


Община Искър		Утвърдил Кмет: /инж. Вал Йорданов/ 
Дирекция „ФСДАО“		Дата: 2017 г.

УКАЗАНИЯ ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ПРЕДВАРИТЕЛЕН КОНТРОЛ

Тези указания се издават на основание чл. 13, ал. 4 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС).

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Указанията за осъществяване на предварителен контрол доразвиват законодателната рамка в областта на предварителния контрол, който е част от цялостния процес на финансово управление и контрол в организациите от публичния сектор. Следователно, тези указания са свързани с Указанията за осъществяване на управленската отговорност в организациите от публичния сектор, Методическите насоки по елементите на финансовото управление и контрол и Наредбата за формата, съдържанието, реда и сроковете за представяне на информация по чл.8, ал.1 от ЗФУКПС.

Тези указания са база за въвеждането и осъществяването на предварителния контрол в съответствие с новото законодателство и европейските изисквания и очертават рамката, въз основа на която всяка организация следва да разработи приложими за нея вътрешни правила и процедури за предварителен контрол или да актуализира и допълни съществуващите.

В организациите, разпореждащи се със средства по фондове и програми на Европейския съюз, предварителният контрол се осъществява при спазване на националното законодателство (ЗФУКПС и актовете по прилагането му), приложимите регламенти на ЕС и утвърдените в съответствие с тях процедурни наръчници.

Преглед на уредбата на предварителния контрол

До влизането в сила на ЗФУКПС предварителен контрол в организациите от публичния сектор се осъществяваше в съответствие с изискванията на Закона за държавния вътрешен финансов контрол (ЗДВФК) и Правилника за прилагането му (в сила от 2001г., отменени), както и издадените въз основа на ЗДВФК указания на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол (АДВФК). Предварителният контрол беше регламентиран като задължителен елемент на системите за финансово управление и контрол и беше насочен само към финансовата дейност на организацията. Законодателството въвеждаше задължение специално определено за целта лице (финансов контрольор) да осъществява предварителен контрол преди поемането на всяко задължение и извършването на всеки разход. Указанията на АДВФК следва да се считат за отменени поради отпадане на основанието за тяхното издаване. Въведените във всяка организация вътрешни правила за предварителен контрол, издадени на база ЗДВФК (отм.) и указанията на АДВФК (отм.) може да продължат да се прилагат, доколкото не противоречат на действащия ЗФУКПС. Ръководителите на организациите трябва да актуализират съществуващите вътрешни правила във връзка с въведеното от ЗФУКПС ново, по-широко разбиране за предварителния контрол. То се

свързва с изискването предварителен контрол да се извършва не само при вземането на решения и предприемането на действия, които имат пряко финансово изражение, а и при осъществяването на цялостната дейност на организациите от публичния сектор.

Цел на указанията за осъществяване на предварителен контрол

С тези указания се цели:

- да се изясни същността на предварителния контрол за законосъобразност, съгласно ЗФУКПС;
- да се въведе единно разбиране за предварителния контрол в организациите от публичния сектор;
- да се подпомогне практическото му прилагане, в съответствие с новите изисквания на ЗФУКПС.

Адресати на указанията за осъществяване на предварителен контрол

Тези указания са предназначени за ръководителите, финансовите контролори (ако има назначени) и служителите на организациите от публичния сектор, съобразно техните специфични роли и отговорности за изграждането и функционирането на ефективен предварителен контрол.

Ръководителите на организациите са задължени да въведат писмени политики и процедури за осъществяването на предварителен контрол, за да се предостави разумна увереност, че съответните процеси/дейности в организацията се извършват законосъобразно (чл. 13, ал. 1 във вр. с ал. 3, т. 5 от ЗФУКПС).

ЗФУКПС предоставя възможност предварителният контрол да се извършва както от назначени за целта финансови контролори, така и от други служители в организацията, определени по преценка на съответния ръководител (чл. 13, ал. 3, т. 5 от ЗФУКПС).

Във всяка конкретна организация служителите, извършващи предварителен контрол на различните процеси/дейности, следва да се определят с писмен акт, в зависимост от функциите и компетентността им.

II. СЪЩНОСТ И ЦЕЛ НА ПРЕДВАРИТЕЛНИЯ КОНТРОЛ

Предварителният контрол за законосъобразност¹ се извършва постоянно и се отнася до цялата дейност на организацията.

Предварителният контрол е превантивна контролна дейност², при която преди вземането/извършването на всички решения/действия се извършва съпоставяне с изискванията на приложимото законодателство, за да се гарантира тяхното спазване.

Предварителният контрол се извършва чрез проверки, резултатите от които се документират. Въз основа на тези резултати лицето, на което е възложено извършването на предварителния контрол, писмено изразява мнение относно законосъобразността на:

- решенията/действията, свързани с разпореждане с активи и средства (включително поемането на задължения и извършване на разход);
- решенията/действията, свързани с управление и стопанисване на имуществото на организациите (включително отдаване под наем с цел получаване на приходи);
- други решения, от които се порождаат права, респективно задължения за организацията и/или нейните служители.

¹ Виж Методически насоки по елементите на финансовото управление и контрол, Част II „Същност на финансовото управление и контрол” – постигане на целите, т. 1.

² Виж Методически насоки по елементите на финансовото управление и контрол, Част III „Елементи на финансовото управление и контрол”; Раздел 3. Контролни дейности, стр. 15.

В извършването на предварителния контрол се разграничават три последователни етапа:

1) предоставяне на цялата документация, относима към съответното предстоящо решение. На този етап на лицето, определено да извършва предварителен контрол, се предоставят всички документи за проверка. Задължението за събиране и предоставяне на документацията, както и отговорните за това лица, трябва да се регламентират във вътрешните правила на организацията.

2) извършването на конкретни проверки. На този етап могат да се извършват документални проверки, анкетиране, както и физически проверки на място.

3) писмено изразяване на мнение от лицето, определено от ръководителя на организацията да упражнява предварителен контрол по отношение на дадена дейност/процес.

Целта на предварителния контрол е да предостави на ръководителя (или друго длъжностно лице, отговорно за вземане на съответното решение/извършване на съответното действие) разумна увереност³ за съответствието на тези решения/действия с приложимото законодателство.

III. СУБЕКТИ НА ПРЕДВАРИТЕЛНИЯ КОНТРОЛ

В процеса на осъществяване на предварителен контрол основно участват:

- лицата, на които е възложено неговото осъществяване;
- ръководителят на организацията или друго лице, оторизирано да взема съответни решения, потребител на мнението, изразено в резултат на извършения предварителен контрол.

По преценка на ръководителя и в съответствие с изискванията на законодателството, което регламентира структурата и функциите на организацията, предварителният контрол за законосъобразност може да се извършва от финансов контролор (един или няколко) и/или от други лица, определени от ръководителя на организацията да извършват предварителен контрол.

В случаите, когато предварителният контрол за законосъобразност се извършва от повече от едно лице (финансов/и контролор/и и/или други служители), вътрешните правила на организацията трябва да определят точно конкретните задължения и отговорности на всяко от тези лица по отношение на предварителния контрол в отделните структури, дейности и процеси в организацията.

Когато ръководителите възлагат извършването на предварителен контрол като допълнително задължение на служители, които изпълняват друга основна функция, трябва да имат предвид:

- изискването на чл. 13, ал. 3, т. 2 от ЗФУКПС да не се съвместяват функции по одобряване, изпълнение, осчетоводяване и контрол;
- забраната на чл. 31, ал. 2 от Закона за вътрешния одит в публичния сектор (ЗВОПС) вътрешните одитори да осъществяват функции и дейности в организацията, различни от дейността по вътрешен одит. Това означава, че предварителният контрол не може да се възлага на служител от звеното за вътрешен одит.

Ръководителят следва да осигури на лицата, извършващи предварителен контрол, достъп до цялата информация и всички документи, имащи отношение към дадената дейност или процес и/или към поемането на задължението и/или извършването на разхода, включително и на електронни носители.

³ Виж Методически насоки по елементите на финансовото управление и контрол, Част II „Същност на финансовото управление и контрол” – въвеждане на понятието за „разумна увереност”.

IV. ОБЕКТИ НА ПРЕДВАРИТЕЛНИЯ КОНТРОЛ

В съответствие с изискванията на ЗФУКПС предварителен контрол се осъществява върху цялостната дейност на организацията. Основни дейности, подлежащи на предварителен контрол за законосъобразност, са:

- процедури за възлагане на обществени поръчки

Обхватът на предварителния контрол при провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки включва проверки на проведената процедура и нейните етапи, участници, актове, задълженията, които ще бъдат поети със сключването на договора и др:

- покупката на активи/услуги

При покупката на активи и услуги страната - купувач на актива или услугата поема ангажимент да изпълни определени финансови задължения. Преди да бъдат поети съответните задължения, следва да се извърши предварителен контрол, който да установи тяхната законосъобразност и наличието на съответните средства в организацията, които ще бъдат заплатени при изпълнението на доставката/услугата.

- командировки в страната и чужбина

При командироване на служител в страната или чужбина ръководителят на организацията поема ангажимент да изпълни определени финансови задължения. С цел гарантиране законосъобразността на този процес, следва да бъде извършен предварителен контрол на основанието за командироване на лицето и наличието на средства в организацията за изплащане на командирования.

- отдаване под наем на движимо и недвижимо имущество

При отдаване под наем на движимо и недвижимо имущество организацията, като наемодател поема редица задължения, като срещу тях следва да получи определени приходи (финансови, материални и услуги) от наемателя. Целта на предварителния контрол в случая е да установи дали са спазени изискванията на законодателството по отношение на провеждане на процедурите за отдаване под наем и по отношение определяне размера на приходите за организацията - наемодател.

- продажбата на движимо и недвижимо имущество и услуги

При продажба на движимо и недвижимо имущество и услуги организацията - продавач поема задължения, срещу които следва да получи определени финансови приходи. Целта на предварителния контрол е да установи спазени ли са изискванията на законодателството за реда и начина на разпореждане с имущество, включително за определяне размера на постъпленията.

- провеждането на конкурс за назначаване на служители

При назначаване на нови служители в организацията предварителният контрол следва да установи дали са спазени изискванията на законодателството по отношение на процедурите за назначаване на служители, дали определеното за назначаване лице отговаря на изискванията за длъжността, на която се назначава и дали размерът на определеното му възнаграждение е в съответствие с изискванията на нормативните актове.

- други

Предварителният контрол се извършва преди вземане на решение, свързано с дейността на организацията и при неговото осъществяване се проверяват всички документи и приложенията към тях, свързани с предстоящото решение, с цел изразяване на мнение дали предлаганото решение съответства на всички приложими изисквания на законодателството.


V. ДОКУМЕНТИРАНЕ НА ПРЕДВАРИТЕЛНИЯ КОНТРОЛ

Във вътрешните правила, утвърдени от ръководителя на организацията, следва да бъдат включени подробни изисквания за документиране на извършените от предварителния контрол проверки. Те могат да се отразяват в контролни листове, констативни протоколи, анкетни карти, описи от извършени проверки на място и др., като задължително се подписват от лицето, извършило проверките и се посочват неговите имена, длъжност и дата. Вътрешните правила трябва да включват образци на контролни листове, свързани с конкретни проверки на различни дейности/процеси в организацията, както и образец на мнение/становище, давано от финансовия контрольор и/или друго лице, извършващо предварителен контрол. Следва да бъде описан подробно реда за докладване на мнението и срока и начина на съхраняване на документацията, изготвена в резултат на извършения предварителен контрол.

VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ръководителят на организацията определя с вътрешни правила реда и начина за осъществяване на предварителен контрол в организацията, която ръководи, в съответствие с нейната специфика, структура и др. Първостепенният разпоредител с бюджетни кредити може да определи правила за осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност, които да се прилагат във всички структури, дейности и процеси, които ръководи. Второстепенните разпоредители с бюджетни кредити въвеждат процедури за предварителен контрол, в съответствие с правилата, определени от първостепенния разпоредител и отчитайки спецификата на организацията.

Актуализирал:


Т. Цановска – финансов контрольор

Съгласувал:


С. Медунска – директор на дирекция „ФСДАО“