



## О Б Щ И Н А Р О М А Н

3130 гр. Роман, бул. Христо Ботев № 132-136  
тел. 09123/20 64, факс 09123/2349  
e-mail: [roman@roman.bg](mailto:roman@roman.bg) web: [www.roman.bg](http://www.roman.bg)

---

### ЗА П О В Е Д

№ *1488*.....

Гр. Роман, ...*27.10*.....2020 г.

На основание чл. 44, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация и във връзка със Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор

### У Т В Ъ Р Ж Д А В А М:

Системи за вътрешен контрол в Община Роман

Настоящите Системи за вътрешен контрол да бъдат сведена до знанието на всички служители в общинска администрация Роман за сведение и изпълнение и гл. специалист ПГ за приложение.

Контрол по спазването и изпълнението на Системите за вътрешен контрол в община Роман възлагам на Виолета Кътова - Финансов контрольор в Община Роман.

**ВАЛЕРИ РОЛАНСКИ**

*Кмет на Община Роман*

*Заличени обстоятелства на*  
*основание чл. 23 от ЗЗЛД*



## **О Б Щ И Н А Р О М А Н**

3130 гр. Роман, бул. Христо Ботев № 132-136  
тел. 09123/20 64, факс 09123/2349  
e-mail: [roman@roman.bg](mailto:roman@roman.bg) web: [www.roman.bg](http://www.roman.bg)

---

### **СИСТЕМИ ЗА ВЪТРЕШЕН КОНТРОЛ**

**В**

**ОБЩИНА РОМАН**

**2020 г.**

## **I. ВЪВЕДЕНИЕ**

### **1. Предпоставки за въвеждане системите за вътрешен контрол**

Законът за финансово управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС), приет през 2006 г., въведе модела на вътрешен контрол, осъществяван чрез системи за финансово управление и контрол, интегрирани в дейността на организациите от публичния сектор и имащ за цел да подпомогне постигането на целите на организациите. Със ЗФУКПС се въведоха изискванията за осъществяване на финансовото управление и контрол при спазване на принципите за законосъобразност, добро финансово управление и прозрачност, чрез взаимосвързаните елементи, базирани на Интегрираната рамка за вътрешен контрол – COSO.

### **2. Съответствие с модела COSO**

Настоящите Системи за вътрешен контрол (СВК) в община Роман, отговарят на една от основните цели в Стратегията за развитие на Вътрешния контрол в публичния сектор на Република България 2018-2020 г.

Системите за вътрешен контрол имат за цел да отговорят на редица нови предизвикателства и нужди, сред които:

- Глобализацията и нарасналата сложност на законите, правилата, наредбите и стандартите;
- Настъпилите промени в икономическата и бизнес средата;
- Нуждата от подобряване на отчетността, включително нефинансовата отчетност и отчетността, насочена към външни за организацията субекти;
- Повишаване очакванията към компетентността и отговорността на служителите;
- Повишените очаквания за предотвратяване и разкриване на измами;
- Използването на все по-развиващите се технологии.

Основните промени, които настъпват се проявяват в няколко посоки, както следва:

Въвеждат се фундаментални понятия, идеи и принципи, които произтичат от петте компонента и са необходими за адаптиране на контролите към планираните промени и непредвидени обстоятелства, за поддържането им в синхрон с дейностите за осигуряване на ефективен вътрешен контрол;

- Допълнително е пояснена ролята и важността на целеполагането и се потвърждава значението на формулирането на ясни и измерими цели за наличието на адекватни и ефективни СВК.
- Въвежда се промяна по отношение на начина на докладване на информацията вътре и извън организацията;
- Принципите поставят по-голям акцент върху индивидуалната компетентност и отговорност (отчетност) на всички служители и ръководството предвид съответната им роля за постигане на целите и за ефективен вътрешен контрол.

### **3. Съответствие с принципите на Трите линии на защита**

Моделът на трите линии на защита отчита факта, че в организациите съществуват различни функции на контрол и управление на риска, които следва да работят координирано, с ясно дефинирани отговорности, без припокриване или наличие на пропуски в съвместната им дейност.

**Първата линия на защита** е отговорността на оперативното ръководство в Общината в качеството им на собственици на риска да осигурят и следят прилагането на вътрешните контроли в Общината. По този начин редовите ръководители в Общината са отговорни за управлението на риска. Част от първата линия са и редовите служители, отговорни за прилагането на контролите.

**Втората линия на защита** е изпълнението на функциите по управление на риска, съответствие, мониторинг и подпомагане на контролите от първата линия на защита. Част от втората линия са:

- Специалистите по управление на риска, които не са собственици на рисковете, но подпомагат управлението на риска;
- Служителите отговорни за оценката и контрола на съответствието с нормативните изисквания (законосъобразност);
- Специалистите по финансово управление и финансов контрол.

**Третата линия на защита** обхваща функциите и отговорностите на вътрешния одит (няма звена за вътрешен одит в Общината).

Моделът на трите линии на защита има няколко важни аспекта:

### **1. Повишаване на ефективността и добавяне на стойност чрез адресиране на нуждите на различните заинтересовани страни**

За да се гарантира ефективността на вътрешния контрол в Общината, трябва да са налице ясни роли и отговорности в рамките на трите линии на защита, които да са съсредоточени върху нуждите на конкретните заинтересовани страни. Такива са оперативното и политическо ръководство на Общината, регулаторните органи и гражданите. Вътрешният контрол е ефикасен, ако е насочен към нуждите на всички заинтересовани страни.

Същевременно разкриването на информация пред външни заинтересовани страни е предизвикателство пред Общината, но това може да представлява риск за нивата на доверие между лицата, отговорни за вътрешния контрол и висшето ръководство. От друга страна, организациите от публичния сектор работят с публични средства, така че принципите на прозрачност спрямо гражданите са валидни и следва да се прилагат. В тази връзка разкриването на информация трябва да бъде балансирано и да отчита свързаните рискове.

### **2. Повишаване на ефикасността чрез сътрудничество и координация**

С цел да бъде избегнат свръх контролът, е важно всички участници във и извън Общината да си сътрудничат и да съществува подходяща координация между тях. Това е от съществено значение, за да се избегне припокриване на различните линии на защита и за да се гарантира, че всяка линия на защита добавя стойност по отношение на резултата от предишната. Това допринася и за ограничаване на възможните пропуски, при които отговорностите не са ясно определени и важни действия не се извършват.

### **3. Адаптиране към големината и спецификата на организацията**

Системата на вътрешния контрол в публичния сектор трябва да бъде адаптиран към големината и развитието в областта на вътрешния контрол на организациите от публичния сектор. Специфичните особености на всяка организация изискват гъвкава интерпретация на правилата, като например малките организации нямат ресурси да разделят управлението на риска между различни участници и линии на защита. Вътрешният контрол в публичния сектор не е статична система и трябва да се развива, като непрекъснато взема предвид новите нужди и изисквания.

Настоящите Системи за вътрешен контрол са предназначени за:

- Ръководителите на Общината и те носят отговорност за функционирането на вътрешния контрол, в съответствие със ЗФУКПС и съобразно спецификата на дейността на организацията;
- Ръководителите на звената в Общината, които носят отговорност за вътрешния контрол в ръководените от тях звена се отчитат пред горестоящия ръководител;
- Всички служители в Общината, които допринасят за осъществяване на вътрешния контрол, съобразно функционалните си компетентности трябва да са запознати със своята роля и отговорности по отношение на СВК.

## **II. СЪЩНОСТ НА ВЪТРЕШНИЯ КОНТРОЛ (ФИНАНСОВОТО УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ)**

Законът за финансово управление и контрол в публичния сектор въвежда дефиниция за ФУК, която съответства на определението за вътрешен контрол от Интегрираната рамка COSO и се използва и в Указанията на ИНТОСАЙ за прилагане на стандартите за вътрешен контрол в публичния сектор.

### **Дефиниция съгласно ЗФУКПС**

Финансовото управление и контрол е цялостен процес, интегриран в дейността на организациите, осъществяван от ръководството и служителите им.

Финансовото управление и контрол се осъществява чрез системи за ФУК, включващи политики, процедури и дейности, въведени от ръководството на организациите, с цел да се осигури разумна увереност, че целите на организациите са постигнати чрез:

- 1) съответствие със законодателството, вътрешни актове и договори;
- 2) надеждност и всеобхватност на финансовата и оперативната информация;
- 3) икономичност, ефективност и ефикасност на дейностите;
- 4) опазване на активите и информацията;
- 5) предотвратяване и разкриване на измами и нередности, както и

предприемане на последващи действия.

Предвид съответствието на рамката на вътрешния контрол в публичния сектор у нас с Интегрираната рамка по вътрешен контрол COSO изразът Системи за финансово управление и контрол (СФУК), използван в ЗФУКПС е аналогичен на изразите „Вътрешен контрол“ (ВК) и „Системи за вътрешен контрол“ (СВК).

Разпоредбите на ЗФУКПС потвърждават, че изискванията на закона не се отнасят единствена до финансовия аспект от дейността на организацията (поемане на задължения и извършване на разходи), а до всички дейности на организацията и решенията на нейното ръководство. **Изразите вътрешен контрол и системи за вътрешен контрол са аналогични на законовия израз СФУК и не му противоречат.**

Вътрешният контрол съдържа няколко основополагащи концептуални аспекта, които трябва да бъдат разбрани, за да се осигури адекватно и ефикасно прилагане на СВК, които са останали константна величина във времето.

Вътрешният контрол е процес, осъществяван от всички служители в Общината, насочен към постигане на отделни, но свързани помежду си категории от общите цели на равнище „община“.

### **Условия за ефективни Системи за вътрешен контрол**

Ефективните СВК осигуряват разумна увереност, че целите на Общината се постигат. За да бъдат СВК ефективни, следва да са налице няколко изисквания. На първо място се изисква всеки от петте елемента на СВК и съответните им компоненти да присъстват и функционират. На второ място се изисква петте елемента да работят заедно и по интегриран начин. Във връзка с отговорността на ръководството на Общината да определи дали СВК са ефективни, то трябва да прецени дали всеки от елементите и съответно компонентите присъстват и функционират заедно.

Елементите на СВК работят, ако и петте елемента, функционирайки заедно, намаляват до приемливо ниво риска от непостигане на дадена цел.

При установяване на нередности и измами, в т.ч. конфликт на интереси, Общината докладва и по законовия ред и същевременно анализира причините, довели до установените нередности и измами, като предприема нужните корективни мерки, в това число за подобряване на СВК (ако е необходимо).

## **III. ЦЕЛЕПОЛАГАНЕ И ВРЪЗКИ МЕЖДУ ЦЕЛИТЕ И СВК**

Системите за вътрешен контрол са предназначени да осигурят разумна увереност, че целите на Общината ще бъдат постигнати. Определянето и постигането на целите на Общината е отговорност на ръководството – част от управленската отговорност.

С оглед значението на целеполагането за управлението на средствата по законосъобразен, икономичен, ефикасен и ефективен начин и за ефективността на СВК, ръководството следва да прилага следните изисквания:

- целите следва да се организирани в ясна йерархия – стратегически цели, оперативни цели, подцели на ниво административно звено. Те трябва да се обвързани помежду си, като всяко ниво допринася за постигане на целите от по-горно ниво;
- целите трябва да са ясни, конкретни, измерими и обезпечени с ресурси, които са определени по вид, размер и източник;
- за да са измерими, целите трябва да бъдат придружени с индикатори за изпълнение, с определени изходни нива и целеви нива, които могат да бъдат измерени;
- да бъдат обезпечени с ресурси, всички цели, които се съдържат в стратегически или друг планов документ на Общината следва да бъдат взети предвид при процеса на бюджетирание;
- целите трябва да са комуникирани ефективно на всички нива в общината, така че всеки служител да ги познава и да разбира своята отговорност.

#### **IV. ЕЛЕМЕНТИ НА ВЪТРЕШНИЯ КОНТРОЛ**

##### **1. Контролна среда**

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

Според COSO 2013 контролната среда се влияе от различни вътрешни и външни фактори, включително историята, ценностите, средата както и конкурентната и регулаторна среда на организацията. Тя се определя от стандартите, процесите и структурите, които ръководят служителите на всички нива при изпълнение на техните отговорности за вътрешен контрол и вземане на решения за постигане целите на организацията.

Контролната среда създава дисциплината, която е основа за оценката на рисковете, застрашаващи постигането на целите, извършването на контролни дейности, използването на информационни и комуникационни системи и провеждането на мониторингови дейности.

##### **1.1. Лична почтеност и професионална етика на ръководството и служителите в организацията**

Ръководството и служителите на Общината трябва да се ръководят и да демонстрират лична почтеност и професионална етика при вземането на решения и осъществяването на дейността си. Те следва да осъзнават, че придържането към тези ценности може да подпомогне организацията да постигне целите си. Личната ангажираност и примерът на ръководството (тонът на върха) при определяне на ценностите, философията и стила на работа имат водеща роля за почтеността и етичните ценности на общината.

##### **Основни изисквания**

По отношение на личната почтеност и професионалната етика Общината е длъжна да прилага следните изисквания:

- Ръководството на общината трябва ясно да формулира етичните ценности на организацията, в това число по отношение на морални, социални, екологични и други относими въпроси.
- Общината трябва да има утвърден Етичен кодекс или Кодекс за поведението на служителите, и всички служители трябва да бъдат запознати с него и да го прилагат.
- Да се изгради система, базирана на конкретна писмена процедура за наблюдение и прилагането на Етичния кодекс или Кодекса за поведението и оценяване на отклоненията от него.
- Системата за наблюдение за прилагането на Етичния кодекс или Кодекса за

поведение трябва да включва механизъм за установяване и докладване на нарушенията, предприемане на последващи мерки и запознаване на всички в общината с предприетите мерки.

### **1.2. Управленска философия и стил на работа на ръководството**

Както е описано по отношение на предходния компонент на контролната среда, управленската философия и стил на работа на ръководството (тонът на върха) са ключови за определяне и поддържане на личната почтеност и професионалната етика на ръководството и персонала на общината. Управленската философия и стил на работа са основа за функционирането на цялата система за вътрешен контрол. Без силно и убедително ръководство, поддържането на устойчиво ниво на вътрешен контрол и разбирането на процеса по управление на риска са под въпрос, контролните дейности могат да бъдат неправилно дефинирани или да не бъдат прилагани, информацията и комуникацията може да не подпомага ефективно изпълнението на дейностите и обратната връзка от мониторинга да не бъде взета предвид или да не бъдат предприети действия.

Позитивното отношение на ръководство към вътрешния контрол се отразява във всички аспекти на неговата дейност. Ангажираността, участието и подкрепата на висшите държавни служители при определянето на „тона на върха“ насърчават положителното отношение на персонала на организацията. При осъществяването на ролята си ръководството трябва да дава добър пример чрез собствените си действия.

#### **Основни изисквания**

По отношение на тона на върха ръководството на организацията е длъжно да прилага следните изисквания:

- Ръководството трябва да подкрепя вътрешния контрол, да въведе ясни и адекватни правила и процедури и да наблюдава прилагането им;
- Ръководството трябва да провежда редовни срещи с оперативните ръководители и с разпоредителните с бюджет от по-ниска степен;
- Ръководството трябва да участва в упражняването на надзор върху развитието и осъществяването на вътрешния контрол чрез всеки от петте елемента на СВК.

### **1.3. Организационна структура, осигуряваща разделение на отговорностите, йерархичност и ясни правила, права и задължения и нива на докладване**

Ръководството трябва да изгради такава структура, която да позволява изпълнението на целите и да съответства на нормативно определените функции. Организационната структура е рамката, в която се планират, изпълняват, контролират и отчитат дейностите на организацията. Тя трябва да е подходяща за големината и спецификата на общината, периодично следва да бъде оценявана и при необходимост променяна. Организационната структура включва:

- Ясни правила, регламентиращи разделянето на правата, задълженията и отговорностите, включително правила относно делегирането на правомощията;
- Подходяща йерархия;
- Ясни линии на докладване.

#### **Основни изисквания**

По отношение на организационната структура общината е длъжна да прилага следните изисквания:

- Наличие на подходяща структура на организацията, отразена в писмен акт, който да е на разположение на служителите;
- Ясно и точно описание на функциите на структурите и звената;
- Създаване на система за делегиране на правомощия, която да подпомага изпълнението на дейностите;
- Наличие на подробни и ясни длъжностни характеристики, утвърдени от ръководителя и запознаване на всеки служител;

- Изграждане на подходящи линии на докладване.

#### **1.4. Политики и практики по управление на човешките ресурси**

Политиките за човешки ресурси и свързаните с тях практики обхващат подбора, назначаването, обучението, атестирането, повишаването в длъжност и заплащането. Те са важна част от контролната среда. Политиките трябва да осигуряват:

- Прозрачно процедура за подбор и назначаване на служители;
- Подходящи критерии и изисквания за квалификация и професионален опит при подбора и назначаването на служителите, с цел укрепване на административния капацитет на организацията и изграждането компетентен и надежден екип;
- Система за обучение и квалификация, която да подготвя служителите за очакваното ниво на изпълнение на задачите;
- Система за оценка на изпълнението, която да насърчава професионалното развитие на служителите, да предвижда възможности за повишения, респективно за наказания;
- Системи за стимулиране на служителите за повишаване качеството на изпълнение на възложените им задачи;
- Система за ротация на служителите;
- Система за санкциониране, която да дава ясна представа за отношението на Ръководителя към нарушенията на установените правила и за липсата на толерантност към подобно поведение.

#### **Основни изисквания**

По отношение на политиките и процедурите за управление на човешките ресурси Общината е длъжна да прилага следните изисквания:

- Да разработи и приеме специфични и приложими за нея политики, правила, процедури, съобразени със съответната нормативна уредба относно подбора, назначаването, оценката, обучението, определянето на възнаграждението и стимулирането на персонала;
- Политиките, правилата и процедурите трябва да съдържат ясни критерии за подбор, оценка и повишаване на служителите;
- Подборът и назначаването на персонал трябва да се предхождат от планиране, в резултат от което да се идентифицира правилният брой хора с нужните знания, умения и компетентности за постигане целите на общината;
- Политиките, правилата и процедурите трябва да включват съответните санкции при нарушение на установените правила и процедури.

#### **1.5. Компетентност на персонала**

Компетентността е съвкупност от знания, умения, опит и способност, необходими за изпълнение на индивидуалните отговорности и задължения. Нужната компетентност произтича от целите на общината и от конкретно заеманата длъжност. Отговорност на Кмета на общината е да прецени необходимото ниво на компетентност на служителите, както и да осигури подходящи политики и практики в тази област. Ръководството и служителите трябва да поддържат такова равнище на компетентност, което им позволява да разберат важността на разработването, въвеждането и поддържане на добър вътрешен контрол и да изпълняват задълженията си, за да постигнат общите цели на вътрешния контрол и мисията на общината.

Служителите, отговорни за управлението на човешките ресурси в общината, подпомагат Кмета на общината при преценката и поддържането на необходимото ниво на компетентност на служителите. Политиките и практиките за оценка и поддържане на компетентността в общината могат да се разглеждат като част от политиките и практиките по управление на човешките ресурси.

#### **Основни изисквания**



По отношение на оценката и поддържането на компетентността, общината е длъжна да прилага следните изисквания:

- Оценката на компетентността, нужна за постигане на целите в общината, трябва да се извършва на база анализ, в резултат от който да се идентифицират нужните знания, умения и опит за изпълнение на функциите и задачите в общината с оглед постигането на целите ѝ;
- Конкретните изисквания за компетентност, необходима за всяка длъжност, трябва да се включват в длъжностните характеристики, които следва да бъдат връчени на служителите;
- Поддържането на компетентността изисква извършване на периодични анализи на нужните знания и умения за всяка длъжност, въз основа на които се разработват периодичните планове за обучение на служителите;
- Наличие на необходимата компетентност на лицата, заемащи ръководни длъжности, предвид задълженията и отговорностите им;
- Осигуряване на възможности за развитие на необходимите знания и умения и на подходящи програми за обучение.

## **2. Управление на риска**

Управлението на риска е процесът по идентифициране, оценяване и мониторинг на идентифицираните рискове, които могат да повлияят върху постигане целите на общината и въвеждането на необходимите контролни дейности с цел ограничаване на рисковете да едно приемливо равнище. Общината е изправена пред различни видове рискове, които могат да повлияят върху постигането на целите. Предизвикателството пред ръководството на общината е как да определи рисковете, да оцени вероятността от настъпването им и тяхното влияние и да реши какви мерки трябва да предприеме и какви контролни дейности да организира, за да ограничи рисковете до едно приемливо равнище.

Ръководството на общината носи отговорност за цялостния процес по управление на рисковете, както и за осигуряване на текущ мониторинг върху него и актуализиране при необходимост. Така описаният процес на управление на риска допринася за доброто ръководене на общината и постигане на разумна увереност, че целите ѝ ще бъдат постигнати. 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 изберат 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.

Интегрираната рамка COSO 2013 въвежда четири принципа на Управление на риска:

- Организацията определя целите с достатъчна яснота, за да позволи идентифицирането и оценката на рисковете, свързани с тях;
- Организацията идентифицира рисковете за постигане на целите си и ги анализира от гледна точка на определяне на подходите и начините за тяхното управление;
- Организацията разглежда възможностите за измами при оценката на риска и тяхното влияние при постигането на целите;
- Организацията идентифицира и оценява промените, които биха могли да повлияят значително на системата за вътрешен контрол.

От принципите на COSO 2013 видно, че освен върху конкретните стъпки за управление на риска Интегрираната рамка се фокусира върху определянето на ясни и конкретни цели като условие за ефективно управление на риска, върху идентифицирането и оценката на рисковете, свързани с потенциални измами и върху оценката на промените като предпоставка за възникване на рискове. Процесът по Управлението на риска включва следните стъпки, определени въз основа на

дефиницията, съдържаща се в ЗФУКПС и изискванията на Интегрираната рамка COSO 2013:

- Създаване на условия за управление на риска;
- Идентифициране и оценка на риска;
- Определяне на риск-апетита;
- Реакция на риска;
- Мониторинг на риска.

**Предотвратяване и разкриване на измами и нередности, идентифициране и оценка на промените, които биха могли да повлияят значително на системата за вътрешен контрол**

ЗФУКПС въвежда предотвратяването и разкриването на измами и нередности, както и предприемане на последващи действия като част от СВК, без да държи сметка на произхода на средствата. В тази връзка управлението на риска в общината трябва да включи и идентифициране и оценка на рискове от нередности и измами.

**Основни изисквания**

Идентифицирането и оценката на рисковете от нередности и измами се извършва при спазване на следните изисквания:

- Отчитане на нуждата от предотвратяване и разкриване на нередности и измами при формулиране на оперативните цели на общината – както на ниво община, така и на ниво отделни структурни единици и дейности;
- Идентифициране и оценка на рискове от измами и нередности;
- Разработване на мерки за предотвратяване и разкриване на нередности и измами в отговор на установените рискове.

Друг важен въпрос, който трябва да се има предвид във връзка с управлението на риска, е въпросът за управлението на проблемите. СВК, ефективни в рамките на един набор от условия, може да не са ефективни, когато тези условия се променят значително. Като част от управлението на риска ръководството на общината трябва да идентифицира промените, които биха могли да повлияят значително на СВК и да предприеме действия, ако е необходимо. Този процес може да бъде паралелен или да бъде част от редовния процес на управление на риска. Той включва идентифициране на промените и оценка на свързаните с тях рискове. Въпреки че процесът на управление на риска е подобен, на управлението на промените се обръща отделно внимание, за да се подчертае значението им като генератор на потенциални рискове. Управлението на промените включва разработване на подходи и мерки за идентифициране на значителните промени във всеки аспект на общината.

**3. Контролни дейности**

Контролните дейности (контроли) се дефинират като всяко действие, насочено към минимизиране на риска и увеличаване на вероятността за постигане на целите и задачите. 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 да направлява достатъчно контролни дейности, за да получи разумна увереност, че поставените цели и задачи ще бъдат постигнати.

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. Контролните дейности се прилагат във всички функции, процеси и на всички нива в общината. При въвеждането на контролните дейности, кметът на общината 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 контролните 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.

- Коририращи са контролните дейности, които целят да бъдат поправени последиците от настъпилите нежелани събития.

Общината трябва да постига подходящо равновесие между превантивните, разкриващите или коригиращите контролни дейности, като комбинира различните механизми за контрол, за да компенсират конкретните недостатъци на отделните механизми.

По отношение на контролните дейности Интегрираната рамка COSO 2013 въвежда три водещи принципа:

- Организацията избира и развива контролни дейности, които допринасят за намаляване на рисковете до допустими нива и за постигане на целите.

- Организацията подбира и разработва общи дейности по контрол върху технологиите в подкрепа на постигането на целите.

- Организацията въвежда контролни дейности чрез политики, регламентиращи очакванията и процедурите за практическо привеждане в действие на политиките.

Видно от принципите, COSO 2013 се фокусира върху три аспекта на контролните дейности – тяхната връзка с рисковете, застрашаващи целите, използването на новите технологии при разработката им и въвеждането им в организацията чрез правила и процедури.

### **3.1. Основни видове контролни дейности**

#### **Система на двоен подпис**

Системата на двойния е процедура, при която преди поемане на всяко финансово задължение (склучване на договори, вкл. за продажба на имущество, заповеди за назначаване или командироване и др.) и извършването на плащане (разходен касов ордер, платежно нареждане) се осъществява след полагаане подписите на:

- Лицето отговорно за счетоводните записвания;

- Ръководителя на организацията или лицето, отговарящо за изпълнението на приходите и разходите т.е. това лице, което е оторизирано да нарежда плащания от името на организацията.

С полагаането на подписа си лицето, отговорно за счетоводните записвания потвърждава, че информацията, относно предстоящото поемане на задължение или извършване на разходите, декларира, че ще извърши правилно счетоводните операции. Системата за двойния подпис дава сигурност по отношение на това, че поемането на задължение/нареждането на плащане са извършени от оторизирани лица и е спазена финансовата и бюджетната дисциплина.

Обхватът на проверките, извършени от лицето, полагащо втори подпис, трябва да включва като минимум: проверка за правилност при счетоводното отчитане, коректност на счетоводните документи, счетоводна информация и счетоводните системи и др. Извършените проверки могат да се обективират за целите на одитната среда с подходящ контролен лист. Лицето отговорно за счетоводните записвания може да откаже да положи втори подпис, като за целта трябва да изготви писмен мотивиран отказ.

#### **Правила за достъп до активи и информация**

Ръководителите трябва да са сигурни, че само оторизираните лица, които отговарят за опазването и/или използването на активите и информацията, разполагат с достъп до тях. Ограничаване на достъпа до активите намалява риска от неправилното им ползване или разпореждане с тях и предпазва организацията от загуби. Степента на ограничението зависи от уязвимостта на активите и информацията и рисковете от загубите или неправомерното използване. При определяне на уязвимостта на активите ръководителят взема предвид тяхната стойност, преносимост и възможност да бъдат разменени.

При разработването на правила за достъп до информация следва да се имат предвид задължителните изисквания на приложимата нормативна рамка, регламентираща достъпа до обществена информация, защитата на личните данни, задължения за пазене на търговска тайна и др. За целта Общината трябва да идентифицира актуалните нормативни актове, регламентиращи съответните аспекти на достъпа до информация и да съобрази с тях вътрешните си правила и процедури.

### **Предварителен контрол за законосъобразност**

Предварителният контрол е превантивна контролна дейност, при която съответните решения/действия преди вземането/извършването им се съпоставят с изискванията на приложимото законодателство с оглед тяхното спазване. Разпоредбите на ЗФУКПС въвеждат няколко специфични изисквания по отношение на предварителния контрол:

- Предоставяне на разумна увереност за законосъобразност на решенията или действията на ръководителя;
- Извършване чрез проверки на документи, факти и обстоятелства;
- Извършване от финансови контролори и/или други лица;
- Извършване въз основа на оценката на риска и анализа на разходите и ползите и в съответствие с указанията на министъра на финансите.

Целта на предварителния контрол е да предостави на ръководителя разумна увереност за съответствието на тези решения/действия с приложимото законодателство. Законосъобразност (спазване на приложимото законодателство) е съответствието на решенията и действията на ръководителите на организациите от публичния сектор с изискванията на нормативните актове, вътрешни правила и процедури, споразумения и договори, сключени в изпълнение и в съответствие на законодателството.

Документите са физически носители на информация, които могат да бъдат както официални (издадени от държавен орган в изпълнение на правомощията му) така и частни – издадени от частноправни субекти. Фактите и обстоятелствата са явления от обективната действителност и информация за тях може да бъде добита на база на различни източници – интервюта, наблюдения, физически проверки.

### **Политики и процедури за текущ контрол върху изпълнението на поетите финансови ангажименти и сключени договори**

Текущият контрол се състои от контролни мерки, провеждани от ръководството на Общината с цел да се гарантира, че процесите, за които носи отговорност ръководството, се извършват по правилен начин. Всяка организация е отговорна за планирането, внедряването и прилагането на политики и процедури за текущ контрол, отчитайки спецификата на дейността си. По своя обхват и същност на проверките текущият контрол не се различава от последващия контрол. За разлика от последващия контрол, текущият цели да установи несъответствия в изпълнението на поетите финансови ангажименти и сключени договори преди извършване на съответния разход. В тази връзка текущият контрол има превантивна роля по отношение на извършването на незаконосъобразни разходи.

### **Политиките и процедурите за текущ контрол трябва да обхващат като минимум:**

- Съответствието на качеството и количеството с клаузите за поемане на финансовия ангажимент или на сключения договор;

- Дали предстоящите разходи отговарят на сроковете и размера, заложен в клаузите за поемане на финансовия ангажимент или на сключения договор;
- Физическият напредък на изпълнението измерено със заложените в клаузите за поемане на финансовия ангажимент или на сключения договор междинни и крайни резултати и др.

Текущият контрол се извършва чрез два типа проверки – документални (административни) и физически (проверка на място).

Документалните не са достатъчни сами по себе си да дадат увереност на ръководството на организацията за законосъобразното и правилно изпълнение на поетите финансови ангажименти и сключени договори. Особено при договори за услуга, при които се организират събития (обучения, семинари, работни помещения и др.) единствено проверките на място (по време на събитието) са в състояние да докажат най-адекватно реалността на изпълнението.

Документалните проверки следва по принцип да обхващат 100% от документацията, доказваща изпълнението на клаузите за поемане на финансовия ангажимент или на сключения договор.

Физическите проверки целят да се установи дали изпълнението е действително извършено, дали е в пълно съответствие с условията на споразумението или договора за качество и количество, да установят физическия напредък.

### **Предотвратяване на измами и нередности. Политики и процедури за последващи оценки на изпълнението**

Ръководството на Общината носи управленска отговорност за въвеждане на правила и процедури по предотвратяване и разкриване на измами и нередности. Съгласно ЗФУКПС, задължителните контролни дейности за разкриване на нередностите са последващите оценки на изпълнението – проверки, насочени към откриване на възможни грешки или нередности на приключил процес, договор или стопанска операция. За целите на предотвратяването на измами и нередности и на последващи оценки на изпълнението ръководителите следва да въведат процедури, включващи:

- превантивни мерки;
- системи за проверка на сигналите за корупция и на индикатори за измами и нередности;
- системи за установяване на индикатори за измами и нередности;
- система за докладване на констатираните несъответствия, която трябва да описва ясно линията за вътрешно и външно докладване.

Трябва да бъдат предвидени условия и ред за вътрешно докладване от служителите на кмета на общината чрез непосредствения ръководител, от служителите пряко на кмета (при съмнение в поведението на непосредствения ръководител).

### **Процедури за обективно, точно, пълно, достоверно и навременно осчетоводяване на всички стопански операции**

Тези процедури следва да се въведат от ръководството на общината и да бъдат разработени в съответствие със Закона за счетоводството, Закона за публичните финанси (ЗПФ), Счетоводните стандарти, сметкоплана и указанията утвърдени от министъра на финансите и др., като с тях се цели информационното съдържание за стопанските организации да се отрази в счетоводния документ в определен момент, с определен обем и задължителни реквизити, така че да позволява вземането на правилни решения, от които произтичат финансови последици.

### **Политики и процедури за управление на човешките ресурси**

Ръководството трябва да въведе процедури, които обхващат процесите по подбор, назначаване, обучение и атестиране, повишаване/понижаване в длъжност и заплащане, преназначаване и прекратяване на правоотношенията със служителите. В тази област съществува нормативна уредба (Кодекс на труда, Закон за държавния служител, подзаконовни актове по прилагането им и др.) с която правилата трябва да

се съобразяват и да я доразвиват, отчитайки спецификите в дейността на организацията.

### **Политики и процедури за спазване на почтеност и професионална етика**

При разработването на собствените си политики и процедури за спазване на лична почтеност и професионална етика ръководството на общината следва да има предвид задължителните изисквания на приложимата нормативна рамка, регламентираща изисквания като етика на държавния служител, конфликт на интереси и други, както и стандарти и кодекси на различни съсловни организации. За целта общината трябва да идентифицира актуални нормативни актове, регламентиращи съответните аспекти на лична почтеност и професионална етика и да съобрази с тях вътрешните си правила и процедури. След въвеждането на дадено контролна дейност трябва да се получи увереност за ефективността ѝ. Следователно коригиращите действия са необходимо допълнение към контролните дейности. Нещо повече, трябва ясно да се разбере, че контролните дейности са само един от компонентите на вътрешния контрол. Те трябва да са свързани с останалите четири компонента.

### **Процедури за разрешаване, одобряване и оторизиране**

Ръководството на общината въвежда подходящи правила и процедури за разрешаване, оторизиране и одобрение, като имат предвид следното:

Процедурите по разрешаване се отнасят до вземането на решение от оправомощените лица (ръководството или други оторизирани лица), в резултат на което настъпват определени последици за общината. Тези процедури трябва да бъдат разписани съобразно статута, организационната структура и органите за управление. Одобрението е утвърждаване (заверка) на транзакции, данни или документи, с което се приключват или валидират процеси, действия, предложения и/или последици от тях. Разрешаването и одобряването се извършват само от оторизирани лица. Разрешаването предхожда и дава началото на процеса, докато одобрението го приключва.

Оторизирането (делегиране или упълномощаване) означава, че операциите се извършват само от лица, които действат в рамките на правомощията си. Спазването на реда на оторизация изисква служителите да действат съобразно нарежданията и в границите, установени от кмета на общината или законодателството. Процедурите за оторизиране трябва да включват специфичните условия и реда на оправомощаване, включително делегиране на провощия от ръководителите към служителите за осъществяване на определени дейности. Делегирането следва да се извършва в съответствие с нормативно регламентираните възможности, специфичните срокове и условия и при спазване на изискванията за необходимата компетентност и професионален опит.

### **Разделение на отговорностите**

С цел минимизиране на рисковете от грешки, нередности, умишлени нарушения и злоупотреби и тяхното неразкриване ръководството въвежда правила и процедури, съгласно които за осъществяването на два или повече ключови етапа от дадена операция, процес или дейност отговарят различни служители. За да се гарантира наличието на ефективни проверки и баланс, при извършване на операцията отговорностите трябва да се разделят по начин, който не позволява един служител едновременно да има отговорност по вземане на решение, изпълнение и осъществяване на контрол.

### **Процедури за наблюдение**

Ръководството въвежда процедури за наблюдение като част от рутинния оперативен контрол. Процедурите за наблюдение се осъществяват ежедневно от непосредствените ръководители върху възлагането на работата и изпълнението ѝ. Възлагането на работата от страна на наблюдаващите трябва да дават на служителите

необходимите насоки и указания, за да се осигури разбиране и недопускане на грешки и злоупотреби при изпълнение на задълженията им. Наблюдаващите трябва да прилагат тези процедури, за да се уверят, че възложените задачи се изпълняват правилно.

### **3.2. Контролни дейности и информационни технологии**

С развитието на информационните технологии и тяхното прилагане при създаването, обработката, движението, използването и съхранението на информация в общината трябва да се вземе предвид необходимостта от въвеждането на специални контролни дейности по отношение на внедряването и поддържането на информационните системи. Използването на автоматизираните системи за обработка на информацията поражда няколко риска, които общината трябва да има предвид. Тези рискове възникват, освен поради всичко останало, заради:

- еднакъв рутинен начин на обработване на операциите;
- това, че информационните системи автоматично започват операциите;
- увеличена вероятност от неразкриване на грешки поради преповеряване на автоматичните контроли;
- наличието, пълнотата и обема на одитните следи – въвеждането на информационни системи може да доведе до значително увеличаване на обема на създадената, използваната и съхраняваната информация. Това от своя страна може да създаде риск от затруднена обработка на информацията, без познания и инструменти за работа с големи бази данни;
- характера на използвания хардуер и софтуер;
- записването на необичайни или рядко срещани операции.

Например присъщ риск на еднакъв начин на обработване на операциите е, че всяка грешка възникнала в резултат на проблеми в компютърното програмиране, ще се появява неизменно в еднакъвите операции. Ефективните механизми за контрол върху информационните технологии могат да предоставят на ръководството разумна увереност, че обработваната от системите информация отговаря на желаните цели на контрола, т.е. гарантира пълнотата, своевременността и валидността на данните и опазва целостта им.

Информационните системи предполагат специфични типове контролни дейности. Най-общо контролите в информационните технологии се състоят от две големи групи:

#### **Общи контроли**

Общите контроли са структурата, политиките и процедурите, които са свързани с голяма част от информационните системи на организацията и помагат да се гарантира сигурното им функциониране. Те създават средата, в която функционират системите и механизмите за контрол върху приложенията. Основните категории на общите контроли са:

- планирането и управлението на програмата за сигурност, обхваща цялата организация;
- механизмите за контрол върху достъпа;
- механизмите за контрол върху развитието, поддръжката и промените на софтуера на приложенията;
- механизмите за контрол върху системния софтуер;
- разпределението на отговорностите;
- контрола за непрекъснатото предоставяне на услуги.

#### **Механизми за контрол върху приложенията**

Механизмите за контрол върху приложенията са структурата, политиките и процедурите, които се отнасят до отделни, конкретни системи от приложения и са пряко свързани с тези отделни компютърни приложения. Предназначението на тези механизми за контрол най-често е да предотвратяват, разкриват и коригират грешките и нередностите при протичането на информацията през информационната система.

Механизмите за контрол върху приложенията и начина, по който информацията протича през информационните системи, може да се категоризират според трите фази на процеса на обработка:

- входяща информация;
- обработка;
- изходяща информация.

### **3.3. Писмени правила и процедури**

Контролните дейности в общината трябва да бъдат въведени и регламентирани с писмени правила.

Писмените правила трябва да съдържат като минимум:

- детайлно описание на дейностите и стъпките за осъществяване на даден процес на всяко ниво в организацията. За целта за всеки процес в организацията трябва да бъдат идентифицирани дейностите/стъпките, които го съставят и които се осъществяват от всички имащи отношение към процеса структури в организацията;
- отговорните лица и техните задължение по отношение на описаните дейности и стъпки;
- времеви рамки за извършване на дейностите и отделните стъпки;
- входна и изходна (резултати) информация.

В допълнение, писмените правила трябва да включват подходящи изисквания за:

- при извършване на контролна дейност да се проследяват и анализират установени слабости и да се предприемат необходимите коригиращи действия;
- контролната дейност да се осъществява от компетентен персонал;
- постоянен фокус върху рисковете, които трябва да бъдат смекчени от дейността;
- изискване, периодично, когато е подходящо, ръководството да преценява контролните дейности и да ги променя при нужда;

## **4. Информация и комуникация**

Всяка организация от публичния сектор в съответствие с определените ѝ функции и поставените цели създава, обработва, използва, съхранява и предоставя информация. Информацията е основа за осъществяване на комуникацията, необходима за ефективното изпълнение на възложените задължения.

Интегрираната рамка за вътрешен контрол COSO 2013 въвежда следните принципи по отношение на елемента „Информация и комуникация“

### **1.1. Информация**

Информацията е съвкупност от данни относно събития, които имат значение за осъществяване на дейността на организацията. Информацията е необходима на всички нива на дейност на организацията. Съгласно изискванията на ЗФУКПС и принципите на COSO 2013 съществуват конкретни характеристики на информацията, които следва да гарантират нейното качество и ползата за организацията от създаването и използването ѝ. За да бъде надеждна и достоверна, информацията трябва да бъде:

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

### **Основни изисквания**

По отношение на създаването и разпространението на информацията общината е длъжна да прилага следните изисквания:

- общината трябва да изгради информационна система, чрез която се



идентифицира, събира и разпространява информация, позволяваща на всяко лице в организацията да изпълнява задълженията си;

- информационната система трябва да идентифицира източниците на данни за необходимата информация;
- информационната система трябва да обработва съответните данни в информация;
- информационната система трябва да поддържа качество през цялата обработка – информационните системи произвеждат информация, която е надеждна, достоверна, защитена и проверима;
- информационната система трябва да осигурява своевременно запознаване на служителите на общината с точни и конкретни указания и разпореждания във връзка с техните задължения при осъществяването на вътрешния контрол.

Информационните системи могат да бъдат формални и неформални. Формалните системи се въвеждат чрез писмените правила и процедури, които се прилагат задължително в общината.

Неформалните информационни системи позволяват събирането и разпространяване на информация от разговори и дискусии с представители на други организации, трети лица, професионални сдружения, както и със служителите на общината.

Източниците на информация са вътрешни и външни. Вътрешни източници на информация са самите компоненти на елементите на СВК. Вътрешната информация се създава от организацията. Външните източници на информация са:

- други организации от публичния сектор;
- регулаторни и контролни органи;
- социологически проучвания, обществени консултации и др.;
- обществени медии.

### **Процедури по документиране, архивиране и съхраняване на информацията**

Процедурите по документиране, архивиране и съхраняване на информацията трябва да бъдат въведени, за да подпомагат осъществяването на текущата дейност, вземането на правилни управленски решения и контрола върху процесите в общината. Документирането е свързано с изготвянето на писмени доказателства за взети решения, настъпили събития, извършени действия и транзакции. Документирането трябва да е пълно, точно и своевременно. В процедурите по документирането се включват и тези за документооборота, описващи реда, по който създадените и получените документи се придвижват и използват. Процедурите по документиране трябва да позволяват проследяване на всеки документ, действие, процес в общината, като описват точно кой, какво, как и кога извършва, с каква цел и какъв акт/документ се създава в резултат на това. Съгласно възприетата от ЕС терминология това представлява **одитна пътека**. С изграждането ѝ се постига: прозрачност, проследяване на процесите в организацията от иницирането до приключването им; проследяване на разделението на отговорностите по вземане на решение, изпълнение и осъществяването на контрол.

Процедурите по архивиране следва да осигуряват хронологично и систематично подреждане на документи за минали събития, решения и действия. Дейността по архивиране се регламентира от Закона за държавния архивен фонд, някои специфични закони, като Закона за обществените поръчки, Закона за счетоводство, както и специфичните вътрешни правила.

Процедурите по съхраняване на информацията е необходимо да осигуряват както физическо запазване на носителя на информацията, така и запазване на съдържанието без промяна, така че да дава вярна и точна представа за фактите, решенията и действията, отнасящи се до организацията.

## **1.2. Комуникация**

Комуникацията е двупосочно движение на информацията в права и обратна

посока по всички информационни канали в общината 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 на общината. В тази връзка ръководството следва да осигурят подходящи условия и процедури за вътрешна и външна комуникация.

### **Вътрешна комуникация**

В общината следва да се изградят комуникационни канали, които да предават информация както по хоризонтала така и по вертикала.

За да функционират ефективно комуникационните канали, служителите в общината трябва да ги познават и да знаят как да ги използват. Стандартните официални комуникационни канали в общината предполагат оставянето на писмена следа с оглед адекватността на одитната пътека, независимо дали информацията се пренася на хартиен или на електронен носител.

### **Основни изисквания**

По отношение на вътрешната комуникация общината е длъжна да прилага следните изисквания:

- изграждане на ясни комуникационни системи в общината, в това число специфични комуникационни канали за по-бърз или анонимен пренос на информация;
- изграждане на система за отчетност, с която се определя кои служители от съответните йерархични нива в общината какви отчети представят, в какви срокове и форми, вкл. при установяване на грешки, слабости, измами и нередности;
- осигуряване познаването на комуникационните канали от всички служители на общината;
- осъществяване на редовни срещи между кмета на общината и служителите.

### **Външна комуникация**

Общината осъществява своята дейност, с цел предоставяне на различни обществени услуги и задоволяване на различни обществени интереси. Целите и ползите от външната комуникация се проявяват в две насоки. Комуникацията, насочена навън от организацията, има за цел да информира заинтересованите страни и по този начин да ги включи в процесите по предоставяне на обществени услуги и да ги ангажира.

Комуникацията насочена отвън навътре към организацията, допринася за формулирането от общината на цели, съобразени с обществения интерес и в този смисъл допринася за повишаване на ефективността на организацията. Както и при вътрешната комуникация, за целите на външната комуникация организацията трябва да изгради адекватна комуникационна система, включваща различни комуникационни канали.

## **5. Мониторинг**

Системите за вътрешен контрол трябва да се наблюдават, за да се гарантира, че механизмите за контрол функционират според изискванията и че се променят по подходящ начин при промени в условията. Мониторингът е цялостен преглед на дейността на общината, който има за цел да предостави увереност, че СВК функционират според предназначението си и остават ефективни във времето.

Интегрираната рамка COSO 2013 въвежда два принципа на елемента Мониторинг:

- общината избира, разработва и извършва текущи и/или отделни оценки, за да установи съществуването и функционирането на компонентите на вътрешния контрол;
- общината оценява и съобщава своевременно установените слабости/пропуски на вътрешния контрол на лицата, отговорни за предприемане на коригиращи действия.

