



# О Б Щ И Н А Ш У М Е Н

9700 гр. Шумен, бул. "Славянски" № 17, тел./факс: 054/800400,

e-mail: [mayor@shumen.bg](mailto:mayor@shumen.bg), <http://www.shumen.bg>

ISO 9001:2000 ISO 14001:2004 OHSAS 18001:2002 ISO 27001:2005

## УТВЪРЖДАВАМ:

Кмет:.....

/Красимир Костов/

## СТРАТЕГИЧЕСКИ ПЛАН

За дейността на Сектор "Вътрешен одит"

в Община Шумен

за периода 2011 – 2013 год.

Февруари, 2011 г.

Град Шумен

## **I. ВЪВЕДЕНИЕ**

### **1.1 Същност**

Този стратегически план определя основните цели, приоритети и обхват на вътрешния одит в Община Шумен за периода 2011 – 2013 г. Те са съобразени с целите и приоритетите на организацията, определени в Общинския план за развитие за периода 2007 – 2013 г.

Стратегическият план е разработен на база оценка на риска и в съответствие със Закона за вътрешния одит в публичния сектор, Стандартите за вътрешен одит, Етичен кодекс на вътрешните одитори, Статут на звеното за вътрешен одит и утвърдената от министъра на финансите методология за вътрешен одит в публичния сектор.

Въз основа на Стратегическия план се изготвя Годишен план за дейността по вътрешен одит, който дефинира предмета, обхвата, целите, времетраенето и ресурсите, необходими за изпълнението на всеки конкретен одитен ангажимент.

### **1.2 Структура, функции и обхват на вътрешния одит в организацията**

Функцията по вътрешен одит в организацията се осъществява от Звено за вътрешен одит, което е създадено с Решение № 754 по протокол № 39 от 29.06.2006г. на заседание на Общински съвет – Шумен. С Решение № 815 по протокол № 42 от 26.10.2006г. звеното за вътрешен одит в общината е преименувано в сектор “Вътрешен одит”.

Основните функции на звеното са свързани с осъществяване на дейността по вътрешен одит на всички структури, програми, дейности и процеси в общината, включително на разпоредителите с бюджетни кредити от по-ниска степен по бюджета на Община Шумен. Звено за вътрешен одит осъществява вътрешен одит и в общинските търговски дружества по чл. 61 от Търговския закон и в лечебните заведения – търговски дружества със смесено държавно и общинско участие в капитала, когато в посочените организации не е изградено самостоятелно звено за вътрешен одит.

### **1.3 Актуализиране на стратегическия план**

Стратегическият план се преразглежда и актуализира ежегодно, в резултат на настъпили промени в целите, приоритетите и дейността на организацията /общината/ и на база оценката на риска.

След изтичане на тригодишния период на стратегическия план се извършва пълна преоценка на риска.

Ръководителят на вътрешния одит /РВО/ по своя преценка може да актуализира стратегическия план повече от веднъж годишно.

Всяко изменение в стратегическия план се утвърждава от ръководителя на организацията и се съгласува с Общинския съвет.

## **II. РАЗБИРАНЕ ЗА ДЕЙНОСТТА НА ОРГАНИЗАЦИЯТА**

За целите на стратегическото планиране ЗВО извърши предварително проучване и запознаване с целите, структурите и дейностите на организацията. ЗВО получи необходимата информация посредством попълване на въпросници, провеждане на срещи и интервюта, анализ от предходни одитни проверки и други източници.

## 2.1 Цели на организацията

Съгласно Общинския план за развитие 2007 г. - 2013 г., основната стратегическа цел на развитието на Община Шумен в периода до 2013 г. е:

Осигуряване на високо качество на живот, съхраняване на природата и културно-историческото наследство, развитие на физическата среда и нейните системи за да бъде постигнат устойчив икономически растеж.

### I. Приоритетни сфери на плана за развитие на община Шумен:

Приоритети	Специфични цели за изпълнение
<b>Приоритет 1:</b> Постигане на устойчиво развитие на територията, подобряване на физическата среда, условията за бизнес и степента на обществена сигурност в Община Шумен	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Развитие и благоустрояване на физическата среда, модернизация на селищните системи и повишаване на сигурността на територията.</li><li>2. Създаване на условия за развитие на качествено образование, здравеопазване и социални услуги.</li><li>3. Оптимизация и развитие на инфраструктурата за бизнес, култура, туризъм, отдих и спорт.</li><li>4. Осигуряване на здравословна и екологична среда, опазване на биоразнообразието, доизграждане и развитие на инфраструктурата за управление на отпадъците и опазване на околната среда.</li></ol>
<b>Приоритет 2:</b> Повишаване на достъпността и комуникационната свързаност на общинската територия чрез интегрирано развитие на транспортната и комуникационна инфраструктура.	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Развитие и модернизация на основната общинска пътна инфраструктура за осигуряване на достъпност на територията и по-добро транспортно обслужване.</li><li>2. Развитие на комуникационно-логистични мрежи и връзки, гарантиращи висока степен на свързаност на общинската територия.</li></ol>
<b>Приоритет 3:</b> Повишаване на конкурентноспособността на местната икономика основано на иновации, технологично развитие и атрактивен инвестиционен климат.	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Стимулиране на местната икономика за балансирано и устойчиво икономическо развитие и привличане на високотехнологични инвестиции в местната индустрия.</li><li>2. Подобряване на ефективността на селскостопанското производство и развитие на конкурентноспособни стопанства и хранително-вкусови предприятия на основата на високи екологични стандарти и опазване на природните ресурси.</li><li>3. Развитие на човешките ресурси, запазване на човешкия капитал и стимулиране на заетостта.</li><li>4. Развитие на културната среда, опазване и експониране на културно-историческото наследство, стимулиране на туризма и осигуряване на възможности за пълноценен отдих и спорт.</li></ol>
<b>Приоритет 4:</b> Повишаване на	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Усъвършенстване капацитета на общинската администрация за прилагане на европейските политики на</li></ol>

административния капацитет за прилагане на европейските политики на местно ниво и стимулиране на партньорствата.	местно ниво и изграждане на устойчиви партньорски мрежи и сътрудничество с бизнеса и третия сектор.
--	---

Конкретните мерки/програми за реализиране на горепосочените специфични цели, сроковете за изпълнение, партньорите на Община Шумен и необходимите финансови средства по източници на финансиране са заложи в Индикативна финансова таблица към плана за развитие на общината.

Ръководството, в лицето на Кмета на Община Шумен и неговия екип, официално декларира своята политика по управление, която произтича от и съответства на мисията, визията и приоритетите на Община Шумен и е част от цялостната управленска политика за развитието на Община Шумен, отразена в общинския план за развитие 2007 – 2013г.

Политиката по управление на Община Шумен е представена в *Приложение № 1*.

## **2.2 Очаквани промени в организацията**

Към момента на съставяне на стратегическия план за дейността на сектор „Вътрешен одит” в Община Шумен не се предвиждат нови системи, структурни промени и промени в дейностите и функциите, които да са от ключово значение за организацията.

При приемане на такива промени стратегическия план ще бъде актуализиран.

## **2.3 Ниво на контрол в организацията**

В Община Шумен е изградена рамката на петте взаимосвързани елементи на финансовото управление и контрол. Общинското ръководство е създадо условия за разработване, документиране, внедряване и поддържане в общината на Интегрирана система за управление (ИСУ), която обхваща осъществяването на законосъобразно местно самоуправление и административно-правно обслужване на гражданите и юридическите лица. Изградена е организационна структура с ясно и точно разписани функции на структурите и звената към Община Шумен.

Утвърдени са и функционират вътрешни документи, които регламентират основни политики и процедури за осъществяване дейността на организацията.

Със Заповед № РД-25-2424/01.12.2008г. на кмета на Община Шумен е утвърден актуализиран вариант на Система за финансово управление и контрол (СФУК), считано от 01.12.2008г., в т.ч. и Стратегия за управление на риска. Актуализираната система предвижда осъществяването на предварителен контрол за законосъобразност както по отношение на финансовата дейност, така и по отношение на задължения и разходи, които нямат пряко финансово изражение.

В Община Шумен не са предприети действия за изготвяне на указания за въвеждане и прилагане на системи за финансово управление и контрол във второстепенните разпоредители. Независимо от същото, почти във всички второстепенни разпоредители с кредити по бюджета на общината са утвърдени СФУК, съгласно изискванията на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор.

Система за финансово управление и контрол на общината съдържа следните приложения:

1. Контролна среда
2. Управление на риска
  - 2.1. Стратегия за управление на риска
  - 2.2. Управление на риска
3. Контролни дейности
  - 3.1. Предварителен контрол
  - 3.2. Оперативен контрол
  - 3.3. Система на двоен подпис
  - 3.4. Контрол по изпълнение на обществените поръчки
  - 3.5. Контрол по изпълнение на приходите
  - 3.6. Действия при несъответствие
  - 3.7. Осигуряване на компетентност на персонала
  - 3.8. Антикорупционни процедури
4. Информация и комуникация
  - 4.1. Управление на документи по СФУК
5. Мониторинг
  - 5.1. Преглед и оценка на СФУК
  - 5.2. Мероприятия за подобрения
  - 5.3. Превантивни и коригиращи действия

В резултат на извършените вътрешни одити на дейности и процеси в Община Шумен през предходния период, вътрешните одитори са направили следните изводи за функционирането на Системата за финансово управление и контрол на Община Шумен:

Въпреки неефективното действие на разписаните контролни дейности по отношение на извършването на разходи в Община Шумен и неадекватното прилагане на вътрешните правила, при извършените проверки одиторите не са установили съществени грешки или нередности в одитираните процеси. Горното е основание да се счита, че в общината има въведена практика, която дава разумна увереност на ръководството за законосъобразно разходване на бюджетните средства, но същата не е разписана във вътрешните актове. Това води до затруднение за отговорните лица да спазват въведения ред, както и за вътрешните одитори и ръководството на общината за цялостно проследяване на процеса.

Причина за възникналото несъответствие е липсата на осъществен мониторинг на Системата за финансово управление и контрол на Община Шумен от влизането и в сила до настоящият момент.

При извършените проверки се установи, че неприлагането на заложените контролни механизми в процеса по възлагане на обществени поръчки е довело до несъответствие с нормативните изисквания. Практиката при провеждането на процедурите по възлагане на обществени поръчки в общината е наложила по различен ред за изготвяне, съгласуване и запознаване с документите, който обаче не е намерил отражение в разписаните правила. Това създава предпоставки за допускане на пропуски и нарушения в хода на провеждане на процедурите.

При извършен одит на процесите свързани с реализирането на приходи и доходи от собственост на Община Шумен, вътрешните одитори установиха пропуски във въведената работна инструкция към СФУК, които повишават риска от допускане на несъответствие с нормативната уредба при провеждане на търгове и конкурси в общината. Липсата на документиран осъществен предварителен контрол не позволява да се направи преценка на кой етап въведените контролни механизми не функционират ефективно.

Във връзка с проведен одитен ангажимент за консултиране, вътрешните одитори изразиха следното мнение за функционирането на процеса по управление на риска в Община Шумен:

В Стратегията за управление на риска, изготвена през м.август 2007г. от АПС Консултинг груп гр.Свищов са преповторени основните акценти от нормативната уредба в областта на управлението на риска, като методологията не е доразвита конкретно за целите на нашата организация. Разписани са методи за идентифициране, оценяване и управление на рисковете, като терминология, но по същество не става ясно кой, какво и кога следва да направи при изпълнението им на практика в общината.

За периода от 01.01.2007г. до 30.06.2010г. в Община Шумен са извършени две оценки на риска, които са надлежно документирани в доклади. Първият доклад за оценка на риска на Община Шумен е изготвен от АПС Консултинг груп гр.Свищов през м.август 2007г. Извършена е оценка на финансовия риск на общината и отделно на организационно управленския риск. Екипът вътрешни одитори при Община Шумен с малки условности, счита че направената оценка на риска за 2007г. е адекватна и дадените препоръки в по-голямата си част са ефективни и биха довели до подобряване на дейността.

През 2009г. на основание Заповед № РД 25-496/20.03.2009г. на кмета на Община Шумен ръководителите на всички структурни единици са направили самооценка на ръководената от тях дейност за определяне на рисковете, които евентуално биха повлияли негативно при постигане на целите. Използваните въпросници за оценка на риска са различни от одобрените документи от Елемент\_02 Управление на риска от Системата за финансово управление и контрол на Община Шумен. При извършената оценка не е прилаган разписаният ред в процедурата към системата. За всички структури са използвани еднакви въпросници, като въпросите не са съобразени със спецификата и структурата на съответните звена (структурно звено към общината, второстепенен разпоредител). В доклада не са дефинирани конкретно дейностите, които са изведени като основни области на риск в тези категории. По този начин от доклада не става ясно какви са точно рисковете за Община Шумен, до какви негативни последици може да доведе настъпването на някои от тези рискове, както и какви точно са пропуските и слабостите в тези средно рискови категории. Като предприети действия за ограничаване на рисковете са описани действия, които са неадекватни или некоректно описани и от тази гледна точка неприложими за общината.

В резултат на извършената самооценка и наличието на средно рискови дейности в определени структури на общината е извършена допълнителна проверка за установяване на пропуски в заложените контролни механизми и с цел даване на препоръки за подобряване на дейността. От направените проверки не става видно какви контролни механизми не функционират адекватно за да бъде достигнато средно ниво на риск за съответната структура. Набелязани са мерки за намаляване на негативното влияние, като част от тях показват непознаване на общинската структура и са неадекватни за изпълнение. Липсата на ясни и точни правила за оценка на риска в Община Шумен е довела до липса на ефективно идентифициране, оценяване и ограничаване на рисковете, застрашаващи целите на общината след направената оценка през 2007г.

### **III. СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ НА ЗВЕНОТО ЗА ВЪТРЕШЕН ОДИТ**

На база полученото разбиране за целите, приоритетите, дейността и нивото на контрол в организацията през периода 2011 – 2013 год. ЗВО си поставя следните стратегически цели:

1. Подобряване на разбирането на ръководството за процеса по управление на риска и подпомагане при неговото въвеждане в организацията, подобряването и усъвършенстването.

2. Укрепване на вътрешния контрол в организацията чрез предоставяне на обективна оценка и препоръки за подобряване на ефективността му.

3. Предоставянето на увереност на ръководството относно адекватността и ефективността на въведените контролни дейности, обхващащи процесите свързани с разходването на средства по програми и фондове на ЕС.

4. Укрепване на административния капацитет на ЗВО.

Конкретните ангажименти и дейности на ЗВО за всяка година, посредством които ще бъдат постигнати стратегическите цели ще бъдат отразени в годишния план за дейността по вътрешен одит.

#### **IV. ОДИТНА ВСЕЛЕНА**

При определяне на одитната вселена е възприет комбиниран подход.

Одитните единици, включени в одитната вселена са изчерпателно изброени в списък */Приложение № 2/*.

Дейностите и процесите, които протичат в одитните единици, както и структурите, които ги извършват са представени в Таблица */Приложение № 3/*.

#### **V. ОЦЕНКА НА РИСКА**

##### **5.1. Рискови фактори и тегла**

Определени са шест рискови фактора */Приложение № 4/* които са относими за голяма част от дефинираните единици от одитната вселена, съобразени са с естеството на дейностите */процесите, подпроцесите и системите/* протичащи в единиците, като е взета под внимание и тяхната значимост за организацията. На тази база всеки рисков фактор е претеглен, чрез използване на абсолютни величини, като общия сбор от теглата на рисковите фактори е равен на 1.

##### **5.2. Оценителна скала**

На база полученото разбиране за одитните единици и професионалната преценка е определена скала за всеки рисков фактор – от 1 до 5 и са дефинирани критериите за поставяне на съответната оценка за всеки рисков фактор, при което са използвани количествени и качествени такива */Приложение № 4/*.

##### **5.3. Граници за приоритизиране**

- за нискорискова се приема одитна единица от 1 до 1.9;
- за среднорискова се приема одитна единица от 2 до 2.9;
- за високорискова се приема одитна единица от 3 до 5.

##### **5.4. Резултати от оценката на риска**

Рисковият индекс за всяка одитна единица представлява сбор от произведенията от поставената оценка за рисков фактор по скалата и теглото на фактора.

Оценката на риска е документирана в *Приложение № 5*.

## **VI. ОДИТНА СТРАТЕГИЯ**

Одитната стратегия дефинира подхода на ЗВО за покритие на одитната вселена за периода 2011- 2013 г.

### **6.1. Честота**

Възприема се следната стратегия по отношение на различните рискови групи одитни единици:

- Одитните единици, оценени с висок риск, ще бъдат одитирани от ЗВО всяка година;
- Одитните единици, оценени със среден риск, ще бъдат одитирани най-малко два пъти за периода на стратегическия план, като 50% от тях ще бъдат одитирани през първата и втората година, а останалите 50% през първата и третата;
- Одитните единици, оценени с нисък риск, ще бъдат покрити за периода на стратегическия план, като се възприема стратегията същите да бъдат одитирани на всеки три години.

### **6.2. Проследяване на изпълнението на препоръките**

Възприема се стратегия за включване в годишния план на ЗВО на определен брой дни (20 раб. дни) от ефективния фонд работно време за проследяване изпълнението на препоръките, дадени в изготвените одитни доклади през годината.

Планирането на проследяването, както и начинът на неговото осъществяване ще се извършва в зависимост от следните фактори:

- Значимост на одитирания процес и установената слабост;
- Обем на дейностите и разходите, необходими за подобряване на дейността;
- Висок риск от настъпване на неблагоприятно събитие при непредприемане на допълнителни мерки;
- Комплексен срок за внедряване на промените.

Възможни начини за проследяване на препоръките:

- Проследяване на изпълнението на препоръките чрез писмо до ръководството;
- Проследяване на изпълнението на препоръките чрез предварително планиран одитен ангажимент – за ключови високорискови одитни единици;
- Проследяване на препоръките от предходни одити на съответната одитна единица чрез включване като цел в следващ конкретен одитен ангажимент.

Ежегодно, по един от горепосочените начини, се извършва проследяване и на препоръки от одитни ангажименти от предходната година, за които не е извършвана такава проверка (в случаи, при които предвид определения срок за изпълнение на дадените препоръки е било невъзможно тяхното проследяване през текущата година).

### **6.3. Одитни ангажименти от минал отчетен период**

Неизпълнени одитни ангажименти от минали периоди ще бъдат включвани в годишния план в случаите, когато след годишната оценка на риска те попаднат във високорисковата група.

### **6.4. Продължителност на одитните ангажименти**

- одитните ангажименти за даване на увереност- стандартната продължителност се определя в човекодни в зависимост от оценката на риска. При определянето ѝ също така



са взети предвид продължителността на извършвани от ЗВО одитни ангажименти през изминали периоди.

<b>Оценка на риска</b>	<b>Човекодни за един одитен ангажимент</b>
Висок риск	50 дни
Среден риск	40 дни
Нисък риск	30 дни

- проследяване на препоръки- за проследяване на изпълнението на препоръките е определена стандартна продължителност – 20 дни.

- консултантски ангажименти – 20 дни.

Стандартната продължителност на друг вид одитна работа, като специфични последващи действия, одит на качеството на работата и разследване на измами се определя в зависимост от спецификата и сложността на конкретните ангажименти.

#### **6.5. Разпределение за един одитор**

Ангажиментите свързани с дейността по вътрешен одит за всеки служител на ЗВО през съответната година ще се разпределят както следва:

- от 75 % - до 83 % от ЕФРВ – извършване на одитни ангажименти за даване на увереност и консултиране, годишно и стратегическо планиране;
- от 12 % - до 20 % от ЕФРВ – административна дейност;
- 5 % ЕФРВ – друг вид дейност – обучения, семинари и др.

### **VII. РЕСУРСНО ОБЕЗПЕЧАВАНЕ НА ЗВО**

#### **7.1. Ефективния фонд работно време /ЕФРВ/**

Ефективният фонд работно време е изчислен за всеки един одитор от ЗВО в съответствие с разпределението, посочено в т.6.5 от одитната стратегия и е представено за периода 2011-2013г. съответно в *Приложение № 6, 7 и 8.*

#### **7.2. Разпределение на одитните ангажименти за три години и необходимите човекодни за тяхното изпълнение.**

Одитните ангажименти и необходимите дни са разпределени за три години, съгласно одитната стратегия и са представени в *Приложение № 9.*

Дата: 31.01.2011 г.

Ръководител вътрешен одит:.....  
/М. Василева/