



**Проект на Стратегия за развитие на вътрешния контрол в публичния сектор на Република България за периода 2022 г. - 2025 г.**

[линк към консултацията](#)

### Информация

**Откриване / Приключване:** 25.10.2022 г. - 24.11.2022 г. Неактивна

**Номер на консултация:** #7128-К

**Област на политика:** Архив - Финанси и данъчна политика

**Тип консултация:** ---

**Вносител:** Министерство на финансите

**Тип вносител:** Национално

---

Отговорна дирекция: „Методология на контрола и вътрешен одит“ E-mail: [mc@minfin.bg](mailto:mc@minfin.bg)

### Отговорна институция

#### Отговорна институция

**Министерство на финансите**

Адрес: София, ул. Г. С. Раковски № 102

Електронна поща: [feedback@minfin.bg](mailto:feedback@minfin.bg)

### Начини на предоставяне на предложения и становища

- Портала за обществени консултации (изисква се регистрация чрез имейл);
- Електронна поща на посочените адреси;
- Системата за сигурно електронно връчване <https://edelivery.egov.bg/> (изисква се квалифициран електронен подпис или ПИК на НОИ);
- Официалния адрес за кореспонденция.

## Полезни връзки

Министерство на финансите - <https://www.minfin.bg/>

## Документи

### Пакет основни документи:

[Проект на Стратегия за развитие на вътрешния контрол в публичния сектор на Република България за периода 2022 г. - 2025 г. - вер. 1.0 | 25.10.2022](#)

[Проект на Решение на Министерския съвет - вер. 1.0 | 25.10.2022](#)

[Проект на доклад на министъра на финансите - вер. 1.0 | 25.10.2022](#)

---

### Консултационен документ:

---

### Справка становища:

---

## Коментари

[Коментари \(pdf\)](#)

[Коментари \(csv\)](#)

**Автор:** Гено Маринов (24.11.2022 22:33)

Предложение 8

През 2022 година се навършиха 20 тъжни години без наличието на Счетоводни стандарти за публичния сектор, така както повеляват разпоредбите на чл. 164, ал. 1 от Закона за публичните финанси в периода от 01.01.2014 г. до момента по наследство от разпоредбите на чл. 5, ал. 2 от Закона за счетоводството (в сила от 01.01.2002 г. до 31.12.2004 г.) и чл. 5а, ал. 1 и ал. 4 от Закона за счетоводството (в сила от 01.01.2005 г. до 31.12.2013 г.). Тази своеобразна нормативна празнина следва в оперативен порядък да бъде запълнена. Една от ключовите фрази в лекциите по основи на контрола в университета е: **"Без норма няма контрол"**. Без счетоводни стандарти в публичния сектор, ако процеса на финансово отчитане приемем, че представлява една триетажна сграда - първия етаж е Закона за публичните финанси, втория етаж почти напълно липсва - стърчат жезла и арматури (сметкоплана на бюджетните предприятия), а на третия етаж живеят в дисхармония спортисти, студенти и хора с увреждания (писма от МФ, обикновено съдържащи абревиатурата ДДС), можем да си представим транспорта от третия етаж без

наличието на асансьор и втори етаж. Предвид това в стратегията следва да се заложи следната дейност: "Съгласно чл. 24, т. 15 от Устройствения правилник на министерството на финансите, дирекция „Държавно съкровище“ да изготви проекти на счетоводни стандарти за публичния сектор, които да отговарят на изискванията на чл. 164, ал. 1, т. 1-4 от Закона за публичните финанси. Проектите на стандартите да се обявят за публично обсъждане и постъпилите и приети предложения да бъдат внедрени в тях. Стандартите да бъдат утвърдени и публикувани по установения ред в ЗПФ." В плана за изпълнение на стратегията да се зложат срокове за цялостно изпълнение на дейността не по-късно от 30.09.2023 г.

**Автор:** Гено Маринов (24.11.2022 21:44)

#### Предложение 7

Дейност 4.1 да се формулира така: Анализ на досегашната практика по изграждане и дейност на одитните комитети и предприемане на действия за изготвяне на ЗИД на ЗВОПС с промени на реда за подбор на членовете на одитните комитети от законоустановени комисии, доминирани от професионалисти, промени в правомощията на одитните комитети и привеждането им в съответствие с МСППВО като поемат ролята на Съвет по смисъла на стандартите, завишаване на изискванията към членовете на комитетите и на техните отговорности, вдигане на неоснователните ограничения. Мотиви и конкретни законодателни решения са формулирани в становището.

**Автор:** Гено Маринов (24.11.2022 21:28)

#### Предложение 6

Дейност 3.8 да отпадне. Правомощието на министъра на финансите по чл. 48, ал. 2, т. 3 от ЗВОПС също при първото изменение на закона. Всяка намеса в работата от звеното за вътрешен одит от страна на вътрешни и външни фактори изкривява прилагането на МСППВО. Министърът на финансите все още разполага с Агенцията за държавна финансова инспекция, има и правомощия по чл. 5, ал. 1, т. 4 от ЗДФИ, по силата на които може да се справи по-добре с оценените области и организации като по-рискови, включително да бъде потърсена следващата се имуществена и административно-наказателна отговорност.

**Автор:** Гено Маринов (24.11.2022 21:08)

#### Предложение 5

Дейност 3.3 да отпадне. Няма яснота кой и по какъв начин ще я осъществи. Ако изискванията са регламентирани в ЗВОПС и Класификатора на длъжностите в администрацията, те са основни. Допълнителните изисквания към служителите се уреждат в устройствените правилници и други устройствени актове и няма механизъм ръководителите на организациите да бъдат принуждавани да залагат определени допълнителни изисквания особено при обстоятелствата да не могат да запълнят звеното за вътрешен одит.

**Автор:** Гено Маринов (24.11.2022 20:34)

Предложение 4

Към дейност 3.1 да се включат и общините. Мотиви, примери и конкретно законодателно решение е изложено в становището.

**Автор:** Гено Маринов (24.11.2022 20:29)

Предложение 3

Дейност 2.3 със съдържанието си изцяло да отпадне. Мотивите са изложени в предложението 2.

**Автор:** Гено Маринов (24.11.2022 20:21)

Предложение 2

В дейност 2.2 в раздел 4 на стратегията текстът: "извършването на одитни ангажименти за консултиране от звената за вътрешен одит относно работата на оценителната комисия при значими обществени поръчки" следва да се заличи. Такъв тип одитни ангажименти, регламентирани по предвиждания начин могат спокойно да се наименоват "извратени одитни ангажименти за консултиране", тъй като противоречат на разпоредбите на чл. 8, ал. 1 и ал. 2 от ЗВОПС и със съществен риск да влязат в противоречие с редица стандарти. Зачиленият текст да се замени с текста: "контролни дейности, състоящи се от предварителен контрол и/или текущ контрол върху работата на комисията, със задължителна форма и съдържание на документиране."

**Автор:** Гено Маринов (24.11.2022 19:45)

Продължение на становището

С оглед на тълкуването на Стандарт 1110 е подходящо да се заложи в ЗВОПС задължително делегиране на следните правомощия на одитния комитет от ръководителя на организацията или съответния колективен орган в статута на одитния комитет:

1. Утвърждава Статута на звеното за вътрешния одит;
2. Утвърждава на стратегическия и годишния план на звеното за вътрешния одит;
3. Утвърждава бюджет за вътрешен одит, който ръководителя задължително включва в бюджета на организацията;
4. Утвърждава годишен план за ресурсно осигуряване на вътрешния одит;
5. Приема численост на звеното за вътрешен одит, която ръководителят на организацията задължително включва в структурата на организацията и разписанието на длъжностите

- 6.Одобрява решенията за назначаване и освобождаване на РВО и вътрешни одитори;
- 7.Одобрява възнаграждението на РВО;
- 8.Отправя запитвания към ръководството и РВО, за да установи дали съществуват неоправдани ограничения на обхвата или ресурсите;
- 9.Определя периода на провеждане на конкурси и други процедури за подбор за назначаване на РВО и вътрешни одитори, както и техните параметри;
- 10.Връща за коригиране проектите на документите и актовете, които утвърждава или одобрява.

Като механизъм за възпиране на вземането на незаконосъобразни решения от одитните комитети може да се регламентира процедура за обжалването им за законосъобразност пред съответния административен съд в едноинстационно производство. При необжалване решенията на комитета влизат в сила и подлежат на изпълнение. При неизпълнение на влязло в сила решение да се уведомява писмено Сметната палата.

Може да се регламентира отговорност на членовете на одитните комитети за неизпълнение на ключовите им задължения чрез намалено възнаграждение за едно или няколко заседания. Например неразглеждане или непроизнасяне по внесен проект на план без уважителна причина член на комитета получава намалено наполовина възнаграждение за участие в следващите три заседания. Забраната за въздържане при гласуване следва да се запази.

Други правомощия на комитета могат да се делегират при взаимно съгласие между ръководителя на организацията и одитния комитет да дава становища за подобряване на процесите по управление на риска, системите за вътрешен контрол, вътрешни актове, процесите на финансово отчитане, които конкретно се залагат в статута на комитета.

Правомощията по чл. 18, ал. 5, т. 2 от ЗВОПС могат да се запазят като се предвидят и хипотези за неприемане с определени критерии.

С оглед на тези промени могат да отпаднат правомощията на министъра на финансите за писмено съгласие при назначаване и освобождаване на РВО и вътрешни одитори. В Закона за държавния служител може да се предвиди одитния комитет да изпълнява функцията на дисциплинарен съвет, както и да наблюдава процеса на изслушване преди налагане на дисциплинарно наказание на РВО и вътрешен одитор.

**Автор:** Гено Маринов (23.11.2022 23:09)

Продължение на становището

Подборът на външните членове на одитния комитет е подходящо да се извършва от законоустановена комисия (в която представители на ръководителя на организацията имат миноритарно участие) – представител, определен от ръководителя на организацията, РВО, двама души от списък, поддържан от

Министъра на финансите, определени чрез жребий, представител на Министъра на финансите (в Министерство на финансите, Администрацията на Президента, Висшия съдебен съвет, Прокуратурата, представител, определен с Решение на Сметната палата, в Сметната палата – народен представител, определен с Решение на Народното събрание). Критериите за включване в списъка, поддържан от Министъра на финансите, са изисквания за образование, квалификация и професионален опит, не по-ниски от тези за членове на одитен комитет, а изискванията за образование, квалификация и професионален опит на член на одитен комитет трябва да са не по-ниски от тези за РВО. Например задължително изискване за член на одитен комитет (с изключение на вътрешния) да е притежаването на национален или международен сертификат, ако от кандидатите за членове има такива, които са издържали успешно изпити във висше училище по основи на правото, административно право, финансово право, гражданско право и търговско право да има квота за класиране на един член, ако отговаря на останалите изисквания. Ако например се регламентира подаването на документи за одитните комитети с незапълнен състав или несъздадени, два пъти годишно (до последния работен ден на април и до последния работен ден на октомври) въз основа на обявления на сайтовете на организациите месец по-рано (или в ИСФУКВО, ако не е публикуван на сайта на организацията). Отделно от обявлението в ИСФУКВО да има регистър на свободните места в комитетите. Подадените документи се разглеждат във фиксиран работен ден след подаването (например в общините с над 100 000 души население в първия работен ден на месец май и месец ноември, в половината министерства във втория работен ден на тези месеци, в общините с от 50 000 до 100 000 души в третия работен ден и т.н. В случай, че до този ден ръководителят на организацията не е определил представител, заседанието започва без такъв, ако няма назначен РВО – комисията ще бъде 4 членна или 3 членна, задължителни са 2-ма души от списъка и представителя на МФ (респ. друг по схемата по-горе). Регламентира се и механизъм за отлагане в разумен срок (например 1 седмица) при ненабран минимум в съответния фиксиран ден за започване работа по подбора. Аналогична процедура може да се предвиди с фиксирани срокове и комисии за подбор в разумен срок преди изтичане на мандата на действащите одитни комитети. Така ще се постигат без сизифовски административно-наказателни разпоредби ефекти за подбор на компетентни от още по-компетентни.

**Автор:** Гено Маринов (23.11.2022 22:48)

Продължение на становището

В анализа на състоянието в стратегията не е анализирано влиянието на наложеното ограничение в чл. 18 , ал. 1 от ЗВОПС едно лице да не може да участва в повече от един комитет, което е внесено като предложение от задния двор на Народното събрание, без мотиви и без публично обсъждане и прието въпреки отрицателното становище от страна на Института за вътрешни одитори в България. Не е посочено колко процента от функциониращите одитни комитети към 31.12.2019 г., спряха да функционират в началото на 2020 г. в резултат от неоснователно наложеното ограничение. В този смисъл е подходящо ограничението за лицата, които работят по трудово или служебно правоотношение да се вдигне на два комитета, а за останалите лица – на три. Така ще може да се използва пълноценно например

експертизата на РВО в първите години след пенсионирането му, експертизата на работещ в едно министерство или община – в друго министерство или община и т.н. като механизми за невъзникване на конфликт на интереси могат да се зложат като критерии при подбора на членовете, установено в ЗВОПС често (например два пъти годишно) подаване на декларации за липса на конфликт на интереси и други такива.

**Автор:** Гено Маринов (23.11.2022 22:06)

Продължение на становището

Към края на 2022 година нормите на ЗВОПС не осигуряват необходимите предпоставки МСПРВО да се прилагат в чист вид в организациите от публичния сектор. Тълкуванието на Стандарт 1110 – организационна независимост ясно определя критериите за ефективно постигната организационна независимост:

-утвърждаването на Статута на вътрешния одит от Съвета;

-утвърждаването на рисково-базирания план на вътрешния одит от Съвета;

-утвърждаването от Съвета на бюджета за вътрешен одит и плана за ресурсно осигуряване;

-изпращането на доклади от РВО до Съвета относно изпълнението на плана за вътрешния одит и други въпроси;

-одобряването от Съвета на Решението за назначаване и освобождаване на РВО;

-одобряването от Съвета на възнаграждението на РВО;

-отправяне на подходящи запитвания от Съвета към ръководството и РВО, за да се установи дали съществуват неоправдани ограничения на обхвата или ресурсите.

В речника на термините има няколко хипотези за понятието Съвет като най-компетентния като знания и умения Съвет попада в хипотезата: „Съвет” в Стандартите, също така, може да бъде комитет или друг орган, на когото управителният орган е делегирал определени функции (например, Одитен комитет). Отредената роля в съвкупност по § 1, т. 9 от ДР във връзка с чл. 18, ал. 5 от ЗВОПС на одитните комитети не помага ефективно за постигане на функционална и организационна независимост на вътрешния одит. Ефективно законодателно решение, осигуряващо равнопоставеност и стабилитет в организациите от публичния сектор е създаването на одитни комитети във всички първостепенни разпоредители с бюджет, които имат задължението да изградят звено за вътрешен одит, включително Администрацията на Президента, Народното събрание, Министерски съвет, НОИ, НЗОК, ДФЗ, Висшия съдебен съвет, Сметната палата, както и тези в приложението към ЗВОПС. Критериите за три и пет членен одитен комитет следва също да се посочат в ЗВОПС, а не да се определя числеността от ръководителите на организациите. Подзаконов акт за определяне състав и дейността на одитните комитети не е подходящ, тъй като не е адекватно организациите извън изпълнителната власт да работят по норми, създадени от тази власт.

**Автор:** Гено Маринов (23.11.2022 21:15)

Продължение на становището

Относно чл. 14, ал. 2 от ЗВОПС с оглед на досегашната практика може смело да се твърди, че разпоредбата не осигурява условия за ефективна „трета линия на защита“ в големите общини. Така например Община Пловдив с бюджет 526 млн. лв. има двама вътрешни одитори, вкл. РВО, като вече 6 години не е публикувано обявление за набиране на външни членове на одитен комитет, а в Община Павликени – също има двама вътрешни одитори, вкл. РВО, и има сформиран одитен комитет (изцяло с външни членове) при бюджет малко над 30 млн. лв. Така с оглед на девиза на двата общински центъра – Павликени има стабилна „трета линия на защита“ и ще си остане „античен и вечен“, докато за Пловдив има висок риск да остане само „древен“ и да се удави в река Марица. При тези обстоятелства включването на общините в ал. 1 на чл. 14 от ЗВОПС и отмяната на ал. 2 е най-удачното законодателно решение, което ще осигури и равнопоставеност между различните организации в публичния сектор.

**Автор:** Гено Маринов (23.11.2022 21:11)

Продължение на становището

Законовото изискване за изграждане на одитни комитети от 2016 г. с прокламирана цел укрепване на организационната и функционалната независимост на вътрешния одит, не беше реализирано по адекватен начин. Причината за това се крие в регламентираните правомощия на одитните комитети по чл. 18 от ЗВОПС, които се разминават с ролята на одитните комитети, която им отреждат МСППВО, когато като вариант те осъществяват функциите на Съвет. Ако те не осъществяват функциите на Съвет се обезсмисля тяхното съществуване. Законово отредената роля на одитните комитети понастоящем само може да преосмисли известна българска поговорка във вида: „Много консултанти, хилава организация“. Въведените състави за търсене на административнонаказателна отговорност по чл. 55, ал. 1 и 2 от ЗВОПС за неизграждане на звено за вътрешен одит и за несъздаване на одитен комитет представляват един съвременен прочит на есето „Митът за Сизиф“ на френския философ Албер Камю – Сизиф (разбирай Вътрешния одит) е осъден вечно да бута камък до върха на скала, който всеки път се претъркулва обратно до началната изходна точка. Размерите на глобите в същите състави могат да се конкурират с размера на командировъчните пари на актосъставителя, но са нищожен промил от нерегламентираните доходи на ръководителите на организациите, които нямат воля за назначаване на вътрешни одитори и за създаване на одитни комитети. Тези състави могат да произведат единствено голям брой конкурси и процедури без резултат, за преброяването на които няма да е достатъчен капацитета на Националния статистически институт.

**Автор:** Гено Маринов (23.11.2022 21:07)

Становище

Стратегията съдържа 11 страници (от стр. 4 до стр. 14 вкл.) анализ на състоянието на вътрешния контрол в публичния сектор като две ключови обстоятелства са само споменати:

1. Гарантираната функционална независимост на вътрешния одит веднъж във въведението като условие за утвърждаване на вътрешния одит (което би било подходящо като изказ през 2006 г., а не през 2022 г.) и втори път на стр. 11 в контекста на въвеждането на законово изискване за изграждане на одитни комитети с цел укрепване на организационната и функционалната независимост на вътрешния одит.

2. Като статистика на участниците в извършено проучване във връзка с последваща оценка на въздействието на ЗВОПС, но статистика на отговорите на въпросите в анкетата, както и какви са предложенията за промени, изводите и заключенията от оценката, не са изложени в текстовата част на стратегията, а само че щели да бъдат отправна точка за промени.

Гарантираната функционална и организационна независимост на вътрешния одит беше заложена като констативна правна норма в чл. 16, ал. 2 от ЗВОПС, която беше отменена през 2016 г., така или иначе в периода 2006 – 2016 г. тя не беше изпълнена със съдържание.

**Автор:** Гено Маринов (04.11.2022 22:12)

Предложение 1

Да е промени периода на стратегията на 2023 - 2025 г., т.е. да отпадне 2022 г.

Докато приключи публичното обсъждане, изготвянето на справка за предложенията и становищата и приемането на решение на Министерски съвет за приемането на Стратегията, от 2022 г. ще са останали само Коледните празници.

## История

**Начало на обществената консултация - 25.10.2022**

**Приключване на консултацията - 24.11.2022**

**Справка за получените предложения**

Справка или съобщение.