

INTERNAL FINANCIAL CONTROL IN THE PUBLIC SECTOR - NORMS, CONTRACTORS, SCOPE¹

Abstract: Public sector spending has always been monitored. The sensitivity of the society to the results of the management of public funds puts new commitments to the control and monitoring in the reporting of the expenses and the implementation of the activities by public organizations.

Internal financial control in the public sector is mandatory and is carried out on the basis of two main normative documents - the Law on Financial Management and Control in the Public Sector (LFSA) and the Law on Internal Audit in the Public Sector (LSPS).

The distinction between the two types of internal control is not only based on their legal regulation, but also on the requirements for persons, scope, form and moment at which it is carried out.

Often, in the presence of different internal control bodies, it is assumed that their functions overlap and thus maintain an unnecessary control apparatus.

Author information:

Denitsa Zagorcheva

PhD

at Konstantin Preslavsky – University of Shumen

✉ d.zagorcheva@shu.bg

🌐 Bulgaria

Keywords:

Financial control, public sector, types of financial control

Разходването на средства от публичния сектор винаги е било обект на наблюдение. Чувствителността на обществото към резултатите от управлението на публични средства, поставя нови ангажименти пред контрола и мониторинга при отчитането на разходите и изпълнението на дейностите от публични организации.

Вътрешният финансов контрол в публичния сектор е задължителен и се осъществява на база два основни нормативни документа – Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС) и Закон за вътрешния одит в публичния сектор (ЗВОПС).

Разграничаването на двата вида вътрешен контрол не се основава само на правния им регламент, но и на изискванията към лицата, обхвата, формата и момента, към който се осъществява.

Често пъти при наличието на различни вътрешни контролни органи се приема, че функциите им се припокриват и по този начин се поддържа излишен контролен апарат.

Финансовият контрол, прилаган по ЗФУКПС и вътрешния одит по ЗВОПС се упражняват от различни лица в организацията, имат различни функции, прилагат различни контролни/одитни процедури, имат различен обхват.

¹ Докладът е частично финансиран по проект с вх.№ РД-08-93 от 28.01.2020 г. на тема: Икономика 2020: национални приоритети и стратегии“, финансиран по НИХТД на ШУ „Епископ Константин Преславски“

Основни характеристики на вътрешния контрол/одит в публичния сектор

характеристики	ЗФУКПС	ЗВОПС
Нормативен документ	Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор	Закон за вътрешния одит в публичния сектор
Приложимост на закона	От м. март 2006 г.	От м. март 2006 г.
Отговорни лица по закона	Ръководител на публичната организация	Ръководител на публичната организация
Изпълнители	Финансови контрольори	Вътрешни одитори
Вътрешен нормативен акт	СФУК	Годишен одитен план и одитен план за всеки одитен ангажимент
Изисквания към изпълнителите	Няма определени изисквания	Изискване за сертификат като вътрешен одитор
Изисквания за правоспособност	Няма определени изисквания	Публичен регистър на одиторите
Задължение за провеждане на контрол по закона	Задължително за всички публични организации	Определени са със закона организациите, които са задължени /чл.12, ал.2/
Прилагане	Постоянно	При възлагане

При хармонизиране на законодателството с европейските норми, непосредствено преди присъединяването на държавата ни към Европейския съюз, бяха направени редица промени в съществуващата законова база. Контролът в публичния сектор беше основна позиция, която попадна в прегледа за промени. Така действащите норми по управление и контрол на публичните организации бяха отменени и заместени с нови. Така режимът на влизане в действие на двете основни норми, рекламентиращи вътрешният контрол и одит в публичния сектор съвпадна.

Вътрешен контрол съгласно Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор²

Вътрешен контрол по закона за финансово управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС) следва да провеждат всички организации в публичния сектор. Закона разширява разбирането за организациите в публичния сектор като включва:

- бюджетните организации по смисъла на Закона за публичните финанси³, както и общинските предприятия по смисъла на Закона за общинската собственост⁴;
- организациите, разпореждащи се със средства, гарантирани от Република България;
- организациите, разпореждащи се със средства по фондове и програми от Европейския съюз;
- държавните предприятия от Търговския закон⁵;

² Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор, обнародван с ДВ бр. 21 от 10.03.2006 г., последно изменен и/или допълнен с ДВ бр.13 от 12.02.2019 г.

³ Закон за публичните финанси, обнародван с ДВ бр. 15 от 15.02.2013 г., последно изменен и/или допълнен с ДВ бр.91 от 14.11.2017 г.

⁴ по чл. 62, ал. 3 от Закона за общинската собственост, обнародван с ДВ бр. 44 от 21.05.1996 г., последно изменен и/или допълнен с ДВ бр.94 от 29.11.2019 г.

⁵ Търговски закон, обнародван с ДВ бр. 48 от 18.06.1991 г., последно изменен и/или допълнен с ДВ бр.83 от 22.10.2019 г.

- търговските дружества, включително лечебните заведения, с над 50 на сто държавно и/или общинско участие в капитала.

ЗФУКПС Законът определя финансовото управление и контролът като цялостен процес, който следва да се провежда по правила и процедури от Системите за финансово управление и контрол в отделните организации.

Целта на Системите за финансово управление и контрол (СФУК) е да се осигури разумна увереност, че целите на организациите са постигнати чрез:

- 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.

Контролните дейности по СФУК се осъществяват от финансови контролори, назначени в публичните организации. Основните процедури на системите за финансово управление и контрол са:

- процедури по делегиране на правомощия;
- процедури по предварителен контрол;
- процедури по текущ контрол на изпълнението;
- процедури за наблюдение, докладване и проверка на дейностите;
- процедура по документиране, архивиране и съхранение на информацията.

Тези процедури са основа за законосъобразно, целесъобразно и ефективно използване на финансовите ресурси във всяка публична организация.

Провежданият контрол по отделните процедури има строго определен алгоритъм, форма на документиране, докладване, отчитане на констатациите и становище на проверяващото лице.

Разходването на публични средства не може да се разглежда като едностранен акт, а като процес в няколко етапа⁶:

- наличие на потребности;
- планиране на разходите;
- определяне на източниците на финансиране;
- правна и финансова проверка на разхода;
- мониторинг и отчитане.

Финансовият контрол по СФУК се осъществява на всеки етап. Към предварителния контрол се включват първите три етапа. Правната и финансова проверка на разхода се разглежда като текущ или оперативен контрол, а мониторинга и отчитането – като последващ контрол.

Финансовият контрол, провеждан по ЗФУКПС е задължителен за прилагане от всички организации, институции и предприятия в публичния сектор, включително и търговски дружества и организации, когато се финансират с публични средства или средства от Европейския съюз.

⁶ Загорчева, Д., Пътеводител на системата за финансово управление и контрол, УИ Епископ Константин Преславски, Шумен, 2019, с.11

Осъществяването на финансов контрол не изисква изрично или допълнително възлагане, а се осъществява постоянно на база утвърдената Система за финансово управление и контрол.

Вътрешен одит съгласно Закон за вътрешния одит в публичния сектор⁷

Одитната дейност като форма на контрол има своята специфика. В широк смисъл контролът е насочен към установяване на съответствие/несъответствие с приетите норми и изисквания. Одитната дейност се приема като форма на контрол. Одитната дейност има определена цел, обхват и се провежда по определена процедура.

Вътрешният одит е независима и обективна дейност за предоставяне на увереност и консултиране, предназначена да носи полза и да подобрява дейността на организацията.

Вътрешният одит се осъществява в съответствие с международните стандарти за професионална практика по вътрешен одит, Етичен кодекс на вътрешните одитори и при спазване на следните принципи:

- независимост и обективност;
- компетентност и професионална грижа;
- почтеност и поверителност.

Вътрешният одит подпомага организацията за постигане на целите и, като:

- 1) Идентифицира и оценява рисковете в организацията;
- 2) Оценява адекватността и ефективността на системите за финансово управление и контрол по отношение на:
 - идентифицирането, оценяването и управлението на риска от ръководството на организацията;
 - съответствието със законодателството, вътрешните актове и договорите;
 - надеждността и всеобхватността на финансовата и оперативната информация;
 - ефективността, ефикасността и икономичността на дейностите;
 - опазването на активите и информацията;
 - изпълнението на задачите и постигането на целите;
- 3) Дава препоръки за подобряване на дейностите в организацията.⁸

Съществена характеристика на вътрешния одит, е че той осъществява контрол и върху изпълнението на дейностите по Системите за финансово управление и контрол и в частност върху контролната дейност, упражнявана от финансовия контролор.

Одитът, провеждан по реда на ЗВОПС се осъществява от лица, към които има специални изисквания: наличие на сертификат за вътрешен одитор в публичния сектор, професионален опит, да са включени в публичния регистър на одиторите.

Одитите по ЗВОПС се осъществяват на база Годишен план и индивидуални одитни планове за всеки отделен одитен ангажимент, който включва: обхват, цели, времетраене и разпределение на ресурсите за изпълнение на ангажимента. В тази връзка можем да определим, че вътрешните одити нямат постоянен характер, а са ограничени с плана по одитния ангажимент.

Обхвата на одитните ангажименти включва: одит на системите, одит за съответствие, одит на изпълнението, финансов одит, одит на информационните системи и технологии и преглед на състоянието.

⁷ Закон за вътрешния одит в публичния сектор, обнародван с ДВ бр. 27 от 31.03.2006 г., последно изменен и/или допълнен с ДВ бр.100 от 20.12.2019 г.

⁸ Чл.2,чл.3, чл.4 от Закон за вътрешния одит в публичния сектор, обнародван с ДВ бр. 27 от 31.03.2006 г., последно изменен и/или допълнен с ДВ бр.100 от 20.12.2019 г

Със Закона за вътрешния одит в публичния сектор са определени публичните организации, които задължително следва да включат в структурата си звено за вътрешен одит или вътрешни одитори.

Днес все повече нараства интереса на обществото към резултатите от контролната и одитната дейност. Това поставя по-високи изисквания към лицата, които осъществяват контрола, но и към ръководителите на организациите в публичния сектор, относно осигуряването на контролните дейности и мониторинга върху резултатите.

References:

1. Zagorcheva, D., (2019) Patevoditel na sistemata za finansovo upravlenie i kontrol. UI Episkop Konstantin Preslavski, Shumen
2. Zakon za finansovoto upravlenie I control v publichniq sector, obnarodvan s DV br. 21 ot 10.03.2006, posledno izmenen i/ili dopylnen s DV br. 13 ot 12.02.2019
3. Zakon za publichните finansi, obnarodvan s DV, br.15 ot 15.02.2013, posledno izmenen i/ili dopylnen s DV br. 91 ot 14.11.2017
4. Tyrgovski zakon, obnarodvan s DV, br. 48 ot 18.06.1991, posledno izmenen i/ili dopylnen s DV br. 83 ot 22.10.20