

Съдържанието на Стандарт 207 пояснява, че управленската отговорност на ръководителя на организацията за поддържане на дейността по вътрешен одит се запазва и в случаите, когато дейността по вътрешен одит се възлага на външно за организацията лице.

С въвеждането на Стандарт 211, Стандарт 212 и уточняващите към тях стандарти се акцентира върху задължението на вътрешния одит да оценява и да дава подходящи препоръки за подобряване процеса на управление на организацията, в т.ч. ефективността на процесите по управление на риска, създаването, изпълнението и ефективността на задачите, програмите и дейностите, съгласно етичните ценности, както и управлението на информационните технологии и риска от измами за подпомагане постигането на стратегическите цели на организацията. Чрез консултантска дейност вътрешните одитори подпомагат ръководството на организацията при въвеждането и подобряването на управлението на риска, без да носят отговорност за управлението на тези процеси. (Стандарт 212.K3).

В Стандарт 212.U1 и Стандарт 213.U1 се поставя акцент в дейността по вътрешен одит с обвързването на оценката на рисковете, относно управлението, оперативната дейност, информационните системи и на изградените в тази връзка форми на контрол и с постигането на стратегическите цели на организацията. Необходимостта от обвързване оценката на рисковете със стратегическите цели е да се гарантира, че тези цели се постигат и дейността на организацията се управлява ефективно.

В процеса на оценяване вътрешните одитори трябва да установят и адекватността на критериите, въведени от ръководството, за определяне постигането на поставените цели и задачи в организацията. При установяване на адекватност, вътрешните одитори трябва да използват тези критерии в процеса на оценяване. Ако критериите не са адекватни, вътрешните одитори трябва да работят заедно с ръководството на организацията за създаването на подходящи критерии за оценяване. (Стандарт 221.U3) Добавянето на „управление“ и „управление на риска“ в новата редакция на Стандарт 221.K1 ще допринесе за разширяване обхвата на консултантските ангажименти в дейността по вътрешен одит.

При определяне на целите и при изпълнението на консултантските ангажименти, вътрешните одитори трябва да обърнат внимание на ценностите, стратегическите цели, управлението и формите на контрол в организацията. (Стандарт 221.K2 и Стандарт 222.K2)

Стандарт 244 изразява задължението на ръководителя на вътрешния одит, относно разпространението на резултатите от одитния ангажимент, което включва: преглед, одобряване на доклада от ангажимента преди окончателното му представяне и вземане на решение на кого и как да бъде предоставен. В интерпретацията на стандарта се подчертава, че ръководителят на вътрешния одит запазва цялата отговорност при делегиране на това задължение на друг вътрешен одитор.

Ръководителят на вътрешния одит, когато изразява цялостно мнение (оценка, заключение и/или друго описание на резултатите), относно общото управление, управлението на риска и/или контролните процеси трябва да има предвид очакванията на ръководителя на организацията и на одитния комитет, ако има сформирани такъв. Цялостното мнение на ръководителя на вътрешния одит трябва да бъде подкрепено с достатъчна, надеждна, уместна и полезна информация на база резултатите от редица отделни одитни ангажименти, извършени за определен период от време. (Стандарт 245)

Последният Стандарт 260 е с променено наименование и третира въпроса за комуникацията на ръководителя на вътрешния одит с ръководството на организацията и одитния комитет, относно взети решения за предприемане на мерки по ограничаването на даден риск, идентифициран в резултат на одитен ангажимент за увереност или консултиране.

### В заключение:

Утвърждаването и прилагането на Стандарти за вътрешен одит в публичния сектор, създадени на основата на най-добрите общоприети и водещи практики е от изключителна важност за насърчаване развитието и подпомагане процеса на осъществяване, усъвършенстване и професионално практикуване на вътрешния одит в публичния сектор страната.

## ПОЗИЦИЯ

# ВЪТРЕШНИЯТ ОДИТ И КОМПЛЕКСНОТО АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Д-р Младен Младенов

Динамичните промени в законодателството налагат постоянно усъвършенстване на методологията и създаване на актуални добри практики на организациите в публичния сектор. С последните изменения на Административнопроцесуалния кодекс (АПК) в „Държавен вестник“, бр.27 от 25 март 2014 година, се въведе по законен път правната материя относно комплексното административно обслужване (КАО). Статията има за цел да насочи ръководителите на звената за вътрешен одит в публичния сектор и вътрешните одитори в тези звена към определени акценти на одитните ангажименти, касаещи пряко или косвено комплексното административно обслужване. В този смисъл, настоящето изложение се явява естествено продължение на публикуваните в списание „Вътрешен одитор“ статии „Планиране и подготовка на одита на административното обслужване в публичния сектор“ (година VIII, бр.6/2011) и „Извършване на одита на административното обслужване в публичния сектор“ (година IX, бр.6/2012).

Като се имат предвид същността и обхвата на вътрешния одит в публичния сектор, а именно – за подпомагане на организацията за постигане на целите ѝ - арт.чл.5 от Закона за вътрешния одит в публичния сектор (ЗВОПС), ясно се вижда един основен приоритет - съответствието със законодателството. Понеже АПК е общият процесуален закон, касаещ дейността на който и да орган на публична власт и неговата администрация, категорично може да се заяви, че вътрешният одит в организациите в публичния сектор трябва да обръща особено внимание на оценката на адекватността и ефективността на системите за фи-

нансово управление и контрол по отношение на съответствието с този кодекс. Нещо повече, отчитайки, че КАО се явява стратегическа цел на българската държава, както и очакван от гражданите и бизнеса действителен резултат от повишения административен капацитет на публичните власти, вниманието на звената на вътрешния одит в публичния сектор върху него трябва да бъде допълнително засилено и разширено. От концептуална и управленска гледна точка КАО е развит в Базисен модел на комплексно административно обслужване, Интернет-страница на Министерския съвет – Портал за обществени консултации, <http://www.strategy.bg>.

Изрично с последните изменения в АПК законодателят е допълнил предмета на самия кодекс, като в чл.1 от същия е добавил нова точка седма във връзка с комплексното административно обслужване. В Глава втора са допълнени и основните принципи на АПК, като се създава нов чл.13а, който постановява, че административните органи прилагат комплексно административно обслужване при предоставяне на административни услуги. Но може би най-важната разпоредба при тези законодателни изменения е § 12, ал.3 от Заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на АПК (в сила от 25 март 2014), която гласи, че административните органи въвеждат комплексно административно обслужване не по-късно от една година от влизането в сила на този закон. Това означава, че към 25 март 2015 година всички административни органи трябва да са въвели КАО в своята дейност. Краткият законодателен срок се явява и кратък оперативен срок за органите на публична власт и техните адми-

нистрации. За да бъдат постигнати съответствия със законодателството (в случая – с АПК), всички звена на организациите в публичния сектор трябва да обединят и координират усилията си в една насока (в случая – КАО). Това ще бъде един *своеобразен текст* както за административния капацитет на тези организации, така и за управленския капацитет на техните ръководители. Именно тук и сега ще бъде видима важността на вътрешния одит в публичния сектор като независима и обективна дейност за предоставяне на увереност и консултиране, предназначена да носи полза и да подобрява дейността на организацията – аргчл.3, ал.1 от ЗВОПС. Акцентите в настоящия текст ще бъдат поставени върху следното:



## I

На **първо** място, **разбирането и документирането на комплексното административното обслужване от страна на вътрешните одитори в публичния сектор** (като качествено нов етап на „класическото“ административно обслужване) трябва да бъде основано на дълбоко разбиране на АПК, особено на горепосочените му изменения и допълнения. Също така трябва да се отчете организационната структура на комплексното административното обслужване, като ново взаимоотношение не само между структурните звена на самата администрация, но и като взаимодействие с администрациите на други органи на държавна власт и останалите правни и организационни субекти. Оттук произтича и нуждата от доразвиване на Методологията за управление на риска, прилагана по отношение на системата за

административно обслужване (вече – в контекста на КАО), която най-вече трябва да отчита нуждата от нова идея на взаимодействието на публичните власти в интерес на гражданите и бизнеса, т.н. концепция „Government“, която запазва законно делегираните правомощия на всеки един орган на държавна власт, но „съединява“ всички тези правомощия в една посока, що се касае до КАО. Именно тук се крие огромният риск пред действителното приложение на КАО – продължаващото „капсулиране“ на институциите и ведомствата в публичния сектор, и „работата на парче“, без да се отчетат общите стремежи за полезност, адекватност и модерност, така желани от цялото общество. Процедурите за обработка на информация във връзка с комплексното административното обслужване и контролните механизми за функционирането им трябва да отчетат една качествено нова особеност – при него достоверната и адекватна информация, предоставяна на гражданите и бизнеса вече в много по-голяма степен зависи от прецизността на информационните масиви на един административен орган, достъпни за други административни органи.

## II

На **второ** място, именно с *краткия едногодишен срок за прилагане на последните изменения в АПК*, при определяне на **целите и обхвата на одита на КАО**, ръководителят на вътрешния одит уведомява писмено за *належащия сега* одитен ангажимент по отношение на комплексното административното обслужване ръководителя на съответната администрация. Най-общо, целта на одитния ангажимент (по смисъла на чл.7, ал.2 и чл.8, ал.1 от ЗВОПС) по отношение на комплексното административно обслужване е свързана с изпълнение на императивните разпоредби на АПК, в контекста на общата държавна политика по прилагането на КАО, при следване на принципите на законност и координация, съобразно чл.2, ал.1 от Закона за администрацията (ЗА). Обхватът на одитния ангажимент тук е особено специфичен, с оглед на краткосрочните законови изисквания за въвеждането на КАО – одитираният период трябва да има за начална дата именно 25 март 2014 година, откогато административните органи за *задължени* да започнат работа по прилагането на тази управленска концепция в полза на гражданите и бизнеса.

## III

На **трето** място, провеждането на **встъпителната среща** между ръководителя на организацията и ръководителя на Звеното за административно обслужване трябва да е концентрирано именно върху *управленската отговорност* по ефективното въвеждане на КАО към 25 март 2015 година и *ангажираността на вътрешния одит* към постигане на целите на организацията в публичния сектор.

## IV

Понеже **идентифицирането на специфичните (контролните) цели** във връзка с одита на КАО следва общите цели на одита, на **четвърто** място тук трябва да се постави акцент върху няколко области – въведени ли са действащи процедури по отношение на дейността по административно обслужване (като необходима база, върху която се надгражда КАО); решенията на ръководството съответстват ли на новия принцип на чл.13а от АПК (административните органи прилагат комплексно административно обслужване при предоставяне на административни услуги); каква е формата на документиране на решенията на ръководството по отношение на въвеждането на КАО (ясни, точни и императивни разпоредения с посочени срокове и отговорници); налице ли е система, която да осигурява достоверна, пълна, точна и вярна информация във връзка с КАО, от „входящ и изходящ характер“ (аргчл.36, ал.4 и чл.57, ал.9 от АПК – административните органи не могат да изискват предоставяне на информация или документи, които са налични при тях или при друг орган, а ги осигуряват служебно за нуждите на съответното производство, както и че административните органи осъществяват комплексно административно обслужване в тридневен срок от получаване на достъп до данните на административните органи – първични администратори на данни).

## V

На **пето** място, от изключителна важност тук се явява **идентифицирането и оценката на рисковете в дейността по комплексното административно обслужване**. Особено внимание трябва да се обърне върху следните рискови фактори при КАО (в резултат на *неглижиране от страна на адми-*

*нистрацията* на императивни законови възможности), например: неограниченият брой варианти от форми и начини на искания и заявления (ако в специален закон не е предвидено друго, искането за издаване на индивидуален административен акт се подава писмено или устно, като заявителят избира формата и начина на заявяване, както и че съобразно наличните технически възможности писменото искане и приложенията към него могат да се подадат по електронен път, лицензиран пощенски оператор, факс или по друг начин, оповестен от органа като технически възможен – чл.29, ал.1 и ал.4 от АПК); управление на информационните потоци (бази данни, вътрешен и външен обмен на защитена със закон информация с други първични администратори на данни) – чл.38 от АПК и съответните разпоредби на специалното законодателство; действия по сигнали и предложения от граждани и организации във връзка с административното обслужване (и в частност с КАО) – разпоредбите на Глава осма от АПК.

## VI

След това, на **шесто** място, във връзка с **контролните механизми по отношение на дейността по комплексното административното обслужване** важни са: разделението на компетентностите и отговорностите между различните организационни звена в процеса на административното обслужване; управленски и организационни механизми като: заповеди, инструкции, методология, стандарти, правила, процедури, организация на работа, контрол и други, свързани с процеса на въвеждането на КАО, по смисъла на § 12, ал.2 от Заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на АПК; механизми за документиране – система за генериране на входящи и изходящи номера, дати, информация на хартиен и електронен носител и други – във връзка със сроковете по прилагане на КАО.

## VII

**Седмо, одитната стратегия** трябва да е изградена на база множество одитни тестове, най-вече с оглед на *перманентната работа в рамките на една година* за пълното и ефективно въвеждане от страна на административните органи на КАО (арг. § 12, ал.1 от Заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на АПК). Именно факторът „едногодишен срок за въвежда-

не на КАО“ трябва да бъде отчетен от одиторите като основен при планирането на одита на комплексното административно обслужване.

## VIII

**Осмо**, същинското извършване на одита на КАО е насочено най-вече към съпоставка между действителното състояние на *готовността за прилагане на комплексно административно обслужване* и действащите контролни механизми по отношение на него. Тук би трябвало да се установят количеството и качеството на предоставяните в условията на КАО административни услуги; сравнението на нормативните и процедурни изисквания с действително предоставяните услуги; подробно изследване на място на същинския процес по предоставяне на административни услуги и КАО. Трябва стриктно да се изследва съответствието с § 1, т.5 от Допълнителните разпоредби на АПК, според които „комплексно административно обслужване“ е това обслужване, при което административната услуга се извършва от административни органи, от лица, осъществяващи публични функции, или от организации, предоставящи обществени услуги, без да е необходимо заявителят да предоставя информация или доказателствени средства, за които са налице данни, събирани или създавани от извършващия административната услуга първичен администратор на данни, независимо дали тези данни се поддържат в електронна форма или на хартиен носител.

## XI

На **девето** място, особено важно за ръководителите на организациите в публичния сектор е представянето на **констатациите, изводите и препоръките** от одита на КАО. Именно през 2014 и 2015 година вътрешният одит има шансът *отново да докаже по безспорен начин* своята важна роля за постигане на целите на организациите в публичния сектор, понеже неговите усилия трябва да бъдат в синхрон както с усилията на ръководството, така и на всички организационни звена в съответните администрации, понеже предизвикателствата към въвеждането на КАО са огромни (кратки срокове за въвеждане, обмен на бази данни, координация между звена и администрации, нови процедури, нова организация на работа и т.н.).

## X

**Десето**, докладването с предварителен доклад във връзка с одита на КАО има за цел да доведе до знанието на ръководителя на организацията *същинското състояние по въвеждането на КАО*. Тук обективността, стриктността, пунктуалността и професионалният подход са от особено значение, като се има предвид, че комплексното административно обслужване е общодържавна политика от стратегическо значение. На ръководителя трябва да се обърне внимание, че съобразно § 12, ал.2 от Заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на АПК, спазването на срока за въвеждането на КАО се възлага на главния секретар, съответно на постоянния секретар на отбраната и на секретаря на общината, а за Министерството на вътрешните работи - на министъра на вътрешните работи или на оправомощено от него длъжностно лице, но въпреки това, управленската отговорност си остава за ръководителя на организацията.

## XI

На **единадесето** място, при **заключителната среща** между одитния екип и ръководителя на Звеното за административно обслужване трябва ясно да се съобщят резултатите от одита и съответните препоръки и да се акцентира върху *държавната политика* за въвеждането на КАО.

Последно, при изготвянето на **окончателния одитен доклад и плана за действие** трябва да ясно да се виждат действията, които трябва да бъдат изпълнени по въвеждането на КАО, *сроковете и изпълнителите*.

В заключение трябва да се отбележи, че комплексното административно обслужване като обща стратегическа цел на българската държава е насочено към гражданите и бизнеса, но ще повиши и административния капацитет на българската публична администрация. Отговорността по въвеждането му е най-вече на ръководителите на организациите в публичния сектор, *но вътрешният одит в публичния сектор при подпомагане организацията за постигане на целите ѝ, чрез провеждането на одит на КАО* ще бъде от изключителна полза за реално проявление на принципите на законност и координация между администрациите.

## ПОВЕЧЕ С ПО-МАЛКО

### СТЕГНАТО МИСЛЕНЕ ЗА ВЪТРЕШНИ ОДИТОРИ СТЕГНАТО МИСЛЕНЕ КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА ПОВИШАВАНЕ НА СТОЙНОСТТА НА ВЪТРЕШНИЯ ОДИТ

Светлозар Каранешев

Стегнато (стройно) – lean. За това може надълго и нашироко да ни говори всеки фитнес инструктор, но... може и да е сериозна тема за разговор по повод на усъвършенстването на бизнеса или дейността на публичната организация. Стюарт Клейнър<sup>(1)</sup> класира концепцията на стегнатото мислене (lean thinking) в групата на управленските методи, които се фокусират върху качеството в организацията. Те определят успеха на японската икономика след края на Втората световна война, основан на повишеното качество и надеждност на японската продукция. Формирането на концепцията на стегнатото мислене се свързва с успеха на японския автомобилостроител Тойота на пазарите в САЩ през 70-те и началото на 80-те години на миналия век. В годините след „Първия петролен шок“ от 1973 година когато щатските производители на автомобили продължават да произвеждат автомобили с висок разход на гориво и поддържат за целта многоброен, скъп и нещастен персонал, Тойота завладява водещи позиции, като в основата на успеха ѝ стои концепцията за стегнато производство, известно още като „производствената система на Тойота“.

#### Концепцията на стегнатото мислене

„Добрите управленски техники са вечни.“  
Питър Сендж

„Твоят строен процес трябва да бъде строен.“  
Неизвестен автор

През 1985 година Технологичния институт на Масачузетс започва работа по проект, който има за цел да проучи успеха на Тойота и да го приложи към американските автомобилостроители. В процеса на работа по този проект се ражда терминът стегнатото производство и възниква стегнатата „вълна“ в управленската наука. Уомак и Джоунс, ръководители на проекта, в книгата си „Стегнато мислене“<sup>(2)</sup> описват принципите на тази концепция. В основата на концепцията стои думата „муда (muda)“. Тя обозначава загубите, до които води всяка дейност, която използва ресурси, но не създава стойност. Стегнатото производство е **средството за борба с „muda“**, инструментът, който позволява дефинирането на стойността, позволява подреждането на последователността на действията по създаване на ценност по най-подходящ начин и без прекъсвания и прави това все по-ефективно и по-ефективно. Концепцията за стегнато мислене може да бъде представена от следния цикъл: