

## РЕЛАЦИЯТА - ВЪТРЕШЕН ОДИТ, ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ

Доц. д-р Костадин Янков Марков

ВСУ „Черноризец Храбър” – филиал Смолян

4700, гр. Смолян, ул. “Перелик” № 2, България, kosi69@abv.bg

**Резюме:** В статията е извършен преглед и анализ на релацията вътрешен одит, финансово управление и контрол. Звената за одит и финансово управление и контрол са административни структури и попадат в обхвата на контролни отговорности на извършваните проверки от инспекторатите, извършващи проверки в административните структури на административната система.

**Ключови думи:** *релация, вътрешен одит, финансово управление, контрол, администрация, инспекторат, вътрешен административен контрол.*

Съпоставянето на целите и функциите на инспекторатите, структурирани в административната система, структурите за извършване на вътрешен одит и финансов контрол показва различие не толкова по отношение на обектите на въздействие, а по отношение на средствата и методите, с които се постига това въздействие. Инспекторатите са фокусирани върху поведението на административните структури и административното изпълнение на дейностите в публичния сектор в административната система. Основната цел при извършване на проверките е осъществяване на контрол на законосъобразността и качеството на

административното изпълнение и осъществяването на този контрол чрез извършване на проверки от инспекторите, работещи в инспекторатите. Звената за одит и финансово управление и контрол също са административни структури и те попадат в обхвата на контролни отговорности на извършваните проверки от инспекторатите.

Вътрешният одит и финансовото управление и контрол в административната система се явяват *алтернативен вид контрол* при осъществяването на контролната дейност в администрацията. Вътрешният одит е насочен към всички ведомства, структурирани в административната система. Негова основна цел е полза и подобряване на дейността на организациите, като преследва тази цел с независима и обективна дейност за гарантиране на доверие и консултиране. От тези позиции дейността на инспекторатите и тази на структурите за финансово управление и контрол също може да бъде обект за извършване на оценка. Извършването на тази дейност е регламентирано в чл. 5, ал. 2, на Закона за вътрешен одит в публичния сектор [1], с който се вмениява задължението за извършване на оценка на адекватността и ефективността на системите за управление и контрол. Вътрешният одит използва специфичните инструменти на одитните ангажименти за даване на увереност или даване на оценка и консултиране. От тази гледна точка вътрешният одит може, но не е задължен, да оценява и дейността на инспекторатите, структурирани в административната система.

Структурите на финансовото управление и контрол в публичния сектор са насочени към системите за финансово управление и контрол в организациите от публичния сектор [2], посочени в Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор. При финансовото управление и контрол в организациите се използват инструментите на политики и

процедури, целящи осигуряване на разумна увереност за постигане на целите на организацията. В рамката на тези политики и процедури се използват широка гама от контролни средства като:

- Разрешаване и одобряване;
- Разделяне и отговорности;
- Система за двоен подпис;
- Правила за достъп;
- Предварителен контрол за законосъобразност, който може да се извършва от финансови контрольори или други лица, определени от ръководителя на организацията;
- Осчетоводяване;
- Докладване и проверка на дейностите, включително и за ефикасност и ефективност на операциите;
- Наблюдение;
- Управление на човешките ресурси и документиране.

Посочените цели и инструменти засягат структурите на инспекторския и вътрешния одит, което дава възможност за прилагане към извършваната от тях дейност, особено при по-голяма степен на организационна самостоятелност и обособеност, показани на *фигура 1*, за взаимодействието на инспекторския контрол, вътрешен одит и финансово управление и контрол, очертани в зоните на пресичане ВО–ФК, където ВО е вътрешен одит, а ФК означава финансов контрол, и ИК–ФК, където ИК е извършваният инспекторски контрол, а ФК означава финансово управление и контрол. Сравняването на компетенциите на трите контролни системи – инспекторски контрол, вътрешен одит и финансово управление и контрол, позволява да се види зоната на тяхното сложно взаимодействие помежду им в зона А на *фигура 1*.



**Фиг. 1. Взаимодействие на инспекторския контрол, вътрешен одит и финансово управление и контрол**

В тази зона се наблюдава сложно съвместяване на функции и отговорности, осъществявани с различни инструментални контролни средства, насочени за постигане на целите на публичните организации.

Очертаната картина на взаимодействие, уредена със съществуващото законодателство, не е статична. Тази картина е динамична поради промените в средата на публично управление. Финансовият контрол в нашата страна през последните десет години претърпява три съществени промени:

- Създаденият през 1996 г. Държавен финансов контрол през 2000 г. се реструктурира в Държавен вътрешен финансов контрол.
- През 2006 г. в Държавна финансова инспекция.
- През 2006 г. се създава Вътрешният одит в публичния сектор.

Законът за вътрешния одит определя за цел на одита подпомагането на организацията за постигане на нейните цели. При извършването на вътрешния одит се предвиждат следните сфери на дейност:

- Идентификация и оценка на рисковете в организацията.
- Оценка на адекватността и ефективността на системите за финансово управление и контрол по отношение на: идентифицирането, оценяването и управлението на риска от ръководството; съответствието със законодателството, вътрешните актове и договорите; надеждността и всеобхватността на финансовата и оперативната информация; ефективността, ефикасността и икономичността на дейностите; опазване на активите и информацията и изпълнение на задачите и постигането на целите.
- Даване на препоръки за подобряване на дейностите в организацията.

Тези задачи представят одита като независима и обективна дейност за гарантиране на доверие и консултиране, насочена към подобряване на дейността на ведомството.

Законът за финансово управление и контрол цели изграждане на системи за финансово управление и контрол, включващи политики и процедури, целящи постигане на разумна увереност за постигане на целите на организацията. Тези цели се преследват чрез:

- съответствие със законодателството, вътрешните актове и договори;
- надеждност и всеобхватност на финансовата и оперативната информация;
- опазване на активите и информацията.

Съгласно разпоредбите на чл. 46, ал. 2, от Закона за администрацията[4] инспекторатите са помощен орган, пряко подчинен на министър-председателя, министрите и други администрации за извършване на административен контрол, осъществяван чрез изпълнение на съдържателни и процедурни функции.

В резултат от процеса на замяна на традиционното йерархично административно управление с т.нар. „добро управление”, със смисъл „добро ръководство” (good governance), неизбежно се променят ролята и инструментите на вътрешния инспекторски контрол. [3] По-характерни от тези промени са:

- Намаляване на „наказателния подход” в посока към по-голяма предпазливост и благоразумие при определяне на предписанията за коригиране на допуснатите отклонения от административните правила за изпълнение. Самите правила все по-често са определяни с разбиране за по-

голяма свобода на действие и предполагат по-висока зрялост на административните структури.

- Йерархично планиране на контрола, въпреки утвърждаването на плановете от ръководителите, отстъпва мястото на по-автономно и координирано гъвкаво насочване на инспекционния контрол към обекти и процеси и получаване на резултати, които не съответстват на очакванията на ръководителите, а в по-голяма степен са съобразени в приоритетите на общата изпълнителна политика или публичната реакция.

- Персоналното административно изпълнение, като качество и фокус на инспекционния контрол, постепенно се измества от насочване към организационно-системното административно управление. За пример може да се посочи следният факт: вниманието от личното корупционно поведение се пренасочва към организационно-системната податливост на корупцията.

- Преминаване от йерархично ръководство към мрежова координация и насочване на вътрешноадминистративния инспекторски контрол, извършван в административната система.

- Необходимост от нарастваща публичност на контрола и обявяване на резултатите от извършения инспекторски контрол.

- Развитие на алтернативен инспекторски контрол, включващ публично-частно партньорство при изпълнение на контролната дейност.

- Потребност от организиране на професионално обучение на действащите инспектори, извършващи вътрешноадминистративен контрол в административните структури.

- Стандартизация на инспекторската контролна дейност поради необходимостта от изграждане на гаранции за качество на извършваната инспекторска дейност.

Изведените задължения на основните контролни и одитни структури, отчитането на чуждия опит и тенденциите за развитие на вътрешния инспекторски контрол позволяват да бъдат разграничени следните два аспекта: *общ, материален или съдържателен аспект на контрола* и *количествен или процедурен аспект на контрола* и сфери на вътрешноадминистративно контролна дейност, извършвана в административната система:

*Общ, материален или съдържателен аспект на контрола*

- Цели, правомощия и отговорности;
- Принципи на вътрешноадминистративния контрол;
- Професионални изисквания към персонала, извършващ контролната дейност в административната система;
- Разработване и утвърждаване на етични норми за поведение.

*Количествен или процедурен аспект на контрола*

- Планиране на извършваната дейност, включително и за оценка на риска;
- Изпълнение на планираната контролната дейност, включително и на последващ контрол на дадените зъдължителни предписания;
- Докладване на резултатите от извършената контролна дейност;
- Информационно управление.

Началото на този сложен процес е поставено с разработването на пакет от базови *общи стандарти* – материални или съдържателни, и *процедурни стандарти* – стандарти за изпълнение на професионалната практика на вътрешноадминистративния инспекторски контрол.

Съдържащите се в стандартите изисквания към извършваната контролна дейност са предназначени да гарантират контрол и ограничаване



на рисковете за постигане на целите и задачите на административната система.

Стандартите ще позволят ясно да се разграничат инспекторските цели, задачи и специфика на дейност от тази на одита, финансовото управление и контрол или други форми на контролана дейност, извършвана в административните структури на административната система.

### **Литература**

1. Закон за вътрешния одит в публичния сектор. Обн. в ДВ, бр. 27 от 31.03.2006 г., последно изм. ДВ, бр. 110 от 30.12.2008 г.
2. Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор. Обн. в ДВ, бр. 21 от 10.03.2006 г.
3. **Aktas, B., A. Baspinar.** Transition to New System "From Inspection to Internal Odit". Turkey Case, [www.idkk.gov.tr](http://www.idkk.gov.tr)
4. Закон за администрацията. Обн. ДВ, бр. 130 от 05.11.1998 г.