

## BASIC GUIDELINES FOR THE IMPLEMENTATION OF FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL SYSTEMS IN SCHOOLS

DENITSA P. ZAGORCHEVA - KOYCHEVA

**ABSTRACT:** *The report provides a brief overview with guidelines for the implementation of financial management and control systems in schools. The aim is to provide clarifications and a more accessible reading of the legal framework in order to facilitate school leaders in the implementation of the FMCS.*

**KEYWORDS:** *education management, school management, financial management, financial control*

**DOI:** <https://doi.org/10.46687/QUDI6490>

## ОСНОВНИ НАСОКИ ПРИ ПРИЛАГАНЕТО НА СИСТЕМИТЕ ЗА ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ В УЧИЛИЩАТА \*

ДЕНИЦА П. ЗАГОРЧЕВА-КОЙЧЕВА

**АБСТРАКТ:** *Докладът представя кратък преглед с насоки за прилагането на системите за финансово управление и контрол в училищата. Целта е да се дадат пояснения и един по-достъпен прочит на правната рамка, за да бъдат облекчени училищните ръководители при прилагането на СФУК.*

**КЛЮЧОВИ ДУМИ:** *управление на образованието, управление на училището, финансово управление, финансов контрол*

Управлението на образованието винаги е била от най-дискутираните теми. Ангажиментът към децата, често пъти се преплита между желанията на родителите, потребностите на самите деца, възможностите на образователната система и отговорността на държавата. Ако обърнем предходното изречение: държавата е отговорна да изгради образователна система, която да осигури възможност за задоволяване на образователните потребности на потребителите.

В много случаи законът повелява внедряването на вътрешни актове, които да управляват или хармонизират определен процес или процеси. Тези актове определят реда, лицата, нормите, процедурите и правилата, но не дават ясни указания как точно ще се осъществи изпълнението им в конкретна среда. Всяка организация сама по себе си е уникална, с различна структура, персонал, йерархия и взаимовръзки. Това поставя ангажимент при изготвянето на вътрешните нормативни актове, разписаните норми да са съобразени с конкретните характеристики на организацията и средата.

Ръководителите на бюджетни организации отговарят за осъществяване на финансовото управление и контрол, като това изисква и утвърждаването на система за финансово управление и контрол (СФУК).

---

\* Настоящата статия е финансирана по проект № РД-08-151 от 04.03.2022 г. на тема: „Компетентности и квалификация в образователната система“.

Съгласно Закона за предучилищното и училищното образование институциите в системата на предучилищното и училищното образование са юридически лица. Съгласно същия закон, държавните и общинските училища прилагат система на делегиран бюджет. Това поставя сериозен ангажимент пред училищните ръководители при осъществяването на финансово управление и контрол.

В България финансовият контрол е регламентиран със Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС) и Закона за вътрешен одит в публичния сектор (ЗВОПС).

„Чл. 5. (1) Финансовото управление и контрол в публичния сектор е цялостен процес, интегриран в дейността на организациите и осъществяван от ръководството и служителите им.

(2) Финансовото управление и контрол се осъществяват чрез системи за финансово управление и контрол, 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, вътрешните 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.” [5]

Съгласно чл.3, ал.1 на ЗФУКПС основните принципи при осъществяване на финансово управление и контрол в организацията са:

- законосъобразност;
- добро финансово управление;
- прозрачност.

Системата за финансово управление и контрол се прилага за всички структури, програми, процеси и дейности в организацията.

Разходването на публични средства не може да се разглежда като едностранен акт, а като процес в няколко етапа:

- Наличие на потребности;
- Планиране на разходите;
- Определяне на източниците на финансиране;
- Правна и финансова проверка на разхода;
- Мониторинг и отчитане.

Наличие на потребности – потребностите в училищата можем да определим като общи и специфични. Общи са потребностите, свързани с обичайното функциониране на институцията. Тези потребности, обичайно не се обсъждат потребностите, защото се приема, че те са известни и имат постоянен характер. Специфичните потребности се свързват с конкретни нужди, които имат еднократна проява или засягат ограничен кръг потребители. В училищата, най-често тези потребности са свързани със спецификата на предоставяната образователна услуга. В тези случаи се изисква потребността да бъде надеждно установена, както и да се определят нейните мащаби. Не само идентифицирането на потребност е основание за насочването на финансови ресурси,

необходимо е в тези случаи да се установи размерът на достатъчното благо и оптималната цена за доставянето му.

Планиране на разходите - вторият важен етап включва планирането на разходите. В този параграф не се има предвид самото доказване на необходимост, а дефинирането на различни разходи и обезпечаването им с бюджетен ресурс. Често в училищата се предлагат за одобрение инцидентни разходи, които в даден момент или икономическа или демографска обстановка са напълно приемливи, но първоначалното им непланиране в бюджета не дава възможност да бъдат извършени без провеждане на допълнителни действия.

Определянето на източниците на финансиране е едно от решенията, което се валидира от училищния директор. В училищата като основен източник на средства се определя получаваната субсидия, определена със стандартите за делегираните от държавата дейности с натурални и стойностни показатели.

Източник на финансиране могат да бъдат и собствените приходи. Същите могат да бъдат и целево определени, като се обвързват конкретни приходоизточници с конкретни разходи. В някои случаи се изисква да има пряка зависимост между приходите и разходите, но е възможно и да не съществува зависимост помежду им, а целевото обвързване да е само с цел гарантиране на източника на средства. Извън субсидияте и собствените приходоизточници, финансирането на разходите може да се осигури и от привлечени средства. В тези случаи, почти винаги, самото финансиране е целево и е обвързано с изпълнението на конкретни условия за приемане на разхода или разплащането му.

Правна и финансова проверка на разхода - този етап е най-обхватният като обем дейности. В него по същество се включват проверки по съответствие с предходните етапи, както и пълна проверка на документирания разход преди разплащането му.

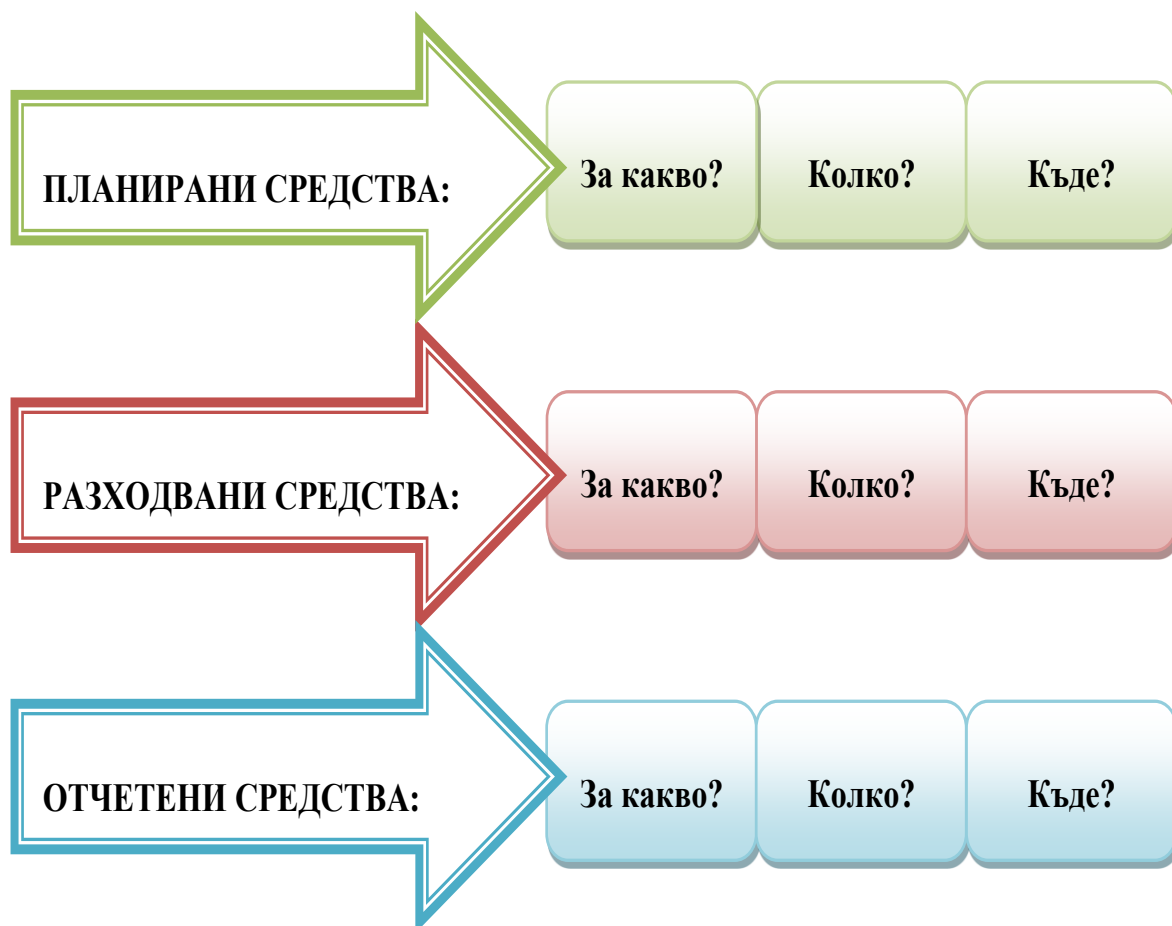
Правната проверка е многоаспектна. Тя включва проверка на законосъобразността на самия разход и спазване на всички правни норми по изпълнение на самите дейности, формирали разхода. В България разходването на средства се осъществява чрез избор на изпълнители по специален законов режим (Закон за обществените поръчки). Механизмът за избор на изпълнител е различен както в зависимост от вида на дейностите (доставките), така и от размера на планираните средства за разходване. Чрез механизмите за избор на изпълнител се гарантира прозрачност и достъпност, а не задължително „най-ниска цена”.

Финансовата проверка също е многоаспектна. Тя включва:

- проверка за обезпеченост и планиране;
- проверка за наличие на достатъчен финансов ресурс от определения приходоизточник за финансиране;
- проверка за съответствие на договорените и калкулираните стойности;
- сметна проверка на записите в платежния документ;
- проверка на идентификация и права на лицата, получили и подписали документите.

Мониторинг и отчитане - етапите до тук представят процеса до фактическото разходване на средства. Често пъти на отчитането като дейност се гледа като на допълнителна рутинна операция. Именно това води до съществени грешки в етапа на отчитане на разходите.

Отчитането е не толкова финансова, колкото счетоводна процедура и осъществяването му следва да е обвързано с прегледа и резултатите от предходните етапи:



Фигура 1. Схема при прилагане на контрол при отчитане на изразходваните средства

Важно е също, при отчитането детайлно да се разглеждат целево планираните и разходвани средства. В случай на разходи, финансирани от привлечени средства, следва допълнително те да се отчитат и към финансиращия орган. [4]

Основни елементи на системата за финансово управление и контрол са:

- контролна среда;
- управление на риска;
- контролни дейности;
- информация и комуникация;
- мониторинг.

Контролната среда определя климата и оказва влияние върху отношението на персонала към целите, управлението на рисковете и цялостното управление и контрол. Контролната среда е фундамент за останалите елементи на системата и осигурява структурираността и функционирането ѝ.

Контролната среда включва определяне на параметрите на училището, характеристиките на персонала, разпределението на задължения и отговорности, отчитането и докладването им.

Управлението на риска в училището има за цел да предотврати или минимизира ефекта от негативни прояви. За целта се разработва стратегия за управление на риска.

Управлението на риска включва:

- идентифициране на рискове;
- анализ и оценка на рисковете;
- определяне на реакция на рисковете и контрол.

Във всяко от направленията могат да се идентифицират различни рискове, с различна значимост, различна възможност за проява и различна честота. Това налага към всеки идентифициран риск да се подходи персонално, като се набележат мерки за превенция и недопускане, а при проявата му за минимизиране и ограничаване на негативния ефекта.

Контролните дейности са основният елемент на Системата за финансово управление и контрол. Изпълнението и докладването на контролни дейности е отговорност на Директора на училището. Изпълнението се докладва пред висшестоящия орган на управление и първостепенния разпоредител с бюджет. Реализирането на частта контролни дейности се осъществява чрез приемането и прилагането на различни процедури, правила и норми в организацията.

В контролните дейности съгласно ЗФУКПС задължително се включват:

- Система за двоен подпис;
- Правила за достъп до активите и информацията;
- Политики и процедури за предварителен контрол за законосъобразност;
- Политики и процедури за текущ контрол върху изпълнението на поетите финансови ангажименти и сключени договори;
- Политики и процедури от последващи оценки на изпълнението;
- Политики и процедури за обективно, точно, достоверно и навременно осчетоводяване на всички стопански операции;
- Политики и процедури за управление на човешките ресурси;
- Правила за спазване на личната почтеност и професионална етика;
- Контролни дейности свързани с информационните технологии;
- Антикорупционни процедури.

Информация и комуникация - целта на тази контролна дейност е да представи информационната система като училището и създадените канали за комуникация. Основната информация се генерира чрез органите на управление. Извън тях информация се генерира и от персонала, учениците, родителите и външни контактни лица. Информацията, която се формира от различни източници, следва да се хармонизира така, че да не дава възможност за двусмислено тълкуване и приложение.

Мониторинг - наблюдението на системата за финансово управление и контрол е важно за гарантиране, че:

- СФУК се актуализира съгласно нормативните промени;
- СФУК се прилага за всички дейности и процеси в организацията;
- съществува достатъчно административен капацитет за прилагане на СФУК. [2]

Представеният преглед до тук дава насоки за познаването, ангажиментите и отговорността на училищния директор при прилагането на Системата за финансово управление и контрол. Самата СФУК обаче, изисква административното управление (обслужване) и включва:

- Постоянно наблюдение и прилагане на процедурите от СФУК;
- Провеждане на вътрешни периодични прегледи на функциониране на СФУК;

- Разработка на процедури и инструментариум за осъществяване на контролните дейности по СФУК;
- Изработване и актуализиране на пакет от документи за провеждане на процедурите от СФУК;
- Наблюдение и актуализация на вътрешнонормативната база по финансовото управление и контрол;
- Подпомагане на анализа, изводите, формирането на управленски решения и мониторинг на ефекта от управляващите въздействия по подобряване на СФУК;
- Докладване на резултатите от дейностите.

Целта на Системите за финансово управление и контрол (СФУК) в училищата е да се осигури разумна увереност, че целите на организациите 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;
- предотвратяване и разкриване на измами и нередности, както и предприемане на последващи действия.

Осъществяването на финансов контрол в училищата не изисква изрично или допълнително възлагане, а се осъществява постоянно на база утвърдената Система за финансово управление и контрол.

Образователните институции и в частност училищата, предоставят специфични услуги. „Училището създава (или би трябвало да създава) максимално благоприятни условия за социализиране на децата – процес, който е определящ в тяхното развитие. Нужно е обучаваните да придобиват базисните човешки характеристики като език, култура, обноски, да усвояват социалното познание, общуване и навици за практическа дейност“ [1]. Образователната среда следва да подготви младите хора и да формира практически навици за оптимално поведение и реализация. [3] Ангажиментът за постигане на тези очаквания изисква значителни финансови ресурси и прозрачност в управлението им. Прилагането на Системи за финансово управление и контрол в училищата е основен инструмент за осъществяването на контрол и постоянен мониторинг при финансовата отчетност.

Днес все повече нараства интереса на обществото към резултатите от контролната и одитната дейност. Това поставя по-високи изисквания към лицата, които осъществяват контрола, но и към ръководителите на училища, относно осигуряването на контролните дейности и мониторинга върху резултатите.

#### **ЛИТЕРАТУРА:**

- [1] Алиндер-Исмаилова, Е., (2019) Социални аспекти на интеркултурното взаимодействие в образователната среда, УИ „Епископ Константин Преславски“, Шумен.
- [2] Загорчева, Д., (2019) Пътеводител на системата за финансово управление и контрол, УИ "Епископ Константин Преславски", ISBN 978-619-201-278-6, 1-125.
- [3] Кюркчийска, В., (2017), Приобщаващото образование – предизвикателство за началния учител. УИ„Епископ Константин Преславски“, Шумен

- [4] Zagorcheva, D., (2016) The systems for financial management and control of Bulgaria`s public sector, Information technologies management and society, Riga, 155-156.
- [5] Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор, обнародван с ДВ бр. 21 от 10.03.2006 г., последно изменен и/или допълнен с ДВ бр. 13 от 12.02.2019 г.

