

СИСТЕМАТА ЗА ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ – ИНСТРУМЕНТ ЗА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ НА БЮДЖЕТА

Пенко Рисков

СОУ „Св. Софроний Врачански“ – Пловдив

Въведение

Училищният бюджет е част от общинския бюджет и като цяло отговаря на общоприетата дефиниция „опис/сметка на предполагаемите приходи и разходи на държавата за текущата година“, т.е. бюджетът на училището е финансова сметка на предстоящите през бюджетната година приходи, разходи, субсидии и други финансираня.

Съгласно Закона за държавния бюджет (ЗДБ) са въведени Единни разходни стандарти за едно дете и един ученик и на тази основа се формира училищният бюджет, плюс някои други допълнителни плащания – например за деца със специални образователни изисквания, за ученици на самостоятелно обучение и др. Същият закон предоставя правото на първостепенния разпоредител с бюджетни кредити (ПРБК) по определена от него формула да разпредели средствата между училищата в дадената община, като главната цел е допълнителна диференциация на средствата. По този начин ПРБК може да реализира приоритети в образователната си политика в региона.

С делегираните училищни бюджети се дава право директорът на училището да се разпорежда с приходите на училището, да прехвърля средства между бюджетни параграфи като спазва задължителен уведомителен режим, да дефинира необходимата численост на персонала, да определя индивидуалните работни заплати, при което се допуска силно присъствие на училищните синдикати, т.е. директорите разполагат с правомощия, съизмерими с тези на собственици на фирми.

В условията на делегирани бюджети директорът на училището следва да търси успешни финансови решения с цел увеличаване на финансовия капацитет на училището, а оттам и повишаване квалификацията на учителите и възпитателите, предоставяне на различни извънкласни форми на обучение, търсене на педагогически подход за задържане на децата в училище, на механизми за повишаване пригодността на средното образование към динамиката на пазара на труда и други.

Това са големи отговорности, които се поставят пред училищния директор. За да се избегне или намали до минимум рискът, той трябва да разполага с ясни правила и процедури за действие в различните ситуации, които да гарантират спазване на нормативната уредба. Всичко това налага изграждане на единен и интегриран инструментариум за действие, който е гръбнакът на системата за финансово управление и контрол (СФУК).

На основание чл. 19, ал. 1 от Закона за държавния вътрешен финансов контрол, СФУК има задължителен характер за училището като второстепенен или третостепенен разпоредител с бюджетни кредити.

1. Същност и съдържание на СФУК

СФУК представлява вътрешна нормативна уредба на училището, която гарантира спазване на принципите за законосъобразност, добро финансово управление и прозрачност при изпълнение на всички дейности.

Тя е съвкупност от правила и процедури, създадени и въведени от ръководството на училището във връзка с организацията, планирането, управлението, отчетането и контрола на дейността, които допринасят за постигане на целите му и опазване на неговите активи и ресурси.

Финансовото управление и контрол е цялостен процес, интегриран в дейността на училището, осъществяван от ръководството и служителите. Реализира се чрез системи за финансово управление и контрол, включващи следните инструменти: **политики, процедури, инструкции, документи, записи**, въведени от ръководството на училището, с цел да се осигури разумна увереност, че целите на организацията 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.

СФУК, заедно с останалата вътрешна нормативна уредба на училището, са разписани, но трябва и да са систематизирани в единна информационна система, достъпна за служителите, които да я познават и съответно правилно да я прилагат. Така системата за финансово управление и контрол става действаща.

Политиките определят посоката на развитие на организацията.

Процедурите описват начина, по който се извършва всяка дейност.

Инструкциите са сбор от технически правила, предписания и др. за извършване на определена дейност от дадена процедура.

Документите са материален обект с информация, фиксирана върху какъвто и да е носител.

Записите удостоверяват постигнатите резултати или предоставят доказателства за извършени дейности.

Посоченият ред за изграждане на Системата невинаги е задължително да бъде спазен. Всичко зависи от вида на училището и разнообразието от дейности в него, от неговите приоритети.

За да бъде изградена една система за финансово управление и контрол, тя трябва да има:

1. *Стратегия за развитие на учебното заведение – училище/детска градина;*
2. *Стратегия за управление на риска.*

Процесът на управление на риска от своя страна също включва няколко етапа:

- да се определят целите и да се идентифицират рисковете;
- да се направи класификация на рисковете;
- да бъдат анализирани и оценени идентифицираните рискове.

2. Цел на СФУК

Целта на СФУК е чрез правилното ѝ прилагане и функциониране в училище да се постигне:

- икономично, ефективно и ефикасно постигане на целите;
- гарантиране на добро финансово управление и прозрачност в дейността;
- съответствие на дейностите на училището с действащото законодателство и изградените въз основа на него вътрешни правила;
- опазване на активите и информацията;
- предотвратяване, разкриване и коригиране на грешки, слабости и пропуски във функционирането му;
- достоверност на счетоводната информация;
- осигуряване на своевременна и надеждна информация за вземане на правилни управленски решения.

3. Процедура на създаване и списване на СФУК

При разработването на политики, процедури, указания и инструкции като част от СФУК е добре да се спазва определен алгоритъм, който да се изпълнява с подробна пътна карта. Този алгоритъм трябва да отчита особеностите и ресурсите на конкретното училище, за да може най-пълно да използва ресурсите на организацията и да отчете спецификите на финансовата дейност.

Пътят, който директорът извървява, за да постави „на масата“ своята политика, процедура, указание или инструкция, е път на стратегическо управление.

Част от елементите на СФУК в училище са задължителни (*Правила за формиране на работната заплата, Етичен кодекс...*), други са специфични за дейността на училището и не са задължителни (*Стратегия за развитие на училището*). Разработването на елементите на СФУК е поредица от отделни стъпки:

1. *Формиране на екип* за анализ на дейността на организацията и определяне на необходимите лостове за финансов контрол и управление на човешки, материални, финансови и информационни ресурси; какви са очакванията за организацията.

2. *Ясно формулиране* на необходимите инструменти, нужните ресурси за разработването им, кой за какво отговаря, какви са сроковете.

3. *Разработване* на съответните документи. Най-лесният начин е да се вземат наготово, но задължително да се адаптират съобразно особеностите на училището.

4. *Обсъждане* на всеки един от инструментите с лицата, чиято дейност той засяга.

5. *Презентиране* пред всички работещи.

6. *Мониторинг* на действието на инструмента и планиране на промени при необходимост.

7. *Поддържане актуалността* на елементите на СФУК в съответствие с промените в нормативната база, на която те се основават.

4. Място на СФУК при управление на бюджета

СФУК е цялостен процес, включващ политики, процедури и правила, които имат за цел да намалят риска при изпълнение функциите на училището. Ще се спрем само върху тези политики, процедури и правила, които имат пряка връзка с управлението на бюджета.

Задачите, които произтичат за директора от това, могат да се сведат до:

1. Да въведе правила за формиране на работната заплата;
2. Да утвърди процедури за предварителен контрол преди поемане на задължения и извършване на разходи;
3. Да въведе система за двоен подпис при валидиране на всяко искане за поемане на задължение и извършване на разход;
4. Да въведе процедури за определяне на изпълнители в резултат на обществени поръчки, търгове или конкурси;
5. Да създаде условия за регистриране, прозрачност и проследимост на получаваните дарения в училище;
6. Да въведе процедури за разходване на средствата по програми и проекти;
7. Да въведе вътрешни правила за движение, документиране, за пълно, вярно, точно и своевременно осчетоводяване и архивиране на счетоводните документи;
8. Да осигури публичност и прозрачност при изразходване на средства от бюджета на училището;
9. Да извършва периодически наблюдение и оценка на дейностите от СФУК и данните, свързани с финансовите операции в училище;
10. Въз основа на информацията, събрана при упражнявания мониторинг, да предприема подходящи мерки за поддържане и подобряване на адекватността и ефективността на системите за финансово управление и контрол по отношение на управлението на бюджета.

4.1. Въвеждане на правила за формиране на работната заплата

Работните заплати на работниците и служителите представляват до 80% от бюджета на училището, затова тяхното правилно формиране е от изключителна важност, за да се осигури този баланс. При лошо управление на процеса на формиране на работните заплати в даден момент – на бюджетен излишък например, може да се застраши изпълнението на бюджета на училището в друг следващ момент на неблагоприятно икономическо стечение на обстоятелствата – икономическа криза. Опасен е и другият подход – залагане на по-голям бюджетен излишък (преходен остатък), защото това може да се окаже за сметка на по-ниски заплати, което да демотивира работещите, или за сметка на издръжката на училището – отлагане на належащи ремонти, техническо изоставане в обезпечаване на учебния процес със средства и материали, влошаване състоянието на МТБ и др.

Като цяло *Правилата за формиране на работната заплата*¹⁾ на работещите в училище уреждат общите положения за организация на работната заплата, както и реда, условията и критериите за: образуване и разпределение на средствата за работна заплата; определяне и изменение на основните работни заплати по основни длъжности и работни места; формиране на индивидуалните работни заплати в зависимост от количеството и качеството на вложения труд и бюджета на училището; определяне видовете и размера на допълнителните трудови и други възнаграждения, прилагани в училището; регламентиране реда и начина за изплащане на заплатите на учителите, служителите и работниците по трудово правоотношение в училището.

Те се изготвят от директора на училището с участието на представители на синдикалните организации в училище, а ако няма, добре е да се назначи комисия, която да подпомогне разработването им.

4.2. Въвеждане на процедури за предварителен контрол преди поемане на задължения и извършване на разходи

4.2.1. Поемане на задължение

За тази процедура обикновено се изготвя Работна инструкция „*Поемане на задължение*“, която описва начина на предварителния контрол при поемане на задължение в училище. Тя се прилага за всички задължения. В нея се описват редът, оторизираните лица и задълженията им при обработване на заявката. Този процес се опосредства от утвърдена „*Заявка за поемане на задължение*“, която представлява типова бланка, утвърдена за ползване в училище и неразделна част от процедурата. Процесът на поемане на задължение предшества всяко извършване на разход.

4.2.1. Извършване на разход

За тази процедура обикновено се изготвя Работна инструкция „*Извършване на разход*“, която описва процеса на предварителния контрол при извършване на разход в училище. Тя се прилага за всички задължения. В нея се

описват редът, оторизираните лица и задълженията им преди извършване на разход. Този процес се опосредства от утвърдено „Искане за извършване на разход“, което представлява типова бланка, утвърдена за ползване в училище и неразделна част от процедурата. Процесът на извършване на разход се предшества от процеса на поемане на задължения за всеки разход.

Исключение правят разходите за електроенергия, топлоенергия, телефон, ВиК, разходите за командировки в страната, присъдени издръжки и обезщетения, при които се прилага само *Процедурата за предварителен контрол* преди извършване на разход.

4.3. Въвеждане на система за двоен подпис при валидиране на всяко искане за поемане на задължение и извършване на разход

За системата на двойния подпис в училище, съгласно чл.19, ал.1, 3 и 8 от Закона за държавния вътрешен финансов контрол (ЗДВФК) и 5.1.5. от СФУК може да се въведе Инструкция, Процедура или *Вътрешни правила за системата на двойния подпис*, които да разписват процеса на предварителния контрол и подписване на: трудови договори и допълнителни споразумения към тях; заповед за прекратяване на трудово правоотношение; ведомост за аванс, работна заплата, ДМС и други плащания, свързани с трудовите възнаграждения на служителите в училище, подписване на счетоводни и други документи. Това е процедура, при която поемането на всяко финансово задължение и извършването на плащане се осъществява след полагане подписите на:

- лицето, отговорно за счетоводните записвания;
- ръководителя на организацията или лицето, отговарящо за изпълнението на приходите и разходите, т.е., което е оторизирано да нарежда плащания от името на организацията.

Целта на тази процедура е да гарантира, че лицето, отговорно за счетоводните записвания, е информирано за предстоящото поемане на задължение или плащане и ще извърши правилните счетоводни операции.

Системата на 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.

4.4. Въвеждане на процедури за определяне на изпълнители в резултат на обществени поръчки, търгове или конкурси

Тук процедурите могат да се разделят на две – едната за провеждане на процедури по възлагане на обществени поръчки чрез провеждане на конкурси за доставящи на материали и услуги и за извършване на ремонтни дейности в училище и другата – за провеждане на търгове и конкурси и за отдаване под наем на публична общинска или друг вид собственост.

Първата процедура описва реда, оторизираните лица и правилата за провеждане на обществената поръчка, като видът на самата поръчка се определя

съгласно изискванията на Закона за обществените поръчки и/или Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки.

Втората процедура може да се създаде с по-широк обхват като *Процедура за контрол върху управлението и опазването на общинската собственост* например, която да опише процеса на контрол върху управлението и опазването на общинска собственост (отдаване под наем, инвентаризация, отчитане и бракуване на активи, обогатяване, поддържане и др.). Тук задължително трябва да се отчитат местните решения и наредби за отдаване под наем.

4.5. Процедура за регистриране, прозрачност и проследимост на даренията в училище

Даренията могат да бъдат съществен дял в бюджета на училището – както в материално изражение, така и в парично. Те могат да постъпят директно в училище или чрез училищното настоятелство. И в двата случая трябва да има утвърдена *Процедура за приемане и регистриране на получените дарения*. Основанието за това е чл. 147, ал. 1, т. 1 и 12 от Правилника за прилагане на Закона за народната просвета (ППЗНП) и чл. 11 и 12 от Наредба № 4 от 16 април 2003 г. за документите за системата на народната просвета.

Целта на процедурата е да укаже реда и условията, които директорът на училището трябва да спазва при приемане и регистриране на получените дарения.

Постъпващите дарения се регистрират в Книга за регистриране на даренията с номенклатурен номер 3-67 по образец, но такава може да си направи всяко училище, като запази задължителните атрибути в нея.

Дарения се приемат от назначената от директора комисия по приемане на даренията и се вписват в Книгата от председателя на комисията. За всяко постъпило дарение се издава удостоверение (свидетелство, сертификат) на дарителя, а копие от него се съхранява в класър към Книгата (чл. 11, ал. 5 и чл. 12, ал. 4 от Наредба № 4 от 16 април 2003 г.). Свидетелство за дарение може да си изготви всяко училище, като се спазят изискванията за ясно и точно упоменаване името на дарителя, вида на дарението, стойността му, ако е парично, волята на дарителя и комисията, приела дарението. Добре е също даренията да се приемат с писмено споразумение (договор) между училището и дарителя.

Паричните дарения се внасят в бюджетната сметка на училището (§ 10-98) и се разходват от нея, като се спазват всички изисквания за разходване на публични средства *плюс спазване волята на дарителя*.

4.6. Процедура за разходване на средства по програми и проекти

Средствата, които постъпват в бюджетната, в извънбюджетната и във валутната сметка на училището, също са със съществен принос както за подпомагане на учебно-образователните и възпитателните дейности, така и на материалната му издръжка.

В бюджетната сметка на училището могат да постъпват средства от на-

ционални програми като „Училището – територия на учениците“, „По-пълно обхващане на учениците в задължителна училищна възраст“, „С грижа за всеки ученик“ и др.

В извънбюджетната сметка могат да постъпват средства от спечелени проекти по европейски програми, както и от национални програми като „Достъп до интернет за учители“ и „Информационни и комуникационни технологии (ИКТ) в училище“, когато се реализират със средства на Европейския съюз.

Във валутната сметка на училището постъпват средства за реализиране на спечелени проекти по европейски или други програми, за които средствата постъпват във валута – секторна програма „Коменски“ за ученически практики, например.

Създаване на процедури за изразходване на средства по тези програми, когато е необходимо (защото за някои от тях това е задължително, а за други не, понеже самите правила са заложени в съответните договорите), е значително по-лесно. Там, където е необходимо те да бъдат създадени, обикновено финансиращият орган спуска рамка до бенифициента за изразходване на предоставените му средства, която обуславя и самата процедура.

В последните два случая процедурите по прилагане на системата на двойния подпис се изпълняват в съответствие с приложимите регламенти на ЕС.

4.7. Вътрешни правила за движение, документиране, за пълно, вярно, точно и своевременно осчетоводяване и архивиране на счетоводните документи

Проблемът за точното осчетоводяване на стопанските операции в училище е много важен не само от гледна точка на одита, но и на правомерното и целесъобразно изразходване на бюджетни средства. Създаването на *Вътрешни правила за осчетоводяване на счетоводната документация* цели информационното съдържание за стопанската операция 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. Те осъществяват спазването на принципите:

– *предпазливост* – като се оценяват и отчитат предполагаемите рискове и очакваните евентуални загуби при счетоводното третиране на стопанските операции с цел получаване на точен финансов резултат;

– *съпоставимост между приходите и разходите* – разходите се отразяват във финансовия резултат за периода, през който общината черпи изгода от тях, а приходите се отразяват за периода, през който са отчетени разходите за тяхното получаване;

– *документална обусловеност* – всяка стопанска операция да бъде документирана със съответния документ, отговарящ на изисквания за съставяне на документи, съгласно действащото законодателство;

– *целено изразходване на средствата.*

Правилата определят оторизираните лица, сроковете за обработване на счетоводните документи и счетоводни регистри, в които става регистрацията. В нея може да бъдат разписани правила за съхранението, може да се разпишат и нарочни *Вътрешни правила за документиране, съхранение и архивиране на счетоводната документация.*

4.8. Осигуряване на публичност и прозрачност при изразходване на средства от бюджета на училището

Звеното за вътрешен одит на ПРБК оказва постоянен и системен контрол по отношение на законосъобразността на изразходваните средства от училищния бюджет.

Външната оценка (независим мониторинг) би могла да предостави разузнаване на увереност на директора, че училището е отворена система, която интегрира успешно потребителите на услугата, разпределя и усвоява икономически рационално финансовия си ресурс.

В Закона за държавния бюджет е разписано и изискването директорът на училището да отчита бюджета пред Общото събрание на всяко тримесечие, както и да съгласува по-големите текущи ремонти.

Съществен недостатък към настоящия момент обаче се явява липсата на обществен контрол по отношение дейността на училището. На много малко места има регистрирани училищни настоятелства, които преди всичко се занимават с така наречената спомоществователска дейност, а именно управление и стопанисване на училищни земеделски земи и гори, както и набиране на средства от дарения. Голямото текучество в ръководствата на настоятелствата не позволява разгръщане на пълния им потенциал и възможности, поради което в тази насока има какво още да се желае.

Проектът за Закон за училищното образование предвижда по-големи правомощия на училищните настоятелства като:

„ – *одобрява стратегията за развитие на образователната институция и годишните отчети за постигане на целите ѝ;*

– *одобрява проекта на бюджет на образователната институция и отчетта за изпълнението му;*

– *дава препоръки за подобряване ефективността и прозрачността на управлението и следи за изпълнението им.*“⁽²⁾

Реално училищното настоятелство може да бъде съществен фактор в управлението на училищния бюджет.

4.9. Извършване на периодично наблюдение и оценка на дейностите от СФУК и на данните, свързани с финансовите операции в училище

Наблюдението и оценката на правилата, процедурите и инструкциите от СФУК, касаещи не само управлението на бюджета, но и на всички останали компоненти на системата, е дейност не само на вътрешен одитор – тя е първос-

тепenna задача на директора и преките оторизирани участници във вземането на решения по разходването на публични средства. Данните от наблюдението върху функционирането на правилата и процедурите трябва да се анализират, съпоставят и обобщават с цел да се установи:

- доколко действащите процедури от СФУК в училище са изградени в съответствие с определеното в нормативните и вътрешните актове;
- доколко съвкупността от политиките и процедурите от СФУК в училище осигурява постигане на основните цели;
- в какво се състоят слабостите, грешките и недостатъците в СФУК и кои са причините и условията, които допринасят за тях.

4.10. Поддържане на адекватността и ефективността на СФУК по отношение управлението на бюджета

Усъвършенстването на СФУК по отношение управлението на бюджета се изразява в предотвратяването, откриването и отстраняването на грешки и недостатъци.

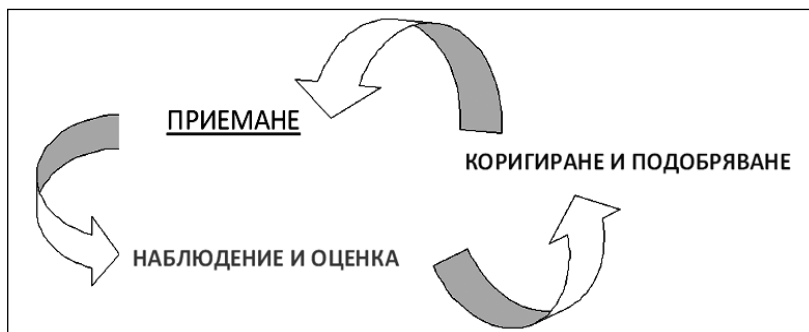
Грешка е всяко отклонение от действащите писмени правила и процедури, относно управлението на бюджета.

Недостатък е всяко отклонение, което се изразява в незавършеност, непълнота или несъвършенство на правилата и процедурите от СФУК по отношение на управлението на бюджета и затруднява постигането на която и да е от тях.

Констатирането на грешки и недостатъци в СФУК се извършва с всички подходящи доказателствени средства.

Когато грешките и недостатъците в СФУК застрашават или нарушават принципите за добро финансово управление и прозрачност, се въвежда режим на задължително консултиране с делегирания вътрешен одитор, преди одобряването на финансово решение за поемане на задължение или извършване на разход.

Точки 4.9. и 4.10. могат да се обединят и да се онагледят със следната схема, която утвърждава необходимостта от постоянно актуализиране на правила и процедури от СФУК при промяна на реалната ситуация, промяна на нормативната база, промяна на приоритетите и др.



Заключение

С делегирания бюджет училището получава „кредит на доверие“ от местната и централната власт. Колко голяма ще е степента на финансовата му автономност зависи както от общинското ръководство, така и от самия екип, управляващ училището. Доказаните и защитени финансови резултати, взетите правилни управленски решения, успешно изпълненият бюджет и защитените постигнати резултати могат да се окажат ключ да се инвестира в образованието.

БЕЛЕЖКИ

1. Много от документите в изложението може да намерите и свалите на адрес <http://www.riskov.hit.bg/documents/sfuk.zip>
2. Проект за Закон за училищното образование, чл. 167, ал.1 http://mon.bg/opencms/export/sites/mon/left_menu/documents/documentsproject/2010/proekt_zakon_uchilishtno_obrazovanie2206.pdf

Penko Ivanov Riskov

✉ “St.Sofrony Vrachanski“ Secondary School – Plovdiv
web: www.riskov.hit.bg
tel.: 0889/088-500
e-mail: penko_riskov@abv.bg