



Внутренний аудит во Франции

Всемирный банк - Париж, 5 сентября 2012 года

Стефан Рудиль, CIA/CGAP, Финансовый инспектор (Inspecteur des finances)



IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Внутренний аудит во французской государственной администрации

План презентации

- 1. Правовые рамки: К системе управления рисками через укрепление функции внутреннего аудита**
- 2. Общий подход и внедрение функции и деятельности внутреннего аудита на государственном уровне**
- 3. Пример Министерства финансов Франции**



Внутренний аудит во французской государственной администрации

План презентации

- 1. Правовые рамки: К системе управления рисками через укрепление функции внутреннего аудита**
- 2. Общий подход и внедрение функции и деятельности внутреннего аудита на государственном уровне**
- 3. Пример Министерства финансов Франции**



К системе управления рисками через укрепление функции внутреннего аудита

Правовые рамки

- ❑ **Постановление (“décret”), общие правовые рамки для управления всеми рисками**
 - Внутренний контроль и системы аудита для управления всеми рисками
 - Определение системы внутреннего контроля под координацией генерального секретаря каждого министерства
 - Определение внутреннего аудита, независимой функции и задач деятельности
 - Центральный комитет по гармонизации для внутреннего аудита
- ❑ **Циркулярное письмо (“circulaire”), правовая процедура для реализации на практике функции внутреннего аудита**
 - Комитет по внутреннему аудиту: роль, обязанности, состав
 - Министерская функция внутреннего аудита: роль и организация, деятельность и функционирование
 - Руководитель министерской службы внутреннего аудита
 - Устав внутреннего аудита



К системе управления рисками через укрепление функции внутреннего аудита

Правовые рамки

- ❑ Постановление №° 2011-775 от 28th июня 2011 года относительно внутреннего аудита в государственной администрации:
- ❑ **Внедрение в каждом министерстве подхода к управлению рисками, основанного на внутреннем контроле и системах внутреннего аудита, обязательно**

«В каждом министерстве внедрены системы внутреннего контроля и системы внутреннего аудита, адаптированные к задачам и организации, и нацеленные на обеспечение контроля за рисками, связанными с управлением государственной политикой, за которую они отвечают».



К системе управления рисками через укрепление функции внутреннего аудита

Правовые рамки

□ Постановление № ° 2011-775 от 28 июня 2011 года относительно внутреннего аудита в государственной администрации:

▪ *«Внутренний аудит – это независимая и объективная деятельность, дающая каждому министру уверенность в уровне контроля над операциями, которая также предоставляет ему советы, как их усовершенствовать. Внутренний аудит подтверждает, что система внутреннего контроля эффективна»*

Определение внутреннего контроля:

▪ *« Внутренний контроль – это целостные и формализованные системы, определяемые каждым министром, внедряемые всеми сотрудниками на всех уровнях, при координации с генеральным секретарем министерства, целью которых является контроль за рисками в том, что касается достижения целей каждого министерства »*



К системе управления рисками через укрепление функции внутреннего аудита

Правовые рамки

- ❑ Постановление №° 2011-775 от 28th июня 2011 года относительно внутреннего аудита в государственной администрации:
- ❑ **Создание центрального комитета по гармонизации: “*Comité d’harmonisation de l’audit interne (CHAI)*”.**

Председательствует в комитете министр, отвечающий за государственные реформы, CHAI отвечает за следующее:

- Разработка стандартов ВА (внутреннего аудита) и гарантия их соответствия международным стандартам;
- Разработка методологий (соответствие, эффективность, производительность) и распространение примеров наилучших практик;
- Каждый год проверка политики ВА каждого министерства.



К системе управления рисками через укрепление функции внутреннего аудита

Правовые рамки

- Циркулярное письмо (« circulaire ») Премьер-министра № °5540 от 30 июня 2011 года: О внедрении внутреннего аудита в каждом министерстве:
 - Создание комитета по внутреннему аудиту;
 - Установление функции внутреннего аудита, привязанной к министерству;
 - Назначение руководителя подразделения внутреннего аудита министерства, члена CHAI.



К системе управления рисками через укрепление функции внутреннего аудита

Правовые рамки

□ Циркулярное письмо (« circulaire ») Премьер- министра № °5540 от 30 июня 2011 года: О внедрении внутреннего аудита в каждом министерстве:

- Создание комитета по внутреннему аудиту (IAC) :

В качестве гарантии независимости функции внутреннего аудита, IAC отвечает за следующее:

- Определение политики внутреннего аудита;
- Проверка качества систем внутреннего контроля и систем управления рисками;
- Утверждение аудиторского плана;
- Обеспечение последующих действий по утвержденным рекомендациям.

Председательствует министр, IAC состоит из небольшого количества членов, являющихся специалистами без исполнительных полномочий.



К системе управления рисками через укрепление функции внутреннего аудита

Правовые рамки

□ Циркулярное письмо (« circulaire ») Премьер- министра № °5540 от 30 июня 2011 года: О внедрении внутреннего аудита в каждом министерстве

- Установление функции внутреннего аудита, привязанной к министерству :

Напрямую связано с министром и со всем объемом работы (все функции и дела министерства), ФВА отвечает за следующее:

- Предложение плана внутреннего аудита, исходя из аудиторского подхода, основанного на риске;
- Осуществление заданий по подтверждению достоверности информации и консалтинговых заданий;
- Обеспечение распространения примеров лучшей практики среди всех государственных агентств, зависящих от министерства.



Внутренний аудит во французской государственной администрации

План презентации

1. Правовые рамки: К системе управления рисками через укрепление функции внутреннего аудита
2. Общий подход и внедрение функции и деятельности внутреннего аудита на государственном уровне
3. Пример Министерства финансов Франции



Общий подход и внедрение функции и деятельности внутреннего аудита

Предпосылки для реформы ВА: Система внутреннего контроля (ВК)

Среда внутреннего контроля должна принимать во внимание следующее

❑ Централизованная функция государственного бухгалтерского учета

Национальный регламент о государственном бухгалтерском учете (“Décret de 1962”) относительно следующего:

- Все государственные организации: Государственная администрация, местные общины, агентства
- Все средства: Расходы и доходы

=> Разделение обязанностей:

- Государственные менеджеры (“ordonnateurs”)
- Государственные бухгалтеры (“comptables publics”)



Общий подход и внедрение функции и деятельности внутреннего аудита

Предпосылки для реформы ВА: Система внутреннего контроля (ВК)

Среда внутреннего контроля должна принимать во внимание следующее

□ Реформа французского государственного управления

- Конституционный подзаконный акт о Законе о бюджете (“LOLF”) – проголосовали по нему в 2001 году; вступил в силу с 2006 года:
 - Государственная политика => Миссии => Программы => Действия (задачи)
 - Больше степень **подотчетности** для руководителя программы
 - **Ориентированный на результаты** бюджет с целевыми значениями и показателями производительности (каждая программа)
 - Новая система **ответственности**
 - Новая **система бухгалтерского учета**

- **Сертификация** государственных счетов Счетной палатой



Общий подход и внедрение функции и деятельности внутреннего аудита

Предпосылки для реформы ВА: Система внутреннего контроля

- Основные игроки (участники) общей системы внутреннего контроля (ВК)

Исполнительный уровень:

- На уровне программ
 - Руководитель программы и штатные сотрудники
 - Директора департаментов по финансовым вопросам и кадровым ресурсам и их штатные сотрудники
- Административный уровень
 - Генеральные секретари министерств и штатные сотрудники
 - Служба бюджетного и бухгалтерского контроля и ее штатные сотрудники
 - Службы инспекции и контроля
 - Внутренние аудиторы
- На межминистерском (межведомственном) уровне
 - Дирекция по бюджету
 - Генеральная Дирекция по государственным финансам
 - Центральный комитет по гармонизации для внутреннего аудита

Законодательный уровень:

- Парламент
- Счетная палата



Общий подход и внедрение функции и деятельности внутреннего аудита

Реформа внутреннего аудита (ВА)

- ❑ Первый шаг – декабрь 2008 года: Сравнительный анализ аудита и оценки в государственном секторе – Исследование 5 стран (ОЭСР) и Европейской Комиссии.
- ❑ Второй шаг – октябрь 2009 года: Ответ о «системах внутреннего контроля и аудита в государственной администрации Франции».
- ❑ Третий шаг – июнь 2010 года: Решение «Совета по модернизации государственных политик (СМРР)», в котором председательствует Президент Французской Республики.
- ❑ Четвертый шаг – июнь 2011 года: Публикация правовых рамок.
- ❑ Внедрение



Общий подход и внедрение функции и деятельности внутреннего аудита

Реформа внутреннего аудита (ВА) – Первый шаг, Сравнительный анализ

□ Изучение международных сравнений – декабрь 2008 года

- Масштаб исследования: Инспекция, оценка, внутренний аудит?
 - Задачи и типы заданий, осуществляемых службами,
 - Институциональное положение служб,
 - Отношения с внешними аудиторскими органами и соответствующие обязанности.
- Образец: Канада – Европейская Комиссия – США – Нидерланды – Великобритания - Швеция
- Наблюдаются следующие основные тенденции:
 - Все страны на протяжении нескольких лет внедряли структурированные системы внутреннего и внешнего аудита.
 - Службы внутреннего аудита с сильной гарантией независимости и очень профессиональные.
 - Различные виды заданий и средств внутреннего аудита.



Общий подход и внедрение функции и деятельности внутреннего аудита

Реформа внутреннего аудита (ВА) – Второй шаг, Масштаб

- Миссия по разработке французской государственной политики внутреннего аудита – октябрь 2009 года
 - Запрос от министра по бюджету, государственным счетам и государственной реформе
 - Предложить рекомендации, чтобы разработать французскую государственную политику внутреннего аудита и внедрить согласованную систему во французской государственной администрации,
 - Письмо – обязательство для IGF от 23 марта 2009 года.
 - Диагностика существующих систем и практик в этой области
 - Во всех министерствах и образец государственных агентств.
 - Оценка следующего:
 - Команды, ответственные за внутренний контроль и внутренний аудит
 - Их роль и сферы действия
 - Уровень соответствия международным стандартам ИВА



Общий подход и внедрение функции и деятельности внутреннего аудита

Реформа внутреннего аудита (ВА) – Второй шаг, Результаты

❑ Система внутреннего контроля:

- Ориентирована на бухгалтерский учет => Качество государственных счетов => Сертификация Счетной палатой
- Очень немногие развивались на операционных задачах и основных административных видах деятельности
- Некоторые министерства развивали культуру внутреннего контроля посредством управления и контроля за средствами ЕС

❑ Внутренний аудит:

- В основном развивался в рамках Главной инспекции, инспекторских или контролирующих служб
- Организованная функция внутреннего аудита была создана лишь в нескольких министерствах (комитет по внутреннему аудиту и устав внутреннего аудита)
- Подходы к сертификации (индивидуальные или коллективные) очень редки



Общий подход и внедрение функции и деятельности внутреннего аудита

Реформа внутреннего аудита (ВА) – Второй шаг, Рекомендации

□ **Приоритет** : установление функции внутреннего аудита на уровне министерства

В зависимости от степени зрелости системы внутреннего контроля, деятельность внутреннего аудита должна фокусировать свои ресурсы на двух целях:

- Осуществление консультационных заданий, нацеленных на развитие системы внутреннего контроля в связи со всей сферой деятельности министерства
- Анализ рисков организации для следующих целей:
 - Помочь руководству разработать справочные документы для внутреннего контроля,
 - Чтобы использовать для планирования аудиторских заданий.

⇒ Разработка структуры организации французской государственной системы внутреннего аудита в соответствии с международными стандартами



Общий подход и внедрение функции и деятельности внутреннего аудита

Реформа внутреннего аудита (ВА) – Второй шаг, Рекомендации

- Меры, нацеленные на организацию деятельности внутреннего аудита на министерском уровне, со всей сферой рисков (все государственные политики и программы)
- Создание центрального комитета по гармонизации для внутреннего аудита, обеспечивающего согласованность государственной политики внутреннего аудита и ее внедрение
- Меры для адаптации международных стандартов внутреннего аудита в соответствии со спецификой французской администрации и министерств



Общий подход и внедрение функции и деятельности внутреннего аудита

Реформа внутреннего аудита (ВА) – Третий шаг, Подтверждение

СООТВЕТСТВИЯ

- ❑ **Проверенные на соответствие меры – Период внедрения 2011-2013 гг.**
 - Управление рисками: существенная доля государственного управления во Франции
 - Французская государственная администрация должна создать согласованную систему внутреннего аудита, которая будет соответствовать международным стандартам.

- ❑ **Ориентация реформ**
 - **Обеспечить соответствующую разработку государственной политики внутреннего аудита:**
 - Укрепить систему внутреннего контроля в каждом министерстве с целью обеспечения управления рисками, касающимися всех государственных политик, которые внедряются.
 - Организовать деятельность, связанную с внутренним аудитом, на уровне министерств, в каждом министерстве :
 - Комитет по внутреннему аудиту,
 - Служба внутреннего аудита.
 - Создать центральный комитет по гармонизации, обеспечивающий общее соответствие французской государственной политики внутреннего аудита и внедрение этой политики.



Общий подход и внедрение функции и деятельности внутреннего аудита

Реформа внутреннего аудита (ВА) – Третий шаг, Подтверждение

соответствия

- ❑ **Общий подход – в рамках государственной администрации – к управлению рисками**
 - ⇒ Распространение внутреннего контроля и аудита во всей администрации
 - ⇒ Новое законодательство, обеспечивающее единые рамки для развития, при помощи службы внутреннего аудита, глобальная система управления рисками

- ❑ **Центральный комитет по гармонизации и комитеты по внутреннему аудиту в качестве основных игроков, которые станут лидерами внедрения**

- ❑ **Прагматичное расписание и прогрессивное внедрение**
 1. Новое законодательство и создание структур ВА;
 2. Разработка подхода к управлению рисками, сначала в связи с финансовыми вопросами, и во-вторых, в связи с основными видами деятельности ;
 3. Распространение внутреннего контроля и аудита на все операционные и вспомогательные процессы в рамках министерства.



Общий подход и внедрение функции и деятельности внутреннего аудита

Реформа внутреннего аудита (ВА) – Результаты

- **Децентрализованная функция ВА в соответствии со стандартами ИВА :**
 1. По всему диапазону задач и рисков (все государственные политики и программы)
 2. Независимый комитет по внутреннему аудиту под председательством министра
 3. Служба внутреннего аудита



Общий подход и внедрение функции и деятельности внутреннего аудита

Реформа внутреннего аудита (ВА) – Результаты

❑ **Согласованность государственной политики ВА и ее внедрение**

4. Роль центрального комитета по гармонизации для внутреннего аудита под председательством министра, отвечающего за государственную реформу

❑ **Адаптированные рамки ВА в соответствии со стандартами ИВА**

5. Центральный уровень : Разработка основ внутреннего аудита (включая стандарты и методологии)
6. Министерский уровень : Определение и одобрение устава внутреннего аудита в соответствии с основами внутреннего аудита
Утверждаются комитетом по внутреннему аудиту



Внутренний аудит во французской государственной администрации

План презентации

1. Правовые рамки: К системе управления рисками через укрепление функции внутреннего аудита
2. Общий подход и внедрение функции и деятельности внутреннего аудита на государственном уровне
3. Пример Министерства финансов Франции



Внедрение внутреннего аудита

Пример французского министерства финансов

Ситуация до реформ

- ❑ **Аудиторский комитет:**
 - Под председательством генерального секретаря
 - В состав входят сотрудники исполнительного уровня
- ❑ **Аудиторский устав**
 - Сфокусирован на процессах бухгалтерского учета и связанных с ним рисках
 - Типы заданий: финансовый и бухгалтерский аудит (до сертификации), аудит процессов, консультации
- ❑ **Комитет по методологии аудита**
 - Планирование и методология
 - В состав входят руководители служб внутреннего аудита или инспекционных служб
- ❑ **Служба внутреннего контроля и аудита**
 - Координация ВК и аудита
- ❑ **Службы инспекции, внутреннего аудита и (или) внутреннего контроля в дирекциях**
- ❑ **С комитетом по аудиту или без него**



Внедрение внутреннего аудита

Пример французского министерства финансов *Ситуация с внутренним аудитом после реформы*

- ❑ **Центральный комитет по гармонизации для ВА**
 - Государственные стандарты ВА и единая методология
 - Ежегодное рассмотрение министерской аудиторской политики

- ❑ **Комитет по внутреннему аудиту**
 - В состав входит большинство независимых членов (не исполнительного уровня)
 - Под председательством министров

- ❑ **Аудиторский устав (гармонизированный)**
 - Фокусируется на всех процессах и рисках

- ❑ **Функция внутреннего аудита**
 - Управляется руководителем функции внутреннего аудита (ФВА)
 - Планирование и методы
 - В состав входят руководители служб внутреннего аудита и инспекций



Внедрение внутреннего аудита

Пример французского министерства финансов *Ситуация с управлением рисками после реформы*

- ❑ **Комитет по внутреннему аудиту**
 - Надзор за системой управления рисками
 - Политика внутреннего аудита

- ❑ **Комитет по рискам**
 - Осуществление политики управления рисками
 - Мониторинг рисков и склонности к риску
 - Под председательством генерального секретаря
 - В состав входят специалисты исполнительного уровня

- ❑ **Аудиторский устав (гармонизированный)**
 - Фокусируется на всех процессах и рисках

- ❑ **Функция внутреннего аудита**
 - Планирование и методы
 - В состав входят руководители служб ВА или инспекций

- ❑ **Служба управления рисками и внутреннего контроля (RMICS)**
 - Координация управления рисками и систем внутреннего контроля



Внутренний аудит во французской государственной администрации

Благодарю за Ваше внимание

Вопросы ???





Внутренний аудит во Франции

Всемирный банк - Париж, 5 сентября 2012 года

Стефан Рудиль, CIA/CGAP, Финансовый инспектор (Inspecteur des finances)



IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES