

ОТЧЕТ О МЕРОПРИЯТИИ СВА РЕМПАЛ В ТАШКЕНТЕ, УЗБЕКИСТАН 17-19 ОКТЯБРЯ 2023 Г.

Основные выводы по итогам пленарного заседания и заседаний Рабочей группы по внутреннему контролю СВА РЕМПАЛ

Пленарное заседание, 17-18 октября 2023 г.

Цели заседаний включали в себя обсуждение синергии и координации государственного внутреннего финансового контроля (ГВФК) с реформой управления государственными финансами (УГФ) и реформой государственного управления (РГУ), представление информации о последних изменениях в области внутреннего аудита (ВА) в странах-участницах РЕМПАЛ и за их пределами, предоставление комментариев представителям Узбекистана в связи с осуществлением страной реформ в области внутреннего аудита (ВА) и внутреннего контроля (ВК) в государственного сектора. Кроме того, планировалось заслушать доклады о деятельности рабочих групп СВА и определить перспективные темы для рассмотрения СВА.

Ключевые выводы

- ✓ Синергия ГВФК с УГФ и РГУ имеет решающее значение и определяет зрелость каждого направления реформ в стране. Подотчетность руководства – фактор, который обуславливает надлежащее управление и, следовательно, служит движущей силой этих реформ. Разные возможности в части ВА влияют на способность анализировать реформы в области РГУ и УГФ. Только хорошо укомплектованные и высокоэффективные подразделения внутреннего аудита (ПВА) будут обладать потенциалом и возможностями для ведения работы в связи с этими реформами. Внутренние аудиторы не отвечают за реформирование систем УГФ и РГУ, так как они работают на «третьей линии» и действуют на основе стандартов и принципов внутреннего аудита.
- ✓ Роль центрального подразделения по гармонизации (ЦПГ) является ключевой для обеспечения синергии ГВФК с РГУ и УГФ. Страны применяют разные подходы: в одних процесс следует снизу вверх (повышая уровень осведомленности и понимания внутренних аудиторов и руководства), в других – сверху вниз (ЦПГ вовлечены в координацию и коммуникацию на высшем уровне в составе советов по проведению реформ в области УГФ и РГУ).
- ✓ Своими взглядами на роль внутреннего аудита поделились коллеги из Казначейского сообщества (КС) и Бюджетного сообщества (БС). В ходе обсуждений были выявлены высокие ожидания и некоторые расхождения в определении функций ВА. ЦПГ и ПВА следует управлять ожиданиями потенциальных заинтересованных сторон.
- ✓ До сих пор функции финансовой инспекции (ФИ) и ВА не всегда четко разделены. В случае смешения этих функций развитие ИА затрудняется. В рамках Программы содействия совершенствованию руководства и государственного управления

ОТЧЕТ О МЕРОПРИЯТИИ СВА РЕМРАЛ В ТАШКЕНТЕ, УЗБЕКИСТАН 17-19 ОКТЯБРЯ 2023 Г.

Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР/СИГМА) было подготовлено руководство и набор рекомендаций для разъяснения и разграничения функций, в котором говорится: «ФИ, при ее наличии, должна дополнять функцию аудита». Вместе с тем, соответствующий формат и функции могут быть определены на национальном уровне.

- ✓ Риски возрастают. Нынешние риски и вызовы для ВА отличаются от тех, что имели место на начальном этапе реформирования системы ГВФК. На текущую работу влияют такие аспекты, как кибербезопасность, искусственный интеллект и цифровизация. Грядет цифровая революция. ПВА должны не отставать от современных тенденций и обладать базовыми знаниями.
- ✓ Узбекистан продемонстрировал значительный прогресс в развитии системы ВА при поддержке ЦПГ и высшего руководства.

Заместитель министра экономики и финансов Узбекистана поприветствовал участников и выделил несколько проблемных областей, которые, по его мнению, имеются для ВА в Узбекистане:

- ВА по-прежнему занимается деятельностью, характерной для ФИ.
- ВА не обладает достаточными компетенциями и сертификацией.
- Программа подготовки инструкторов в области ВА требует доработки.

Председатель Исполкома СВА обозначил цель заседания: поиск синергии между ВА в государственном секторе и другими инициативами по реформированию, а именно – в сфере УГФ и РГУ.

Старший советник по вопросам политики в программе SIGMA ОЭСР подчеркнул, что ВА необходимо сосредоточиться на управлении рисками (УР), ВК, управленческой подотчетности, бюджетных реформах, реформах бухгалтерского учета, предоставлении услуг гражданам и реформировании системы государственной службы.

Представитель Национальной академии финансов и экономики Министерства финансов Нидерландов рассказал о связях внутреннего аудита как части системы ГВФК с РГУ и УГФ. Для того, чтобы реформы в Нидерландах (включая переход ВА на централизованную модель, который был осуществлен после достижения высокого уровня зрелости) стали успешными, потребовалось немало времени.

Эксперт в области ГВФК призвал к достижению синергии с РГУ и УГФ в интересах граждан, но предупредил, что такая синергия возможна только при наличии высокоэффективных и ответственных функций внутреннего аудита. Он также подчеркнул, что ВА может обеспечить существенный эффект только при должном уровне развития системы финансового управления и контроля (ФУК). Учитывая возросшие риски, ВА должен иметь возможность

ОТЧЕТ О МЕРОПРИЯТИИ СВА РЕМПАЛ В ТАШКЕНТЕ, УЗБЕКИСТАН 17-19 ОКТЯБРЯ 2023 Г.

видеть более широкую картину своей организации, и роль ЦПГ заключается в том, чтобы подготовить механизмы ВА и ФУК к этому.

Последовавшее за этим общее обсуждение подтвердило, что для рассмотрения реформы РГУ необходимо достичь «критической массы» внутренних аудиторов, и что ЦПГ должна иметь возможность влиять на процесс реформ.

Эксперты по ГВФК из Грузии и Молдовы привели примеры того, как они добились синергии в своих странах. ЦПГ в Грузии, как член соответствующих Координационных советов по УГФ и РГУ, смогла вынести на обсуждение такие вопросы, как сертификация и оплата труда внутренних аудиторов. Однако сохраняются проблемы, такие как отсутствие должной практики «задания тона сверху», недостаточное активное участие Минфина в РГУ, недостаточная информированность высшего руководства, отсутствие оперативного принятия решений. В Молдове синергия сосредоточена на повышении подотчетности, удовлетворенности граждан и прозрачности, но есть и нерешенные вопросы (приведение реформ в соответствие с международными стандартами, последовательность в обеспечении подотчетности руководства, поддержание общественного доверия и наращивание потенциала).

Председатель БС РЕМПАЛ сообщил участникам, что ВА может быть полезным на различных этапах бюджетного процесса и повысить результативность бюджетных расходов за счет сотрудничества на высоком уровне в течение:

- процесса стратегического планирования
- процесса планирования бюджета
- процесса исполнения бюджета
- процесса оценки/обзора бюджетных расходов.

Член Исполкома КС РЕМПАЛ привел примеры дополнительной пользы ВА, связанной с предоставлением ценных аудиторских рекомендаций.

Участников предостерегли от завышения ожиданий в отношении ВА и отметили, что этими ожиданиями необходимо грамотно управлять.

Эксперт Всемирного банка по вопросам внутреннего аудита и комитетов по аудиту рассказал о ходе реформы Международных стандартов внутреннего аудита и объяснил вероятную причину некоторых глобальных разногласий с предлагаемыми изменениями в действующих стандартах.

В ходе секционных заседаний различные группы обменивались информацией и обсуждали развитие ВА в странах-участницах РЕМПАЛ. Участники работы в группах выделили и рассмотрели следующие вопросы:

ОТЧЕТ О МЕРОПРИЯТИИ СВА РЕМПАЛ В ТАШКЕНТЕ, УЗБЕКИСТАН 17-19 ОКТЯБРЯ 2023 Г.

- Последние достижения в области внутреннего аудита в регионе
- Проблемы внутреннего аудита для региона
- Приоритетные темы для будущих мероприятий СВА РЕМПАЛ.

Узбекистан продемонстрировал значительный прогресс в отношении развития ВА и поддержки со стороны высшего руководства. Руководитель ЦПГ в Узбекистане рассказал о многочисленных достижениях и планах в отношении ВА в стране. Он выделил ряд областей, в которых он хотел бы получить информацию от участников:

1. Утверждение нормативно-правовой базы для ВК и ВА в виде единого документа или сочетания нескольких документов?

Краткое обобщение ответов: В странах РЕМПАЛ существуют различные подходы к созданию законодательной базы ГВФК. Наиболее распространенным подходом является объединение положений по ВА и ВК в одном документе. Однако у каждого подхода есть свои плюсы и минусы. Окончательное решение за Узбекистаном.

2. Каковы координационные функции ЦПГ?

Краткое обобщение ответов: На начальном этапе реформы системы ГВФК целесообразно координировать работу обоих компонентов ГВФК (например, ВА и ФУК) в рамках одного подразделения. Рассматривайте ЦПГ как центр передового опыта, который координирует на страновом уровне ход разработки ВА и ВК.

3. Как определить штатное расписание для ЦПГ?

Краткое обобщение ответов: Опыт стран-участниц РЕМПАЛ в части установления критериев для создания ЦПГ и требований к персоналу: бюджет, численность персонала, сложность бизнес-процессов и количество подведомственных учреждений. Было также отмечено, что ПВА, имеющие до 3 внутренних аудиторов, могут быть неэффективными, и было бы более целесообразно иметь общие ПВА, работающие в интересах нескольких небольших организаций.

4. Должны ли ВА в (подведомственных) учреждениях быть централизованы на уровне министерств?

Краткое обобщение ответов: При принятии решения о создании децентрализованной функции ВА в рамках одного министерства следует учитывать принцип подотчетности. При децентрализации подразделение внутреннего аудита (ПВА) центрального правительства может проводить аудит ведомства, если оно входит в его аудиторскую вселенную. Рекомендуется сосредоточиться не столько на децентрализации и охвате всех подведомственных учреждений, сколько на создании функциональных ПВА.

ОТЧЕТ О МЕРОПРИЯТИИ СВА РЕМПАЛ В ТАШКЕНТЕ, УЗБЕКИСТАН 17-19 ОКТЯБРЯ 2023 Г.

5. Как наладить сотрудничество ВА с Высшим органом аудита (ВОА), финансовой инспекцией и службой, отвечающей за борьбу с коррупцией?

Краткое обобщение ответов: Эти роли должны быть функционально разделены различными законодательными актами. Каждый орган имеет свою, отдельную цель и функцию, однако между ними должна быть связь для обеспечения взаимопонимания. ВОА следует опираться на отчеты ВА, ВА может анализировать работу органов, отвечающих за борьбу с коррупцией и проведение инспекций. Рекомендуется не возлагать на ВОА роль органа по сертификации ВА, чтобы избежать смешивания функций ВА и контроля. ЦПГ может служить площадкой для контактов и инициировать сотрудничество в процессе планирования.

6. Каковы основные критерии ключевых показателей эффективности (КПЭ) внутреннего аудита?

Краткое обобщение ответов: Были перечислены следующие критерии: сертификация, уровень принятия рекомендаций, количество аудиторских заданий, отклонения от первоначального плана. С точки зрения внутреннего аудита было рекомендовано внедрить сбалансированную систему показателей («оценочную карточку»), позволяющую анализировать и измерять уровень удовлетворенности руководства, объекта аудита и ЦПГ в отношении ПВА.

7. Как внедрить цифровые технологии в ВА?

Краткое обобщение ответов: Применительно к внутреннему аудиту модули должны охватывать планирование (стратегическое, годовое и на уровне задания) и отчетность (на уровне задания и годовое). Для сбора информации и отчетности следует использовать дополнительный модуль ЦПГ; также следует иметь отдельный модуль для высшего руководства, связанный с рисками и рекомендациями.

8. Каковы риски и преимущества, связанные с созданием комитетов по аудиту?

Краткое обобщение ответов: С созданием функциональных комитетов по аудиту связаны некоторые риски, такие как недостаток профессионализма и понимания у членов комитетов по аудиту, их бездействие или слабое влияние на принятие решений, а также отсутствие рекомендаций, сформулированных с учетом результатов, и ограниченное понимание роли таких комитетов. Грамотные рекомендации в этой связи содержатся в информационно-аналитическом продукте («продукте знаний») РЕМПАЛ, посвященном созданию комитетов по аудиту.

ОТЧЕТ О МЕРОПРИЯТИИ СВА РЕМРАЛ В ТАШКЕНТЕ, УЗБЕКИСТАН 17-19 ОКТЯБРЯ 2023 Г.

Также были разъяснены положения Руководства SIGMA по ФИ: при наличии финансовой инспекции (ФИ) она дополняет роль ВА, и реформы в области ГУ и УГФ не требуют создания ФИ.

✓ Приоритетные темы для рассмотрения в перспективе

Участники поделились информацией о своих достижениях и текущих проблемах. Темы для рассмотрения в перспективе были определены и ранжированы (см. Приложение 1) следующим образом:

- Повышение осведомленности и продвижение роли и статуса ВА, а также создание «бренда» профессии ВА, «защита» аудиторов – внедрение защитных механизмов, в том числе в законодательном порядке.
- Аудит эффективности;
- Цифровизация ВА: инструменты, доступ к информации/базам данных, масштаб цифровизации;
- Составление грамотных и эффективных отчетов по итогам ВА: как сделать их краткими и понятными.

ОТЧЕТ О МЕРОПРИЯТИИ СВА РЕМПАЛ В ТАШКЕНТЕ, УЗБЕКИСТАН 17-19 ОКТЯБРЯ 2023 Г.

Заседание Рабочей группы по внутреннему контролю, 19 октября 2023 г.

Цели совещания включали в себя углубление понимания роли управления рисками (УР) в модели «трех линий» Института внутренних аудиторов, а также обсуждение внедрения и уровня зрелости систем УР в странах-участницах РЕМПАЛ.

Ключевые выводы

- ✓ Участники расширили свои знания о системе УР в рамках модели «трех линии», а также о ходе внедрения и уровне зрелости систем УР в странах РЕМПАЛ. УР является важной частью стратегического планирования для каждой организации государственного сектора.
- ✓ Административные меры для обеспечения эффективной и адекватной системы УР включают: назначение координатора по рискам, создание групп УР, введение Совета по УР. Для всех организаций государственного сектора обязательным является создание и актуализация риск-стратегий. Решающее значение имеет роль высшего руководства.
- ✓ Были выявлены следующие проблемы: а) сопротивление внутри организации внедрению надлежащей системы УР или привлечению внутренних аудиторов к внедрению УР; б) сложные и неудобные для использования реестры рисков, которые механически копируются; в) ограниченная связь между результатами оценки рисков и процессом принятия решений; г) недостаточная осведомленность и готовность государственных институтов к управлению новыми рисками, возникающими в связи с быстро меняющейся технологической средой (например, рисками кибербезопасности).
- ✓ В странах со зрелыми системами УР более или менее эффективно налажено управление рисками более низкого уровня, например, операционного. Однако УР на высоком уровне остается проблематичным. Часто наблюдается сопротивление открытому признанию необходимости управлять возможными рисками высокого уровня, так как это может привлечь внимание широкой общественности.
- ✓ ВА следует поддерживать и помогать процессу УР, выполняя аудиторские задания, но внутренние аудиторы не должны участвовать в процессе принятия решений по УР. На начальном этапе ВА может оказывать поддержку процессу внедрения УР, делясь опытом, однако это должно происходить без какого-либо непосредственного участия в системе УР, принятой в организации.
- ✓ Система управления рисками требует постоянного внимания и вовлечения, чтобы гарантировать, что она продолжает поддерживать организации в достижении ими своих целей. Новые инструменты и технологии следует внедрять по мере необходимости.

ОТЧЕТ О МЕРОПРИЯТИИ СВА РЕМПАЛ В ТАШКЕНТЕ, УЗБЕКИСТАН 17-19 ОКТЯБРЯ 2023 Г.

Были представлены цели заседания Рабочей группы, а также результаты опроса 23 стран-участниц РЕМПАЛ по тематике УР. Были выявлены следующие препятствия на пути развития процесса РМ:

- Нехватка ресурсов и компетенций
- Слабая поддержка со стороны высшего руководства
- Неудовлетворительная технологическая оснащенность для поддержки этого процесса
- Противодействие из-за имеющихся культурных установок.

Эксперт Всемирного банка представил принципы УР и связь с моделью «трех линий».

Старший советник Национального агентства по управлению финансами Швеции рассказал о том, как модель «трех линий» внедряется в его стране, о ее пользе для Швеции и об аспектах, требующих улучшения. Имеются сложности, связанные с пристальным вниманием к соблюдению нормативных требований и сотрудничеством между разными «линиями».

Представитель ЦПГ Албании пояснил, что УР является неотъемлемой частью процесса стратегического планирования, принятого в стране, и при оценке рисков учитывается возможность мошенничества. Представитель ЦПГ Молдовы отметил, что в его стране акцент делается на организационной культуре, однако сохраняется проблема, обусловленная чрезмерными формальностями. Начальник отдела внутреннего аудита Министерства финансов Австрии сообщил, что система УР в Австрии очень развита, хотя правовые основания для нее отсутствуют. Для политиков и представителей высшего руководства достаточна зрелость на уровне выше базового. Руководитель Рабочей группы СВА «Аудит на практике» обратил внимание на потенциальные проблемы, связанные с внедрением УР. Группа экспертов обсудила последние изменения в области УР, после чего состоялось групповое обсуждение вариантов решения выявленных проблем.

ОТЧЕТ О МЕРОПРИЯТИИ СВА REMPAL В ТАШКЕНТЕ, УЗБЕКИСТАН 17-19 ОКТЯБРЯ 2023 Г.

Приложение 1. Приоритеты, определенные и вынесенные на голосование в ходе пленарного заседания

Приоритетное направление	Голоса/Приоритет
1. Повышение осведомленности и продвижение роли и статуса ВА, а также создание «бренда» профессии ВА; «защита» аудиторов – создание защитных механизмов, в том числе в законодательном порядке.	22 голоса/#1
2. Аудит эффективности.	22 голоса/#1
3. Цифровизация ВА: инструменты, доступ к информации/базам данных, масштаб цифровизации?	21 голос/#2
4. Составление грамотных и эффективных отчетов по итогам ВА: как сделать их краткими и понятными.	18 голосов/#3
5. Аудит в сфере ИТ/кибераудит силами внутренних аудиторов	13 голосов/#4
6. Кадры: Привлечение, удержание и мотивация внутренних аудиторов в государственном секторе.	13 голосов/#4
7. Использование внутренними аудиторами искусственного интеллекта/машинного обучения и больших данных в качестве инструментария, в том числе при оценке рисков.	11 голосов/#5
8. Противодействие коррупции и обеспечение соблюдения профессиональной этики: роль ВА и ЦПГ.	10 голосов/#6
9. Роль внутреннего аудита в изменении/упрощении процессов государственного управления (включая управление государственными финансами).	9 голосов/#7
10. Услуги консультирования.	6 голосов
11. Дистанционный (продолжающийся/текущий/«горячий») аудит.	4 голоса
12. КПЭ для ВА.	2 голоса
13. Сотрудничество разных практикующих сообществ (ПС) и установление связей с ВОА.	2 голоса
14. Сотрудничество ВА с другими заинтересованными сторонами.	2 голоса
15. Законодательство, методология, руководства – передовая практика; методология горизонтального аудита.	1 голос

ОТЧЕТ О МЕРОПРИЯТИИ СВА РЕМРАЛ В ТАШКЕНТЕ, УЗБЕКИСТАН 17-19 ОКТЯБРЯ 2023 Г.

16. Актуализация информационно-аналитических материалов («продуктов знаний») СВА: RIFIX.	0 голосов
17. Процесс ежегодной отчетности ВА: что, как, кто?	0 голосов