

## **ИНФОРМАЦИОННЫЙ ДОКУМЕНТ**

**Цель** учебной поездки – ознакомиться с польским опытом в области внутреннего аудита, в частности, в области оценки качества внутреннего аудита, и применять знания, полученные в нашей стране.

### **Задачи учебной поездки:**

1. Изучить польский опыт создания Системы государственного внутреннего финансового контроля (PIFC);
2. Дальнейшая доработка методологии внутреннего аудита в Польше;
3. Изучить польский опыт в части внутренней и внешней оценки качества для групп внутреннего аудита.

### **Краткая история развития PIFC и ВА в Молдове и достижения в области внедрения**

• В январе 2008 года Правительство утвердило стратегию разработки PIFC, которая впоследствии была заменена новой Стратегией, которая была одобрена Правительством 2 июля 2010 года. Стратегия PIFC постепенно реализовывалась следующим образом:

- Правовая основа для внедрения PIFC была создана посредством внесения поправок в Бюджетную систему и Закон о бюджетном процессе;
- Была создана Центральная группа гармонизации (CHU). CHU отвечает и за FMC и за внутренний аудит и располагает штатом из 5 человек, всего же в группе 7 позиций;
- Были созданы регулирующие и нормативные рамки для внутреннего аудита;
- Были разработаны регулирующие и нормативные рамки для FMC посредством принятия полного набора стандартов Внутреннего аудита в июне 2009 года;
- Закон о PIFC (Государственный внутренний финансовый контроль) в сентябре 2010 года.

• По состоянию на 2012 год было создано 58 групп внутреннего аудита, приблизительно со 105 штатными сотрудниками. Однако некоторые из этих групп существуют только номинально, в них не имеется назначенных сотрудников; другие группы располагают штатными сотрудниками, но они все еще находятся в процессе создания функции ВА; а некоторые из групп внутреннего аудита, которые были укомплектованы сотрудниками, были оценены CHU как осуществляющие финансовую проверку. Следовательно, все еще многое предстоит сделать, прежде чем группы внутреннего аудита станут полностью действенными;

- Проводились различные тренинги по ВА и FMC в период 2008-2012 гг.;

Очень важным моментом является то, что СНУ разработала руководство по оценке качества внутренних аудиторов, но оно связано больше с оценкой соответствия, а не с оценкой производительности внутренних аудиторов. Кроме того, в отношении внутренней оценки качества, группы внутреннего аудита не располагают программами качества. Поэтому учебная поездка в Польшу будет способствовать обновлению существующей методологии по QA (оценка качества), которая должна быть больше связана с производительностью, нежели с соответствием.

***Молдове необходимо узнать следующее из опыта Польши:***

1. Как может оценить качество работы внутреннего аудита, принимая во внимание конфиденциальный характер работы внутреннего аудита?
2. Как оценивать качество работы внутреннего аудита глубже, чем просто заполняя вопросники?

**Система PIFC в Хорватии – нынешнее положение дел и будущее развитие**

После получения статуса страны-кандидата в 2004 году Республика Хорватия внедрила за последние несколько лет обширные реформы, нацеленные на развитие управления государственными финансами. Одной из реформ было создание и развитие Государственного внутреннего финансового контроля (PIFC) в Республике Хорватия.

Сектор гармонизации внутреннего аудита и финансового контроля в Министерстве финансов (Центральная группа гармонизации) отвечал за внедрение этой системы по Главе 32 «Финансовый контроль».

Центральная группа гармонизации осуществила различные виды деятельности для создания всех необходимых предпосылок для создания и развития системы, включая:

- Принятие начальных стратегических документов;
- Составление проектов и утверждение законов и подзаконных актов;
- Создание организационного потенциала, включая кадровые ресурсы; и
- Внедрение системы у бюджетных пользователей на уровне центрального правительства и на местных уровнях.

Проводимая деятельность привела к значительному прогрессу, система Государственного внутреннего финансового контроля успешно развивалась и 27 июля 2010 года временно была закрыта Глава 32.

Однако система государственного внутреннего финансового контроля должна быть полностью интегрирована в управленческие процессы, а важность системы PIFC должна далее распространяться во всем государственном секторе Республики Хорватия. Важно

отметить, что PIFC является неотъемлемой частью других реформ, которые ведутся в настоящее время, таких как бюджетные реформы (инициированы Стратегией усовершенствования и модернизации процессов в системе государственного казначейства на период 2007-2011 гг. и новым Законом о бюджете (OG 87/08)), реформы государственной администрации (инициированы Министерством администрации) и антикоррупционные реформы.

В период 2004 – 2012 гг. Центральная группа гармонизации осуществила несколько финансируемых ЕС проектов и проектов, финансируемых другими спонсорами, которые достигли ожидаемых результатов, а также помогли Центральной группе гармонизации идентифицировать ключевые области Системы государственных внутренних финансов и способы, как они должны соответствовать лучшим практикам ЕС.

В Центральной группе гармонизации в общей сложности работает 18 штатных сотрудников. Ее организационная структура следующая:

- Служба для методологии и стандартов (5 сотрудников),
- Служба для координации обучения и обеспечения качества (6 сотрудников) и
- Служба международной деятельности (5 сотрудников),

Включая директора СНУ и ее секретаря.

Правительство Республики Хорватия для нужд разработки системы государственного внутреннего финансового контроля в государственном секторе в августе 2012 года приняло План действий по разработке системы государственного внутреннего финансового контроля в Республике Хорватия на период 2012 – 2013 гг.

Деятельность, включенная в настоящий План действий, это: последующая деятельность по работе, проведенной до настоящего времени, она направлена на дальнейшее внедрение долгосрочных задач развития, установленных Стратегией Республики Хорватия по развитию государственного внутреннего финансового контроля на 2009-2011 гг.

Относительно внутреннего аудита, в предстоящий период особое внимание будет уделяться оценке качества работы внутреннего аудита и порядку использования внутреннего аудита руководящими структурами.

Как говорилось выше, одна из плановых областей развития внутреннего аудита в хорватском плане действий по развитию PIFC на 2012-2013 гг. – повышение качества работы внутреннего аудита, для того чтобы внутренние аудиторские проверки осуществлялись в соответствии с предписанной методологией и Международными основами профессиональной практики (IPPF)». Центральная группа гармонизации будет проводить внешнюю оценку качества работы внутреннего аудита в группах внутреннего аудита, которые существуют более пяти лет. В настоящее время СНУ разрабатывает методологические принципы для внешней оценки качества.

## **Почему Хорватии нужна эта учебная поездка?**

Эта учебная поездка поможет Хорватии разработать методологические рамки для внешней оценки качества работы внутреннего аудита на основании опыта, накопленного партнерами в Польше (примеры проводимой внешней оценки качества аудиторской работы, вопросников, отчетов, мер, предпринимаемых в случае аудиторской работы плохого качества).

### **Разработка PIFC в Албании**

Государственный внутренний финансовый контроль (PIFC) был введен в Албании после 2000 года, и начал действовать в начале февраля 2003 года, когда Парламент Албании утвердил Закон о внутреннем аудите в государственном секторе. За этим законом последовало вторичное законодательство, такое как Руководство по внутреннему аудиту, Кодекс этики для внутренних аудиторов и Устав внутреннего аудита в июне 2004 года. В качестве аспекта реформы государственных финансов в Албании Совет министров утвердил «Программный документ для системы PIFC» в июне 2005 года, который послужил основой для введения системы PIFC ЕС в албанскую государственную администрацию. Задача PIFC – создать условия, которые дают разумную уверенность в том, что государственные средства используются для достижения установленных целей настолько результативно и эффективно, насколько возможно. Такие условия также должны быть действенным инструментом для предотвращения коррупции и мошенничества.

Новый органический закон о бюджете 2008 года подчеркивает роль и важность системы PIFC, а также развитие и укрепление ее элементов – управленческой отчетности, внутреннего аудита, а также и финансовой инспекции. Ожидается, что существующие правовые рамки будут достигнуты, когда будет принято другое вторичное законодательство и регламенты, необходимые для внедрения PIFC в полном соответствии с принятыми стандартами.

На пути к вступлению в Европейский Союз Албания находится в процессе важной концептуальной, законодательной и структурной реформы принципов Государственного внутреннего финансового контроля с целью укрепления управленческой подотчетности менеджеров организаций государственного сектора, и дальнейшего развития независимого внутреннего аудита. В этом контексте к PIFC подошли в рамках общих принципов хорошей практики, составляющих основу законодательства ЕС.

Основная роль и ответственность за разработку, внедрение и координацию PIFC отводится Министерству финансов, которое выполняет эту роль при поддержке Центральных групп гармонизации (CHU) для Внутреннего аудита (ВА) и Финансового менеджмента и контроля (ФМС) и Службы финансовой инспекции, все группы находятся в Министерстве финансов, а группы внутреннего аудита – в линейных министерствах и других государственных организациях.

Чтобы обеспечить прозрачность управления государственными ресурсами и их прозрачность их расходования, законодательный орган ввел требование для Совета министров (через министра финансов) отчитываться на ежегодной основе о статусе ФМС и ВА в Республике Албания перед Национальной ассамблеей.

В 2010 году Совет министров принял новый стратегический документ для разработки PIFC, который устанавливает приоритетные области и, в частности, меры внедрения. Такие приоритеты включали: более подробные правовые регламенты по управленческой подотчетности в государственном секторе, дальнейшее развитие независимых групп

внутреннего аудита, создание СНУ для ФМС и укрепление СНУ для ВА и отделение внутреннего аудита от финансовой инспекции.

Чтобы реализовать эти приоритетные меры, были подготовлены новые законодательные акты и изменения в существующих административных структурах, чтобы укрепить роль внутреннего аудита в государственном секторе (изменения в законе о внутреннем аудите были приняты в октябре 2010 года), укрепить подотчетность руководства (новый Закон о ФМС был принят в июле 2010 года) и отделить внутренний аудит от финансовой инспекции (новый закон о финансовой инспекции был утвержден и вступил в октябре 2010 года). Все эти реформы сопровождались созданием надлежащих административных структур, ответственных за внедрение этих правовых рамок.

Закон о внутреннем аудите в государственном секторе был принят в 2007 году и изменен в 2010 году, он регулирует деятельность внутреннего аудита в государственном секторе. Это соответствует международным стандартам профессиональной практики внутреннего аудита Института внутренних аудиторов (ИВА). Албанский закон о ВА принял определение ИВА внутреннего аудита. Функция внутреннего аудита децентрализована и осуществляется группой внутреннего аудита. Каждая группа ВА состоит, как минимум, из одного менеджера и двух внутренних аудиторов. Закон ВА предусматривает два других способа организации функции ВА: через группу внутреннего аудита на самом высоком уровне иерархии государственного института, или через аутсорсинг независимым частным внутренним аудиторам. Подчеркивается, что последнюю возможность можно использовать только после того, другие две посчитали не целесообразными. Руководитель государственной организации несет ответственность за обеспечение независимости внутренних аудиторов при планировании, выполнении и отчетности по результатам внутреннего аудита. Группа ВА отчитывается напрямую руководству самого высокого уровня организации, что гарантирует организационную и функциональную независимость функции внутреннего аудита. Создан Аудиторский комитет, как консультационный орган Министерства финансов, и он состоит из девяти членов.

Во всем государственном секторе в Албании существует 124 ВА группы, в которых 406 внутренних аудиторов выполняют свою работу. СНУ/ВА в Министерстве финансов занимается гармонизацией и координацией деятельности всех групп внутреннего аудита. Специальный департамент в СНУ осуществляет оценку деятельности внутреннего аудита групп внутреннего аудита в государственном секторе. Такая оценка включает внешние оценки качества, чтобы отметить достижения и слабые места деятельности внутреннего аудита, давая рекомендации советы по повышению качества аудиторской работы, и чтобы гарантировать соответствие принятым стандартам.

Центральная группа гармонизации была создана в Министерстве финансов в 2003 году и отвечает за разработку и продвижение аудиторских методологий на основании международных принятых стандартов и лучших практик, а также за координацию внедрения нового законодательства по внутреннему аудиту. В ее задачи входит гармонизация деятельности по внутреннему аудиту на всех уровнях правительства. Организационная структура СНУ/ВА определена премьер-министром по предложению министра финансов. У СНУ ВА обязательно должна быть организованная соответствующая структура для методологии, а также структура для того, чтобы заниматься внешней оценкой качества,

статистикой и отчетностью, отдельно от других аудиторских структур, а также профессиональным развитием.

СНУ ВА состоит из двух Департаментов с 15 внутренними аудиторами. В соответствии с обязанностями и ролями, которые должна играть СНУ, они организованы следующим образом:

1. Департамент методологии, мониторинга и оценки качества, ( 7+1)
2. 2. Департамент профессионального развития и отчетности / анализа ( 4+1)

СНУ возглавляет генеральный директор, который является государственным служащим, и который несет ответственность на высочайшем уровне управления, за всю деятельность внутреннего аудита в государственном секторе. Чтобы повысить эффективность и координацию аудиторской деятельности, с мая 2012 года вступило в действие Соглашение о сотрудничестве между министром финансов и высшим аудиторским институтом (внешний аудит). Помимо того факта, что оба института работают независимо, они сотрудничают в плане обмена информацией через ежегодный отчет и планы, а также совместную подготовку для внутренних и внешних аудиторов.

Развитие профессиональных навыков и знаний требуется законом о ВА, а также сертификация всех внутренних аудиторов, которые активно работают в качестве внутренних аудиторов. СНУ ВА разработала систему сертификации для внутренних аудиторов и отвечает за ее внедрение. Только лица, имеющие сертификат внутреннего аудитора, выданный Государственной комиссией, могут наниматься в качестве внутренних аудиторов, а все внутренние аудиторы, активно работающие в этой области, обязаны проходить непрерывное обучение (не менее 40 часов в год). До сих пор 1200 человек получили сертификат, который признан на национальном уровне, а еще 300 находятся в процессе получения сертификата.

Новая Стратегия обучения и сертификации внутренних аудиторов разрабатывается СНУ/ВА при помощи SIGMA. Ожидается, что новая Стратегия обучения приведет к качественным изменениям в сертификации и непрерывной программе обучения тоже. В качестве основы для принятия решений о будущем развитии, внешняя оценка качества, осуществляемая СНУ/ВА в группах внутреннего аудита, должна быть пересмотрена и приведена в соответствие с профессиональными стандартами. Измерение и оценка производительности групп внутреннего аудита должны быть разработаны так, чтобы повышать качество услуг, предлагаемых внутренними аудиторами. В этом контексте проект, поддерживаемый SIGMA, включает компонент разработки «Методологии обеспечения качества», и предусматривается, что он будет завершен к концу 2012 года.

В качестве одного из «трех столпов» Системы государственного внутреннего финансового контроля был создан и непрерывно совершенствовался Внутренний аудит, чтобы сыграть свою современную роль в качестве консультанта для оценки и систем, а также, чтобы способствовать достижению стратегических и операционных целей организации, всегда в соответствии с международными стандартами и лучшими практиками.

В этом контексте министр финансов, через СНУ/ВА и СНУ/FMC, отвечает за разработку и внедрение всех мер, необходимых для успешного внедрения модели PIFC и достижение

высоких профессиональных стандартов в области внутреннего аудита в государственном секторе.

### Цель учебной поездки в Польшу:

Нынешние достижения в области внутреннего аудита в Албании требуют постепенного перехода от развития системы к мониторингу ВА. Задача СНУ – проводить проверки на соответствие и обеспечение качества, на предмет того, реализуются ли надлежащим образом рекомендации, и как преодолеть трудности, связанные с внедрением принятых политик. Чтобы преуспеть в этой важной задаче, албанские аудиторы должны иметь хорошие и современные методологии и инструменты, которые должны быть использованы опытными сотрудниками, имеющими высокие профессиональные навыки.

#### **В этом контексте мы хотели бы иметь возможность сделать следующее:**

- ✚ Обсудить общую польскую структуру или рамки для деятельности по обеспечению качества (QA); принятые Стандарты и практики, касающиеся программы обеспечения качества и улучшения, а также способ, которым они внедряются в Польшу; Признание выгод, связанных обеспечением качества, а также какие инструменты используются для каждого этапа процесса обеспечения качества.
- ✚ ***Как планировать, осуществлять и сообщать о результатах оценки качества:*** Анализ информации, собранной посредством инструментов оценки качества, используемых на этапе планирования процесса оценки качества; идентификация масштабов и задач внешней оценки качества. Описание квалификационных команд оценки качества; сообщение результатов оценки качества с использованием форм отчетности и инструментов; применять инструменты, которые используются на этапе оценки качества; идентификация типичных рекомендаций для общих вопросов соответствия или возможностей улучшения; развивать наблюдения и рекомендации по добавленной стоимости для отчета по оценке качества.

Рассмотрение некоторых практических примеров, как реализуются указанные выше процессы.