

**РОЛЯТА НА УПРАВЛЕНИЕТО НА РИСКА ПРИ ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ
НА ВЪТРЕШЕН ИНСПЕКТОРСКИ КОНТРОЛ
В АДМИНИСТРАЦИЯТА**

Асистент Даниела Костадинова Михалева

Варненски свободен университет “Черноризец Храбър”, к.к.”Чайка”

mihaleva_didi@hotmail.com

Резюме: В настоящата статия е разгледана проблематиката за състоянието и перспективите на системата за вътрешен контрол в звената от публичния сектор. Акцентирано е върху необходимостта да се трансформира съществуващата система за вътрешен инспекторски контрол на администрацията чрез подобряване обхвата и навременността на контрола. Предлага се възприемането на подхода за риск-ориентиран вътрешен инспекторски контрол, което ще го пренасочи към потенциалните рискове за изпълнение на целите, стандартите, нормите и изискванията за изпълнение.

Ключови думи: вътрешен контрол, контролна дейност, риск, управление на риска, инспекторат, трансформация.

**THE ROLE OF RISK MANAGEMENT IN IMPLEMENTING
THE INTERNAL INSPECTORIAL CONTROL IN
ADMINISTRATION**

Resume: In the present article have been viewed the issues on the status and prospects of the internal control system within units of the public sector. Emphasis is put on the need to transform the existing system for internal

inspectorial control of the administration by improving the range and expedience of the control. Proposed approach is the risk-based internal inspectorial control which will redirect it to the potential risks to meet the objectives, standards and performance requirements.

Keywords: internal control, control activities, risk, risk management, inspectorate, transformation

В контекста на членството на България в Европейския съюз и европейското административно пространство българското правителство си е поставило задачата да трансформира администрацията от система, обърната към себе си в система, изцяло подчинена и работеща за обществото. За българската администрация е важно да осъзнае и следва своята мисия - да служи на обществото. За да бъде българската администрация добра, тя трябва да работи в съответствие с общоприетите и утвърдени за европейското административно пространство принципи и практики на добро управление, за законност, надеждност и предсказуемост, откритост и прозрачност, отчетност, ефективност, ефикасност, партньорство и кохерентност. Всяка администрация работи за реализацията на определени управленски решения като елементи на правителствени стратегии, програми и публични политики.

Неотменен компонент на административно управленския процес е контролът. В българската практика тази дейност е възложена на определени специализирани органи, като особено важна роля имат инспекторатите по отношение на работата на държавната администрация. Този контрол, който се определя като вътрешноадминистративен контрол е гарант за ефективността, отчетността и прозрачността в работата на държавната администрация. Статутът и функциите на Инспекторатите са регламентирани в чл. 46 и сл. от

Закона за администрацията. Основната цел е създаването на ефективен вътрешен контрол върху дейността на администрацията, установяване и предотвратяване на корупционни практики и на конфликт на интереси чрез укрепване ролята на инспекторатите като вътрешни структури.

Възприемайки разбирането за вътрешния контрол като интегрирана рамка, включваща пет взаимосвързани елемента: контролна среда, управление на риска, контролни дейности, информация, комуникация и мониторинг, инспекторския контрол следва да се ориентира към управление на риска и превенция на отклоненията. Елементите са взаимосвързани, допълват се и се отнасят не само за цялата организация, но и за отделните ѝ звена, дейности и процеси. Ръководителят на всяка организация използва индивидуален подход при прилагането на елементите на вътрешния контрол в зависимост от спецификата на съответната организация (организационната ѝ структура, средата, в която се извършват дейностите, обемът и сложността на самите дейности, степента на регулираност и др.). Този подход се съобразява със законодателството в дадена област и със съотношението между ползи и разходи за въвеждането на контролните дейности. Ръководителят на организацията е този, който трябва да вземе решения какви правила, процедури, дейности трябва да се въведат или по какъв начин въведените да се актуализират, за да се изпълнят изискванията на закона за прилагане на елементите

Всяка организация от публичния сектор е създадена с определена мисия и следва да има специфични стратегически и оперативни цели. Ръководителите им са отговорни за дефинирането и постигането на тези цели, като управляват рисковете и изграждат адекватен вътрешен контрол. Адекватният вътрешен контрол осигурява разумна увереност, че специфичните цели ще бъдат изпълнени. Вътрешният контрол е ключов

елемент на организационната култура и едновременно с това цялостен процес, в който участват ръководството и персоналет. Предназначението му е да предоставя приемлива увереност, че в хода на изпълнението на визията и мисията на организацията се постигат следните общи цели:

- извършване на правилни, етични, икономични, ефективни и ефикасни дейности;
- изпълнение на задълженията по отношение на отчетността;
- спазване на приложимите закони и разпоредби;
- опазване на ресурсите от загуба.

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

Вътрешният контрол не е еднократно събитие или обстоятелство, а поредица от действия, които обхващат дейностите на организацията. Тези действия се осъществяват непрекъснато, успоредно с всички дейности на организацията. Те се основават на начина, по който ръководството управлява организацията, и са присъщи за него. Следователно, вътрешният контрол се различава от представата на някои наблюдатели, които го схващат като нещо, наложено върху дейностите на организацията, или като ненужен товар. Системата за вътрешен контрол се преплита с дейностите на организацията и е най-ефективна, когато е вградена в инфраструктурата ѝ 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.

Независимо колко добре е структуриран, вътрешният контрол не може да предостави на организацията абсолютни гаранции за постигане на целите ѝ, тъй като възможността за осигуряване на безусловна сигурност в това отношение е ограничена от следните фактори:

- организацията не може да предвиди и управлява всички рискове, застрашаващи постигането на целите ѝ;
- разходите за вътрешния контрол не трябва да надвишават очакваните ползи от него.

Недостатъците¹, които съпътстват и затрудняват работата на звената, които осъществяват вътрешен контрол в държавната администрация, се отнасят до недостатъчна политическа воля и лидерство (особено където декларираната политическа воля е само "на хартия"); липса на ресурси за изпълнение; политическа намеса при осъществяване на проверките; нереалистични очаквания и желание да бъдат постигнати видими резултати в краткосрочен план. Наблюдава се залагане единствено на правоприлагане и концентриране на усилията след настъпването на вредните последици от лошите практики. Приемат се и се прилагат нормативни актове, които не биха могли да бъдат приложени ефективно и се правят прибързани промени без предварителен анализ за въздействие. Все още не е на необходимото ниво участието на всички социални партньори, бизнесът и обществото като цяло. Липсват достатъчно прозрачност и отчетност, както и приложими механизми за проверка. Анализът на сферите на дейност и условията на работа на инспекторатите позволява да се направи извод за неоспорима ключова роля на инспекторския контрол за постигането на целите и изпълнение на възложените задачи на администрацията. Като прилага

¹ Иванов, Т. и кол. Вътрешен административен контрол върху дейността на администрацията. Учебно помагало за осъществяване на вътрешен административен контрол. "Ракурс" СД, С., 2009.

специфични инструменти за изискване и наказание за допуснати нарушения на административния ред вътрешния инспекторски контрол е в състояние да гарантира контрол на рисковете за постигане на целевите резултати от административната дейност. Въпреки констатираните трудности в работата, както и проявяващите се тенденции за компенсиране на йерархичния характер на контрола със средствата на изграждащото доверие и консултиращ одит или политиките и разнообразните инструменти за финансово управление и контрол, инспекторския контрол остава незаменимо средство за подобряване на реалната административна система.

Предназначението на вътрешния контрол е да създаде увереност за постигането на общите цели на организацията. 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 отклоненията на организацията в стремежа ѝ към постигане на мисията и целите осигурява основата за разработване на подходяща коригираща реакция. 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 организацията да извършва и контролира дейностите си. Ръководството на организацията трябва да разполага с уместна, надеждна и своевременна комуникация за 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 промените в организационната среда, 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 в държавата и осигуряват критерии, по отношение на които да се оценява контрола. Те са свързани с основните аспекти от дейността на организацията.

Същност и елементи на риска в контролната дейност

При осъществяване на дейността и изпълнение на функциите си администрацията се сблъсква с рискове (потенциални оклоняващи събития), които могат да затруднят нейната дейност. Възникването на подобни събития, в случаите, когато те не са били предвидени и оценени, принуждава ръководителите да предприемат мерки, а понякога – и да разходват значителни по размер публични средства за премахване на последиците от тях. Поради тази причина от съществено значение за ефективното функциониране на звената от публичния сектор е управлението на риска в изградените вътрешно-контролни системи да се приеме като основен компонент.

"Рискът възниква в процеса на взаимодействието на човека с околната среда"² Рискът е обективно явление. Той е неизбежен, не може да бъде премахнат, но може да бъде ограничаван, прехвърлян, разделян, покриван. Развива се с еволюцията на човека, присъства във всяка негова дейност. Носителите на риска са: човекът, организациите, обществото, природата.

Етимологията на понятието насочва към схващането, че съвременната дума "риск" идва от арабското *risq* – нещо, което е дадено на човека от Бог и от което той може да понесе загуба или извлече печалба – неблагоприятна или благоприятна възможност. Елементите са: условност, външен характер на риска, влияние върху човека. В латинския език понятието преминава като *risicum* – предизвикателство, което бариерните рифове поставят пред мореплавателите. В древен Китай думата има аналогично значение и китайците за първи път разпределят риска помежду си, като разпределят стоката на всеки в различни лодки. В гръцкия език рискът вече преминава като случайно настъпване на някакъв резултат, като акцентът е върху случайността. Във френския език думата носи главно негативен смисъл, но не изключва напълно възможността за положителен резултат. В английския език *risk* има определено негативен смисъл. В *Webster Dictionary* - възможност за загуба, неблагоприятен резултат или изход, разрушаване. В *Dictionary of Business and Management* рискът е всяка възможност за загуба. В българския език навлиза от френски и има три значения: възможна опасност; възможна загуба от търговска сделка във валута или от кредитни операции; действие наслуки, с надежда за успех.

Рискът касае решения, които засягат бъдещето, което се характеризира с голяма степен на неизвестност и предположения. Не

² Асенов, А., Цв. Дилков. Бизнес риск. АИ „Д. А. Ценов”, Свищов, 2010.

съществуват субект и дейност, които да не са носители на риск. В научната литература рискът се свързва с опасност. Опасността се възприема като обективно съществуваща възможност негативното въздействие на разглеждания обект да доведе до вреда и загуба. Вредата се интерпретира като състояние на упадък, гибел или нарушаване на нормалния режим на работа или други последствия, които ще доведат до потенциални загуби.

Рискът може да се дефинира най-общо като: вероятно неблагоприятно отклонение от желания и очакван резултат от изпълнение на решение или действие вследствие на многовариантността и недетерминираността на факторите на средата, в която се осъществява бизнеса, създаващи обективни предпоставки за възникване на рискови ситуации.

Управление на риска е процесът по идентифициране, оценяване и мониторинг на рисковете, които могат да повлияят върху постигане на целите на организацията и въвеждането на необходимите контролни дейности, с цел ограничаване на рисковете до едно приемливо равнище. Това е интегриран процес от принципи, техники и практики за комуникация и консултация, идентификация, анализ, оценка третиране, наблюдение и контрол на риска, осигуряващ приемливи граници за достигане на организационните цели.³

Трябва да се отбележи, че съществува разлика между оценката на рисковете, която е съществен елемент на вътрешния контрол, и съответните планове, програми и мерки, които ръководството счита за необходимо да изготви и предприеме с оглед ефективното управление на рисковете. Предприемането на мерки и действия представлява много съществен етап от

³ Иванов, Г. Вътрешния контрол в звената от публичния сектор. АИ "Ценов", Свищов, 2003

управленския процес като цяло, но не е елемент на системата за вътрешен контрол.

Паралелно с предприетите мерки и действия с цел управление на риска, съществуват и процедури, които позволяват на ръководството на дадена организация да проследи тяхното прилагане, изпълнение и ефективност. Например една от мерките, които би могло да предприеме ръководството с оглед управление на риска от блокиране на информационната система, е изграждането на допълнителна система, която би могла да функционира до отстраняване на съответния проблем в основната система. В резултат на това ще бъдат установени процедури, които да дават достатъчна увереност, че тази допълнителна система функционира правилно и адекватно.

Анализът на риска е най-ефективен тогава, когато позволява идентифициране на всички ключови за дейността операции и процедури, които включват възможността за настъпване на съществени потенциални рискове. Анализът може да позволи да се направи преглед на онези процедури, като идентифициране на основните връзки и стратегически контроли, при които има ясно разделение на отговорностите. Ефективният анализ на процедурите трябва да позволи да се акцентира върху областите, в които проверяваната дейност се оказва свързана с други функции или структури/звена, като за целта се определят например произходът на данните; мястото, където се събират и обработват данните; начинът, по който тези данни се трансформират в информация, и лицата, които използват тази информация

За съжаление понякога се извършва анализ на риска за ситуации, за които е вече прекалено късно. Такъв е случаят при една финансова

институция, чиито служител констатирал следното : “Ние не знаехме, че сме изправени пред такива рискове”.

Управлението на риска е непрекъснат процес, който трябва да е неразделна част от управленския процес като цяло. Инструментите и уменията, нужни за въвеждане на процеса по управление на риска и за получаване на разумна увереност, че целите ще бъдат постигнати, трябва да се избераат в съответствие с рисковете и при оптимално разходване на средства. Необходимо е да бъдат разработени процедури за идентифицирането на тези рискове, да бъде въведена система за контрол и докладване (вътрешно и външно) на значимите рискове на съответните нива.

Контролните дейности (наричани още контроли), се дефинират като всяко едно действие, насочено към минимизиране на риска и увеличаване на вероятността за постигане на целите и задачите на организацията. Въвеждането на контролните дейности е в зависимост от извършената оценка на риска. Допустимо е един риск да бъде ограничаван с няколко, различни по вид контролни дейности, както и обратното: една контролна дейност да въздейства върху няколко риска. Ръководството трябва да планира, организира и направлява достатъчно контролни дейности, за да получи разумна увереност, че поставените цели и задачи ще бъдат постигнати.

Контролните дейности/контролите са правилата, процедурите и действията, насочени към намаляване на рисковете за постигане на целите на организацията и допринасящи за изпълнение решенията на ръководителите. Контролните дейности трябва да са подходящи, да функционират в съответствие с планираното през съответния период, да са ефективни по отношение на разходите, да са изчерпателни, разумни и свързани с общите цели на организацията. При въвеждането на контролните

дейности, ръководителят трябва да вземе предвид очакваната полза от тях, както и разходите за въвеждането и прилагането им. Контролните дейности следва да се въведат в процесите и системите в момента на тяхното изграждане. Последващото въвеждане на контролни дейности е по-скъпо и по-неефективно.

Контролните дейности/контролите могат да бъдат превантивни, разкриващи или коригиращи. Превантивни са контролните дейности, които пречат да възникнат нежелани събития. С тях се въвеждат мерки за избягване на предвидените евентуални отклонения и проблеми преди тяхното настъпване. Разкриващи са контролните дейности, с които се установяват възникнали нежелани събития и се сигнализира на непосредствения ръководител за тях. Коригиращи са контролните дейности, които целят да бъдат поправени последиците от настъпили нежелани събития. Изброените контролни дейности често не принадлежат към един определен вид, а в зависимост от конкретния риск, върху който въздействат, притежават белези на два или три вида.⁴

При програмното управление ефективността на администрирането се свързва със степента на достигане на политическите цели от свързаните с тях програми и проекти, лимитирани с разполагаемите публични ресурси. Ефективността се оценява с постиганите резултати на програмите и проектите в рамката на заделените бюджетни ресурси. Управлението на програмите и проектите е фокусирано към рисковите фактори на средата. Анализът и оценката на ефективността се базират на организацията на систематичен програмен и проектен преглед, насочен за установяването на постигнатите целеви показатели, най-често измервани с балансиращи карти

⁴ Иванов, Г., Ив. Марчевски, Ив. Иванов. Състояние на системите за финансово управление и контрол в публичния сектор – две години след приемането на Р България в Европейския съюз. В: Алманах от научни изследвания на СА "Д. А. Ценов", том 10, 2009

за резултат и по основните програмни и проектни цели. Ефективността на контрола се насочва по-тясно към управление на риска при изпълнение на програмите и проектите и степента до която вътрешния контрол върху дейността на администрацията, осъществяван от Инспекторатите по чл.46 и сл. от Закона за администрацията, е в състояние да ограничи този риск. За разлика от това функционалното управление и контрол не дават добра възможност и удобни инструменти за оценка на ефективността на администрацията. Това е така, защото функционалното администриране не предполага конкретни и количествено измерими критерии за резултат от дейността. То се базира на силно диверсифицирана и специализирана нормативна база, която затруднява стандартизирането и унификацията на администрацията и нейния контрол. Ефектите от доброто администриране, могат да бъдат констатирани непряко като промяна на доверието и нагласите на гражданите или на политическия елит към администрацията. Това лишава функционалната администрация от вътрешни критерии за оценка на ефекта и в голяма степен обезсилва вътрешния, вкл. инспекторски контрол. Най-малко прави неговите резултати трудно измерими и предвидими. Изисква многоброен административен персонал и слабо използва неговите потенциални възможности. Ниската ефективност на функционалното управление всъщност аргументира необходимостта от прилагане на програмно и проектно управление, факт, който е реалност в страните с развит административен капацитет. Международната практика отдавна потвърждава необходимостта от този преход, както и предлага различни методически инструменти за анализ и оценка на ефективността на администрирането, свързани с управление на възникващите рискове.

Управлението на риска винаги е било неделима част от успешното управление.⁵ То е естествена и интуитивна част от процеса на вземане на решения, но обикновено се провежда неформално – и много често незабележимо. Въпреки това, формалните процеси, по които се извършва управлението на риска, са свързани с добрата дисциплина и в много случаи могат да подобрят начина, по който дадена организация функционира. Зачестилите затруднения, свързани с упражняването на контролната дейност от администрацията изваждат на преден план управлението на риска, с който са свързани промените в управлението, активно рекламиращи положителните страни на тези процеси, както и съвременните „най-добри практики”, които насърчават организациите да възприемат нови подходи по отношение на иновациите и идентифицирането на възможности.

Основни фактори, които трябва да се вземат предвид при изграждането на система за управление на риска

- Всеки стандартен модел за управление на риска трябва да бъде приспособен към специфичната дейност на контролните звена.
- Ключов фактор за успешното въвеждане на управлението на риска е разбирането и ангажираността на ръководството и служителите в този процес. Служителите на организациите следва да бъдат мотивирани и убедени, че трябва да участват в процеса на управление на риска при условие, че разполагат с необходимия капацитет и ресурси.
- Всеки ръководител на организация трябва да утвърди стратегия за управлението на риска, която при необходимост да бъде съгласувана с отговорния министър или със съответния горестоящ разпоредител.

⁵ Иванов, Т. и кол. Вътрешен административен контрол върху дейността на администрацията. Учебно помагало за осъществяване на вътрешен административен контрол. "Ракурс" СД, С., 2009.

Утвърждаването на стратегия за управление на риска е собствена отговорност на ръководителя на всяка организация.

- Инспекторът трябва да осъществява преглед на предприетите действия, да съветва и докладва на ръководителя на организацията в кои области е необходимо да се извършат подобрения. Инспекторът подпомага ръководителя, без да участва пряко в управлението на риска и без да измества отговорността на ръководителя в тази област. Препоръчително е използването на стандартен подход за управление на риска, след съобразяването му със спецификата на организацията.

- Ясно разделение на отговорностите по управление на риска, включително докладване за изпълнението им на ръководителя на организацията;

- Избор на подход за идентифициране, оценяване и докладване на рисковете;

- Определяне на срокове за идентифициране, оценяване и докладване на риска;

- Анализирание и актуализиране на контролните дейности, намаляващи риска, най-малко веднъж годишно;

- Документиране на процеса по управление на риска;

- Докладване на рисковете от извършване на нарушения на нормативните актове, уреждащи бюджетната, финансово-стопанската и отчетната дейност.

Всички препоръки са фокусирани към изграждане на предпоставки за преминаване към следващата – втора и по-висока фаза на развитие и зрялост на инспекторската дейност – изграждане на високи професионални способности за ефективна контролна дейност.

Добре управляваното поемане на риск ще направи вътрешния контрол в администрацията по-икономичен, ефективен и ефикасен. Ще го превърне от последващ и наказващ в изпреварващ, което е възможност и предпоставка за постигането на устойчиво подобрене на дейността на организацията. Чрез въвеждане на риск-базиран подход при извършване на вътрешен контрол в администрацията, контролът ще се ориентира към изпълнение целите на организацията и ще го направи по-полезен. Адекватният вътрешен контрол ще осигури разумна увереност, че в процеса на изпълнението им ще бъдат постигнати общите и специфичните цели на организацията. Следователно организациите трябва да имат за задача както да идентифицират и управляват рисковете, които могат да затруднят или осуетят постигането на целите, но и да идентифицират риска и да го използват, за да насърчат подобренията.

Възприемането на подхода за риск-ориентирания контрол позволява пренасочване на контрола към потенциалните рискове за изпълнение на целите, стандартите, нормите и изискванията за изпълнение. Адекватно балансираното поемане на риск ще направи вътрешния инспекторски контрол по-икономичен, ефективен и ефикасен, и ще подобри устойчивостта на резултатите от инспекторската контролна дейност.

Използвана литература

1. Закон за администрацията. Обн. ДВ, бр. 130 от 05.11.1998 г. и изменения.
2. Асенов, А., Цв. Дилков. Бизнес риск, АИ „Д.А. Ценов”, Свищов, 2010.
3. Иванов, Г., Ив. Марчевски, Ив. Иванов. Състояние на системите за финансово управление и контрол в публичния сектор – две години след

приемането на Р България в Европейския съюз. В: Алманах от научни изследвания на СА "Д. А. Ценов", том 10, 2009.

4. Иванов, Г. Вътрешния контрол в звената от публичния сектор. АИ-Ценов. Свищов, 2003.

5. Иванов, Т. и кол. Вътрешен административен контрол върху дейността на администрацията. Анализ и доклади относно вътрешния административен контрол. "Ракурс" СД, С., 2009.

6. Методически указания във връзка с функциите и процедурите за работа на инспекторатите и взаимодействието им със специализираните контролни органи. Утвърдени със Заповед на министър-председателя № Р-93/13.12.2006 г. и изменения.

7. Насоки за въвеждането на управление на риска в организациите от публичния сектор, издадени от Министерството на финансите, С., 2007.

8. Реформите в публичния мениджмънт на страните от ОИСР, ВСУ "Черноризец Храбър", 2000.