



СЪЩНОСТ И ПРОЕКТИРАНЕ НА СИСТЕМАТА ЗА ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ В ОРГАНИЗАЦИИ ОТ ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Ангелина Миликина

amilikina@gmail.com

ВТУ „Т. Каблешков”

1574 София, ул. ”Гео Милев” 158, катедра „Транспортно строителство”

БЪЛГАРИЯ

Резюме: Всяка организация, която се разпорежда с бюджетни кредити и се финансира основно от бюджетни субсидии следва да има изградена оптимално функционираща система за финансово управление и контрол. От този тип организации са и висшите учебни заведения. В условията на пазарна икономика университетите се разглеждат като стопанска единица, която предлага и продава на пазара услуги – образование, образователни услуги, професионална подготовка и като резултат – развитие на заложите и способностите на индивидите. Механизмът на финансиране на университета чрез бюджетни субсидии още повече подсилва връзката между услугата, по нейните количествени показатели/брой студенти/, качеството /търсене на услугата/ и доброто финансово състояние на университета.

Ключови думи: система, финансово управление, контрол, отговорност, риск

Оптималното управление на една организация, която получава и се разпорежда с публични средства, имайки предвид сложната система на финансите, като икономически отношения във връзка и по повод паричното обръщение, включва създаване на система за финансово управление и контрол. Задължително е изграждането на такава система в организациите от публичния сектор, като първостепенни и второстепенни разпоредители с бюджетни кредити. Към второстепенните разпоредители спадат и висшите учебни заведения.

Управлението на образованието като процес и дейност е съставна част на социалното управление, в центъра на което стои човекът. Управлението пряко или косвено е адресирано към него, към социалните обединения и групи, към съответните техни институти и дейности.

Управленската дейност включва не само постигане на Държавните образователни изисквания и направляване на учебния процес с оглед доброто взаимодействие на личността с обществената среда, но и доброто финансово и стопанско управление. В условията на пазарна икономика университетите се разглеждат като стопанска единица, която предлага и продава на пазара услуги – образование, образователни услуги, професионална подготовка и като резултат – развитие на заложите и способностите на индивидите. Механизмът на финансиране на университета чрез бюджетни субсидии още повече подсилва връзката между услугата, по нейните количествени показатели/брой студенти/, качеството и /търсене на услугата/ и доброто финансово състояние на университета. Това обосновава необходимостта, на университета действително да се наложи един управленски модел,

които е базиран на теорията и практиката на стопанския мениджмънт, който ще се съобразява с особеностите и спецификата на социалния характер на образователната дейност, на образователния пазар и разпореждането с публичните финанси. Публичните финанси са пряко свързани с дейността и функцията на държавата. Като основни сфери на публичните финанси се обособяват: държавните приходи и методите за тяхното събиране, държавните разходи и тяхното управление, държавното производство на стоки и услуги и управлението на държавния бюджет.

Контролът, наред с планирането, изпълнението и действието е една от фазите в "Цикъла на Деминг". Цикълът известен и като "PDSA цикъл" показва пътя към непрекъснато усъвършенстване и последователността от подходи в управлението, в това число и финансовото за постигане на качествена реализация на поставените цели и задачи пред една организация.

Финансовият контрол представлява критично обществено отношение на субекта към обекта т.е. на контролиращия към контролирания, създаващо права и обратна информационна връзка по цялостното финансово състояние и дейност на системата за финансово управление и контрол. Тя е свързана с охрана на собствеността, правилата и спазването на финансовия ред и дисциплина по набирането, разпределението, съхраняването, разходването и ефективното управление на публичните финанси. Финансовият контрол е особен род управляваща функция, представляваща катализатор при взаимодействието на елементите, целящ да запази хомеостазиса /динамичното равновесие/ на системата. Контролът се насочва към проучване измененията на условията, които пораждат отклонение от възприетите норми, към всички нарушения на законната обоснованост във финансовата дейност на публичните организации, в това число и висшите учебни заведения, като получатели и разпоредители на бюджетни кредити/ държавни субсидии/. Финансовото управление и контрол е цялостен процес, който се преплита с всички дейности в организацията и трябва непрекъснато да се адаптира към промените.

Задачите на финансовия контрол се свеждат най-общо до осъществяване

регулярен и перманентен контрол във финансовото управление на организациите.

Целта на финансовия контрол е защита на публичните финансови интереси. Не накарняване, гарантиране и защита на комплексните интереси на държавата и обществото, съчетаването им с личните интереси и строго охраняване на публичната собственост.

Изграждането, същността и функциите на системата за финансово управление и контрол се определят от специфични нормативни актове като: Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор /ЗФУКПС/, Закон за устройството на държавния бюджет, Закон за вътрешния одит в публичния сектор/ЗВОПС/, Закон за счетоводството, Закон за държавната финансова инспекция, Закон за обществените поръчки, Кодекс на труда, Закон за независимия одит, Закон за държавния служител, данъчни закони и други. Както и съответните наредби и правилници за прилагане.

Ръководителят на организацията носи отговорност за създаването и функционирането на системата за финансово управление и контрол в съответствие със законовата рамка. Ръководителите на отделните звена носят отговорност за дейността и ФУК на ръководените от тях звена, докладват и се отчитат пред ръководителя на организацията периодично. Всички служители в организацията допринасят за функционирането на системата, съобразно функционалната си компетентност и трябва да са запознати със своята роля и отговорност.

СФУК включва политики и процедури въведени от ръководството на организацията с цел да се осигури разумна увереност, че целите и задачите пред организацията са постигнати в съответствие със следните принципи:

1.Съответствие със законодателството, вътрешните нормативни актове и договори.

2. Надеждност, точност и всеобхватност на финансово – счетоводната и оперативна информация.

3.Икономичност, ефективност и ефикасност на дейностите

4.Опазване на активите и информацията

Възприема се ново разбиране на системите за финансово управление и контрол като интегрирана рамка, включваща пет взаимно свързани елемента: **контролна среда, управление на риска, контролни дейности, информация, комуникация и мониторинг**. По този начин контролът не се изчерпва само с финансовия, а се прилага във всички аспекти в дейността на организацията. Елементите като цяло са приложими за всички организации от публичния сектор. Ръководителят на всяка организация използва индивидуален подход при прилагането на елементите на вътрешния контрол в зависимост от спецификата на самата организация: организационната и структура, средата, в която се извършват дейностите, обемът и сложността на самите дейности, степента на регулираност и други.

I. Контролна среда

Контролната среда е базисният елемент за развитието на всички останали елементи от вътрешния контрол. Тя определя основополагащите ценности в организацията и оказва влияние върху отношението на служителите към вътрешния контрол. Контролната среда включва:

1. Лична почтеност и професионална етика на ръководителя и служителите в организацията. Всяка организация трябва да има утвърден етичен кодекс и всички служители трябва да са запознати с него. Да има изградена система за наблюдение за прилагането му и механизъм за установяване и докладване на нарушенията. В повечето случаи нарушения на етичния кодекс не са наблюдавани, нито установявани, което показва че съществуването му е само проформа.

2. Управленска философия и стил на работа. Всеки ръководител има различна философия, подход и стил на работа, чрез който демонстрира и насърчава компетентността, етичното поведение и непрекъснатата подкрепа за вътрешния контрол. Личната ангажираност и пример на ръководителя определят “тона на върха” и стимулират служителите съзнателно да

спазват установените процедури по контрола. Това предполага ръководителят да подкрепя вътрешния контрол, да въведе ясни и адекватни правила и процедури и да наблюдава прилагането им, като провежда редовни срещи с оперативните ръководители.

3. Организационна структура.

Тя представлява рамката, в която се планират, изпълняват, контролират и отчитат дейностите на организацията. Структурата осигурява разпределение на отговорностите, подходяща йерархия и ясни правила и система за делегирането на правомощия, права, задължения и ясни нива на докладване.

Организационната структура трябва да се познава от всички служители и да им помага да разберат връзките между отделните елементи /звена/ и собственото им място в организацията. При функционално изградена администрация може да се развие модел на работните процеси, който трябва да показва мястото на всяко звено в развитието на дейността.

4. Политики и практики по управление на човешките ресурси.

Те обхващат подбора, назначаването, обучението, атестирането, повишаването в длъжност и заплащането на положения труд и са важна част от контролната среда. Всяка организация трябва да приеме специфични, приложими за нея политики, правила, процедури съобразени със съответната нормативна уредба относно подбора, назначаването, оценката, обучението, определяне на възнаграждението и стимулирането на персонала. Да определи ясни критерии за подбор, оценка и повишаването в длъжност. Едновременно с това да предвиди санкции при нарушение на установените правила и процедури. В съответствие с принципите за изграждане на СФУК политиките трябва да осигуряват: прозрачна процедура за подбор и назначаване на служители, подходящи критерии и изисквания за квалификация, професионален опит, и компетентност. Компетентността е съвкупност от знания, умения и способности за изпълнение на служебните задължения, произтичащи от целите на организацията и от конкретно заеманата длъжност. Основно изискване е извършване на периодични анализи относно изискваните се знания и

умения за всяка длъжност, въз основа на които да се разработват периодични планове за обучение на служителите. Процедурите по управление на човешките ресурси трябва да съдържат система за оценка на изпълнението, която да насърчава професионалното развитие на служителите, да предвижда възможности за повишения, респективно и за наказания, система за ротация на служители, система за санкциониране, която да дава ясна представа за отношението на ръководителя на организацията, към нарушенията на установените правила и липсата на толерантност към подобно поведение. Вътрешните нормативни актове, които могат да се утвърдят тук са: Правила за работна заплата, Правила за подбор и назначаване на персонал, Правила за условията и реда за разходване на средства за допълнително материално стимулиране на служителите и други. Вътрешните правила не трябва да преповтарят нормативни изисквания, а да ги доразвиват, съобразно особеностите на организацията и да възлагат осъществяването на описаните в тях дейности на конкретни длъжностни лица или структурни звена.

II. Управление на риска

Управлението 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. Организациите от публичния сектор са изправени пред различни видове рискове, които могат да повлияят върху постигането на техните цели. Рисковете могат да бъдат:

1. Външни рискове.

- законодателство- Законодателните промени могат да предизвикат промяна в обхвата на запланиваните действия или да наложат ограничителни мерки;

- икономика и пазар – въздействието на инфлационните процеси, засилването на конкуренцията могат да имат неблагоприятен ефект върху плановете на организацията;

- политика – смяната на правителството може да доведе до промяна в целите на организацията.

2. Финансови рискове.

- бюджетни – недостиг на ресурси за предприемане на необходимите действия или невъзможност за тяхното управление и контрол

- измами или кражби – те водят до загуба на публични активи, разполагаемите ресурси се оказват недостатъчни за да осигурят желаните превантивни действия;

- финансови задължения- неизплатените задължения водят до търсене на отговорност от организацията за причинени вреди на трети лица;

3. Рискове на дейността.

- оперативни – поставяне на непостижими цели, не поставяне на никакви цели, не съответстващо изпълнение;

- информация – неточната информация като важен ресурс може да доведе до вземане на управленски решения без наличието на съответните познания;

- репутация – лоша репутация и последиците от нея;

- нововъведения – не са използвани възможностите за нововъведения или въвеждане на нови подходи без необходимата оценка на риска;

4. Рискове при човешките ресурси.

- компетентност и етика – недостиг на квалифицирани служители, неспазване и прикриване на етичните норми за поведение;

- здравословни и безопасни условия на труд- не осигуряване на тези условия или пренебрегването им.

При изграждането на система за управление на риска се вземат предвид някои основни фактори:

- всеки модел за управление на риска трябва да бъде приспособен към спецификата на организацията;

- ключов фактор е разбирането и ангажираността на ръководството и служителите. Служителите трябва да бъдат мотивирани и убедени, че трябва да участват в процеса на управление на риска при условие, че разполагат с необходимия капацитет и ресурси;

- утвърждаването на стратегия за управление на риска е собствена отговорност на ръководителя на организацията;

- ръководителя на финансов отдел осъществява преглед на предприетите действия, съветва и докладва на ръководителя

на организацията в кои области трябва да се извършат подобрения;

III. Контролни дейности

Контролните дейности са следствие от извършената оценка на риска. Те представляват правила, процедури и действия насочени към намаляване на рисковете за постигане целите на организацията и допринасящи за изпълнение на решенията на ръководителите. Контролните дейности трябва да са подходящи, да функционират в съответствие с целите, да са ефективни по отношение на разходите, да са изчерпателни и разумни. Тези дейности се прилагат във всички функции, процеси и на всички нива в 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 е по-скъпо и по-неефективно.

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

Примери за контролни дейности:

1. Разделяне на отговорностите – с цел минимизиране на рисковете от грешки, нередности и нарушения и тяхното не разкриване, ръководителите трябва да въведат правила, съгласно които за осъществяването на ключови етапи или дейности отговаря конкретен служител. За да се гарантира

наличието на ефективни проверки и баланс, при извършване на операцията отговорностите трябва да се разделят по начин, който не позволява на един служител едновременно да има отговорност по разрешаване, изпълнение, осчетоводяване и контрол.

2. Система на двоен подпис – това система при която при поемане на всяко финансово задължение или извършване на плащане се осъществява полагането на подписите на ръководителя на организацията и главния счетоводител.

3. Предварителен контрол - това е превантивна контролна дейност, при която съответните решения преди извършването на действия се съпоставят с изискванията на приложимото законодателство с оглед тяхното спазване. Целта на предварителния контрол е да предостави на ръководителя разумна увереност за вземане на управленските решения в съответствие с приложимото законодателство. Той се извършва непосредствено преди полагане на подписа от ръководителя. Ръководителят определя с вътрешни правила реда и начина за осъществяване на предварителен контрол в организацията от финансов контролор.

4. Процедури за пълно, точно, вярно и своевременно осчетоводяване на всички стопански операции – това е най – важната контролна дейност и се осъществява от главния счетоводител. Процедурите се разработват в съответствие със Закона за счетоводството, индивидуалния сметкоплан, сметкоплана на бюджетните предприятия, Националните счетоводни стандарти и други. С тях се цели информационното съдържание на всяка стопанска операция да се отрази в счетоводния документ в строго определен момент, с определен обем и задължителни реквизити. Ръководителят трябва да е сигурен, че данните от различни документи и източници се съпоставят за установяване на съответствие. Например: счетоводните записвания по банковите сметки, се съпоставят със съответстващите банкови извлечения, проверява се съответствието на салдата. Трябва да е сигурен, че всички счетоводни документи се осчетоводяват своевременно, вярно и точно, така че месечните и годишни счетоводни отчети и

справки да съдържат вярна информация, което е в основата на вземане на правилни управленски решения, от които произтичат финансови последици.

5. Процедури за наблюдение – ръководителите въвеждат процедури за наблюдение, като част от рутинния оперативен контрол. Те осъществяват ежедневно от непосредствените ръководители върху възлагането на работата и изпълнението и, като това не намалява собствената им отговорност за изпълнението на работата.

6. Други – антикорупционни процедури, правила за достъп на активи и информация, за дейности свързани с информационните технологии, правила за управление на човешките ресурси, процедури по архивиране и съхраняване на информацията и много други.

IV. Информация и комуникация

Всяка организация от публичния сектор, в съответствие с определените и функции и поставени цели, създава, обработва, използва, съхранява и предоставя информация. Информацията е основа за осъществяване на комуникация, необходима за ефективно изпълнение на възложените задължения. Информацията е съвкупността от данни относно събитията, които имат значение за осъществяване на дейността на организацията. Тя е необходима на всички нива на дейност. Ръководителите трябва да въведат подходящи информационни системи, които да дават възможност за вземане на правилни управленски решения, за адекватно изпълнение на задълженията и за изготвяне на навременни и достоверни доклади относно дейността. Информационната система трябва да идентифицира, събира и разпространява информация, която позволява на всяко длъжностно лице да изпълнява задълженията си, едновременно с това да осигурява своевременно запознаване на служителите с точни, конкретни, актуални и систематизирани указания и разпореждания във връзка с техните задължения. Предоставяната информация трябва да бъде:

- своевременна – времето на създаването и съпътства възникването на събитието, което отразява;
- уместна–относима към съответната дейност;
- актуална– последната налична информация;
- точна–съдържаща действителните количествени и стойностни параметри;
- вярна–отразява обективно фактите и обстоятелствата;
- достъпна – получавана от потребителите, на които е необходима;

Комуникацията е двупосочно движение на информацията в права и обратна посока по всички информационни канали в организацията по хоризонтала и по вертикала. Нейната цел е да повиши осведомеността и така да подпомогне постигането на целите на организацията. Комуникацията има важна роля в управлението и контрола на дейностите и ръководителят следва да осигури подходящи процедури, правила и условия за вътрешна и външна комуникация.

V. Мониторинг.

Системите за вътрешен контрол трябва да се наблюдават, за да се гарантира, че механизмите на контрол функционират според изискванията и че се променят и актуализират по подходящ начин при промени в условията. Такава гаранция може да се даде чрез оценяване качеството на работа на системата във времето. Мониторингът е цялостен преглед на дейността на организацията, който има за цел да предостави увереност, че контролираните дейности функционират според предназначението си и остават ефективни във времето. При осъществяване на мониторинга ръководителят следва да обърне внимание на състоянието на ФУК и постигнатите цели. Това се осъществява чрез въвеждане на процедури за текущ мониторинг, които се извършва непрекъснато в реално време. Специални ad hoc оценки, които се извършват след събитията и техният обхват и честота зависят от оценката на риска. Важна част от мониторинга са политиките и процедурите, които гарантират подходящо и своевременно реагиране на констатираните недостатъци и нарушения.

NATURE, CHARACTERISTICS AND ANALYZE OF THE FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL SYSTEMS IN ORGANIZATIONS OF PUBLIC SECTOR

Angelina Milikina

amilikina@gmail.com

VTU "T.Kableshkov"

1574 Sofia, str. "Geo Milev"158, chair „Transport building”

Key words: system, financial management, control, responsibility, risk

Abstract: Each organization, that manage public loans and subsidies , should have high quality financial management and control system. The high School included in the same group organizations. In condition of the market economy high School are economy units, that selling special services. Financial mechanism in the high School require strong relations between quantity and quality of services and good financial condition.