**Тема 4**

**Вътрешният одит и вътрешния финансов контрол – ключови за ефективното управление на публичните средства в общините. Организация на дейностите и функции на звената. СФУК – как да я поддържаме и развиваме?**

**Нормативна уредба:**

* Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС);
* Закон за вътрешния одит в публичния сектор (ЗВОПС);
* Методически насоки по елементите на финансовото управление и контрол;
* Указания за управление на риска в организациите от публичния сектор;
* Указания за осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност в организациите от публичния сектор;
* Указания за последващите оценки на изпълнението в организациите от публичния сектор;
* Наръчник на одитния комитет в публичния сектор.

1. **ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ И ПРЕГЛЕД/РЕТРОСПЕКЦИЯ НА ВЪТРЕШНИЯ КОНТРОЛ И ФУНКЦИЯТА ПО ВЪТРЕШЕН ОДИТ**

Ефективният вътрешен контрол в организациите от публичния сектор, в това число и в общините е сърцевината на доброто управление на националните и европейски публични средства. Колкото и клиширана да е тази теза, предвид поставеният фокус и обществен натиск при управление на публичните финанси, органите на местното самоуправление следва да осигурят вътрешно-контролна система, която да обезпечи необходимите гаранции за постигане на оптимално съотношение между цена и качество по законосъобразен, финансово отговорен, етичен и подходящ начин.

Близо 15 години след въвеждането на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС) и Закона за вътрешния одит в публичния сектор (ЗВОПС) се оказва, че налагането на принципите на доброто управление е труден и дългогодишен процес, изискващ не само промяна на националното законодателство в областта на финансовото управление и контрол, но най-вече и на културата и манталитета на ръководителите и служителите. Дори в момента повече от всякога той е съпътстван с редица грешки и неблагополучия, които следва да се анализират и коригират правилно, защото това е изключително ценен житейски опит.

Съвременния модел на вътрешния контрол в публичния сектор в Република България беше установен в рамките на преговорния процес по Глава 28 „*Финансов контрол*” за членство на Република България в Европейския съюз (ЕС). Въвеждането, доразвиването и утвърждаването му се извърши последователно на няколко етапа:

* 1. Първоначално, с влизането в сила на Закона за държавния вътрешен финансов контрол през 2001 г., на ръководителите на организации от публичния сектор, в т.ч. и на общините за пръв път бе възложена отговорност по изграждане на системи за финансово управление и контрол (СФУК)[[1]](#footnote-1), включващи:
* задължително извършване на предварителен контрол за законосъобразност (*ex-ante control*) преди поемане на задължения и извършване на разходи за организациите от новата длъжност финансов контрольор.
* и система за двоен подпис. За пръв път в законодателството се въведе функцията по вътрешен одит, изпълнявана централизирано, която постепенно се разграничи от ревизионно-инспекционната функция като подход и методи на извършване.

С новата уредба се целеше да се създадат условия за развитие на качествено различна управленска култура, основана на принципите за добро финансово управление и прозрачност, за разлика от предходния контролен модел, базиран на последващи разследвания и санкции. За съжаление очевидно разбирането за комплексността на ВК/СФУК към тогавашния момент е било силно ограничено, порок, който и до сега има своя негативен ефект.

* 1. На следващ етап след 2006 год. бяха създадени и приложени редица други документи – Документ за политиката в областта на държавния вътрешен финансов контрол, наръчници, преговорни позиции, доклади от партньорски проверки. Предприети бяха съществени структурни реформи и мерки за прилагане на стратегическата и правната рамка, подпомогнати от туининг-проекти, финансирани от ЕС.

В този период основните насоки на развитие в областта на вътрешния контрол, договорени в преговорния процес бяха следните:

* По-детайлното регламентиране на СФУК, въз основа на международно признати контролни рамки и стандарти;
* Пълно и неотменно децентрализиране на вътрешния одит и неговото законодателно и институционално разделяне от инспекцията, в т.ч. изграждането на централни хармонизиращи звена за вътрешен контрол и вътрешен одит под ръководството на министъра на финансите.

В тази връзка, на мястото на съществуващото законодателство се приеха и три нови закона – Законът за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС), Законът за вътрешният одит в публичния сектор (ЗВОПС) и Законът за държавната финансова инспекция (ЗДФИ), подзаконова уредба и методология по финансово управление и контрол и по вътрешен одит, чрез които ясно се дефинираха и разграничиха отговорностите на ръководителите на организации, на вътрешните одитори и на финансовите инспектори. Моделът за държавния вътрешен контрол въвежда прилагането на Интегрираната рамка за вътрешен контрол - COSO[[2]](#footnote-2). Този модел създава условия за развитие на качествено различна управленска култура, основана на принципите за добро финансово управление и прозрачност. Той насърчава модернизирането и адаптирането на системите за управление и контрол, на базата на управленска преценка и анализ на разходите и ползите при прилагането на съответните политики, практики, правила и контролни механизми в организациите от публичния сектор.

* 1. Периодът след 2008 год. се отличи с полагането на систематични и целенасочени усилия за утвърждаване на въведения през 2006 г. нов модел на вътрешен финансов контрол в публичния сектор. Данните от Консолидираните годишни доклади за състоянието на вътрешния контрол в публичния сектор, приети от Министерския съвет, за периода дават насока, че в организациите от публичния сектор в България има изградени системи за финансово управление и контрол, които се оценяват като добри. Този извод се основава на самооценки, които ръководителите на организации са представили през последните пет години, въз основа на разбирането си за силните и слабите страни на управлението и контрола в тях и ефективно предприетите действия за подобряване.

Напредък е отбелязан при създаването на подходяща организационна структура за изпълнение на функциите, възложени от законодателството на съответните организации, оптимизирането на числеността на персонала, осигуряването на достъп на служителите до обучения, въвеждането на правила за управление на риска, създаването на практика за периодично преоценяване на рисковете в организациите, въвеждане и актуализиране на вътрешни актове и електронни страници на организациите, извършването на самооценки и мониторинг и др.

1. **СЪЩНОСТ НА ВЪТРЕШНИЯ КОНТРОЛ (СФУК) И ОДИТ**

Независимо, че ЗФУКПС и Методическите насоки по елементите на финансовото управление и контрол достатъчно мотивирано е уточнено значението на ВК, тук в тази част ще се опитаме да погледнем на тези процеси и понятия от малко по-различен ракурс.

**2.1. ВЪТРЕШЕН КОНТРОЛ (ВК)**

Вътрешният контрол е цялостен процес, в който участват ръководството и персоналът. Предназначението му е да предоставя разумна увереност, че в хода на изпълнението на мисията на общината се постигат следните общи цели:

* съответствие със законодателството, вътрешните актове и договори;
* надеждност и всеобхватност на финансовата и оперативната информация;
* икономичност, ефективност и ефикасност на дейностите;
* опазване на активите и информацията;
* предотвратяване и разкриване на измами и нередности, както и предприемане на последващи действия.

Вътрешният контрол е динамичен сложен процес, който непрекъснато се адаптира към промените във всяка една община. Ръководството и персоналът на всички равнища трябва да участват в този процес, за да осигурят разумна увереност в постигането на целите.

**Динамичен и сложен процес**

Вътрешният контрол не е едно случайно събитие или обстоятелство, а непрекъсната поредица от действия, които обхващат всички дейности на общината. Те се основават на начина, по който ръководството я управлява и са присъщи за нея.

Следователно, вътрешният контрол се различава от представата на част от обществото, които го схващат като нещо, силово наложено върху дейностите на общината, или просто като ненужен товар и административна тежест. Системата за вътрешен контрол се преплита с дейностите на общината и е най-ефективна, когато е вградена в инфраструктурата й и представлява неразделна част от нейната същност.

Вътрешният контрол трябва да бъде по-скоро вграден, отколкото надстроен. Когато се вгражда, вътрешният контрол става неразделна част от основните управленски процеси на планиране, извършване и мониторинг. Вграденият вътрешен контрол има важно значение и за ограничаване на разходите. Прибавянето на нови процедури за контрол, отделни от съществуващите процедури, води до повишаване на разходите. Като съсредоточава вниманието върху съществуващите дейности и приноса им към ефективния вътрешен контрол и като интегрира механизмите за контрол в основните текущи дейности, общината често успява да избегне ненужни процедури и разходи.

**Реализиран чрез ръководството и персонала**

Персоналът е този, който кара вътрешния контрол да функционира. Той се извършва от отделните индивиди в общината чрез това, което казват и правят. Следователно, вътрешният контрол се осъществява от персонала, който трябва да е запознат със своята роля и отговорност, както и със степента на правомощията си.

Персоналът в общината се състои от ръководството и експерти. Въпреки че ръководството основно наблюдава работата, то също така поставя целите на общината и носи цялата отговорност за системата за вътрешен контрол. Тъй като вътрешният контрол предоставя необходимите за разбирането на риска механизми контекста на целите на общината, ръководството въвежда дейностите по вътрешния контрол и ги наблюдава и оценява. Осъществяването на вътрешния контрол изисква значителна инициатива от страна на ръководството и интензивна комуникация на ръководството с другите служители. Следователно, вътрешният контрол е средство използвано от ръководството и пряко свързано с целите на общината. Поради това ръководството е важен елемент от вътрешния контрол. Всички служители общината играят важна роля за функционирането му.

Подобно на това вътрешният контрол се влияе и от човешката природа. В указанията з вътрешен контрол се приема, че хората не винаги разбират, общуват или работя еднакво. Всяка отделна личност носи на работното място уникално минало и технически способности и има различни нужди и приоритети. Тези факти от действителността оказват влияние върху вътрешния контрол и се влияят от него.

**Предоставя разумна увереност**

Без значение колко добре е структуриран и управляван, вътрешният контрол не може. да предостави на ръководството абсолютна увереност по отношение постигането на целите на общината. Затова указанията признават, че е постижимо само "разумно' равнище на увереност. Разумно равнище е задоволителното равнище на увереност при дадени разходи, ползи и рискове. За да се определи точно коя увереност е разумна, е необходима преценка Когато прави такава преценка, ръководството трябва да идентифицира присъщите за дейността рискове и приемливото равнище на риска при различни обстоятелства, както и да оцени риска както от количествена, така и от качествена гледна точка.

Разумната увереност отразява схващането, че несигурността и рискът са свързани с бъдещето, което никой не може да предскаже със сигурност. Възможно е също така фактори извън контрола и сферата на влияние на общината да окажат влияние върху способността й да постигне целите си. Ограниченията възникват и в резултат на следните факти от действителността: човешката преценка при вземането на решения може да е погрешна; може да настъпи срив поради прости грешки; механизмите за контрол могат да се заобиколят чрез споразумение между две или повече лица; ръководството може да не се съобрази със системата за вътрешен контрол. В допълнение към това компромисите в системата за вътрешен контрол отразяват факта, че механизмите за контрол струват пари. Тези ограничения правят невъзможна абсолютната увереност на ръководството в постигането на целите.

Разумната увереност признава, че разходите за вътрешния контрол не трябва да надвишават ползите от него. При вземането на решения относно реакциите на рисковете и въвеждането на механизми за контрол трябва да се разглеждат относителните разходи и ползи. Разходите са финансовото измерение на ресурсите, използвани за осъществяването на някаква задача, или икономическото измерение на пропуснатите възможности, например забавяне на работата, намаляване на равнището на обслужване или на производителността на труда или ниският морал на служителите. Ползите се измерват със степента, до която се намалява рискът от непостигане на поставената цел. Примери за ползи са повишаването на вероятността от разкриване на измами, брак, злоупотреби или грешки; предотвратяването на непочтени дейности; повишаването на съответствието с нормативните изисквания.

За да се създадат механизми за вътрешен контрол, които са ефективни по отношение на разходите и едновременно с това намаляват риска до приемливо равнище, е необходимо ръководството ясно да разбира целите, които трябва да се постигнат. В противен случай ръководителите на държавни ведомства могат да създадат в една област на дейността си системи с прекомерен контрол, които да окажат неблагоприятно въздействие върху други дейности.

Например служителите могат да се опитат да заобиколят тромавите процедури, неефективните дейности могат да доведат до забавяне, прекомерните процедури могат да ликвидират творческото мислене и способността на служителите да се справят с проблемите или да забавят своевременността, стойността или качеството на предоставяните услуги на бенефициентите. По такъв начин повишените разходи за други дейности могат да натежат повече от ползите, извлечени от прекомерния контрол в една област.

**Постигане на целите**

Вътрешният контрол е насочен към постигането на отделни, но свързани помежду си серии от общи цели на равнище "организация". Тези общи цели се осъществяват с помощта на многобройни конкретни подцели, функции, процеси и дейности.

Основните цели са:

* *извършване на правилни, етични, икономични, ефективни и ефикасни дейности;*

Дейностите в общината трябва да са правилни, етични, икономични, ефективни и ефикасни. Те трябва да съответстват на мисията й. Правилни означава добре организирани, методични дейности. Етичността е свързана с моралните принципи. На значението на етичното поведение, както и на предотвратяването и разкриването на измамите и корупцията в публичния сектор все по-често се набляга от 90-те години насам. Всички очакват служителите в публичния сектор да служат на обществения интерес честно и да управляват публичните средства добре. Гражданите трябва да получават справедливо обслужване, основаващо се на законност и справедливост. Следователно, публичната етика е предпоставка и основа за общественото доверие и е крайъгълен камък на доброто управление. Икономичен означава неразточителен или неразумен. Означава подходящото количество ресурси с подходящо качество да се доставят в подходящото време, на подходящото място и при най-ниски разходи. Ефикасността е свързана с използваните ресурси за постигане на целите. Означава, че за постигането на дадено количество резултати с определено качество е използвано минимално количество ресурси или че с дадено количество ресурси с определено качество са постигнати максимални резултати. Ефективността е свързана с постигането на целите или със степента, до която резултатите от дадена дейност отговарят на целта или предвиденото въздействие на тази дейност.

* *изпълнение на задълженията по отношение на отчетността и прозрачността;*

Отчетност е процедурата, по силата на която органите от публичния сектор и лицата в тях носят отговорност за своите решения и действия, в това число за опазването на публичните средства, честността и всички аспекти на изпълнението. Тя се постига чрез изготвянето и поддържането на надеждна и уместна финансова и нефинансова информация и чрез точното и вярното разкриване на тази информация в своевременни доклади до вътрешни и външни заинтересовани субекти. Нефинансовата информация може да е свързана с икономичността, ефективността и ефикасността на политиките и дейностите (информация за изпълнението) или с вътрешния контрол и неговата ефективност.

* *спазване на приложимите закони и разпоредби;*

Организациите са длъжни да спазват много закони и разпоредби. При организациите от публичния сектор тези закони и разпоредби регулират събирането и разходването на публичните средства и начина на функционирането им. Примери за такива нормативни актове са законът за бюджета, международните договори, законите в областта на административното право, законът за счетоводството, законите в областта на опазването на околната среда и гражданските права, наредбите за данъка върху доходите и законодателството в сферата на борбата срещу измамите и корупцията.

* *опазване на ресурсите от загуба в резултат на брак, злоупотреби, присвояване, грешки, измами и нередности*

Въпреки че четвъртата цел може да се разглежда като подкатегория на първата цел (извършване на правилни, етични, икономични, ефективни и ефикасни дейности), трябва да се подчертае значението на опазването на ресурсите в публичния сектор. Това се дължи на факта, че ресурсите в публичния сектор обикновено са свързани с публични средства и използването им в интерес на обществото най- често изисква специални грижи. Нещо повече, отчитането на бюджета на касова основа все още е широко разпространена практика в публичния сектор, но не предоставя достатъчна увереност по отношение на придобиването и използването на ресурсите и разпореждането с тях. В резултат на това организациите в публичния сектор не винаги разполагат с данни за всичките си активи, което ги прави по-уязвими. Поради това е необходимо да се заложат механизми за контрол върху всяка от дейностите, свързани с управлението на ресурсите на общината от тяхното придобиване до тяхната продажба.

Други ресурси като например информацията, изходните документи и счетоводните записи, също са застрашени от кражба, злоупотреба или унищожаване. Опазването на определени ресурси и данни става все по-важно след въвеждането на компютърни системи. Чувствителната информация, съхранявана в компютърна среда, може да бъде унищожена или копирана, разпространена или използвана без правомощия, ако не се направи всичко възможно за опазването й.

**2.2. КОМПОНЕНТИ НА ВЪТРЕШНИЯ КОНТРОЛ (СФУК)**

Вътрешният контрол има пет взаимно свързани компонента:

* контролна среда;
* оценка на риска;
* контролни дейности;
* информация и комуникация;
* мониторинг.

Предназначението на вътрешния контрол е да предоставя разумна увереност в постигането на общите цели на общината. Следователно, ясните цели са предпоставка за ефективен вътрешен контрол. Контролната среда е основата на цялата система за вътрешен контрол. Тя осигурява дисциплината и структурата, както и климата, който влияе върху цялостното качество на вътрешния контрол. Тя оказва влияние и върху начина на определяне на стратегията и целите и структурата на контролните дейности.

След като се поставят ясни цели и се създаде ефективна контролна среда, оценката на рисковете пред общината в стремежа й към постигане на мисията и целите осигурява основата за разработване на подходяща реакция на рисковете. Една от основните стратегии за намаляване на риска е чрез вътрешни контролни дейности. Контролните дейности могат да са превантивни и/или откриващи. Коригиращите действия са необходимо допълнение към вътрешните контролни дейности с оглед постигането на целите. Контролните дейности и коригиращите действия трябва да са икономични, ефективни и ефикасни. Разходите за тях не трябва да надвишават ползите, до които те водят (ефективност по отношение на разходите).

Ефективната информация и комуникация е жизнено важна, за да може общината да извършва и контролира дейностите си. Ръководството на общината трябва да има достъп до уместна, надеждна и своевременна комуникация във връзка с вътрешните и външните събития. Информацията е необходима на цялата организация, за да може тя да постигне целите си.

На последно място, тъй като вътрешният контрол е динамичен процес, който непрекъснато трябва да се адаптира към рисковете и промените пред общините, е необходим мониторинг на системата за вътрешен контрол, за да може да се гарантира, че този контрол е в съответствие с променените цели, среда, ресурси и рискове.

Тези компоненти определят препоръчителния подход към вътрешния контрол във всяка една община и осигуряват критерии, по отношение на които да се оценява този контрол. Те са свързани с всички аспекти от дейността й. При прилагането им ръководството трябва да разработва подробни политики, процедури и практики, подходящи за дейността на общината, и да гарантира, че те са неразделна част от тази дейност.

**Връзка между целите и компонентите**

Докато рамката на вътрешния контрол е уместна и приложима за всички организации, начинът, по който ръководството я прилага, е различен в зависимост от характера на общината и редица фактори, специфични за нея. Сред тези фактори са организационната структура, профилът на риска, средата, в която се извършват дейностите, размерът и сложността на самите дейности, както и степента на регулираност. Като има предвид специфичната ситуация за общината, ръководството взема редица решения по отношение на сложността на процедурите и методологиите, които да приложи към компонентите на вътрешния контрол.

В следващата част от тази глава всеки от посочените компоненти е представен описателно накратко.

**2.2.1. Контролна среда**

**Лична и професионална почтеност и етични ценности на ръководството и персонала**

Контролната среда определя климата в общините и оказва влияние върху отношението на персонала към контрола. Тя е основата за другите компоненти на вътрешния контрол и осигурява дисциплина и структурираност.

Елементите на контролната среда са:

• личната и професионалната почтеност и етичните ценности на ръководството и персонала, в това число съпричастността към вътрешния контрол по всяко време и в цялата организация;

• компетентността;

• "тонът на върха" (т.е. философията и стила на управление);

• организационната структура;

• политиките и практиките в областта на човешките ресурси.

Личната и професионалната почтеност и етичните ценности на ръководството и персонала определят техните предпочитания и преценки, които се превръщат в стандарти на поведение. Ръководството и персоналът трябва да засвидетелстват подкрепа на вътрешния контрол по всяко време и в цялата организация.

Всяко лице в общината - както ръководителите, така и служителите, трябва непрекъснато да поддържа и демонстрира лична и професионална почтеност и етични ценности и да спазва съответния кодекс за поведение. Това може да включва например разкриване на личните финансови интереси, заеманите извън общината постове и подаръците (например изборни длъжности и висши държавни служители) и уведомяване за съществуващи конфликти на интереси.

Органите на местното самоуправление също така трябва да поддържат и демонстрират почтеност и етични ценности и да уведомяват обществеността за това в изложението за мисията и основните си ценности. Нещо повече, тяхната дейност трябва да е етична, правилна, икономична, ефективна и ефикасна, както и да е съвместима с мисията им.

**Компетентност**

Компетентността включва равнището на знания и умения, необходими за гарантирането на добро, етично, икономично, ефективно и ефикасно изпълнение, както и доброто разбиране на личните отговорности по отношение на вътрешния контрол. Ръководството и служителите трябва за поддържат такова равнище на компетентност, което им позволява да разберат важността на разработването, въвеждането и поддържането на добър вътрешен контрол и да изпълняват задълженията си, за да постигнат общите цели на вътрешния контрол и мисията на общината.

Всяко лице в общината участва във вътрешния контрол чрез изпълнението на собствените си конкретни задължения. Следователно, ръководството и служителите трябва да поддържат и демонстрират равнище на умения, което да им помага да гарантират ефективно и ефикасно изпълнение, както и да разбират вътрешния контрол в достатъчна степен, за да могат ефективно за изпълняват задълженията си. Осигуряването на обучение например може да подобри осведомеността на служителите за вътрешния контрол и за въпроси на етиката и да им помогне да развият уменията си за справяне с етични дилеми и да разберат вътрешния контрол.

**Тон на върха**

"Тонът на върха" (т.е. философията и управленският стил на ръководството)

отразява:

* подкрепа на вътрешния контрол по всяко време, независимостта, компетентността и ръководенето чрез личен пример;
* кодекса на поведение, въведен от ръководството, и подпомагането и атестирането, които подкрепят вътрешния контрол и етичното поведение.

Отношението, въведено от висшето ръководство, се отразява във всички аспекти на дейността му. Ангажираността, участието и подкрепата на ръководството при определянето на "тона на върха" насърчават положителното отношение и са изключително важни за поддържането на позитивно отношение за подкрепа на вътрешния контрол във всяка община.

Ако висшето ръководство вярва, че вътрешният контрол е важен, останалите хора в общината ще почувстват това и ще отговорят със съзнателно спазване на установените механизми за контрол. Обратно, ако служителите на общината чувстват, че контролът не е важен приоритет на висшето ръководство и за него по-скоро се говори, отколкото се дава подкрепа, е почти сигурно, че целите на ръководството по отношение на контрола няма да бъдат постигнати по ефективен начин.

Следователно, демонстрирането и насърчаването на етичното поведение от страна на ръководството е жизнено важно за постигането на целта "извършване на етични дейности". При осъществяването на ролята си ръководството трябва да дава добър пример чрез собствените си действия и поведението му трябва да отразява правилното, а не приемливото или целесъобразното. Обаче, етиката е свързана и с всички други цели. Поради това политиките, процедурите и практиките трябва да насърчават правилното, етичното, икономичното, ефективното и ефикасното поведение.

Почтеността на ръководството и служителите обаче се влияе от много неща. Поради това на персонала периодично трябва да се припомнят задълженията му по силата на действащ кодекс за поведение, разработен от висшето ръководство. Подпомагането и атестирането също са важни. Цялостната оценка на изпълнението трябва да се основава на оценката на много важни фактори, в това число на прилагането и запазването на ефективен вътрешен контрол.

**Организационна структура**

Организационната структура на общината включва:

* + оценка на правата и задълженията;
  + оправомощаване и отчетност;
  + подходяща йерархия.

Организационната структура определя ключовите области на правата и задълженията в общината. Оправомощаването и отчетността се отнасят до начина, по който в рамките на общината се делегират права и задължения. Не може да съществува оправомощаване и отчетност без форма на докладване. Следователно, трябва да се създаде подходяща йерархия. При изключителни обстоятелства е възможно освен нормалната йерархия да съществуват и други линии на подчинение.

**Политиките и практиките в областта на човешките ресурси**

Политиките за човешките ресурси и свързаните с тях практики обхващат назначаването и попълването на свободните места, ориентирането в обстановката, обучението (чрез курсове и в хода на работата) и образованието, атестирането и подпомагането, повишаването в длъжност и заплащането, както и коригиращите действия.

Персоналът е важен аспект на вътрешния контрол. Компетентните общински служители, на които може да се има доверие, са необходими за постигането на ефективен контрол. Следователно, методите за назначаване, атестиране, оценка, повишаване в длъжност и заплащане са важна част от контролната среда. Решенията за назначаването и попълването на свободните места трябва да се вземат с увереност, че лицата имат подходящото за работата обучение и опит и че ще бъде осигурено необходимото обучение в курсове, на работното място и по въпросите на етиката.

Ръководителите и служителите, които разбират добре вътрешния контрол и са готови да поемат отговорност, са изключително важни за ефективността на този контрол. Управлението на човешките ресурси има важна роля и за насърчаване на етичната среда чрез развитие на професионалните умения и прилагане на прозрачност в ежедневната работа. Тази роля е очевидна от процедурите за назначаване, атестиране и повишаване в длъжност, които трябва да се основават на достойнствата на хората. Осигуряването на откритост в процедурите за подбор чрез публикуване, както на правилата за назначаване, така и на свободните места също подпомага етичното управление на човешките ресурси.

**2.2.2. Оценка на риска**

Оценката на риска е процесът на идентифициране и анализиране на съответните рискове за постигането на целите на о и определяне на подходяща реакция.

Тя включва:

* + идентифициране на риска:
  + оценка на риска:
  + оценка на апетита на общината към риска;
  + изготвяне на реакции:

Тъй като правителството, икономическите условия, промишлеността, законодателството и условията на дейността непрекъснато се променят, оценката на риска трябва да бъде непрекъснат повтарящ се процес. Това означава идентифициране и анализ на променените условия, възможности и рискове (цикъл на оценката на риска) и промени във вътрешния контрол с цел да се отговори на променения риск.

Както беше подчертано в дефиницията, вътрешният контрол може да предостави само разумна увереност в постигането на целите на общината. Като компонент на вътрешния контрол оценката на риска играе ключова роля при избора на подходящи контролни дейности. Тя е процесът на идентифициране и анализ на съответните рискове за постигането на целите на общината и за определянето на подходящата реакция. Следователно, определянето на целите е предварително условие за извършване на оценка на риска. Целите трябва да се определят, за да може ръководството да идентифицира рисковете за постигането им и да предприеме необходимите мерки за управлението на тези рискове. Това означава, че трябва да съществува непрекъснат процес на оценяване и управление на въздействията на рисковете по ефективен начин по отношение на разходите и че общината трябва да разполага със служители с подходящите умения за идентифициране и оценка на потенциалните рискове.

Дейностите по вътрешния контрол са реакция на риска, тъй като предназначението им е да ограничават идентифицираната несигурност по отношение на резултатите. Държавните ведомства трябва да управляват рисковете, които могат да окажат влияние върху предоставянето на услугите и постигането на желаните резултати.

**Идентифициране на рисковете**

Стратегическият подход към оценката на риска зависи от идентифицирането на рисковете за ключовите цели на общината. След това рисковете, свързани с тези цели, се разглеждат и оценяват, като в резултат на това се стига до малко на брой ключови рискове. Идентифицирането на ключовите рискове е важно не само за идентифициране на най-важните области, към които трябва да се насочи оценката на риска, но и за разпределяне на отговорностите за управление на тези рискове.

Дейността на общината може да е изложено на риск в резултат на вътрешни и външни фактори както на равнището на цялата организация, така и на равнището на отделните дейности. При оценката на риска трябва да се разгледат всички възможни рискове (в това число риска от измами и корупция). Затова е важно идентифицирането на рисковете да е изчерпателно. Идентифицирането на рисковете трябва да е непрекъснат повтарящ се процес, който често е част от процеса на планиране. Често е полезно рискът да се разглежда на чисто (подходът на "белия лист"), а не просто да се прави връзка с предишния преглед. Този подход подпомага идентифицирането на промените в профила на риска на общината, възникнали в резултат на промените в икономическата и законовата среда, вътрешните и външните условия за дейността и въвеждането на нови или модифицирани цели. Необходимо е да се използват подходящи средства за идентифициране на риска. Двете най-често използвани средства са възлагането на проверка на риска и самооценката на риска.

**Оценка на риска**

За да се реши как да се управлява рискът, е важно не само да се идентифицира по принцип, че даден риск съществува, но и да се прецени важността му, да се оцени вероятността от възникването му. Методите за анализ на риска са различни, най-вече поради факта, че голяма част от рисковете трудно се определят количествено (например рисковете за репутацията), докато други рискове се поддават на цифров анализ (предимно финансовите рискове). За първия тип рискове субективният поглед е единствената възможност. В този смисъл оценката на риска е по-скоро изкуство, отколкото наука.

Една от ключовите цели на оценката на риска е да информира ръководството за областите на риск, в които трябва да се предприемат действия, и за относителния им приоритет. Затова обикновено е необходимо да се разработи някаква рамка за категоризирането на всички рискове, например като високи, средни или ниски. В общия случай е по-добре броят на категориите да се сведе до минимум, тъй като прекалената сложност може да доведе до лъжливо разделение на равнища, които в действителност не могат да се разделят ясно. С помощта на такава оценка рисковете могат да се подредят по важност, за да се определи приоритетността им и да се предостави информация за управленските решения във връзка с рисковете, на които трябва да се обърне внимание (например рисковете с голямо потенциално въздействие или рисковете с голяма вероятност от възникване).

Рискът се измерва с понятията влияние и вероятност. Много от теориите за показателя вероятност се базират на предположението, че едно събитие, което не се е появявало се до момента няма да се случи и в бъдеще. За да се избегнат тези предположения и хипотези много одитори и риск-мениджъри започват с измерването на първоначалната значимост на рисковете във всяка от рисковите категории.

ОПРОСТЕНА СКАЛА НА РИСКА

|  |  |
| --- | --- |
| **СРЕДЕН**  **РИСК**  **Ниско влияние**  **Висока вероятност** | **ВИСОК**  **РИСК**  **Високо влияние**  **Висока вероятност** |
| **НИСЪК**  **РИСК**  **Ниско влияние**  **Ниска вероятност** | **СРЕДЕН**  **РИСК**  **Високо влияние**  **Ниска вероятност** |

ВЕРОЯТНОСТ

ВЛИЯНИЕ

Определяне на влиянието

Когато на предполагаемото влияние може да бъде направена количествена оценка може лесно да се оцени и риска. Но влиянието в много риск-категории се измерва качествено, което значи че една трезва оценка и анализ може да се направи едва постфактум или в повечето случаи твърде късно.

Въпроси като тези по-долу биха могли да помогнат на ръководството да “пресеят” по-значителните рискове:

* До каква степен интелектуалния потенциал влияе на общината? Какво би могло да се случи ако той намалее или се загуби?
* Какво би станало от правна гледна точка ако в даден отдел загубим класифицирана информация, касаеща някой наш клиент, или тя бъде неправомерно изнесена или продадена?
* До каква степен са важни тези клиенти за постигането на нашите цели?
* Колко важна е тази информация?
* До колко са свързани целите на този отдел към целите на другите отдели и към общите цели на общината и т.н.

Определяне на вероятността

Ако мерките за влиянието са прекалено статични, то тези свързани с измерването на вероятността са коренно противоположни.

Някои фактори, свързани с измерването на вероятността, включват:

* Относителната стабилност на контролната среда и механизми;
* Прекален натиск за постигане на трудни или нереални цели;
* Необоснованите промени в състава, структурата, целите на една организация и др.

Ключовият момент при измерването на вероятността е близката връзка с ръководството и незабавното откриване и реагиране на промяната на вероятността. Тоест вътрешните одитори трябва да бъдат, колкото е възможно по-близко до хората, които “управляват” рисковете. Днешната бързо променяща се действителност притиска всяка една община с различни варианти на рискови събития. Поради тази причина се създават множество различни стратегии за управление на риска. В тази обстановка вътрешните одитори имат възможност да подпомагат, както и да имат водеща роля в дейностите, свързани с риск-мениджмънта в общината.

**Оценка на "апетита" на общината към риска**

Важен момент в определянето на реакцията на риска е идентифицирането на "апетита" на една община към риска. Апетитът към риска е количеството на риска, което ръководството е готово да поеме, преди да прецени, че е необходимо да се предприемат някакви действия. Решенията за реакцията на риска трябва да се вземат успоредно с идентифицирането на количеството на риска, което може да се толерира.

Апетитът на общините към риска се различава в зависимост от схващанията за важността на самия риск. Например, допустимите финансови загуби са различни в зависимост от редица особености, в това число от размера на съответния бюджет, причината за загубата или свързаните с нея други рискове, като например неблагоприятната публичност. Идентифицирането на апетита към риска е субективно, но въпреки това е важен етап от формулирането на цялостната стратегия по отношение на риска.

**Изготвяне на реакции**

В резултат на описаните действия се изготвя профил на риска за една община. След като е изготвила профил на риска, тя вече може да обмисли подходящата реакция. Реакцията на риска може да се раздели примерно на четири основни категории. В определени случаи рискът може да се *прехвърли, толерира или прекрати* В повечето случаи рискът трябва да се *намали* и общината трябва да въведе и поддържа ефективна система за вътрешен контрол, за да ограничи рискът до приемливото равнище. Някои рискове могат да се намалят или ограничат до приемливо равнище единствено чрез *прекратяване* на дейността. В публичния сектор възможностите за прекратяване на дейности са строго ограничени в сравнение с частния сектор. Редица дейности се извършват в правителствения сектор поради факта, че свързаните с тях рискове са толкова големи, че няма друг начин за постигане на необходимия за общественото благо резултат.

Целта на намаляването на риска не е задължително да премахне този риск, а по-скоро да го ограничи. Процедурите, създавани от общината с цел намаляване на риска, се наричат вътрешни контролни дейности. Оценката на риска трябва да играе ключова роля при избора на подходящи контролни дейности. Важно е отново да се повтори, че не е възможно да се елиминират всички рискове и че вътрешният контрол може да предостави само разумна увереност в постигането на целите на общината. Обаче, вероятността общини, които активно идентифицират и управляват риска, да са по-подготвени за бърза реакция, ако нещата тръгнат зле, и да реагират на промените като цяло, е по-голяма.

При създаването на система за вътрешен контрол е важно установените контролни дейности да са пропорционални на риска. Освен в екстремни нежелателни ситуации, обикновено е достатъчно да се създадат механизми за контрол, които предоставят разумна увереност в ограничаването на загубите в рамките на апетита на общината към риска. Всеки механизъм за контрол е свързан с определени разходи и контролните дейности трябва да са ефективни по отношение на разходите и рисковете, които управляват.

Какви са възможностите за реакции към риска?

Има няколко общоприети начини за реакция към риска:

* Избягване по принцип на риска. Моделът на малкото, но “железни” контроли. Този модел е сравнително ефикасен, но пречи за създаването на нови продукти и възможности /липса на иновация и развитие/.
* Прехвърлянето /делегиране/ на рисковете – застраховане и презастраховане.
* Оставяне на рисковете в “ничии ръце” без определен план за противодействие. Такива примери биха могли да бъдат “катастрофално земетресение, удар от астероид и др.”
* Управление на риска чрез системата на вътрешния контрол. Въвеждане на определени контролни механизми с цел снижаване на вероятността на рисковете и/или тяхното влияние.
* Приемане на съществуващите рискове – ръководството в тези случаи е направило анализ и е счело, че за въздействието на дефинираните рискове не си струва въвеждането на контролни механизми.

За целта на управленските дейности съществуват няколко ключови въпроса, които спомагат за дефинирането на риска, съответно за неговото овладяване до някакви разумни граници. Тези въпроси заедно с рисковите фактори /в скобите/ включват следното:

* “Какво би могло да се случи, за да не постигне общината своите основни цели и задачи?” /Влияние на събитията/
* “Ако то се случи, какви биха били финансовите загуби за общината?” /Влияние на финансовия фактор/
* “Колко често би могло да се случи това събитие?” /Вероятност/
* “Колко вероятни са горните три въпроса?” /Възможност/
* “Какво би могло да се направи, за да може този риск да бъде разкрит своевременно, избегнат или понижен до разумна степен?” /Контроли/
* “Това колко ще ни струва?” /Стойност на контролите/
* “Това ефикасно ли ще бъде?” /Анализ на разходите и ползите/

Правилното балансиране на горните модели е сърцевината на успешния начин на управление в съвременния динамичен свят.

Тъй като условията в държавата, икономиката, промишлеността, законодателството и регулаторните и оперативните условия се променят непрекъснато, рискът във всяка една община непрекъснато се променя и оттам се променят и приоритетните цели и следователно важността на рисковете. Изключително важно е оценката на риска да бъде непрекъснат повтарящ се процес на идентифициране на променените условия и предприемане при нужда на действия. Моделите на риска и свързаните с тях механизми за контрол трябва редовно да се проверяват и преразглеждат, за да съществува увереност, че с промяната на рисковете във времето профилът на риска продължава да е валиден, реакциите на рисковете продължават да са правилно насочени и пропорционални и механизмите за контрол за намаляването им продължават да са ефективни.

**2.2.3. Контролни дейности**

Контролните дейности са политиките и процедурите, създадени с цел намаляване на рисковете и постигане на целите на общината. За да са ефективни, контролните дейности трябва да са подходящи, да функционират последователно в съответствие с планираното през целия период и да са ефективни по отношение на разходите, изчерпателни, разумни и свързани с общите цели на общините.

Контролните дейности се прилагат на всички нива и на всички етапи при постигането на целите. Те могат да са превантивни, разкриващи или коригиращи, като трябва да включват най-малко:

1. система за двоен подпис, която не разрешава поемането на финансово задължение или извършването на плащане без подписите на ръководителя на общината и на лицето, отговорно за счетоводните записвания;

2. правила за достъп до активите и информацията;

3. политики и процедури за предварителен контрол за законосъобразност;

4. политики и процедури за текущ контрол върху изпълнението на поети финансови ангажименти и сключени договори;

5. политики и процедури за последващи оценки на изпълнението;

6. политики и процедури за обективно, точно, пълно, достоверно и навременно осчетоводяване на всички стопански операции;

7. политики и процедури за управление на човешките ресурси;

8. политики и процедури за спазване на лична почтеност и професионална етика.

Всяка една община трябва да постигне подходящо равновесие между налагащите и превантивните контролни дейности. Коригиращите действия са необходимо допълнение към вътрешните контролни дейности с оглед постигането на целите. Контролните дейности са политиките и процедурите, създадени с цел намаляване на рисковете и постигане на целите на общината.

За да бъдат ефективни, контролните дейности трябва да

* са подходящи (т. е., правилният механизъм за контрол на правилното място и съотносим със съответния риск);
* функционират последователно в съответствие с планираното през целия период (т. е., всички служители да ги съблюдават внимателно и да не ги пренебрегват, когато ключовите служители отсъстват или натоварването е голямо);
* са ефективни по отношение на разходите (т. е., разходите за осъществяване на контрол не трябва да надвишават извлечените ползи);
* са изчерпателни, разумни и свързани с цялостните цели на общината.

**2.2.4. Информация и комуникация**

Информацията и комуникацията са важни за осъществяването на всички цели на вътрешния контрол.

**Информация**

Задължително условие за надеждна и уместна информация е навременното записване и правилното класифициране на операциите и събитията. Уместната информация трябва да се идентифицира, пресъздаде и съобщи във вид и време, които позволяват на служителите да изпълняват своите задължения по вътрешния контрол и другите си задължения (своевременно съобщаване на подходящите хора). Поради това системата за вътрешен контрол като цяло и всички операции и важни събития трябва да се документират подробно.

Информационните системи генерират доклади, които съдържат текуща, финансова и нефинансова информация, както и информация за съответствието, и които правят възможно управлението и контролирането на дейността. Те обработват не само данни, създадени в самата организация, но и информация за външни събития, дейности и условия, необходими за вземането на решения и докладването.

Способността на ръководството да взема правилните решения се влияе от качеството на информацията, т. е. от нейната уместност, своевременност, актуалност, точност и достъпност. Информацията и комуникацията са важни за осъществяването на всички цели на вътрешния контрол. Например, една от целите на вътрешния контрол е изпълнението на задълженията по отношение на публичната отчетност. Тя може да се постигне чрез изготвянето и поддържането на надеждна и уместна финансова и нефинансова информация и чрез точното и вярното разкриване на тази информация в навременни доклади. Информацията и комуникацията, свързани с изпълнението на общината, създават възможност за оценка на правилността, етичността, икономичността, ефективността и ефикасността на дейностите. В много случаи трябва да се предостави определена информация или трябва да се проведе определена комуникация, за да се спазят законите и разпоредбите.

Информацията е необходима на всички равнища на общината, за да се осъществява ефективен вътрешен контрол и да се постигнат целите й. Следователно, голямо количество подходяща, надеждна и уместна информация трябва да се идентифицира, получи и съобщи във вид и време, които позволяват на служителите да изпълняват своите задължения по вътрешния контрол и другите си задължения. Задължително условие за надеждна и уместна информация е точното записване и правилното класифициране на операциите и събитията.

Операциите и събитията трябва да се записват точно при възникването им, за да бъде информацията уместна и ценна за ръководството при контролирането на дейността и вземането на решения. Това се отнася до целия процес или цикъл на операцията или събитието, в това число започването и оторизирането, всички етапи на протичането и окончателното класифициране в отчетите. Това се отнася и до незабавното актуализиране на цялата документация с оглед поддържане на нейната уместност.

Правилното класифициране на операциите и събитията е необходимо и за да се гарантира, че ръководството разполага с надеждна информация. Това означава да се организира, категоризира и форматира информацията, въз основа на която се изготвят доклади, графици и финансови отчети. Информационните системи генерират доклади, които съдържат текуща, финансова и нефинансова информация, както и информация за съответствието, и които правят възможно управлението и контролирането на дейността. Системите обработват не само количествени и качествени данни, създадени в самата организация, но и информация за външни събития, дейности и условия, необходими за вземането на решения и докладването. Способността на ръководството да взема правилните решения се влияе от качеството на информацията, т. е. от нейната:

* своевременност (когато е необходима ли е предоставена?);
* уместност (необходимата информация ли е предоставена?);
* актуалност (това ли е последната налична информация?);
* точност (вярна ли е информацията?);
* достъпност (могат ли съответните лица да получат информацията лесно?).

За да се гарантира качеството на информацията и отчетността, за да се извършват дейностите по вътрешния контрол и за да се постигне по-голяма ефективност и ефикасност на мониторинга, системата за вътрешен контрол като цяло и всички операции и важни събития трябва да се документират подробно и ясно (например с блок-схеми и обяснителни записки). Документацията трябва да е налице за проверка.

Документацията за системата за вътрешен контрол трябва да съдържа идентифициране на организационната структура и политиките на общината, както и категориите на дейността й и свързаните с тях цели и контролни процедури. Всяка община трябва да разполага с писмени доказателства за компонентите на процеса на вътрешен контрол, в това число за неговите цели и контролни дейности. Степента на документираност на вътрешния контрол зависи обаче от размера и сложността на общината и други подобни фактори.

**Комуникация**

Ефективната комуникация трябва да протича по вертикала и по хоризонтала в една община, през всички компоненти и в цялата структура. Висшето ръководство трябва да изпрати до всички служители ясното послание, че задълженията по отношение на контрола трябва да се възприемат сериозно. Служителите трябва да разберат собствената си роля в системата за вътрешен контрол, както и това как техните действия са свързани с работата на другите. Трябва да съществува ефективна комуникация и с външни лица и организации. Информацията е основа за комуникацията, която удовлетворява очакванията на групи и отделни лица, като им дава възможност да изпълняват ефективно задълженията си.

Ръководството трябва да получава актуална информация за изпълнението, развитието, рисковете и функционирането на вътрешния контрол, както и за други уместни събития и въпроси. Аналогично на това ръководството трябва да съобщава на служителите каква информация му е необходима, да прави оценки и да дава указания. Ръководството също така трябва да провежда конкретна и насочена комуникация във връзка с очакваното поведение. Това включва ясно излагане на философията и подхода на общината по отношение на вътрешния контрол и делегирането на правомощия.

Комуникацията трябва да води до осъзнаване на важността и уместността на ефективния вътрешен контрол, да представя склонността и търпимостта на общината към риска и да помага на служителите да разберат ролите и отговорностите си за прилагането и поддържането на компонентите на вътрешния контрол. В допълнение към вътрешната комуникация, ръководството трябва да осигури наличието на адекватни средства за комуникация с външни лица и организации и за получаване на информация от тях, тъй като външната комуникация може да окаже значително влияние върху степента на постигане на целите на всяка община.

**2.2.5. Мониторинг**

Системите за вътрешен контрол трябва да се наблюдават, за да се оценява качеството на работата им във времето. Мониторингът се осъществява чрез рутинни дейности, вътрешен одит или комбинация от двете.

• **Текущ мониторинг**

Текущият мониторинг на вътрешния контрол е вграден в нормалните повтарящи се текущи дейности на общината. Той включва нормалните дейности по управлението и наблюдението и други действия, извършвани от служителите при изпълнението на техните задължения. Текущият мониторинг обхваща всички компоненти на вътрешния контрол и включва дейности, насочени срещу нередовни, неетични, неикономични, неефективни и неефикасни системи за вътрешен контрол.

• **Вътрешен одит**

**Мониторингът трябва да гарантира подходящото и незабавно реагиране на констатациите от одита и изпълнение на препоръките на одиторите.**

Целта на мониторинга на вътрешния контрол е да гарантира, че механизмите за контрол функционират според предназначението си и че се променят по подходящ начин при промени в условията. Това се осъществява чрез текущи мониторингови дейности, специални оценки или комбинация от двете, за да се гарантира, че вътрешният контрол продължава да се прилага на всички равнища в общината, и че постига желаните резултати. Трябва да се прави ясна разлика между мониторинга на самите дейности по вътрешния контрол и проверката на дейностите на общината.

Текущият мониторинг на вътрешния контрол се осъществява в хода на нормалните повтарящи се дейности на общината. Той се извършва непрекъснато в реално време, реагира динамично на променящите се условия и е интегриран в дейностите на общината. В резултат на това той е по-ефективен от специалните оценки и коригиращите действия са потенциално по-евтини. Тъй като специалните оценки се извършват след събитията, проблемите често се идентифицират по-бързо при текущия мониторинг.

Обхватът и честотата на одитните ангажименти зависи основно от оценката на риска и ефективността на текущия мониторинг. Когато взема решение по този въпрос, общината трябва да отчете характера и степента на промените, дължащи се както на вътрешни, така и на външни събития, и свързаните с тях рискове; компетентността и опита на служителите, които реагират на рисковете, и свързаните с това механизми за контрол; резултатите от текущия мониторинг. Одитните ангажименти на механизмите за контрол могат да са полезни и когато съсредоточават вниманието върху ефективността на тези механизми в конкретен момент.

Обикновено комбинирането на текущия мониторинг и резултатите от вътрешния одит помага да се гарантира, че вътрешният контрол запазва ефективността си във времето. Всички недостатъци, установени по време на текущия мониторинг или чрез одита, трябва да се свеждат до знанието на лицата, които са в състояние да предприемат необходимите мерки. Терминът "недостатък" означава условие, което оказва влияние върху способността на общината да постигне общите си цели. Следователно, недостатъкът е възприеман, потенциален или действителен недостатък на вътрешния контрол или възможност за засилване на вътрешния контрол, за да се направи по-вероятно постигането на, целите на общината. Предоставянето на необходимата информация за недостатъците на вътрешния контрол на подходящото лице е от особена важност. Трябва да се създадат процедури, за да се идентифицира каква информация е необходима на конкретно равнище с оглед ефективно вземане на решения.

Тези процедури отразяват общото правило, че всеки ръководител трябва да получава информацията, която оказва влияние върху действията или поведението на подчинените му служители, както и информацията, необходима за постигането на конкретни цели. Създадената в процеса на работата информация обикновено се докладва по нормалните канали, т. е. на лицето, което отговаря за звеното, и поне на едно управленско равнище нагоре. Трябва да съществуват и алтернативни комуникационни канали за докладване на деликатна информация (например незаконни и неправилни действия). Мониторингът на механизмите за вътрешен контрол трябва да обхваща политиките и процедурите, които гарантират подходящото и незабавно реагиране на констатациите от одитите и другите проверки.

Ръководителите трябва: незабавно да оценяват констатациите от одитите и другите проверки, в това число констатациите, показващи наличие на недостатъци, и препоръките на одиторите и други лица, извършващи оценка на дейността на общината; да определят правилните мерки вследствие на констатациите и препоръките от одитите и проверките; да извършат в определения срок всички действия, които коригират или по друг начин разрешават поставените проблеми на вниманието им. Процесът на разрешаване на проблемите започва с уведомяването на ръководството за резултатите от одитите или другите проверки и приключва след като бъдат взети мерки, които: отстраняват идентифицираните недостатъци, водят до подобрение или доказват, че констатациите и препоръките не налагат предприемане на мерки от страна на ръководството.

**2.3. ВЪТРЕШЕН ОДИТ**

Как най-образно и разбираемо бихме могли с няколко думи да обясним на човек, който никога не е чувал за вътрешния одит, какво е това и с какво точно се занимават вътрешните одитори? Вероятно ако преповторим малко суховатите термини от ЗВОПС[[3]](#footnote-3), та дори и от Международните стандарти за професионална практика по вътрешен одит[[4]](#footnote-4) – тези постулати по-скоро биха го отегчили и дори объркали.

Нека дадем един пример от нашето ежедневие. Повечето от нас в този забързан и динамичен живот често шофираме. Едно от най-неприятните неща, което може да се случи е непредвидена авария, която най-малкото може да ни коства пари, а често и много повече. Едва тогава може би се сещаме, че на борд-компютъра от време на време е индикирал някой от сигналите в червено, които предупреждават за проблем в автомобила. Явно в този случай сме пренебрегнали умишлено или не този сигнал и не сме отстранили повредата? Аналогично е положението в случай на управленска криза - често от своевременните действия на един кмет или друг ръководен кадър за решаване на възникнал проблем може да зависи „финансовото здраве“ и дори оцеляването на общината. Предотвратяването на "основните ремонти" в този случай е задача на нейния вътрешен одит (ако има такъв, разбира се). Той трябва навреме да забележи червения сигнал, да разбере причината и да посъветва ръководството как да излезе от трудната ситуация, преди нещата да са станали катастрофални.

Преди години в своя личен интернет сайт авторът на модула беше отбелязал, че "вътрешният одитор трябва да бъде личният лекар (а не патологът!) на общината. Както лекарят трябва да познава изключително добре текущото състояние на своя пациент, да знае неговите рискови фактори (тютюнопушене, склонност към наднормено тегло и др.) и предразположения към една или друга болест, така и вътрешният одитор трябва да е в течение на процесите в своята организация". Чрез различни методи - контрол, съвети и консултации, а когато са налага, и чрез разследвания, вътрешният одитор трябва да даде разумна увереност на ръководството, че всички основни рискове, застрашаващи постигането на неговите цели, са ясно определени и срещу тях има ефективни противодействия." И в заключение "*вътрешният одитор прави това, което трябва да прави ръководството, ако то имаше време и знаеше как*". В световната литература често се споменава, че именно с вътрешния одит са свързани две от най-големите лъжи, изричани някога: фразата, с която одиторът се представя на ръководството, което ще одитира - "Привет, *тук съм, за да Ви помогна*", и отговорът от страна на мениджмънта - "*Най-после, много се радваме*". До края на 90-те години тази професия наистина е пораждала асоциации, свързани с полицейски и детективски функции. Одиторите са били смятани едва ли не за доносници на ръководството. Самото съществуване на вътрешния одит често се е възприемало само като средство за предотвратяване на измами. Днес на вътрешния одитор се гледа по друг начин. Той е консултант, а не полицай. Съветва, а не следи само за грешки.

През последните 14 години вътрешният одит се наложи като важна част от системата за вътрешен контрол в организациите от публичния сектор в България. Вътрешен одит е структуриран в над 180 организации от публичния сектор, в т.ч. министерства, общини, други първостепенни и второстепенни разпоредители с бюджет и в 95 търговски дружества, вкл. лечебни заведения и държавни предприятие. Следва да се обърне внимание че в почти 50 общини с бюджет над 10 млн. лв. не е изградено звено за вътрешен одит, като в значим процент от тях за поредна година е утвърдена само една щатна бройка за вътрешен одитор.

Продължава да е актуален въпросът със запълването на административния капацитет на звената за вътрешен одит в повечето от общините, което влияе негативно върху обхвата, ефективността и качеството на дейността. Проблемът с назначаването на вътрешни одитори с необходимата професионална компетентност и качества се налага като трайна тенденция и се дължи от една страна на нежеланието на ръководителите на организациите да предприемат действия за назначаване на служители, а от друга страна – на липсата на подходящи кандидати.Големият обем от задължения, отговорности и специфични знания и умения, които са необходими на вътрешните одитори, за да изпълняват качествено своята работа, не кореспондират с техния статут и възнаграждение, което съвсем естествено води до липсата на качествени кандидати.

Като трайна тенденция се очертава акцентът на одитната дейност да бъде оценка за съответствие на определени дейности и процеси с нормативни и вътрешни изисквания и рутинна оценка на системите за вътрешен контрол, без да се извършва задълбочен анализ на причините за възникнали проблеми в общината и за неспазване на регламентираните правила. Необходимо е вътрешният одит в организациите от публичния сектор в България да познава и да следва световните тенденции и добри практики, като се стреми непрекъснато да подобрява качеството на своята дейност, да насочва своето внимание към най-значимите за общината дейности и процеси. Няма как да не се отчете и факта, че почти всички дадени препоръки се приемат, но впоследствие не се изпълняват, което е предпоставка за компрометиране на положените усилия от вътрешния одит да добавя стойност за своята организация.

Специфичните професионални изисквания за вътрешните одитори са регламентирани в Международните стандарти за професионална практика по вътрешен одит. Докато общите са уредени в нормативни актове, специфични изисквания към квалификацията и опита на вътрешните одитори може да поставя Кмета на една община или ръководителят на звеното. Посочената възможност се дължи на отговорността, която се носи за дейността на вътрешния одит в това число и за осигуряване на компетентен персонал за изпълнение на планираните одитни ангажименти. Чл.12 от ЗВОПС предвижда два алтернативни начина за организиране на вътрешния одит:

* звено за вътрешен одит (което се състои от ръководител на вътрешния одит и вътрешни одитори) или
* възлагане на дейността по вътрешен одит на лица, които не са служители на съответната организация и отговарят на изискванията на чл. 21, ал. 1.от ЗВОПС (аутсорсинг).

Ръководството на общината определят числеността на звеното за вътрешен одит съобразно определените в ЗВОПС критерии, които са свързани основно с размера на бюджета, който общината управлява. Звеното за вътрешен одит може да се обособи структурно като: дирекция, отдел, сектор по Закона за администрацията или звено по силата на специален закон, какъвто е и ЗВОПС. Конкретната структура на вътрешния одит зависи от броя на одиторите, структурата и спецификата на общината. Ръководителите на структурите, извършващи дейността по вътрешен одит (директор на дирекция, началник - отдел и др.), изпълняват функцията на ръководители на вътрешния одит по смисъла на ЗВОПС. Независимо как е организирано звеното за вътрешен одит, то задължително трябва да бъде на пряко подчинение на ръководителя на общината – това е императивно изискване на чл.12 и чл.16 от ЗВОПС и трябва да бъде отбелязано в съответния устройствен правилник на общината и в Статута на звеното за вътрешен одит.

Ръководителят на звеното може да сформира постоянни одиторски екипи (примерно за една година) или временни (за изпълнение на конкретен одитен ангажимент), като определя ръководител за всеки екип. Начинът за сформиране на екипите е препоръчително да бъде разписан във вътрешни правила на звеното за вътрешен одит. Тези изисквания са регламентирани и в Наръчника за вътрешен одит на Министерството на финансите.При определяне на одиторски екипи ръководителят на звеното следва да се съобрази с действието на фактори като: структурата на общината; броя; обхвата; честотата; спецификата на планираните одитни ангажименти; квалификацията на съответните одитори и др.

1. **ПРЕДВАРИТЕЛЕН КОНТРОЛ И ФИНАНСОВИ КОНТРОЛЬОРИ**

**3.1. Общи положения**

В съответствие със ЗФУКПС, всеки един кмет е длъжен да осигури контролните дейности, регламентирани в писмени политики и вътрешни правила. Контролните дейности се разработват и прилагат винаги като отговор на конкретни рискове, установени в процеса на управление на риска, за да ги ограничат в разумни граници.

Съгласно чл.13, ал.3 от ЗФУКПС контролните дейности по своето действие могат да са превантивни, разкриващи или коригиращи, като разпоредбата изрично посочва минималния набор от контролни дейности, които следва да се използват в една организация от публичния сектор. Какъв обаче следва да бъде обхватът на тяхното прилагане, дали следва да се разработят и приложат и други контролни дейности, е въпрос на преценка от ръководството на общината, произтичаща от резултатите от оценка на риска, както и при съобразяване с фактори като размер и организационна структура, сложността на извършваната дейност, налични ресурси и т.н. В тази връзка, всеки кмет, в качеството си на ръководител на общината и носещ управленската отговорност по смисъла на закона, следва да организира изготвянето и прилагането на политики и процедури за предварително оценен минимален набор от контролни дейности от различен вид.

**Как може системата от контролни дейности да помогне?**

По отношение на правилата за предварителен контрол за законосъобразност, за текущ контрол върху изпълнението на поети финансови ангажименти и сключени договори, както и такива за последващи оценки на изпълнението следва да се отбележи, че и при трите форми на контрол, основното свързващо звено между тях са различните форми на проверка. Това са проверки, насочени към намаляване на риска от възможни грешки, респ. откриване на вече случили се в процес, договор или стопанска операция. Чрез тези проверки се установява дали ресурсите ще се придобият и ще се разходват законосъобразно и във връзка с поставените цели и нивото на постигнатите резултати.

Актуализираната през 2020 г. Методология за СФУК детайлизира допълнително изискванията към извършването на контролните дейности и на пръв поглед ги прави по-сложни и изискващи повече действия от страна на общината. При големи и комплексни организации, ефективното извършване на контролните дейности действително ще изисква повече усилия и по-сложни процеси.

По-малките общини, следва да имат предвид факта, че по-оскъдната досегашна методология или дори по-оскъдното законодателство в областта, предхождащо сегашната редакция на ЗФУКПС, не означава, че във организациите не са съществували системи за вътрешен контрол. Като пример може да се даде краткото, но съществено изискване в отменения Закон за счетоводството, където главният счетоводител е носел отговорността за общината на финансовата дейност, вътрешния финансов контрол и счетоводството на предприятието и задължението да подписва платежните документи и счетоводните отчети.

В този смисъл, една малка община може да приложи изискванията на закона и на методологията по отношение на контролните дейности и без да се опитва да разработи най-сложните от гледна точка на организация и отговорности контролни дейности. ЗФУКПС не изисква изрични нови назначения за изпълнението на контролните функции, тъй като това не е оправдано от гледна точка на разходи и ползи за по-малки общини или разпоредители към тях. Подходът в подобни случаи следва да бъде, да се възложи извършването на текущия или предварителния контрол, или на последващата оценка на лица от персонала на общината, които да съвместяват тези задачи с другите си функции.

**3.2. Предварителен контрол за законосъобразност и финансови контрольори**

Предварителният контрол е превантивна контролна дейност, при която преди вземането на решения и/или извършването на действия се извършва съпоставяне с приложимото законодателство, с цел да се предостави на ръководителя/или друго оправомощено от него длъжностно лице, разумна увереност за съответствието на тези решения/действия с приложимото законодателство. Предварителният контрол трябва да се извършва „преди“ вземането на решение или извършването на действие от съответния кмет, защото неговото предназначение е да служи на този ръководител и да го предпазва от неправомерно поведение по служба. Преценката на кого да се възложи извършването на предварителен контрол за законосъобразност е изцяло право и отговорност на съответния кмет или оправомощено от него лице. Тя следва да е съобразена със спецификата на дейност на общината, размера на поеманите задължения, обема на извършваните разходи, наличния персонал, както и с регламентирания в закона принцип за „разделяне на отговорностите по вземане на решение, изпълнение и осъществяване на контрол“ (чл.7, ал.1, т.8). Принципно вземането на решения е управленска функция и се изпълнява от кмета или овластено от него лице.

В хипотезата на малка община, следва да се има предвид, че главният счетоводител например отговаря за функциите по осчетоводяване и контрол, следователно няма законова пречка да извършва и предварителен контрол за законосъобразност върху решения и дейности, пряко свързани с финансовата дейност на учебното заведение, с изключение на случаите, в които той участва във вземането на решения, например при участие в работата на комисия. До скоро в Закона за счетоводството имаше валидно задължение, касаещо главните счетоводители и изискващо от тях да организират финансовата дейност, вътрешния финансов контрол и счетоводството на общината, а като една от функциите на счетоводството е да осигури предварителен и текущ контрол върху първичната счетоводна информация. Независимо, че тези изисквания не са актуални, те на практика си съществуват и до днес.

Една от основните цели на променените Указания за осъществяване на предварителен контрол, е насочена към подчертаване ролята на предварителният контрол, да установи законосъобразност на цялостната дейност на общината, а не само на финансовата такава. В тази връзка, в някои случаи е наложително да се определят служители, които се занимават със специфични оперативно професионални дейности и на които да се възложи осъществяването на предварителен контрол за законосъобразност на предстоящи решения и/или действия, които нямат пряко финансово изражение.

Следва да се има предвид, че полагането на съгласувателен подпис преди вземането на решение от един кмет, по своята същност представлява документиране на извършен предварителен контрол в рамките на функционалната компетентност на съответното длъжностно лице. Същевременно обаче, за да бъде изпълни съгласувателният подпис действително ролята на предварителен контрол, той следва да бъде положен в резултат от извършена проверка. Лицето, което „съгласува“ трябва да провери дали съответните действия и решения отговарят на приложимите към тях нормативни изисквания

Тук следва да се коментира и една битуваща практика, касаеща разбирането на предварителния контрол и неговата „обвързаност“ с друга контролна процедура – системата за двойния подпис. В някои организации все още битува мнението, че главния счетоводител следва да направи своите проверки, за да положи втория подпис едва след като е видял контролния лист за извършен предварителен контрол за законосъобразност. Това схващане е останало от прилагането на отменения преди 15 години *Правилник за прилагане на Закона за държавния вътрешен финансов контрол*. В него съществуваше изискване, при което полагането на втори подпис от страна на главният счетоводител или другото лице - съставител на годишния финансов отчет може да бъде отказано само когато не е упражнен предварителен контрол по отношение на съответното задължение или разход. Ясно следва да се обърне внимание, че тези две превантивни контролни процедури по смисъла на ЗФУКПС са напълно автономни и независими и дават увереност пред съответния кмет за управление на различни по своя смисъл рискове.

Друга важна промяна на актуализираните Указания е свързана с детайлно разяснената връзка между оценката на риска и предварителния контрол. Съгласно ЗФУКПС предварителният контрол е една от задължителните контролни дейности, която всяка една община трябва да прилага. Същевременно законът не изисква предварителен контрол да се извършва преди абсолютно всяко действие или решение на кмета или оправомощено от него лице. В повечето случаи подобен подход би изисквал влагането на изключително много време и ресурси. Законът не просто дава възможност, но и изисква предварителният контрол да се съсредоточава преди всичко върху действия и решения, свързани с рискови процеси в общината. Всеки кмет е длъжен, в съответствие с подхода за управление на риска и с резултатите от него, да прецени и да определи във вътрешните правила на общината, как ще влияят резултатите от оценката на риска върху обхвата на предварителния контрол.

Като примерни рискови фактори могат да се вземат предвид размера на бюджета или на разходите за даден процес, степента на интерес от страна на общността към даден процес или значението му за качеството на предоставяните от общината услуги и т.н. Всяка община ще трябва да определи най-подходящия подход и рискови фактори, произтичащи от резултатите от оценката на риска в нея.

ЗФУКПС (чл. 13, ал. 4) изисква съответния кмет да определи с вътрешни правила реда и начина за осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност, в които да се дефинира обхватът на финансовите дейности, върху които предварителният контрол ще се упражнява от главния счетоводител, както и за нефинансовите дейности, върху които ще се упражнява от други служители. Важно е също така да се регламентира начинът на документиране на извършения предварителен контрол (например чрез отразяване на извършените проверки в контролен лист, полагане на съгласувателен подпис след извършване на проверки в рамките на функционалната компетентност и др.). В заключение също следва да се отбележи, че в някои общини има създадени отделни звена „предварителен контрол“, „оценка на риска“ и др., които обаче следва да имат много ясно разписани вътрешни правила, да не дублират дейности и да не извършват ангажименти за сметка на вътрешните одитори.

1. **ОДИТНИТЕ КОМИТЕТИ В ОБЩИНИТЕ**

С цел подобряване на системата за вътрешен контрол, укрепване на организационната и функционална независимост на вътрешния одит и осигуряване на по-голяма публичност на дейността, през 2016 г. се въведе законово изискване за изграждане на одитни комитети в министерствата, общините с изградени звена за вътрешен одит и Държавен фонд „Земеделие“ - Разплащателна агенция. Въпреки че създаването на одитни комитети е задължително изискване, все още голяма част от задължените организации, най-вече общини, по различни причини не са изградили одитни комитети. Ръководителите на организациите от публичния сектор, които имат законово задължение да изградят одитни комитети трябва да създадат организация и да осигурят тяхното изграждане и функциониране, като за членове на одитните комитети се подбират не само вътрешни одитори, а и лица с управленски опит и компетентности в различни области, за да бъдат максимално полезни на съответната организация

Сформирането на одитни комитети за наблюдение на процесите на финансово отчитане в общината, наблюдение на ефективността на системите за вътрешен контрол, вкл. процеса по управление на риска и даване на становища за подобряването им, както и подпомагане на вътрешния одит, считано от м. юли 2016 г. е задължително законово изискване, чието реализиране е непопулярно и неритмично като процес. Причина за това е наличието на многобройни структури и функционално обособени звена /работни групи, комитети по управление на риска, дирекционни и консултативни съвети и т.н./ в организациите от публичния сектор, които до известна степен се припокриват с функциите на одитните комитети.

Основни причини за ниската активност за изграждане на одитни комитети в общините са недостатъчно разбиране на ръководството за ползата от одитния комитет, затруднения при избор на членове с необходимата квалификация, липсата на финансов ресурс, невъзможност или затруднения за провеждане на процедури, поради епидемичната обстановка. Една от най-честите причини, относно ниската активност при създаването на одитни комитети е липсата на финансов ресурс. Това обстоятелство показва недостатъчна информираност на общините относно въведения механизъм, чрез който се осигуряват средства за възнаграждения и дължимите осигурителни вноски на външните членове на одитните комитети към общините за сметка на предвидените средства в централния бюджет.

Практиките на редица държави-членки на ЕС доказват ползата от функционирането на одитните комитети, което следва допълнително да мотивира тяхното изграждане.

1. *В настоящата тема на модула се използва и общоприетия синоним „Системи за вътрешен контрол“ (СВК)* [↑](#footnote-ref-1)
2. *The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission Internal Control Integrated Framework*. [↑](#footnote-ref-2)
3. https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135519287 [↑](#footnote-ref-3)
4. https://www.iiabg.org/files/IPPF/IPPF\_Standards\_2017%20BG.pdf [↑](#footnote-ref-4)