



**ЗА РЕЛАЦИЯТА ПРЕДВАРИТЕЛЕН КОНТРОЛ И РИСК КАТО  
ПРЕДПОСТАВКА ЗА ЕФЕКТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ОРГАНИЗАЦИИТЕ  
ОТ ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР**

**REGARDING THE RELATIONSHIP PRELIMINARY CONTROL AND RISK  
AS A PREREQUISITE FOR EFFECTIVE MANAGEMENT  
OF PUBLIC SECTOR ORGANIZATIONS**

**Даниела Йорданова  
Daniela Yordanova**

Великотърновски университет „Св. св. Кирил и Методий”  
„St. Cyril and St. Methodius“ University of Veliko Tarnovo

**Abstract:** Effective governance of public sector organizations promotes better decision-making and efficient use of resources and strengthens accountability for the management of these resources. In order to realize the importance of ex-ante control, the heads of organizations and employees must have a good understanding of the nature of internal control. This is important for the introduction of control activities and risk management. The purpose of the report is to justify the relationship between ex-ante control and risk as a prerequisite for effective management of the public sector. The focus is on a good understanding of the nature of ex-ante control and risk management in the public sector. This leads to the desire to build proper and adequate controls and identify risks.

**Keywords:** ex ante control, relation, risk, effective management, public sector

**JEL:** H83

**Въведение**

Ефективното управление в публичния сектор насърчава по-доброто вземане на решения и ефективното използване на ресурсите и засилва отчетността за управлението на тези ресурси. Ефективното управление се характеризира със стабилен контрол, който оказва важно влияние за подобряване на представянето на публичния сектор и справяне с корупцията. (Good Governance in the Public Sector, 2013, p.6)

Изграждането на силни и устойчиви институции изисква непрекъснати усилия и подобрения. Като съществен елемент при разходване на публичните средства следва да се постави акцент на превантивните контролни дейности като инструмент за ефективен вътрешен контрол. За целта е необходимо да се определят обективни критерии за измерване, оценка и сравнение (Penchev, Pencheva, 2002, p. 67).

Целта на настоящия доклад е да се обоснове релацията между предварителния контрол и управление на риска за ефективното управление. Това води до по-ефективно изпълнение, по-добро предоставяне на услуги и в крайна сметка по-добри резултати.

## Изложение

Предварителният контрол е вид управленски контрол. Предварителният контрол за законосъобразност следва ясно да се дефинира, като целта е да обхване цялостната дейност на организацията и да се извършва от компетентни длъжностни лица (Strategy for Development of Internal Control in the Public Sector 2018–2020, p. 14.) Според Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор, предварителният контрол представлява част от елемента контролни дейности – той е една от контролите, които ръководителят въвежда в своята организация с цел да минимизира риска от извършване на дейности, които не съответстват на изискванията на нормативните актове (Public Sector Financial Management and Control Act, 2019). Тъй като рисковете се разпространяват в целия спектър от дейности, трябва да се отделят повече усилия и опит, за да се оцени истинското им въздействие върху обществото. Управлението на рисковете трябва да бъде поставено в приоритет за обществен дебат сред участващите ръководители и служители в оценяването на риска. Поддържането на риска на нива, които са социално приемливи, изисква системи за контрол. Регулирането на риска е сложна мрежа от два вида намеса - преди да се случи рисковото събитие, или след неговото случване. В това отношение е важен въпросът да се очертае ползата и ефективността на предварителния контрол.

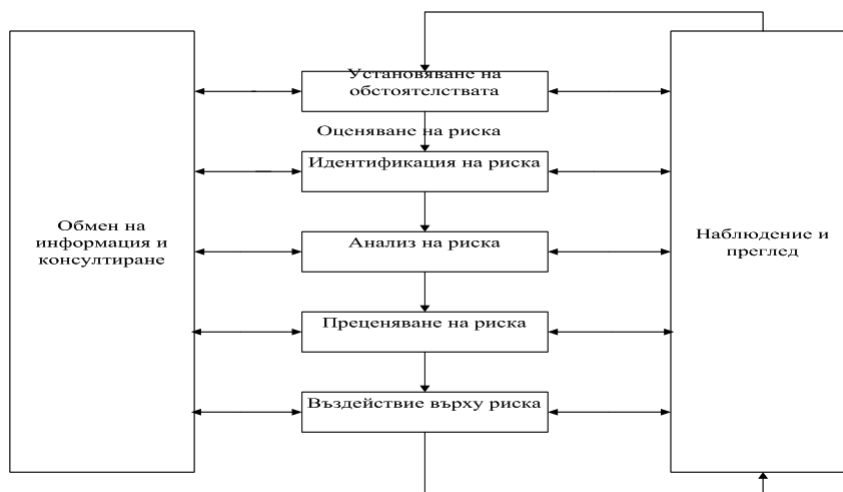
Предварителният контрол като вид контролна дейност обхваща всички дейности в публичната организация, а не само тези с финансово изражение. Той се извършва с цел законосъобразност върху документи, процедури и плащания, свързани с дейността на дадена община или организация. С вътрешни правила или заповед на административния ръководител се определя лицето, осъществяващо предварителен контрол върху дейности в публичния сектор. Съгласно Указанията за осъществяване на предварителен контрол, целта е да се предостави на ръководителя разумна увереност, че предприетите действия, са в съответствие със законодателството, подзаконовите актове и разпоредбите (Guidelines for Preliminary Control, 2006). От особено значение е да се спазва принципа на разделение на отговорностите, който в случая предполага да не се смесват функциите по одобряване, изпълнение, осчетоводяване и контрол. В тази връзка може да бъде направен изводът, че високите изисквания, които са поставени пред качеството на счетоводната система и на създаваната от нея счетоводна информация, са продиктувани от ролята и от значението на тази информация за управлението (Kalcheva, 2011, p. 87).

Предварителният контрол по същество представлява превантивна дейност, при която преди вземане на решения в организацията се съпоставят с изискванията на действащото законодателство. Дали ще бъде предприето дадено действие или не, е решение на съответния ръководител, който носи управленска отговорност. За да осъзнае важността на предварителния контрол, ръководителите на организациите и съответните служители трябва да притежават добро разбиране за същността и значението на въвеждането на контролни дейности. Именно ръководителите носят отговорност за законосъобразното постигане на целите на организацията. Доброто разбиране за необходимостта от предварителния контрол ще доведе ръководителя до стремеж за изграждане на правилни и адекватни контроли. Основната идея, от която ръководителите трябва да бъдат водени, е свързана с предназначението на предварителния контрол като дейност, която подпомага разпоредителя да взема законосъобразни решения. По този начин добрият предварителен контрол ще осигури на ръководителя адекватно поведение в съответствие с изискванията за минимизиране на риска.

Предварителен контрол се извършва от ръководителя на организацията в съответствие с указанията на Министъра на финансите и на база оценка на риска и анализ разходи-ползи. Оценката на риска се извършва въз основа на остойностяване на всеки един идентифициран риск по показателите вероятност и влияние. Вследствие на оценката на рисковете организацията ги приоритизира и преценява какви реакции да предприеме по всеки от тях. Анализът разходи-ползи е сложна практическа техника, която представлява съвкупност от подходи, методи и процедури за анализ, оценка и избор на проекти в публичния сектор, преценени през призмата на алтернативните икономически състояния. (Lecheva, 2019, p. 53)

Понякога се стига до „непокриване“ на определени изисквания по отношение на оценката на риска, поради погрешното мнение, че ангажиментът за това е на други организационни контролни звена (Strategy for Development of Internal Control in the Public Sector 2018–2020, p. 9).

Процесът на управление на риска включва систематично прилагане на политиките, процедурите и практиките към дейностите, свързани с обмена на информация и консултиране, установяване на контекста и оценяването, въздействието, наблюдението, прегледа, документирането и докладването на риска. Този модел е показан на Фигура 1.



(BDS ISO 31000 “Risk management. Principles and guidelines, 2009).

**Фигура 1.** Модел на процеса за управление на риска по ISO 31000:2009

Ръководството на дадена организация трябва да определи своите цели и да идентифицира рисковете, които могат да имат влияние върху реализирането им. Целите биха могли да бъдат класифицирани в три основни категории, независимо от тяхното голямо разнообразие и специфика: (Assenov, E. 2012).

а) Цели, които се отнасят до отделните операции (оперативни)

Това са целите, които се свързват пряко с практическото изпълнение и оптимизиране на процесите и операциите, извършвани в организацията. В тази категория се включват и целите, които си поставя организацията по отношение на степен и качество на изпълнение на задачите и дейностите, запазване на активите и ресурсите, включително от възможни загуби и др.

б) Цели, които се отнасят до финансовата информация

Целите, които са пряко свързани с изготвянето на надеждни и достоверни счетоводни и финансови отчети, както и с възможността за манипулиране на така обработената и изготвена финансова информация.

в) Цели за съответствие

Цели, които се отнасят до прилагането на законовите и подзаконовите нормативни актове и европейско законодателство. Тези цели зависят от външни фактори (например законодателството за защита на околната среда) и обикновено са идентични за определен вид дейности или функции. Някои цели зависят от основната дейност на организацията. Обикновено целите са свързани преди всичко с основните приоритети на организацията и стила на управление. В отделните организации те са различни, тъй като ръководството и служителите имат различна квалификация и компетентност и в зависимост от основната дейност на организацията те следва да определят основните ѝ цели.

г) Цели, които се отнасят до отделните операции

Тези цели се свързват с основния предмет на дейност на дадена организация, съответно основните функции на разпоредителите. Тези цели покриват специфичните и второстепенни цели, определени във връзка с практическото изпълнение на процесите и операциите. В случай, че тези цели не са ясно идентифицирани или не са добре разбрани от всички служители на всички йерархични нива, организацията няма да може да разпредели ефективно своите ресурси.

д) Цели, които се отнасят до финансовата информация

Тези цели се свързват с изготвянето на счетоводни и финансови отчети, в това число месечни, тримесечни и други отчети, както и с финансовата информация, която ще бъде представена на вниманието на широката общественост. Организациите трябва да постигат определени цели, пряко свързани с финансовата информация, като изпълняват задължения, определени от икономически агенти и институции на външната среда. Изготвянето на счетоводни и финансови отчети, съдържащи надеждна финансова информация, е задължително условие за участие в печеливши инвестиционни проекти и получаване на заеми от банки и финансови институции. Това е ключов фактор за целите на сключването на договори, както и отношенията и сътрудничеството с контрагенти и трети лица. А това е свързано и с вътрешния контрол в организацията. Основната функция на вътрешния контрол в дадена организация е да даде независима и обективна оценка за адекватността и ефективността на изградените системи и препоръки за тяхното подобряване. В това отношение стабилните и ефективни системи и процеси са от решаващо значение, за да се гарантира, че държавата работи оптимално за предоставяне на политиките и програмите, които са от полза за гражданите (Spasova, 2006, p. 24–25).

В Стратегията за развитие на вътрешния контрол в публичния сектор 2018–2020 се казва, че е наложително организациите да разчитат на експерти от различни области, които работят заедно за едно по-добро управление на риска (Strategy for Development of Internal Control in the Public Sector 2018–2020, p. 13). Това могат да бъдат вътрешни одитори, специалисти по управление на риска, инспектори и специалисти по разкриване на измами и други професионалисти в областта на риска и контрола. Всеки от тези експерти разполага с различно възприятие и специфични качества, които могат да се окажат полезни за организацията, в която работят. Отговорностите трябва да бъдат ясно дефинирани, така че всяка група от професионалисти по риск и контрол да разбира границите на своите отговорности и как техните задължения отговарят на цялостната организационна структура. Основните рискови области, които всяка една организация трябва да управлява, са свързани с:

- ✓ влияние на външни фактори, в които се отнасят извънредни обстоятелства – те могат да наложат необходимостта от изготвянето на планове за действие в условията на извънредни ситуации;

- ✓ рискове на дейността – свързани са с постигането на определените стратегически и оперативни цели;

- ✓ рискове с човешките ресурси – те могат да се извършват под формата на самооценки, както и от вътрешни и външни одитори.

Управлението на риска включва разбиране, изследване и адресиране на потенциални проблемни зони в една организация. По този начин организацията съумява да предвиди и да отговори на възможни рискове както от външни, така и от вътрешни фактори (Institute of Risk Management, 2017). Ефективността на предварителния контрол трябва да бъде в основата на неговата оценка за полезност и необходимост (Donev, Gerdjikov, Dimitrova, 2010, p. 106–107).

Ролята на предварителния контрол е да предоставя надеждна и експертна оценка за спазване на законодателството на един предварителен етап за предотвратяване на негативните последствия. По този начин ръководството ще е в състояние да има достатъчна степен на убеденост за правилността на действията си.

## Заклучение

Въпреки че практиките в някои страни показват тенденция към последващ контрол, предварителният контрол остава важен и полезен. Това е така, защото бюджетирането отгоре надолу изисква по-силен предварителен контрол, изразяващ се в нормиране на вложените средства, правила и системи за контрол, за да се гарантира, че отделните структурни единици като цяло не получават и не изразходват повече, отколкото им е било разпределено. Централизираното планиране на изпълнението се осъществява чрез предварително разглеждане на планираните резултати и въздействия, но също и последващо отчитане на изпълнението, одит и оценка. (Ruffner and Sevilla, 2004, p. 133) Въпреки това, обхватът на предварителния контрол предполага въвеждане на „меки“ и адекватни контроли в зависимост от целите на ръководството на организацията, идентифицираните рискове и преценката на ръководителя за начина на осъществяването на предварителен контрол.

## REFERENCES:

1. **Assenov, E. 2012.** Internal Control and Internal Audit, Sofia. (in Bulgarian)
2. **BDS ISO 31000. 2009.** “Risk management. Principles and guidelines.
3. **Donev, K. J. 2010. Gerdjikov, R. Dimitrova.** Theory of Financial Control, ed. Science and Economics, Varna, p. 106–107. (in Bulgarian)
4. **Good Governance in the Public Sector. 2013.** Consultation Draft for an International Framework, p. 6.
5. **Guidelines for Preliminary Control, 2006.** Ministry of Finance. (in Bulgarian)
6. **Institute of Risk Management. 2017.** What is risk management? Available at: <https://www.theirm.org/the-risk-profession/risk-management.aspx>
7. **Kalcheva, St. 2011.** Accounting as an information system, Days of Science 2011, Volume 2, Faber, Veliko Tarnovo, p. 87. (in Bulgarian)
8. **Lecheva, I. 2019.** Policies and procedures for preliminary control of legality. National Economic Archive 2/2019, p.53. (in Bulgarian)
9. **Penchev, P., I. Pencheva. 2002.** Basics of Management. Ed. Abagar, Veliko Tarnovo, p.67. (in Bulgarian)
10. **Public Sector Financial Management and Control Act.** Prom. DV. No. 21 of March 10, 2006, as amended. and ext. DV. issue 13 of 12 February 2019 (in Bulgarian)
11. **Ruffner, M. and Sevilla, J. 2004.** Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control. OECD Journal on budgeting, Volume 4 – NO. 2, p.133.
12. **Spasova, B. 2006.** “The New Understanding of Preliminary Control”, Financial Control Magazine, Vol. 6, Institute for Internal Auditors in Bulgaria, Sofia, p. 24–25. (in Bulgarian)
13. **Strategy for Development of Internal Control in the Public Sector 2018–2020**, p. 9, p. 13–14. (in Bulgarian)

---

### За контакти:

**Даниела Йорданова, доцент, доктор**

Служебен адрес: гр. Велико Търново, 5000, ул. „Арх. Г. Козаров“ №1  
Великотърновски университет „Св. св. Кирил и Методий”

Стопански факултет

Катедра „Стопанско управление”

Ел. поща: [daniela.yordanova@ts.uni-vt.bg](mailto:daniela.yordanova@ts.uni-vt.bg)

---