



МИНИСТЕРСТВО НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО, ХРАНИТЕ И ГОРИТЕ
ИЗПЪЛНИТЕЛНА АГЕНЦИЯ ПО ГОРИТЕ

София, бул. "Христо Ботев" № 55, п.код 1040, тел. центра 98511199, факс 981 37 36

З А П О В Е Д

18.03.2021 г.

X ЗАП-230 - 18.03.2021

Рег.№/дата

Signed by: Elena Ivanova Topalova

На основание чл.5, т.1, ал.1 от Устройствен правилник на Изпълнителна агенция по горите, във връзка с чл.5, ал.2, чл.10, ал.2 и чл.7, ал.1 т. 11 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор, издадените Методически насоки по елементите на финансовото управление и контрол, утвърдени от министъра на финансите със заповед № 3МФ 184 от 06.03.2020 г.

У Т В Ъ Р Ж Д А В А М :

Актуализирани:

Вътрешни правила за извършване на предварителен контрол в Изпълнителна агенция по горите.

Настоящата заповед да се доведе до знанието на служителите за сведение и изпълнение.

Контрола по изпълнението на заповедта възлагам на главния секретар на ИАГ.

X инж. Мирослав Marinov

инж. Мирослав Marinov

Изпълнителен директор

Signed by: Miroslav Tsonev Marinov



МИНИСТЕРСТВО НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО, ХРАНИТЕ И ГОРИТЕ
ИЗПЪЛНИТЕЛНА АГЕНЦИЯ ПО ГОРИТЕ

София, бул. "ХристоБотев" №55, тел. централа 985111, факс 981 37 36



УТВЪРДИЛ:
ИНЖ. МИРОСЛАВ МАРИНОВ
ИЗПЪЛНИТЕЛЕН ДИРЕКТОР

Утвърдени със заповед
№ 2301, 18.03.2021.

вътрешни правила
за извършване на предварителен контрол
в изпълнителна агенция по горите

София
2021 година

Раздел I

ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Предварителният контрол е контрол за законосъобразност на всички документи и действия, свързани с дейността на Изпълнителна агенция по горите и се осъществява от финансов контролор чрез проверки, преди вземане на решения за поемане на задължения и извършване на разходи и от служители, определени от изпълнителния директор, за всички процеси и дейности извършвани в агенцията.

Тези вътрешни правила се издават във връзка с изискванията на чл. 13, ал. 3 т. 5 от Закона за финансово управление и контрол (ЗФУКПС) и Методическите насоки по елементите на финансовото управление и контрол и следва да се прилагат във връзка с описаните в тях основни принципи и изисквания за осъществяване на контролните дейности в ИАГ. Те са съобразени с изискванията на ЗФУКПС и Стратегията за развитие на вътрешния контрол в публичния сектор на Република България за периода 2018-2020 г. и се основават на актуалната Интегрирана рамка за вътрешен контрол, разработена от COSO (COSO 2013). Правилата са съобразени също така с Концепцията на трите линии на защита, въведена през 2013 г. чрез позиция на Международния институт на вътрешните одитори.

Ръководителите на организацията са задължени да въведат писмени политики и процедури за осъществяването на предварителен контрол. Чрез тази контролна процедура се очаква да се предостави разумна увереност, че съответните решения и действия на ръководителя на организацията се извършват законосъобразно. Във всяка организация служителите, извършващи предварителен контрол на различните процеси/дейности, решения, следва да се определят с писмен акт на ръководителя, в зависимост от функциите и компетентността им.

Разпоредбите на ЗФУКПС регламентират няколко изрични и специфични изисквания по отношение на предварителния контрол:

- Извършва се въз основа на оценка на риска и анализ на разходите и ползите и в съответствие с указанията на министъра на финансите;
- Извършва се от изрично определени лица;
- Извършва се чрез проверки на документи, факти и обстоятелства;
- Дава се информирана оценка/мнение относно това дали предстоящо решение или действие от страна на Ръководителя на организацията е в съответствие с приложимото законодателство.

Раздел II

СЪЩНОСТ И ЦЕЛ НА ПРЕДВАРИТЕЛНИЯ КОНТРОЛ

С въвеждането на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор през 2006 г., терминът предварителен контрол се прецизира, тъй като предварителен контрол може да съществува в аспекти извън този за законосъобразност – например за целесъобразност, контрол на изпълнението и др. Разбира се има и други форми на предварителен контрол, които не бива да се считат за предварителен контрол за законосъобразност – въвеждане на лимити на карти за телефони, за гориво, физически контрол при организиране на пропускателен режим и т.н.

Вътрешните правила, регламентиращи реда и начина за осъществяване на предварителния контрол в ИАГ следва да имат за основна цел да определят:

- дейностите, процесите и свързаните с тях решения, за които е необходимо извършване на предварителен контрол за законосъобразност;
- служителите/дължностните лица, които извършват предварителен контрол за законосъобразност;
- изискванията за документиране на извършения предварителен контрол.

Предварителният контрол в агенцията е превантивна контролна дейност, при която преди вземането/извършването на всички решения или действия се извършва съпоставяне с изискванията на приложимото законодателство, за да се гарантира тяхното спазване. Това е контрол за законосъобразност, който се извършва постоянно и се отнася за цялата дейност на ИАГ.

В инструментариума на предварителния контрол влизат основно проверките на приложимите документи, факти и обстоятелства. Документите са физически носители на информация, докато фактите и обстоятелствата са явления от обективната действителност и информация за тях може да бъде добита на база на различни източници, не само на база на документална проверка. В тази връзка, фактическото извършване на предварителен контрол задължително включва документална проверка, но при необходимост, лицата, които го извършват, могат да използват и други методи на проверка – физически проверки, наблюдения, интервюта, сравнителни анализи и др.

Целта на предварителния контрол е да предостави на изпълнителния директор на ИАГ разумна увереност за съответствието на тези решения/действия с приложимото законодателство. Той се осъществява чрез извършване на проверки, резултатите от които се документират, и лицето, извършващо предварителен контрол по смисъла на ЗФУКПС изразява следните мнения:

- *Мнение за законосъобразност* – в случаите, в които предварителният контрол не е установил факти и обстоятелства уронващи законосъобразността на решението или действието;
- *Мнение с резерви* – в случаите, в които предварителният контрол е установил незаконосъобразни аспекти свързани с решението или действието. Към мнението с резерви се прилага мотивирано становище, описващо конкретните причини за резервите;
- *Отказ от мнение* – в случаите, в които предоставената информация не е достатъчна или такава не е предоставена за предоставяне на обективно мнение.

Като финансовият контролър на ИАГ писмено изразява заключение, относно законосъобразността на:

- решенията/действията, свързани с разпореждане с активи и средства (включително поемането на задължения и извършване на разходи);
- решенията/действията, свързани с управление и стопанисване на имуществото и активите;
- други решения, от които се пораждат права, респективно задължения за ИАГ.

Раздел III

СУБЕКТИ НА ПРЕДВАРИТЕЛНИЯ КОНТРОЛ

Отговорностите по организацията и провеждането на предварителния контрол имат:

- Ръководителят на организацията;
- Лицата определени от ръководителя на организацията за извършване на предварителен контрол за законосъобразност;

Процесът на осъществяване на предварителния контрол в ИАГ се осъществява от:

- Финансов контролор, на когото следва да се осигури достъп до цялата информация и всички документи, имащи отношение към дадената дейност или процес и/или към поемането на задължението и/или извършването на разхода, включително и на електронни носители.

- Служители на ръководни длъжности в структурните звена на Агенцията.

При изпълнение на своите правомощия, изпълнителният директор на Агенцията следва да се запознае и при вземане на решение да прецени значението на мнението, изразявани от лицата, извършващи предварителния контрол. Същевременно, в рамките на своите правомощия и предвид управленската си отговорност, изпълнителният директор може да извърши съответното действие или да вземе съответното решение и при изразено мнение различно от това за законосъобразност, тоест, изпълнителният директор взима окончателното решение, независимо от мнението при предварителния контрол.

Предвид наличието на различни специализирани процеси в Агенцията, е изключено едно лице да притежава нужната компетентност за разбирането на всички процеси и свързаните с тях действия и решения на ръководството в тяхната цялост. Следва ясно да се разграничи предварителният контрол за процеси и дейности с пряко финансово изражение, които може да се извърши и от финансови контролори или от други изрично определени лица, и предварителен контрол, който се извърши от ръководни служители - директори, началници на отдели и други в рамките на тяхната функционална компетентност. Препоръчително е при определяне на обхвата и лицата, отговорни за извършване на предварителния контрол, да се идентифицират различните специализирани знания и умения, които са нужни за целта и съответно да се определят достатъчно лица, които да могат ефективно да осъществяват предварителен контрол за съответните процеси, дейности и решения.

Раздел IV

ОБЕКТИ И ЕТАПИ НА ПРЕДВАРИТЕЛЕН КОНТРОЛ

Всяка организация от публичния сектор идентифицира специфичните дейности (финансови и нефинансови), които подлежат на предварителен контрол. Такива дейности и специфики са:

1. *Процесът на възлагане на обществени поръчки* – предварителен контрол на действията и решенията на възложителя, от вземането на решение за откриване на обществената поръчка, до решенията за приемане на изпълнението и извършването на плащания. Предварителният контрол се осъществява съгласно утвърдена инструкция.

2. *Процесът по поемане на задължение и извършване на разходи, извън приложното поле на ЗОП* – предварителен контрол на действията и решенията от вземането на решение за поемане на задължението (сключване на договор) до решенията за приемане на изпълнението и извършването на плащания. В този случай целта на предварителния контрол е да установи дали са спазени законовите и вътрешно нормативни актове за разходване на средства по този ред; спазена ли е формата и изискусите реквизити; пълнота на представената документация, като при предложение за

сключване на договор - към докладната записка се прилага и проекта на договора с предложения изпълнител, а при пазарно проучване на цените - протокола с резултатите от извършеното проучване; потвърдено ли е с полагане на подписи от директора на дирекция „Финанси и управление на собствеността“ наличието на бюджетни средства за съответния вид разход и от главен юрисконсулт - съответствието с приложимите нормативни и вътрешни актове; компетентно ли е лицето, което поема задължението.

3. *Процесът по назначаване на служители по служебни и трудови правоотношения* - предварителният контрол следва да установи дали са спазени изискванията на законодателството по отношение на процедурите за назначаване на служители, дали определеното за назначаване лице отговаря на изискванията за длъжността, на която се назначава и дали размерът на определеното му възнаграждение е в съответствие с изискванията на нормативните актове, вътрешните правила и др.

4. *Процесът по плащане на възнаграждения по служебни, трудови и други правоотношения* – предварителен контрол за правилно начисляване и изплащане на дължимите суми.

5. *Процесът по командироване на служител в страната или чужбина* – предварителен контрол на заповедите за командировка и правилността на тяхното отчитане. Предварителният контрол се осъществява съгласно утвърдената инструкция, неразделна част от настоящите правила; Заповед № 00971/29.10.2018 година.

6. *Процесът по отдаване под наем на движими и недвижими имущества на организацията* - да установи дали са спазени изискванията на законодателството по отношение на провеждане на процедурите за отдаване под наем, по отношение определяне размера и събирамостта на приходите за организацията – наемодател и др. За проверка се представят следните документи: докладна записка, заповед или друг вътрешно ведомствен акт с положителна резолюция от изпълнителния директор или оправомощено от него лице, всички документи, относими към съответното действие - оферти, проект на договор и т.н. След предоставянето на документите на финансовия контрольор, той извършва следните проверки: съответства ли посочения наемател в проекта на решение на определения с протокола на комисията; относно компетентността на оправомощеното лице, което издава акта или сключва договора от името на агенцията - има ли право да представлява ИАГ или да управлява имуществото му, валидността на обхвата на делегираните правомощия; в случаите на сключване на договор - съответства ли договорът за наем с офертата на спечелилия кандидат съгласно протокола от работата на комисията и определените от изпълнителния директор условия.

7. *Процесът по отчитане и събиране на приходи от такси, независимо от основанието, на което се събират.*

8. *Процесът по разпореждане с движими и недвижими имущества* – да се установи спазени ли са изискванията на законодателството за реда и начина на разпореждане с имущество, включително за определяне размера на постъпленията и тяхната събирамост;

9. *Процесът по учредяване на ограничени вецини права* – сервитут, право на строеж, право на ползване върху поземлени имоти в горски територии, промяна на предназначението върху поземлени имоти в горски територии и придобиване право на собственост върху застроената и нормативно определена прилежаща площ от държавния горски фонд по реда на § 123 от ПРЗ към ЗИД на Закона за горите (отм.).

10. *Други*, в зависимост от спецификата на съответната организация. В допълнение към основните дейности, типични за всички организации, дейностите които се извършват

за постигане на специфичните цели на организацията също подлежат на предварителен контрол.

За Изпълнителна агенция по горите основните обекти, подлежащи на предварителен контрол и етапите за извършването на предварителния контрол са:

I. Придобиване на активи / услуги - етапите на извършване на предварителен контрол са следните:

1. Преди поемане на задължение:

1.1. Представят се за проверка следните документи:

- Докладна записка, заповед, договор или друг документ, изготвен в съответствие с Вътрешните правила за документооборота на ИАГ, които се регистрират в деловодната система на агенцията. В документа трябва да бъдат посочени и ясно дефинирани целите, необходимия финансов ресурс за изпълнението, отговорно лице, което ще приема резултатите и по какъв начин, с изготвянето на какви документи ще се удостовери изпълнението, начинът на плащане.

• Извършват се проверки на обстоятелствата, посочени в докладната записка, като в случай на поемане на задължение с писмен договор се проверява и проекта на договор, съгласуван от съответните ръководители на отдели по компетентност.

• Цялата документация се подлага на съгласувателен режим, в който участват директорът на дирекцията, инициирала поемането на задължението, началник на отдел или друг отговорен служител, директорът на дирекция „Финанси и управление на собствеността“.

1.2. Финансовият контрольор проверява:

Основни контролни действия, осъществявани от финансия контрольор:

- Пълнотата на документацията - всички документи и приложенията към тях, по силата на които се поема задължението. При необходимост се изисква допълването й. Ако след отправеното искане, непълнотата в документацията не се отстрани, финансият контрольор може да откаже да се произнесе;

• Потвърдено ли е наличието на бюджетни средства от дирекция „Финанси и управление на собствеността“;

• Компетентно ли е лицето, което поема задължението (има ли право да представлява ИАГ, да управлява и да се разпорежда с бюджетните средства и неговото имущество, като при делегиране на правомощия се проверява валидността и обхвата им);

• Правилно ли са отразени стойностите, посочени в заявката;

• Потвърдено ли е от дирекция „Правно-административни дейности“ съответствието с изискванията на действащите нормативни актове;

Специфичните контролни действия, осъществявани от финансия контрольор, се осъществяват съгласно утвърдените инструкции, които са неразделна част от настоящите правила.

1.3. Финансовият контрольор документира извършения предварителен контрол с контролен лист за поемане на задължение /Приложение № 1/ и заедно с доклада го представя на директора на дирекция „Финанси и управление на собствеността“ за осъществяване на контрол относно съответствието на документа с извършването на разхода, наличието на задължителни реквизити в първичния документ, аритметична вярност в него и други.

1.4. Директорът на дирекция „Финанси и управление на собствеността“, след като осъществи контрола върху документите и одобри извършването на разхода, декларира писмено своето решение върху същите с подписа си.

1.5. Когато от страна на изпълнителния директор на агенцията с резолюция е дадено разпореждане за поемане на задължението, цялата документация заедно с контролния лист се представя на длъжностното лице, инициирало доклада за предприемане на последващи действия от материално отговорното лице (МОЛ) или от друго длъжностно лице.

2. Преди извършване на разход:

2.1. Преди извършването на разхода на финансовия контрольор се предоставя досие с цялата документация в т.ч. :

- ✓ одобрен доклад, заедно с контролен лист за поемане на задължението;
- ✓ фактура;
- ✓ приемо-предавателен протокол;
- ✓ други разходооправдателни документи;
- ✓ разходен касов ордер подписан от началник отдел „Счетоводство“ - когато плащането е по касов път или описание на платежните нареждания - когато плащането е по банков път.

2.2. Финансовият контрольор документира извършения предварителен контрол с контролен лист преди извършване на разхода /Приложение № 2/ и досието с цялата документация представя на изпълнителния директор на агенцията или на упълномощено от него лице.

2.3. При одобрение на разхода от изпълнителния директор, досието се представя в касата за изплащане на разхода, а когато разхода е по банков път - досието с одобрените платежни нареждания се представлят в отдел „Счетоводство“.

II. Командировки на служители в страната и чужбина - при командироване на служител в страната или чужбина изпълнителният директор на агенцията поема ангажимент да изпълни определени финансови задължения. С цел гарантиране законосъобразността на този процес, следва да бъде извършен предварителен контрол на основанието за командироване на лицето и наличието на средства в агенцията за изплащане на командирования.

- Етапи за извършване на предварителен контрол – съгласно Инструкцията за предварителният контрол при командировките в страната и чужбина на служителите от ИАГ се извършва предварителен контрол преди поемане на задължение и преди извършване на разход.

III. Отдаване под наем на движимо и недвижимо имущество - при отдаването под наем на движимо и недвижимо имущество ръководството на ИАГ, като наемодател поема редица задължения, като срещу тях следва да получи определени приходи /парични средства, материални и услуги/ от наемателя. Целта на предварителния контрол в случая е да установи дали са спазени изискванията на законодателството по отношение на провеждане на процедурите за отдаване под наем и по отношение определяне размера на приходите за организацията – наемодател.

- Етапи за извършване на предварителен контрол – съгласно Инструкцията за предварителният контрол при отдаване под наем на движимо и недвижимо имущество в ИАГ .

IV. Продажба на движимо и недвижимо имущество - при продажба на движимо и недвижимо имущество управлението в лицето на продавач поема задължения, срещу които следва да получи определени приходи. Целта на предварителния контрол е да установи спазени ли са изискванията на законодателството за реда и начина на разпореждане с имущество, включително за определяне размера на постъпленията.

- Етапи за извършване на предварителен контрол - съгласно Инструкцията за предварителният контрол при продажба на движимо и недвижимо имущество в ИАГ .

V. Провеждане на конкурс за назначаване и преназначаване на служители - при назначаване / преназначаването на служители в Изпълнителна агенция по горите предварителният контрол следва да установи дали са спазени изискванията на законодателството по отношение на процедурите за назначаване / преназначаване на служители, дали определеното за назначаване лице отговаря на изискванията за длъжността, на която се назначава и дали размерът на определеното му възнаграждение е в съответствие с изискванията на нормативните актове.

- Етапи за извършване на предварителен контрол – съгласно Инструкция за организацията и дейността по управление на човешките ресурси в ИАГ .

VI. Други - предварителният контрол се извършва преди вземане на решение, свързано с дейността на агенцията и при неговото осъществяване се проверяват всички документи и приложенията към тях, свързани с предстоящото решение, с цел изразяване на мнение дали предлаганото решение съответства на всички приложими изисквания на законодателството.

Раздел V

РЕД ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ПРЕДВАРИТЕЛНИЯ КОНТРОЛ

1. Етапи и проверки за извършване на предварителен контрол

Предварителният контрол за законосъобразност е постоянен процес и представлява експертна оценка, която цели да предостави разумна увереност на ръководителя на организацията за законосъобразността на вземаните от него решения и извършваните действия като носител на управленската отговорност. Предварителният контрол се извършва чрез проверки на документи и други източници на информация, свързани с предстоящото решение и/ или действие, с цел изразяване на мнение, за съответствие с приложимите изисквания на законодателството и вътрешните актове.

В извършването на предварителния контрол се разграничават три последователни етапа:

1. Осигуряване на достъп до цялата документация и друга информация, относима към съответното предстоящо решение или действие. Информацията и документите се предоставят на отговорните за извършване на предварителния контрол лица.

2. Извършването на конкретните проверки е вторият етап. Съгласно ЗФУКПС предварителният контрол се извършва чрез проверки на документи, факти и обстоятелства. Документите са основните физически носители на информация за фактите и обстоятелствата от дейността на организацията от публичния сектор. Затова основният начин за извършване на предварителен контрол е чрез документална проверка. При нужда

от допълнителна информация обаче, лицата извършващи предварителен контрол, могат да използват и други методи на проверка:

- физически проверки – например дали физическото състояние на активите на организацията, предназначени за продажба или отдаване под наем, съответства на описаното в документацията, което води до извеждането на заключения за продажната или наемната цена и до колко определянето е законосъобразно;
- интервюта – чрез тях лицата, извършващи предварителен контрол, могат да придобият допълнителна информация и да доизяснят фактите, съдържащи се в документацията;
- аналитични процедури – на база на събраната информация, чрез аналитични процедури лицата, извършващи предварителен контрол, извеждат заключения за законосъобразността на действията и решенията на ръководството; наблюдения и др.

3. Писменото изразяване на мнение, удостоверено с подпись относно законосъобразността на дадено действие или решение е третият етап от извършването на предварителния контрол. Мнението се мотивира/аргументира в отделно писмено становище или в самия работен документ (контролен лист) за извършване на предварителния контрол.

2. Оценка на риска и анализ на разходите и ползите

Управлението на риска, като елемент на вътрешния контрол, е основа за разработването и прилагането на всички контролни дейности, в това число на предварителния контрол. В конкретния случай, резултатите от управлението на риска могат да послужат за определянето на два от аспектите на предварителния контрол – за дефиниране на обхвата и за дефиниране на подхода. За разлика от дефинирането на обхвата на предварителния контрол, изборът на вида и обема на проверките, които да се извършат като част от предварителния контрол, по отношение на високорискови действия и решения, се прави от лицето, отговорно за извършването на контрола, като тези действия следва да са упоменати във правилата за вътрешен контрол. В тази връзка, лицето отговарящо за извършване на предварителен контрол може да обменя информация и/или да търси методологическа подкрепа от Риск-ръководителя на организацията.

3. Документиране

Документирането е процес на отразяване на резултатите от проверките, извършени от финансовия контрольор. Основните документи, които се използват, са контролните листа за предварителен контрол, становищата, констативните протоколи, електронният регистър на финансовия контрольор, както и контролни листа за документиране на проверките при провеждане на обществени поръчки, след изготвяне на цялата съпътстваща документация за обществена поръчка и разходване на средства по реда на чл. 20, ал. 4 от ЗОП. Тези документи, представляват писмени доказателства, че са извършени предвидените в работните инструкции действия. С тях се стандартизират проверките, идентифицират се несъответствието и конкретният изпълнител. Използваните типови документи са база за анализ и оценка на финансовото управление, както и за установяване на причините за допускане на грешки и несъответствия.

Докладването е процес на предоставяне на информацията от осъществения предварителен контрол на ръководителя/оторизирано лице (на този, който осъществява управленската отговорност по смисъла на чл. 6, ал. 1 от ЗФУКПС). В организационната структура на ИАГ финансовият контрольор е на пряко подчинение на изпълнителния

директор, като е осигурена неговата независимост и възможността безпристрастно и непредубедено да изпълнява своите функции и задължения. Създадени са условия за пряка комуникация с ръководителите и обмен на информация с цел взаимно подпомагане за правилното изпълнение на ангажментите.

Във вътрешните правила, утвърдени от изпълнителния директор на ИАГ, следва да бъде разписана подробна процедура за документиране на извършения предварителен контрол за законосъобразност. Тя включва отразяване в контролните листове, констативните протоколи, анкетните карти/ако има такива/, описи от извършени проверки на място и др.. в зависимост от вида на извършените проверки, като задължително се подписват от лицето, извършило проверките и се посочват неговите имена, длъжност и дата.

ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

§ 1. Настоящите вътрешни правила влизат в сила от датата на заповедта, с която са утвърдени и могат да бъдат изменяни и допълвани със заповед на изпълнителния директор на Изпълнителната агенция по горите.