администрирането на целия процес на изготвяне на финансово-икономически експертни заключения (избор, методологически указания и контрол върху лицата, ангажирани с даването на експертни заключения). Тази сравнително самостоятелна дейност, без да се отклонява от основната дейност на българската СП, ще даде възможност на законодателния орган да избере възможно най-квалифицираните експерти, които отговарят на новите изисквания, поставени от различните правни области.

Измененият проектозакон за СП ще бъде обсъден и одобрен от Министерския съвет и след това внесен в Народното събрание до края на месец октомври 2001 г. Проектозаконът ще бъде прегледан и обсъден и от парламентарната комисия по бюджет и финанси през ноември 2001 г., след което ще стартира и процедурата по приемането му от Народното събрание. Очаква се проектозаконът за СП да бъде приет от НС до края на 2001 г.

След влизане в сила на новия Закон за Сметната палата ще бъде разработено и съответното вторично законодателство.

Вече е изготвен график за приемането на следните актове:

- Правилник за дейността на българската Сметна палата;
- Правилник за прилагане на отделни части от новия Закон за Сметната палата, касаещи одитната дейност, прозрачността и публичността на резултатите от одитната дейност;
- Правила, регламентиращи взаимоотношенията между българската Сметна палата, АДВФК и Прокуратурата на Република България;
- Правила за обжалване на резултатите от одитната дейност;
- Правилник за дейностите на българската Сметна палата, свързани с ролята ѝ в борбата с измамите и корупцията.

Относно разработването на Национални стандарти за външен одит

Приети са и се прилагат на практика следните национални стандарти: планиране на одитната дейност; планиране на одитната задача; докладване; одит на изпълнението;

одитни доказателства и одитен подход; същественост и одитен риск; оценка на вътрешния контрол и проверка на контроли; работна документация; одитна извадка; контрол на качеството; аналитични процедури. Те бяха обнародвани на 30 Април 2001 г.

Приети са и се прилагат следните общи стандарти за публичния сектор: стандарти за независимостта на одиторите от Сметната палата и стандарти за дължимата грижа и компетентност на одиторите. Беше приет и Етичен кодекс.

В момента се разработва стандарт за одитиране на средства от ЕС.

С оглед прилагането на съвременна методология при извършване на одитната дейност СП разработва Наръчник за одит. В него ще бъдат уредени финансовият одит, одитът на изпълнението, одитът на общинските бюджети и одитът на средствата от ЕС.

Националните одитни стандарти и отделни част от Наръчника са разработени с помощта на експерти от СИГМА и съответстват на международните одитни стандарти.

Те ще бъдат усъвършенствани, след като бъдат пилотно тествани в рамките на изпълнението на туининг договора "Укрепване на независимата публична институция за външен одит ", сключен със Сметната палата на Великобритания като туининг партньор и със съдействието на Холандската Сметна палата.

Относно разширяването на правомощията на Сметната палата за одитиране на фондове на ЕС:

Новият Закон за Сметната палата предвижда Сметната палата да извършва одит на средства и програми на ЕС, включително на тяхното управление от съответните органи и крайни бенефициенти, както и да одитира средства, предоставени от други международни организации.

Одиторите от Сметната палата се обучават за изпълнение на тези задачи, като участват в семинари, съвместни и успоредни одити с Европейската Сметна палата и пилотни проекти в сътрудничество със СИГМА и в рамките на Туининг договора с британската сметна палата.

В съответствие с европейските практики ще бъде разработена методология за извършване на одит на средства от ЕС. Усилията ще бъдат съсредоточени по-конкретно върху одита на средствата, отпуснати по пред-присъединителните програми САПАРД и ИСПА.