

## Глава шеста

### СИСТЕМА ЗА ПУБЛИЧЕН НАДЗОР НАД РЕГИСТРИРАНИТЕ ОДИТОРИ

„Законът е суров, но е закон.“

*Латинска сентенция*

Основните допълнения в Закона за независимия финансов одит от 2008 г. са свързани със създаването и функционирането на системата за публичен надзор над регистрираните одитори в България. Подробно в закона са регламентирани статутът, конституирането, начинът на функциониране на Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори (*Комисията*), правата и задълженията на нейните членове, отговорността ѝ пред обществото. Още в чл. 4 от този закон е допълнено, че регистрираните одитори и Институтът на дипломираните експерт-счетоводители подлежат на независим публичен надзор. С това не се променя свободният характер на професията, нито нейната саморегулираща се функция. На новосъздадения орган не се предоставят никакви управленски, а само ограничени надзорни функции.

Основното изискване е *Комисията* да бъде независим, колегиален орган на бюджетно финансиране. Замисълът и очакванията са, че тя няма да се влияе от никакъв държавен или друг обществен орган.<sup>1</sup> Състои се от председател и шестима членове, чиято численост скоро след това е намалена на четирима. При необходимост председателят следва да посочва свой заместник за всеки конкретен случай. Предвиден е мандат от 4 години, с възможност за не повече от два последователни мандата както за членовете, така и за председателя. Към членовете на *Комисията* напълно справедливо

са посочени високи професионални и етични изисквания. Съставът на *Комисията* е на квотен принцип. Затрудняващо към подбора на членовете, особено в самото начало, е, че историята на независимия финансов одит в България не е толкова дълга. Това означава, че все още няма достатъчно известни с професионализма и почтеността си членове на Института на дипломираните експерт-счетоводители, които да не извършват подобна дейност, за да могат да бъдат арбитри или съдници на своите колеги. Поне това е опитът, който тогава се вижда от развитите европейски държави. При нас, за съжаление, не става по този начин. Както и в исторически план, така и в наши дни нейната строго централизирана роля се запазва. Без съмнение това си е наша традиция, проблемът е, че много често професионализмът не се поставя на първо място.

На *Комисията* се възлагат изключително надзорни функции, тя не е управляващ орган или орган, който може да взема решения за развитието на професията. Тя по никакъв начин не подменя функциите на Института на дипломираните експерт-счетоводители и съответно на неговите органи. Цитираните отговорности следва да бъдат изпълнявани, като *Комисията* текущо наблюдава и проверява дейността на Института на дипломираните експерт-счетоводители и неговите изборни органи. Освен това тя има участие в контрола по качеството на одиторските услуги, за което е посветена самостоятелна глава в закона. На *Комисията* са дадени широки права да разследва предполагаеми нарушения и да налага предвидените по закона наказания. Предвиден е самостоятелен текст, съгласно който регистрираните одитори не могат да се позовават на изискванията за конфиденциалност, когато става въпрос за действия на *Комисията*. Всички тези права и отговорности произтичат от изискванията на европейската директива и те са достатъчно ясно и добре оформени в закона. Проблемите, които впоследствие

възникнат, не са вследствие на законовото уреждане, а от неговото неправилно прилагане и липсата на опит в началото. Това явление е характерно не само в разглежданата област.

Напълно правилно акцентът в работата на *Комисията* е свързан с надзора върху качеството на одиторската дейност. Ето защо тя има много трайна и постоянна връзка със Съвета за контрол по качеството на одиторските услуги по отношение на плана за работа в годишен аспект. За да извършват служителите на *Комисията* професионален и безпристрастен контрол, те следва да познават в детайли Професионалноетичния кодекс на Международната федерация на счетоводителите, Международните одиторски стандарти и добрата одиторска практика. Това са все области, в които теоретичното обучение и практическите умения се изграждат с години. Затова, особено в първите години, не са редки случаите, в които възникват конфликти при проверките над работата на доказани професионалисти. Всеки, който е проверяван, очаква, че проверяващите следва да бъдат поне на същото ниво на знания и умения. Това обаче не може да се постигне бързо и лесно. Особено след като в закона не е предвидено служителите на *Комисията* да доказват професионалните си знания чрез тяхната проверка. Затова се провеждат редица форми за повишаване на квалификация им, което в някои случаи става с помощта на регистрираните одитори. В Института на дипломираните експерт-счетоводители, под ръководството на регистрираните одитори, са проведени подобни семинари с инспекторите на *Комисията* в рамките на няколко дни през юни и през септември 2015 г. Впоследствие отделни инспектори се включват и в други семинари, организирани от *Института*.

За първи председател на *Комисията* на 9 октомври 2008 г. е избран д-р Николай Чаталбашев, който има значим професионален опит като специалист в



**д-р Николай  
Чаталбашев**

Сметната палата. Впоследствие на 14 ноември 2008 г. Народното събрание гласува предложения от него състав на *Комисията*.

От 2008 до 2010 г. *Комисията* се състои от председател и шест членове. Представителите на *Института*, избрани по предложение на Управителния съвет, са проф. д-р Христина Вучева и д-р Христо Маврудиев. През 2010 г. членовете на *Комисията* са намалени от шест на четири. В резултат на това проф. д-р Христина Вучева напуска *Комисията*.

През 2012 г. за председател на *Комисията* с мандат от четири години е избрана Ваня Донева. Нейният професионален опит също е в областта на счетоводството и вътрешния финансов одит. Член е на Института на вътрешните одитори в България и асоцииран член на Асоциацията на сертифицираните експерти по разкриване на измами.

От страна на *Института* член на *Комисията* остава д-р Христо Маврудиев. Той е освободен през юни 2014 г. На 10 декември 2014 г., след гласуване в Народното събрание, на негово място като представител на *Института* е избран доц. д-р Симеон Милев, един от неговите бивши председатели. Той остава като такъв до 16 юни 2016 г., когато по силата на европейския регламент член на *Комисията* не може да бъде практикуващ регистриран одитор. Както това понякога се случва в държавната администрация, известно време съставът на *Комисията* не е попълнен с член, който да е посочен от Управителния съвет на *Института*. Без да се хвърля съмнение в когото и да е, липсата на регистриран одитор в работата на *Комисията* не може да бъде добра атестация. Едва в края на 2017 г. Народното събрание гласува избора на Радослав Йорданов като представител на *Института*.



**Ваня  
Донева**

Постепенно със своята работа *Комисията* се утвърждава като авторитетен надзорен орган и нейни-

те инспектори придобиват все по-голям професионален опит. Критиките към нейното съществуване, които могат да се чуят от страна на професионалната общност, при това не само у нас, не са основателни. Необходимостта от външен надзор над тази саморегулираща се професия е станала очевидна още в началото на XXI век и затова тя е реализирана. Външният надзор не само допълва легитимността ѝ, но определено помага за развитието ѝ в правилна посока. Проблемите се пораждат не от съществуването му, а от формалния контрол, който в някои случаи се осъществява над дейността на регистрираните одитори. Международните одиторски стандарти и всички останали професионални одиторски регулации не са нормативен акт, който следва да се изпълнява безпрекословно. В тях няма нито императивът, нито диктатът на един закон. Те са ръководство, което се прилага само след професионалната преценка на отговорния одитор във всеки конкретен случай. Наличието на едни или други документи само по себе си не доказва ефективното изпълнение и правилността на заключенията по един одит. В редица случаи обаче от проверяващите се търси точно това. За тях не е тайна, че в някои случаи проверяваните регистрирани одитори добавят необходимите документи в досието на съответния клиент само от аспект на формалното им изискване. Така и те, и проверяващите ги инспектори са спокойни. Дали обаче това е целта, след като се знае, че регистрираните одитори работят не за *Комисията*, а за своите клиенти?

В края на 2016 г. влиза в сила нов Закон за независимия финансов одит. С него се отменя действието на този, влязъл в сила на 1 януари 2002 г. Новият закон е напълно съобразен с европейските директиви и регламенти, в т.ч. с надзора и дейността на *Комисията*. Тя е задължена в 6-месечен срок от влизането му в сила да приведе дейността си в съответствие с него. В новия закон са внесени значими промени по отношение на публичния надзор, което показва пътя, по който

той се развива. От изключително значение е текстът, че *При осъществяване на дейността си по този закон и по Регламент (ЕС) № 537/2014 Комисията е независима и не може да приема указания от други органи, институции и лица.* И в този втори закон съвсем ясно е визирано, че *Комисията носи крайната отговорност за надзора върху:*

*1. придобиването на право да се упражнява дейност като регистриран одитор, регистрирането на одиторите, включително на одиторите от други държави – членки на Европейския съюз, и от трети държави и временното лишаване от право да се упражнява дейност като регистриран одитор;*

*2. приемането на стандарти за професионална етика, за вътрешния контрол на качеството в дейността на регистрираните одитори и за извършването на задължителен финансов одит и свързаните с одита услуги;*

*3. продължаващото професионално развитие на регистрираните одитори;*

*4. системата за гарантиране на качеството на професионалната дейност на регистрираните одитори;*

*5. прилагането на принудителни административни мерки и налагането на административни наказания.*

Впоследствие с някои промени и допълнения в закона *Комисията* все повече разширява правомощията си на надзорен орган и се стреми да поеме някои от управленските функции на *Института*. Освен това юридически съвсем не е издържано един орган, на който са възложени изключително надзорни функции, да се изживява като инициатор на законови промени в материята, в която следва да ги осъществява.

През юни 2018 г. Народното събрание избира за

председател на *Комисията* проф. д-р Огнян Симеонов. Той е доказан университетски преподавател в областта на финансовия контрол и има значителен опит от предишната си работа в *Комисията*.

Към настоящия момент в нейния състав влизат още Ваня Донева – бивш председател, Ирена Михайлова, д-р Стефан Белчев и Радослав Йорданов. За дейността на Комисията от нейния председател е издаден Правилник, който текущо се актуализира. Към настоящият момент в Комисията работят 30 души. Комисията има задължение ежегодно да отчита дейността си, като тези отчети са публични. В отчета за 2019 г. е записано следното: *През годината няма обществено значими провали на регистрирани одитори и комисията е изиграла определена дисциплинараща роля за повишаване на тяхната отговорност и за подкрепа на процеса на възвръщане на доверието към одиторската професия. Следва да бъде отчетено и значително повишеното внимание на комисията към одитите във финансовия и особено в банковия сектор, с което в някаква степен и в рамките на своите възможности е подкрепила стремежа на страната за присъединяване към европейския банков съюз и валутния механизъм ERM II.*



**проф. д-р Огнян  
Симеонов**