

National Academy for Finance and Economics Ministry of Finance
Державна фінансова інспекція України
Європейський інститут державного управління та аудиту

**Практичні вказівки щодо впровадження
фінансового управління і контролю та
посилення управлінської підзвітності
(відповідальності) в органах державної
влади України**

Посібник для керівників установ та державних внутрішніх
аудиторів

Київ
"Європейський інститут державного управління та аудиту"
2015

Автори:

Ян ван Тайнен, Рудніцька Р.М., Манфред ван Кестерен, Чорнуцький С.П.,
Сидоренко Д.А.

Практичні вказівки призначені для керівників усіх рівнів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, бюджетних установ, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, обласних (міських) державних адміністрацій, а також для державних внутрішніх аудиторів.

У даному практичному посібнику розглядається порядок впровадження системи фінансового управління і контролю та інструменти посилення управлінської підзвітності (відповідальності).

Практичні вказівки підготовлено в рамках міжнародного співробітництва Національної Академії фінансів та економіки Міністерства фінансів Королівства Нідерланди з Державною фінансовою інспекцією України.

Зміст

Передмова.....	4
РОЗДІЛ I	Стратегія впровадження системи фінансового управління і контролю та посилення управлінської підзвітності (відповідальності)
1.1.	Формування робочої групи на центральному рівні..... 7
1.2.	Аналіз та оцінка існуючої системи фінансового управління і контролю на центральному рівні..... 9
РОЗДІЛ II	Впровадження системи фінансового управління і контролю та посилення управлінської підзвітності (відповідальності) на операційному рівні..... 14
РОЗДІЛ III	Роль фінансово-бюджетного підрозділу та підрозділу внутрішнього аудиту у процесі впровадження системи фінансового управління і контролю та посилення управлінської підзвітності (відповідальності) 17
Додатки	
Додаток 1.	Посібник Європейської комісії із державного внутрішнього фінансового контролю..... 22
Додаток 2.	Практичний посібник з питань стандартів внутрішнього контролю в державних установах України..... 34

Передмова

Фінансове управління і контроль (ФУК) є одним із трьох стовпів Європейської концепції державного внутрішнього фінансового контролю (ДВФК)*.

ФУК розуміється як система, що забезпечує планування, використання та контроль за фінансовими ресурсами з метою ефективного та результативного досягнення поставлених перед установою цілей.

Процес ФУК є безперервним та стосується керівників усіх рівнів та працівників установи, а заходи ФУК, що діють в установі повинні в першу чергу забезпечити керівнику достатні гарантії того, що установа досягне поставлених цілей, її діяльність буде ефективною і результативною, у відповідному правовому полі, а звіти (фінансові та не фінансові, внутрішні та зовнішні) міститимуть надійну інформацію.

ФУК у державних установах повинен бути організований та реалізований таким чином, щоб керівництво (вищого, середнього, операційного рівнів) несло відповідальність за досягнення визначених цілей відповідно до виділеного бюджету та наявних ресурсів. При цьому, керівництво має бути підзвітне про досягнуті результати і використаний бюджет та інші ресурси. Таким чином управлінська відповідальність щодо економного, ефективного, результативного та законного витрачання ресурсів є ключовим принципом ФУК. Без управлінської відповідальності неможливо досягти результатів удосконалення системи ФУК, і навпаки, без належної системи ФУК не можливо забезпечити систему управлінської підзвітності щодо досягнення цілей у економний, ефективний, результативний та законний способи.

Керівник є відповідальним за систему ФУК в організації, при цьому це його пряма відповідальність. Керівники фінансового, бухгалтерського, підрозділів не несуть прямої відповідальності за впровадження заходів ФУК. Їх роль полягає у сприянні керівнику установи щодо розробки стандартів, забезпечення інформацією, наданні рекомендацій та, за необхідності, забезпечення аналітичної підтримки. Саме керівник бюджетної установи відповідальний за використання бюджетних коштів, взяті зобов'язання відповідно до визначених цілей та завдань, здійснення діяльності відповідно до визначених стандартів у економичний, ефективний та результативний способи.

Підзвітність є комплексним явищем та стосується різних зацікавлених сторін. По-перше, якщо бюджетна установа – міністерство, то міністр напряму підзвітний Прем'єр-міністру та Кабінету Міністрів за реалізацію стратегії та цілей, визначених Урядом і на реалізацію яких міністерство отримує щорічний бюджет. По-друге, міністр є підзвітний Міністерству фінансів в частині ефективного та результативного використання цих коштів відповідно до

* Представлена концепція передбачена у посібнику Європейської Комісії "Державний внутрішній фінансовий контроль" (Orange Book), який представлено у додатку 1 до даного посібника

стандартів ФУК, що визначені Міністерством фінансів у Бюджетному кодексі, Законі про Державний бюджет та інших відповідних правових та регулюючих актах. По-третє, керівник бюджетної установи підзвітний Парламенту щодо політики, яку його міністерство реалізує, та загальне управління установи. Якщо ж керівник бюджетної установи – не міністр (голова відповідного агентства, служби, інспекції, адміністрації), тоді він, в першу чергу, підзвітний відповідному галузевому міністерству, а потім через відповідного міністра – Кабінету Міністрів, Міністерству фінансів та Парламенту. Така підзвітність поширюється на всі ресурси, отримані від Міністерства фінансів (та інших державних джерел), навіть якщо ці кошти переходять до розпорядника другого рівня.

Отже, ФУК та управлінська підзвітність взаємопов'язані.

Це означає, що призначення керівника повинно визначати його чітку відповідальність та управлінську підзвітність за діяльність установи. Без управлінської підзвітності неможливо здійснювати ФУК. У випадку відсутності управлінської підзвітності, ФУК звужується до традиційного бюджетного контролю, тобто перевірки витрачання коштів відповідно до бюджету та правового поля. Такий обмежений контроль може бути реалізований через систему Казначейства та не потребує управлінської підзвітності. Результатом традиційної системи контролю є лише дотримання принципу відповідності незалежно від ефективності та результативності витрачання цих коштів, а управлінська відповідальність за прийняті рішення відсутня. Як результат – неефективне витрачання державних коштів, відсутність взаємозв'язку із цілями, які Уряд намагається досягнути.

Завданням сучасної системи ФУК є заміна старої практики контролю та фокусування уваги на визначених для організації цілях, виділених ресурсах та їх ефективному та результативному використанні. Саме керівник бюджетної установи, який приймає рішення, найкраще знає, як оптимально використати ресурси (не аудитор, зовнішній чи внутрішній, не інспектор, не Міністерство фінансів чи будь-який інший державний орган). Тому роль керівника є визначальною, відповідно управлінська підзвітність щодо використання державних ресурсів є важливою (звичайно, щоб забезпечити ефективну управлінську підзвітність, керівнику потрібна відповідна інформація, представлена у зручному форматі).

Запровадження системи ФУК та управлінської підзвітності (відповідальності) в державних установах повинні бути спрямовані на досягнення результатів та здійснюватися систематично.

Системний підхід, в першу чергу, передбачає розробку широкої організаційної стратегії (політики) впровадження ФУК та управлінської підзвітності (відповідальності) в державній установі. Без належної організаційної стратегії, окремі пілоти із оцінки та впровадження ФУК будуть фрагментарними. В той же час, для державних установ, пілотна діяльність є інструментом навчання впровадження нових практик ФУК.

Крім того, важливо пам'ятати, що впровадження системи ФУК в державних установах є безкінечним процесом, але він вимагає менших затрат часу після ряду послідовних та успішних (щорічних) оцінок та вдосконалень, тому що результати кожного етапу оцінок та вдосконалень стають основою регулярних операційних процесів та заходів контролю у державних установах.

Примітка. В даному посібнику використано інформацію із публікації Новела Хепворса "Управлінська відповідальність – Вказівки для керівників бюджетних установ та інших службовців вищого рівня"

РОЗДІЛ I. Стратегія впровадження системи фінансового управління і контролю та посилення управлінської підзвітності (відповідальності)

1.1. Формування робочої групи на центральному рівні

Те що керівник бюджетної установи несе персональну відповідальність не означає, що він повинен приймати всі рішення та підписувати всі документи, що надсилає установа. Навіть якщо він буде приймати всі рішення та підписувати всі документи, це не буде означати, що він контролюватиме всю устанovu, оскільки:

- керівник буде хронічно перезавантажений великою кількістю деталей;
- керівнику не вистачатиме часу на стратегічні та політичні аспекти, на нагляд та контроль та забезпечення керівництва в установі;
- керівник як правило не є експертом, щоб приймати технічні (операційні) рішення, або займатися деталями окремих операцій;
- в результаті багато рішень, що приймаються на центральному рівні, будуть недостатньо компетентними;
- навіть якщо керівник залучає до прийняття рішень персонал установи, то, враховуючи, що вони часто не мають повноважень щодо прийняття кінцевого рішення та не мають права підпису, це в кінцевому результаті веде до втрати мотивації, марного витрачання людських ресурсів.

Першочерговим заходом, який має здійснити керівник бюджетної установи в рамках впровадження ФУК та управлінської підзвітності (УП) на стратегічному рівні, має стати його власна оцінка рівня УП за діяльність структурних підрозділів, окремі процеси, системи, програми, які залежать від особливостей установи та регламентуючих документів, що визначають розподіл УП від вищого (центрального) до нижчого рівнів управління.

Таким чином, оцінка УП в бюджетній установі повинна розпочинатися із аналізу розподілу та делегування повноважень у структурі.

Запитання, на яке повинна бути дана відповідь: чи існуюча система розподілу влади та відповідальності забезпечує економне, ефективне, результативне та законне використання ресурсів, бюджету для досягнення визначених організацією цілей?

Для здійснення ефективного контролю бюджетною установою, її керівник повинен призначити освічених лінійних керівників, спроможних реалізувати політику та досягати визначених цілей у ефективний та результативний спосіб. Такий організаційний розподіл повинен забезпечити керівнику бюджетної установи достатні гарантії досягнення цілей в межах виділених ресурсів, ефективності наданих установою адміністративних послуг та виконання функцій, відповідності їх вимогам нормативно-правових актів, а прийняті рішення прийняті в інтересах громадян, а не будь-яких особистих інтересах.

Така організація діяльності потенційно є більш ефективною та результативною, ніж у випадку концентрації прийняття усіх рішень та підписування всіх документів лише керівником бюджетної установи. Це також забезпечує можливість фокусування керівника бюджетної установи на прийнятті управлінських рішень стратегічного і політичного рівнів та приділенню часу і уваги на стратегічних пріоритетах бюджетної установи.

З цією метою керівник бюджетної установи, перш за все, повинен забезпечити ефективне та результативне управління такою установою шляхом реалізації наступних кроків:

- ✓ просування чіткої та зрозумілої політики, цілей та стандартів діяльності, розробки стратегії їх досягнення;
- ✓ формування відповідної структури управління установою, спроможної забезпечити реалізацію усіх компонентів політики та цілей установи, за які керівник несе відповідальність;
- ✓ забезпечення та призначення керівників структурних підрозділів установи, які активно залучені до реалізації політики та компонентів стратегії та розуміють операційне середовище;
- ✓ визначення сфер розподілу та делегування повноважень і фінансових ресурсів (в межах затвердженого бюджету) відповідним рівням управління, що забезпечить їх можливість у реалізації покладених завдань та відповідальності;
- ✓ організація лінії підзвітності, де кожен лінійний керівник звітує щодо досягнутих чи не досягнутих цілей, труднощів та потенційних проблем, щодо яких необхідне прийняття рішень на рівні керівника установи.

Таким чином, чітке розуміння очікувань та механізмів підзвітності (шляхом підготовки звітів та неформальних механізмів) дозволяє керівникові мати добре уявлення про те, як надаються послуги та реалізуються заходи в його установі, за діяльність якої він несе персональну відповідальність.

Слід зазначити, що у випадку необхідності керівник може втрутитися – при цьому керівник здійснює кращий контроль за установою, а підзвітність за досягнення цілей та поставлених завдань організована належним чином.

Після належного аналізу існуючої системи розподілу влади та делегованих повноважень, необхідно подивитися та оцінити систему ФУК. УП та ФУК окремих процесів, систем, програм та делегування повноважень визначаються відповідними нормативно-правовими актами, що стосуються організації в цілому. Границі та межі ФУК організаційних рівнів нижчого порядку також визначаються на центральному рівні.

Як вже зазначалося вище, керівник бюджетної установи несе персональну відповідальність за ефективне та результативне досягнення поставлених перед організацією цілей, тому відповідальність вищого галузевого (лінійного) керівництва бюджетної установи полягає у організації допомоги керівнику реалізувати цей процес. Кожен вищий галузевий керівник несе відповідальність

за впровадження політики та досягнення цілей, відповідно до стандартів, у визначений термін, в межах визначеного бюджету та у відповідності до нормативно-правових норм у сфері, що за ним закріплена. Кожен вищий галузевий керівник є підзвітним керівнику установи за успішність чи невдачі у реалізації поставлених завдань у сфері його відповідальності, регулярно звітує перед керівником організації та інформує його про стан справ через різні формальні та неформальні заходи, зустрічі та обговорення.

Саме тому, з метою належної оцінки ФУК в бюджетній установі на стратегічному рівні має бути створена розпорядчим документом керівника такої установи центральна (наглядова) робоча група по оцінці ФУК та УП в установі (ЦРГ), яка в подальшому матиме змогу впровадити необхідні зміни у систему ФУК та УП в цілому по всій бюджетній установі (на стратегічному рівні).

Очолити ЦРГ має керівник бюджетної установи, до її складу включаються керівники галузевих підрозділів установи, відповідальні за реалізацію ключових цілей та завдань установи.

1.2. Аналіз та оцінка існуючої системи фінансового управління і контролю на центральному рівні

Однак перед тим, як розпочати аналіз та оцінку існуючої системи ФУК та УП на стратегічному рівні, навіть, до того, як сформувати ЦРГ, керівник бюджетної установи має впевнитися у "професійності" своїх підлеглих.

Керівник вищого рівня повинен створити таку організацію та призначити таких галузевих керівників, які володіють потенціалом, необхідними для реалізації політики та цілей у відповідній сфері у ефективний та результативний спосіб. Така організація може забезпечити вищому керівництву належні гарантії досягнення визначених цілей у межах виділеного бюджету, реалізацію послуг та заходів у ефективний та результативний спосіб, відповідно до правового поля, а прийняті рішення відповідатимуть інтересам держави, а не будь-яких прихованим чи особистим інтересам (хоча досягнути повної гарантії є неможливо).

Достатня гарантія повинна бути забезпечена через механізми підзвітності, організовані лінійним керівництвом. Однак, механізми підзвітності будуть залежати від того, яким чином були розподілені повноваження підпорядкованим службовцям. Лінії підзвітності повинні бути чіткими та зрозумілими – хто кому безпосередньо звітує. Такі механізми підзвітності, як мінімум, повинні забезпечувати лінійним керівникам умови підзвітності, визначені керівником установи, крім того, на практиці службовці та лінійне керівництво, як правило, оперують більш детальною інформацією, на відміну від керівника установи.

Отже, оцінка системи ФУК на центральному рівні включає аналіз внутрішнього середовища державної установи в цілому. Це означає оцінку

стратегій (політик), організаційної структури, механізмів розподілу бюджету, процесів та процедур планування та контролю, етики, а також допоміжних процесів (бюджетування, підзвітності, звітності, ІТ, управління людськими ресурсами, закупівлі, документування, управління майном, комунікації тощо). Питання, на яке керівник має отримати відповідь - чи внутрішнє середовище установи в цілому сприяє належній реалізації операційних (основних) процесів її діяльності на різних рівнях установи у законний, економний та ефективний спосіб.

З метою систематичної реалізації зазначених завдань та результативності такої оцінки доцільно, щоб ЦРГ здійснювала оцінку існуючої системи ФУК, дотримуючись етапів, визначених моделлю COSO*.

При цьому, все ж таки роботу ЦРГ слід розпочинати із оцінки результативності заходів УП, яка відрізняється у кожній бюджетній установі та залежить від мір, вжитих її керівником.

Керівник бюджетної установи найперше повинен забезпечити, що до підпорядкованих йому галузевих керівників доведені чіткі цілі, стандарти діяльності, бюджет, а делеговані повноваження зрозумілі та достатні для досягнення цих цілей.

Наступним аспектом є визначення чітких ліній звітності щодо досягнутих цілей та стандартів діяльності відповідно до бюджету, правових вимог та у встановлені терміни.

Однаково важливим є те, що керівник установи готовий "ставити під сумнів" аспекти підзвітності та представлені звіти. Аналіз та оцінка потоків інформації в установі є ознакою високої якості та ефективності діяльності установи.

ЦРГ має оцінити рівень УП за наступними критеріями:

- ✓ стратегія (політика) діяльності бюджетної установи доведена до всієї установи, тому весь персонал поінформований про те, що потрібно досягнути;
- ✓ цілі та стандарти визначені для кожної послуги та сфери діяльності;
- ✓ рівні делегування повноважень та відповідальності чітко визначені для кожного управлінського рівня установи;
- ✓ фінансові ресурси (в межах затвердженого бюджету) розподілені для кожного управлінського рівня, галузеві (лінійні) керівники несуть відповідальність за їх використання та збір доходів, що забезпечує належну реалізацію відповідальності;
- ✓ існують чіткі лінії розмежування підзвітності для кожного рівня управління, кожен галузевий керівник звітує щодо досягнутих чи не досягнутих цілей, що відбувалося не належним чином, потенційних

* Практичні рекомендації, що описують етапи моделі COSO, які застосовуються для оцінки системи ФУК державної установи як на центральному рівні, так і на рівні окремих процесів, систем та програм, представлені у додатку 2 до даного посібника

- проблем, рішення яких потребує втручання керівника бюджетної установи;
- ✓ аналіз та оцінка інформації та звітів формують відповідну культуру оцінювання якості (надана інформація та звіти без аналізу та оцінки можуть містити помилки та прийняття неналежних рішень);
 - ✓ систематичне тестування та оцінка вимог користувачів послуг чи учасників заходів, реалізованих установою (незалежно чи це зовнішні, чи внутрішні користувачі) дозволяє визначити рівень задоволення очікуваних потреб користувачів щодо часу, стандартів та очікуваної форми чи змісту;
 - ✓ установа усвідомлює мінливі умови середовища і їх зміна впливає на приведення послуг та заходів у відповідність до змін що відбулися;
 - ✓ керівник установи знає про можливі ризики та враховує їх при прийнятті управлінських рішень та шукає способи управління цими ризиками;
 - ✓ керівництво розуміє, що часто будь-яка послуга чи діяльність мають ширший вплив, особливо на інші частини державного сектору, відповідно це враховується в процесі прийняття управлінських рішень;
 - ✓ керівництво розуміє важливість прозорості у процесах прийняття ключових управлінських рішень та визначенні пріоритетів;
 - ✓ вище керівництво, включно із керівником установи, розуміють, що розмежування повноважень може приводити до помилок, на яких потрібно вчитися, та які не повинні автоматично означати пошук винних (це стосується процесів управлінської відповідальності "знизу-вверх" та навпаки).

При цьому, ефективного функціонування системи ФУК неможливо досягнути лише через норми права, регулюючі документи та інструкції. Звичайно, вони формують відповідні вимоги до діяльності бюджетної установи, її структури, однак не забезпечують реалізацію заходів ФУК.

Існує також ряд практичних проблем, що потребують вирішення в ході роботи ЦРГ:

- керівник установи переобтяжений прийняттям управлінських рішень, підписуванням усіх документів - як результат рішення приймаються із запізненням або не враховуються належним чином технічні моменти, а нижчий рівень розгублений та не хоче брати відповідальність;
- зосередження управління на деталях веде до недостатнього часу на розробку політик та стратегій керівником організації;
- державні службовці в ієрархічних структурах уникають участі у прийнятті адміністративних рішень, оскільки не вважають це частиною своєї діяльності. Низька участь веде до зниження мотивації та уповільнення формування більш професійної служби;
- процес ієрархії веде до делегування прийняття рішень на вищі рівні управління і такий феномен в установі має тенденцію до розвитку;

- навіть якщо державні службовці залучені до процесу прийняття управлінських рішень, вони не мають права ні приймати кінцеве рішення, ні виступати відповідальною особою;
- організаційні структури сформовані таким чином, що не сприяють досягненню цілей установи;
- адміністративні та правові інструменти, що можуть сприяти ефективності та результативності системи державного управління, наприклад, делегування або не розвинуті, або недостатньо розвинуті, не застосовуються у щоденній практиці управління та не сприяють розвитку управлінської відповідальності;
- цілі установи добре не визначені, або якщо визначені на рівні установи, то не спущені до інших управлінських рівнів організації;
- якість персоналу в установі обмежена, що не сприяє делегуванню відповідальності;
- оцінка ризиків, розглядається як додатковий бюрократичний тягар для нижчих рівнів управління та не реалізується належним чином;
- не існує окремих бюджетів для різних частин установи, і управлінська відповідальність не супроводжується делегуванням відповідальності за ресурси;
- окремі керівники не приймають участі у бюджетному процесі, а лише інформуються щодо наявного бюджету, тому не має взаємозв'язку між відповідальним за певну серу послуг менеджером та наявним бюджетом;
- окремі керівники не впливають на перерозподіл ресурсів, необхідних для надання послуг чи реалізації заходів, з метою підвищення їх ефективності та результативності;
- звітність та підзвітність є слабкими та недостатньо ефективними, не сфокусовані на досягнення результатів;
- механізми підзвітності за не ефективну та не економічну діяльність є достатньо слабкими, а вимагати відповідальності є достатньо складно;
- операційна інформація, необхідна керівнику для більш ефективного управління послугами та заходами або не доступна, або її потреба не зрозуміла;
- наявна фінансова інформація включає порівняння видатків із бюджетом, але не передбачає прогнозу або аналізу витрат;
- заходи контролю спрямовані на бюджетний процес та витрати замість контролю досягнення поставлених цілей;
- відсутні можливості навчання керівництва щодо визначення показників діяльності та подальшого використання цієї інформації;
- не проводиться фінансова оцінка нових інвестицій, пропозицій чи змін, що може привести до зобов'язань, не підкріплених реальними ресурсами та брак розуміння впливу цих зобов'язань на установу у тривалій перспективі;

- не здійснюється стратегічне фінансове планування, що поєднує оцінку впливу існуючих чи нових політик на фінансовий стан діяльності установи. Тому у випадку заходів економії вживаються короткострокові заходи, що не мають довготривалого ефекту;
- відсутній аналіз та оцінка прийнятих управлінських рішень;
- не проводиться оцінка заходів та діяльності установ другого рівня і вони діють достатньо незалежно від установ першого рівня. Якщо установа другого рівня є підприємством, то контроль за його діяльністю є обмеженим, не включає показники прибутковості роботи персоналу, або обмеження операцій для попередження ризиків, неправильного використання монопольного становища, обмеження влади директора підприємства, його оплати та періоду призначення.

Вирішення даних проблем можливе лише шляхом запровадження змін до існуючої системи ФУК та УП, що сприятиме вдосконаленню управління установою в цілому. Процес змін буде тривалим, проте приведе до значних змін та вдосконалень діяльності бюджетної установи та задоволення державними послугами.

Процес реформ буде вимагати тривалого процесу навчання, насамперед важливою є зміна адміністративної культури та управлінської культури, що вимагає від керівників бюджетних установ переглянути (включно із рівнем делегування) заходи підзвітності. Ефективні заходи підзвітності, особливо щодо ефективності досягнутих результатів, приведуть до потреби нової інформації, що стосується діяльності та досягнутих результатів.

Міністерство фінансів усвідомлює всю складність та тривалість реформ і те, що усі міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та бюджетні установи повинні мотивуватися до впровадження управлінської культури.

Реформи повинні десь розпочинатися і першим кроком на цьому шляху повинна бути кампанія із підвищення розуміння необхідності вдосконалення ФУК, усвідомлення можливості досягнень та змін лише через управлінську реформу.

Центральний підрозділ гармонізації буде активно підтримувати державні установи у вдосконаленні фінансового управління, а керівників бюджетних установ у підвищенні якості управління. Це підвищить тиск Міністерства фінансів через бюджетний та фінансовий процеси планування на бюджетні установи та сприятиме вдосконаленню їх діяльності. Будь-яка відповідь на цей тиск лише у формі зменшення витрат призведе до погіршення якості державних послуг.

Мета реформ не в цьому, а в забезпеченні зосередження на тих заходах, які дають найбільший результат, а процес надання послуги є ефективним.

РОЗДІЛ II. Впровадження системи фінансового управління і контролю та посилення управлінської підзвітності (відповідальності) на операційному рівні

Наступним етапом реалізації стратегії впровадження системи ФУК та посилення УП у державних установах повинно стати складання чіткого графіку заходів із визначеними пріоритетами проведення оцінки всередині установи.

Виконання великого завдання, так зване впровадження ФУК в цілій установі "за один день" є неприйнятним. Це пов'язано із складністю системи контролю та її впливом на щоденну діяльність, реалізацію операцій та процесів, що вимагає тривалих змін.

Разом із планом-графіком та визначеними пріоритетами необхідні ресурси – бюджет (кошти, людські ресурси, матеріальні ресурси) для оцінок систем ФУК на нижчих рівнях.

При цьому потрібно пам'ятати, що ресурси, затрачені для впровадження системи ФУК та посилення УП в цілому в установі та на рівні окремих програм, процесів та систем будуть компенсовані у довготривалій перспективі через оптимізацію системи управління та контролю в установі. Краще стратегічне та операційне планування та ефективна і результативна реалізація процесів та операцій забезпечать цей результат.

Для початку реалізації визначених у графіку завдань необхідно організувати робочу групу (або декілька робочих груп за визначеними напрямками), очолити яку повинен галузевий керівник, відповідальний за систему, процес, програму чи підрозділ, який входить до складу ЦРГ. Керівник такої пілотної робочої групи (ПРГ) повинен періодично звітувати перед ЦРГ. До складу ПРГ повинні ввійти відповідні відповідальні функціональні та операційні працівники.

Після утворення, ПРГ повинна розробити робочий план, який міститиме набір заходів, реалізація яких передбачена у реалістичні терміни з урахуванням необхідних ресурсів. Кроки, які повинна здійснити ПРГ визначені методичними рекомендаціями моделі COSO*.

Таким чином, основним завданням ПРГ є спільно із операційним персоналом організувати та провести оцінку системи ФУК процесу, програми, системи чи підрозділу.

Перший етап (компонент моделі COSO) – **"середовище контролю"** – стосується існуючого середовища, в якому працює керівник установи. Сюди відносяться: стандарти порядності, етичні цінності, стиль управління установою на вищому та лінійних рівнях, ступінь застосування делегування повноважень та заходи, що впровадив керівник установи для управління та

* Практичні рекомендації, що описують етапи моделі COSO, які застосовуються для оцінки системи ФУК державної установи як на центральному рівні, так і на рівні окремих процесів, систем та програм, представлені у додатку 2 до даного посібника

розвитку персоналу. Стандарти порядності повинні дотримуватися на високому рівні поряд із високими етичними цінностями; стиль управління установи повинен заохочувати до активної участі у прийнятті управлінських рішень, що має демонструватися у щоденній практичній діяльності. Персонал не повинен бути скований обмеженим рівнем відповідальності, а заходи повинні сприяти розвитку персоналу.

Другий компонент – **"оцінка ризиків"** – стосується гарантії того, що коли керівник приймає рішення, то враховує ризик, ймовірність настання якого пов'язана із прийняттям цього рішення. Метою рішення є допомога керівнику досягнути поставлених перед установою цілей в цілому, або в частині безпосередньої галузевої відповідальності того чи іншого галузевого керівника. Тому, ризики, які необхідно оцінити стосуються рішень, які сприятимуть або ні досягненню визначених цілей та ймовірних факторів, виникнення яких не сприятиме досягненню цілей. Після того, як ризики визначені, керівник повинен вирішити, яким чином найкраще управляти цим ризиком та мінімізувати його вплив (у випадку його настання).

Тому управління ризиками не є окремим видом діяльності, а невід'ємною частиною управління.

Третій компонент – **"заходи контролю"** – стосується механізмів ФУК, тобто політики та процедур. Метою цих процедур та заходів є досягнення установою визначених цілей у ефективний та результативний спосіб, а реалізуючи це, керівники враховують існуючі ризики. Заходи контролю стосуються всієї установи, усіх управлінських рівнів та функцій, а також часто залежать від доступності належної інформації. Сюди відносяться авторизація та верифікація, узгодження рахунків, перевірка діяльності, збереження активів та розподіл повноважень. Розмежування повноважень – захід направлений на попередження виникнення ризику людської помилки та випадкової змови, націленої на ухилення від процедур контролю. Процес контролю із використанням інструкцій, розроблених вищим керівництвом, спрямований на зменшення ризику молодшого персоналу недотримання правил та процедур. Усі установи повинні розробити процедуру, що дозволяє персоналу звітувати про застосування примусового тиску (навіть анонімне звітування).

Іншими словами, "заходи контролю" включають існуючі в установі процеси та процедури, що забезпечують контроль за досягненням цілей та належним використанням ресурсів.

Заходи контролю повинні включати у випадках необхідності, аналіз інформації. Наприклад, аналіз коштів, затрачених на надання послуги чи реалізацію заходів, спрямований на визначення того, чи можна ці кошти використати більш економно, або в інший спосіб.

Четвертий компонент – **"інформація та комунікація"** – передбачає гарантію того, що керівники, які повинні приймати рішення (від вищого до нижчого рівнів) володіють інформацією, необхідною для прийняття рішення.

Більшість інформації, яку потребують керівники – це фінансова інформація, але часто у поєднанні фінансової та інформації про діяльність. Інколи виникає необхідність представлення інформації третій стороні – ззовні, наприклад, Міністерству фінансів, підрозділу внутрішнього аудиту, користувачам послуг чи учасникам заходів, що реалізує установа. Фінансова та нефінансова інформація може потребувати аналізу та пояснення або постачальником інформації, або керівникам, що її отримують. Комунікація – це процес інформування інших керівників (вищого, нижчого чи того ж рівня), відповідного персоналу або зовнішніх користувачів інформації. Комунікація є ефективною тоді, коли інформація представляється у формі, зрозумілій для користувача та є своєчасною (користувачів потрібно запитати, яка інформація їм потрібна, коли вона має їм передаватися).

П'ятий компонент – "**моніторинг**" – стосується заходів контролю, їх відповідності потребам установи та ефективності подальшого застосування. Керівники час від часу повинні тестувати системи, а також внутрішні аудитори вибірково перевіряти деякі системи (що повинно бути об'єктом аудиту визначається в процесі підготовки піврічних планів аудиту). У випадку виявлення розбіжностей, про них повинно бути поінформовано керівництво, яке приймає рішення щодо необхідних заходів для коригування. Так як умови діяльності установи змінюються постійно, повинні мінятися й інформаційні системи, а процес моніторингу ефективності та результативності роботи систем є важливою складовою управлінської діяльності.

Результати роботи групи та етапів COSO повинні регулярно доповідатися ЦРГ.

На завершення, ПРГ повинна підготувати кінцевий звіт, що описує результати оцінки: знахідки, висновки та рекомендації. Після представлення результатів відповідальному керівництву, ПРГ повинна здійснити моніторинг наданих керівництвом рекомендацій. Також завданням ПРГ спільно із підрозділом внутрішнього аудиту, буде відстеження результатів впровадження рекомендацій та прийнятих керівником рішень.

Слід зазначити, що ЦРГ і ПРГ установи повинні діяти і на період оцінки, і на період безпосередньо впровадження системи ФУК та посилення УП на нижчих рівнях управління, що забезпечить відповідний моніторинг та прийняття відповідних управлінських рішень.

Отримані в результаті реалізації проведених ПРГ пілотних проектів уроки можуть бути використані для поширення практики оцінки та впровадження ФУК та посилення УП і на інші функції, процеси, програми. ЦРГ та ПРГ повинні організовувати зустрічі, ділитися отриманим досвідом та приймати рішення щодо продовження діяльності.

РОЗДІЛ III. Роль фінансово-бюджетного підрозділу та підрозділу внутрішнього аудиту у процесі впровадження системи фінансового управління і контролю та посилення управлінської підзвітності (відповідальності)

Як в діяльності ЦРГ, так і в роботі ПРГ дуже важливу роль відіграють ключові для будь-якого керівника підрозділи – підрозділ фінансів або фінансово-бюджетний підрозділ та підрозділ внутрішнього аудиту.

Посада керівника фінансово-бюджетного підрозділу в бюджетній установі є дуже високою; його роль зводиться до наступного:

- фінансове лідерство в установі, що гарантує врахування усіма керівниками фінансових аспектів при прийнятті рішень;
- навчання та надання порад керівнику щодо розуміння та застосування фінансової та нефінансової інформації, яка повинна сприяти визначенню оптимальних шляхів надання установою адміністративних послуг, виконання функцій чи реалізації заходів;
- планування та забезпечення керівника бюджетної установи необхідною фінансовою інформацією у формі, що сприяє досягненню цілей (витрат в розрахунку на одиницю продукту);
- аналіз та підтримка керівника в ході прийняття рішень на предмет їх економічної доцільності та реальності реалізації;
- забезпечення ефективності операційної діяльності шляхом аналізу та оцінки;
- сприяння надійності та відповідності заходів внутрішнього контролю;
- аналіз дотримання розподілу обов'язків та їх практична реалізація;
- координація процесів планування та бюджетування, а також залучення всіх галузевих (лінійних) керівників установи до цього процесу, аналіз та оцінка їх пропозицій та інформації;
- своєчасне надання фінансових звітів (щомісячно, а у випадку необхідності - щотижнево або в інші інтервали);
- контроль чіткого розподілу та реалізації функцій, обмежень та відповідальності;
- контроль належного планування та спостереження за інвестиційними проектами, що стосуються як нових проектів, так і проектів модернізації;
- систематичний аналіз та оцінка рішень щодо дотримання ефективності та результативності реалізації установою всіх заходів.

Представлення керівнику установи фінансової інформації у форматі, пов'язаному із затратами на створення продукту є дуже складним процесом, особливо в державному секторі, де багато продуктів важко виміряти, вони можуть з'явитися через певний час, залежать від впливу цілого ряду факторів, не лише фінансових.

Дуже часто цей процес ув'язки ресурсів із продуктами відбувається шляхом "проб та помилок", а найкраще це може зробити сам керівник

установи, який несе безпосередню відповідальність за цей процес. Ці ресурси включають цілий перелік складових, таких як персонал (із різними навиками), обладнання, матеріали, будівлі чи навчання.

Відправним моментом для керівника на початку повинно стати рішення щодо того, які ресурси необхідні для досягнення цілі, відповідно до стандартів та у визначені терміни.

Керівнику установи не особливо цікава інформація щодо розподілу ресурсів на оплату праці, соціальні виплати тощо, навіть, якщо ця інформація потрібна Міністерству фінансів. Також керівнику не цікава детальна інформація щодо поточних витрат до того часу, поки ці показники дуже змінюються та мають значний та несподіваний вплив на продуктивні витрати. Що для керівника буде важливим – це інформація про те, чи отримано продукт¹ у межах запланованого бюджету. Керівник може попросити аналіз основних витрат, використаних на створення продукту, таких як витрати на персонал (можливо аналіз витрат та навичок персоналу), на обладнання, матеріали, будівлі, витрати на навчання. Якщо фінансово-бюджетний підрозділ наполягає на здійсненні контролю за витратами відповідно до вимог Міністерства фінансів, а не витрат, що пішли на створення продукту, які потрібні для керівника, то ймовірність обліку виробничих витрат є низькою.

Фактично, завдання фінансово-бюджетного підрозділу полягає у задоволенні потреб обох зацікавлених сторін: Мінфіну та керівника установи, що сприяє ефективності контролю виробничих витрат. Тому фінансово-бюджетний підрозділ повинен забезпечити можливість різних форм звітності та заходів контролю, які б відповідали як вимогам Мінфіну, так і керівника бюджетної установи.

Також дуже важливою є роль керівника фінансово-бюджетного підрозділу бюджетної установи в частині надання гарантій щодо надійності контролю галузевих керівників за видатками та надходженнями, включаючи зобов'язання, їх відповідність плановому бюджету. Але це пряма відповідальність керівника установи, а не керівника фінансово-бюджетного підрозділу, оскільки саме керівник установи несе відповідальність за належний контроль за фінансовими ресурсами. В даному контексті ФУК є ширшим поняттям, ніж контроль видатків; воно включає:

- підготовку стратегічних фінансових планів бюджетної установи, що демонструють фінансову життєздатність установи хоча б у 3-річній перспективі;
- забезпечення гарантії впровадження існуючих політик та наявності при цьому фінансових ресурсів; аналіз впливу нових пропозицій на предмет наявності фондів під ці заходи;
- аналіз всіх нових пропозицій для інвестицій чи операційної діяльності, щоб забезпечити прийняття правильних рішень, що базуються на операційних та інвестиційних фінансових розрахунках;

¹ Під "продуктом" мається на увазі результат діяльності органу/установи (послуги)

- аналіз бюджету на предмет врахування пропозицій керівника установи (як в частині витрат, так і результатів діяльності);
- аналіз узгодженого бюджету установи аж до нижчих рівнів управління, які мають вплив на здійснення витрат;
- розробку фінансових цілей та показників діяльності, які повинні допомогти керівникові установи оцінити якість послуг та заходів, що реалізує установа;
- щомісячний звіт керівнику установи щодо реальних витрат та досягнутих результатів;
- регулярний прогноз отриманих результатів та фінансових витрат як для установи в цілому, так і за окремими сферами діяльності, що дозволить керівництву вжити відповідних заходів у випадку перевитрат, чи зменшення дохідної частини бюджету (точний прогноз витрат чи доходів на кінець року вимагає тісної співпраці із керівництвом, тобто такий прогноз – це не лише функція фінансово-бюджетного підрозділу);
- доведення до керівника установи та інших лінійних виконавців правильної та важливої інформації щонайменше раз на місяць та надання рекомендацій (за необхідності) щодо заходів із виправлення ситуації;
- підготовку фінансового звіту відповідно до вимог Мінфіну;
- надання керівнику установи регулярної та важливої інформації щодо витрат, ефективності та результативності їх використання;
- опитування галузевих керівників на предмет економічності та ефективності заходів та послуг;
- розробку та підтримку управління активами та стратегіями закупівель у взаємозв'язку із відповідним керівництвом;
- перегляд фінансової діяльності підпорядкованих інституцій (включно із державними підприємствами), визначення та подальшу оцінку досягнутих цілей, їх ефективність та результативність;
- аналіз делегованих повноважень, проведення оцінки ризиків та управління ризиками на всіх рівнях організації (гарантія фінансової правдивості та правильності є основним завданням керівника установи для упередження ризиків корупції та шахрайства).

У свою чергу, відповідно до вимог вітчизняного законодавства основним завданням підрозділу внутрішнього аудиту є надання керівникові бюджетної установи об'єктивних і незалежних висновків та рекомендацій щодо наступних питань:

- функціонування системи внутрішнього контролю та її удосконалення;
- удосконалення системи управління;
- запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів;
- запобігання виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності бюджетної установи.

З цією метою підрозділ внутрішнього аудиту бюджетної установи уповноважений на:

1) проведення оцінки:

- ефективності функціонування системи внутрішнього контролю;
- ступеня виконання і досягнення цілей, визначених у стратегічних та річних планах;
- ефективності планування і виконання бюджетних програм та результатів їх виконання;
- якості надання адміністративних послуг та виконання контрольних наглядних функцій, завдань, визначених актами законодавства;
- стану збереження активів та інформації;
- стану управління державним майном;
- правильності ведення бухгалтерського обліку та достовірності фінансової і бюджетної звітності;
- ризиків, які негативно впливають на виконання функцій і завдань бюджетної установи;

2) проведення за дорученням керівника бюджетної установи аналізу проектів наказів та інших документів, пов'язаних з використанням бюджетних коштів, для забезпечення їх цільового та ефективного використання;

3) взаємодію з іншими структурними підрозділами бюджетної установи, державними органами, підприємствами, їх об'єднаннями, установами та організаціями з питань проведення внутрішнього аудиту;

4) подання керівникові бюджетної установи за результатами завершених внутрішніх аудитів аудиторських звітів і рекомендації для прийняття ним відповідних управлінських рішень; проведення моніторингу врахування рекомендацій.

Вітчизняні середовище і традиції вимагають від українського внутрішнього аудитора, крім реалізації традиційних для цього виду діяльності функцій, пов'язаних із оцінкою та наданням керівникові висновків та рекомендацій щодо вдосконалення системи ФУК, на сучасному етапі для внутрішнього аудиту набуває актуальності нове завдання – надання допомоги структурним підрозділам установи у запровадження ФУК та УП шляхом:

- методологічної підтримки у цьому напрямі;

- здійснення роз'яснювальної роботи з організації ФУК та здійснення діяльності з управління ризиками (їх ідентифікації, оцінки, визначення способів реагування на ризики, формування заходів контролю з метою зменшення впливу ризиків на досягнення мети, цілей діяльності установи);

- виконувати роль "модератора" при проведенні засідань робочої групи.

В той же час, внутрішньому аудиторіві слід пам'ятати, що він не може і не повинен приймати участь в розробці та впровадження заходів (процедур) ФУК, безпосередньо впливати на їх розробку та впровадження, оскільки в подальшому вони їх будуть оцінювати та надавати висновки та рекомендації.

У ході діяльності як ЦРГ, так і ПРГ, вони можуть отримувати зовнішні рекомендації, наприклад керівника чи представника підрозділу внутрішнього аудиту або спеціаліста/експерта фінансово-бюджетного підрозділу, а також інших допоміжних підрозділів, наприклад ІТ тощо. До того ж, як було зазначено у попередньому розділі, завданням ПРГ спільно із підрозділом внутрішнього аудиту, є відстеження результатів впровадження наданих рекомендацій та прийнятих керівником рішень.

Таким чином, фінансово-бюджетний підрозділ та підрозділ внутрішнього аудиту бюджетної установи в даному контексті можуть розглядатися як "права рука" її керівника; вони також відіграють ключову роль як у процесі аналізу та оцінки існуючої системи ФУК і УП, так і у внесенні змін до такої системи, зокрема шляхом надання робочим групам необхідної інформації.

Вітаємо Вас у світі ДВФК

Державний внутрішній фінансовий контроль

Європейська Комісія

Вступне слово

Концепцію Державного Внутрішнього Фінансового Контролю (ДВФК) було розроблено Європейською Комісією для того, щоб запропонувати структуровану та операційну модель, яка б була використана національними урядами для ре-інжинірингу їх середовища внутрішнього контролю і особливо, для приведення їх систем контролю у державному секторі до вимог міжнародних стандартів та кращих практик ЄС.

У даному посібнику подано всесторонній огляд головних принципів сучасного державного управління, що слугуватиме вказівкою, або краще - путівником для державних службовців, консультантів, радників проектів Твінінг та інших професіоналів, які мають інтереси у цій сфері.

Модель ДВФК знайшла широке поширення та інтенсивно використовується багатьма країнами, включаючи країни, які не є членами ЄС. Вона користується успіхом і я рекомендую відправитися у цю захоплюючу подорож для знайомства із сучасним середовищем внутрішнього контролю:

"Вітаю Вас у світі ДВФК"

Люїс РОМЕО РІКВЕНА

Генеральний Директор ГД з питань бюджету

Зміст

Вступ

1. Середовище контролю та основні елементи ДВФК
2. Різні етапи впровадження ДВФК
3. Функції та роль ЦПГ
4. Вимоги ЄС (EU acquis) щодо фінансового контролю
5. Підтримка зі сторони ГД з питань бюджету
6. Висновки

ВСТУП

Система державного внутрішнього фінансового контролю може забезпечити гарантію того, що державні ресурси використовуються розумно

Органи державної влади від імені своїх громадян та бізнесу збирають та витрачають кошти. Це як правило носить назву: кошти платників податків. Відповідно, платники податків мають право отримати гарантії того, що органи влади належним чином управляють їх ресурсами.

Державний внутрішній фінансовий контроль (ДВФК) являє собою структуровану модель, яка повинна допомогти національним урядам у побудові сучасного середовища для контролю за їхніми доходами та видатками. Його метою є - забезпечення достатньої гарантії того, що операції відбуваються відповідно до визначених принципів фінансового управління, прозорості, ефективності, результативності та економності, так само як і відповідно до чинного законодавства та бюджетних вимог.

У даному посібнику містяться пояснення елементів ДВФК, середовища контролю у державному секторі та причин того, чому країна може мати наміри привести існуючі системи внутрішнього контролю до рівня міжнародно визнаних стандартів.

Впровадження ДВФК потребує сильної підтримки до змін

Впровадження ДВФК повинно розглядатися як довготерміновий процес, який потребує залучення та підтримки зацікавлених сторін. Досвід показує, що впровадження нових політик та законів, яким не передують розуміння та підтримка всіх зацікавлених сторін, може привести до нерозуміння та спротиву, які в результаті піддадуть небезпеці увесь процес змін. Для цього, процес змін систем внутрішнього контролю у державному секторі повинен супроводжуватися обдумуванням та обговоренням між основними зацікавленими групами.

Європейська Комісія та, особливо, ГД з питань бюджету, зібрали значний досвід із запровадження ДВФК. Цей досвід засвідчив, що сильна підтримка зі сторони центрального керівництва є найбільш важливою умовою для управління процесом змін ДВФК. Практично у всіх випадках роль цього центру виконувало Міністерство Фінансів (MoF). Цей вибір є логічним, оскільки питання належного внутрішнього контролю є серцевиною фінансового управління національним бюджетом.

І особистої підтримки відповідального міністра

Досвід також засвідчує, що з метою попередження спротиву ДВФК або його поступового впровадження є необхідність у сильному просуванні реформ Міністерством фінансів. На додаток, добре інформування та стратегія комунікацій повинні бути випрацьовані Міністерством фінансів для того, щоб у процесі впровадження пояснювати внесок ДВФК у належне управління державними ресурсами.

Процес потребує чіткої та всеохоплюючої стратегії

На початку процесу змін, ГД з питань бюджету заохочує до підготовки Міністерством фінансів програмного документу (Концепції) або Стратегії із ДВФК. Іншими словами, цей документ є аналізом відхилень, у якому описується існуюче середовище внутрішнього контролю та спосіб побудови сучасного середовища із ВК.

... погодженої із усіма зацікавленими сторонами

Цей документ повинен бути розроблений за результатами попередніх консультацій із зовнішніми зацікавленими сторонами, такими як Вищий аудиторський орган, існуючими службами контролю, аудиту чи інспекцій, важливими бюджетними розпорядниками і якщо доцільно, приватним та академічним організаціями. Однак, кінцева відповідальність за документ покладається на Міністерство фінансів. Остаточний варіант, зрозумілий та підтриманий щодо принципів та наслідків повинен бути доопрацьований Міністерством фінансів та переданий на подальше затвердження уряду.

1. СЕРЕДОВИЩЕ КОНТРОЛЮ ТА ОСНОВНІ ЕЛЕМЕНТИ ДВФК

Метою є забезпечення достатніх гарантій того, що державні

Метою систем Державного внутрішнього фінансового контролю (ДВФК) є забезпечення належних та прозорих методів та заходів з метою забезпечення достатньої гарантії того, що державні ресурси використовуються відповідно до цілей, визначених бюджетними органами (тобто Урядом та Парламентом). Крім того,

ресурси були використані у відповідно до намірів...

сучасне середовище внутрішнього контролю є ефективним інструментом попередження корупції та шахрайства. У державному секторі, зовнішній нагляд здійснюється Парламентом та Вищим аудиторським органом. Уряд несе відповідальність перед Парламентом за управління, впровадження та контроль за політикою, а це вимагає створення систем, які супроводжують процеси бюджетування та процедури обліку, заходи внутрішнього контролю та інспекції для боротьби із шахрайством та корупцією.

...а також економно, ефективно та результативно

Як правило, більш традиційні системи державного внутрішнього контролю базуються на системах централізованої попередньої та заключної інспекції, що фокусується на скаргах третьої сторони, на сумнівних операціях, порушенні бюджетних вимог (не залежно від того наскільки вони незначні, чи неминучі у конкретних обставинах) та покаранні людської помилки. У порівнянні з сучасними системами державного внутрішнього фінансового контролю, традиційна система із наголосом на законності та правильності страдає на брак критерію економності, ефективності та результативності щодо управління та контролю за державними ресурсами. Сучасний контроль зосереджується на прозорості як щодо чіткої лінії відповідальності, так і щодо гармонізованих методології та стандартів. Прозорість є проявом того, що уряд є підзвітним своїм громадянам, які його вибрали для дії від їх імені щодо збору податків та їх витрачання.

Управлінці повинні нести відповідальність ще до того, коли вони отримають думку внутрішніх аудиторів щодо систем, за які вони відповідають

ДВФК реалізується відповідно до міжнародних стандартів та кращої практики ЄС і ставить за мету забезпечити оптимальний підхід щодо реформування традиційної національної системи контролю. Центральним елементом ДВФК є концепції управлінської відповідальності та функціонування незалежного децентралізованого внутрішнього аудиту. ДВФК не фокусується на техніках бюджетування та обліку (також внутрішній контроль може рекомендувати вдосконалення до цих систем), а також не включає інспекційні завдання та індивідуальні покарання у випадку виявлення шахрайства чи серйозних порушень. Державний внутрішній контроль виконує превентивну роль та ставить за мету вплив відповідних систем з метою попередження виникнення корупції та шахрайства. Державний внутрішній фінансовий контроль сам по собі є об'єктом зовнішньої оцінки зі сторони ВАУ (Вищої аудиторської установи) .

ДВФК відповідає найновішим міжнародним стандартам

Основними міжнародними стандартами державного внутрішнього контролю є вказівки INTOSAI2 із внутрішнього контролю в державному секторі 3 Guidelines for Internal Control in the Public Sector 2and the EC, а також Меморандум ІА щодо внутрішнього аудиту в Європі 4. Зовнішній аудит визначається Декларацією INTOSAI Lima, якою ще у 1977 р визначені принципи аудиту. 5.

Тепер зосередимося на базових засадах ДВФК, а також подивимося на відносини між ДВФК та зовнішнім аудитом.

1.1. 3 базові стовпи ДВФК

ДВФК базується на трьох стовпах

ДВФК базується на трьох стовпах: управлінська підзвітність (системи фінансового управління та контролю - ФУК), функціонально незалежний внутрішній аудит (системи ВА) та центральний підрозділ гармонізації (ЦПГ) для розробки методологій та стандартів, що стосуються перших двох стовпів.

Керівники повинні бути підзвітними

а) Управлінська підзвітність – фінансове управління і контроль
Управлінці усіх рівнів як щодо державних надходжень так і щодо витрат повинні бути підзвітними за діяльність, яка ними здійснюється – не лише на рівні політики виконання, але і на рівні політики фінансового управління та контролю. Перший рівень контролю повинен бути на рівні управлінців / за витрачання ресурсів. Це означає, що кожен державний керівник відповідальний за формування та реалізацію систем належного фінансового управління та контролю (ФУК) щодо виконання

² http://members.magnet.at/intosai/Level3/Guidelines/3_InternalContrStand/3_GuICS_PubSec_e.pdf

³ Annex 4 provides a summary of these Guidelines as well as giving practical examples

⁴ http://www.eciia.org/downloads/archive_05/2005_02_ECIIA_PosPap_Intl_Auditing_in_Europe.pdf

⁵ http://www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/lima_declaration/

завдань планування, розробки програм, бюджетування, обліку, контролінгу, звітування, архівування та моніторингу.

Оцінка ризиків є реальним інструментом, який може використовуватися як частина системи контролю для визначення ризиків та ризикових сфер. Тоді, ризики повинні бути оцінені та ними потрібно управляти у відповідності до організаційної політики. Таким чином, оцінка ризиків здійснюється управлінцями – не внутрішніми аудиторами.

б) Функціонально незалежний внутрішній аудит

Організації, зв'язані з бюджетними коштами повинні мати функціонально незалежний внутрішній аудит, який би забезпечував підтримку управлінцям через об'єктивну оцінку існуючих систем контролю. Аудитори звітуються безпосередньо вищому керівництву, однак не залежать від думки керівника щодо того як проводити аудит. Це демонструється тим фактом, що внутрішній аудит не є частиною Департаменту управління фінансами, але напряму зв'язаний із найвищим управлінським рівнем. Роль аудиторів полягає в оцінці відповідності систем внутрішнього контролю, які сформовані управлінцями, у випадку необхідності вказуванні на слабкості/наданні рекомендацій для покращення. Ця роль офіційно визначена та пояснена у Хартії внутрішнього аудиту, документі, що підписується керівником та аудитором. Робота аудитора здійснюється на основі набору правил та етичних принципів, що базуються на професійних якостях та стандартах, а не на управлінських вказівках. Цей набір правил та етичних норм як правило прописаний у документі, який називається Кодекс етики внутрішнього аудитора і який підписується аудитором під час їх сертифікації та набуття статусу «державного внутрішнього аудитора».

Підтримка внутрішнього аудиту повинна бути функціонально незалежною

Аудитор значно відрізняється від традиційного «інспектора та ревізора». Аудитор оцінює адекватність існуючих систем із точки зору економності, ефективності та результативності, та вказує на потенційні слабкості, що можуть поставити під загрозу досягнення цілей організації. Тоді аудитор надає керівнику рекомендації щодо того де/як вдосконалити систему. Аудитор у жодному випадку не залучається до управлінських завдань (окрім його безпосередніх завдань із аудиту), а відповідальність не може бути перерозподілена. Аудитор оцінює та рекомендує; однак, саме керівник - приймає рішення щодо доцільності впровадження цих рекомендацій. Кінцева відповідальність залишається за керівником. Аудитор не приймає санкцій чи покарань; це залишається за керівником у випадку виявлення систематичних помилок, а при серйозних порушеннях та/чи зловживаннях, цим займаються правоохоронні органи.

Аудит не потрібно путати із функцією інспекції

с) Центральний підрозділ гармонізації є рушієм до змін

Маючи достатньо часу, необхідного для впровадження ДВФК та враховуючи границі завдань із гармонізації ДВФК на всіх рівнях управління, дуже важливо мати на місці центральну структуру – яка називається Центральний підрозділ гармонізації (ЦПГ) – наділений повноваженнями для управління розвитком ДВФК. ЦПГ відповідальний за розвиток та поширення методологій із внутрішнього контролю та аудиту, що базуються на міжнародних стандартах та кращій практиці, а також за координацію впровадження нового законодавства щодо управлінської підзвітності (систем фінансового управління і контролю) та внутрішнього аудиту. Найкраще місце для ЦПГ - Міністерство фінансів. Роль ЦПГ в успішності впровадження та розвитку ДВФК настільки велика, що в реальності ця концепція перетворюється на частину ДВФК.

ДВФК повинен бути гармонізований у всьому державному секторі

1.2. Зовнішній аудит

Подана вище інформація розглядає ДВФК як урядову структуру внутрішнього контролю. Однак, необхідно щоб система ДВФК та якість її функціонування були об'єктом зовнішнього аудиту або незалежної оцінки Вищою аудиторською установою (ВАУ), яка не є підзвітною виконавчій гілці влади, а членам законодавчого органу, який обирається населенням. ВАУ повинна бути членом Міжнародної асоціації Вищих аудиторських установ (INTOSAI) і активно адаптувати та впроваджувати відповідні стандарти аудиту та етичні принципи в державному секторі. ВАУ повинна регулярно інформувати/обговорювати діяльність та аудиторські знахідки перед Парламентом та може пропонувати законодавчі зміни,

Забезпечення того, що ДВФК працює належним чином

необхідні для більш ефективного використання бюджетних ресурсів. Звіти ВАУ повинні публікуватися, оскільки доступ громадськості та її думка можуть в значній мірі допомогти фокусуванню на діяльність, що потребує якнайшвидших змін.

**Критерії
ефективності
зовнішнього аудиту**

INTOSAI випрацювало вказівки щодо принципів аудиту, так звану «Декларацію Ліма»⁶, у якій визначені інституційні принципи для ВАУ. Вони стосуються:

□ Вимоги незалежності ВАУ та її персоналу. Ця незалежність повинна гарантуватися Конституцією та захищатися Вищим судом.

□ Вимога аудиторської влади ВАУ, матеріалізованої у Конституції та законодавстві. Мандатом ВАУ повинні покриватися усі державні фінансові операції.

□ Взаємозв'язки із законодавцем – включаючи факт, що ВАУ повинна бути уповноважена щорічно звітувати перед законодавчим органом.

□ Вимога того, що уряд несе повну та єдиноначальну відповідальність за дії та помилки від якої не може бути звільнений посилаючись на знахідки аудиту.

1.3. Відносини між ВАУ та ДВФК

**Необхідне правильне
розуміння**

Міністерство фінансів, його завданням як основного урядового фінансового органу, повинно бути – через ЦПГ – з'єднувати системи ВАУ та ДВФК. Для того, щоб налагодити ефективну та комплексну систему управління та контролю за бюджетними ресурсами необхідною є тісна співпраця та намагання конструктивного діалогу між ВАУ як зовнішнього аудитора та Міністерством фінансів - як вершини системи ДВФК. Для того, щоб досягнути такої співпраці та діалогу, пропонується, щоб контакти ВАУ та Міністерства відбувалися через високого рангу рекомендаційну групу, яка б зустрічалася на регулярній основі для обговорення проблем управління фінансами та внутрішнього контролю у міру їх виникнення та для вироблення відповідного рішення.

2. РІЗНІ ЕТАПИ ВПРОВАДЖЕННЯ ДВФК

**4 етапи
впровадження
ДВФК**

Для того, щоб впровадити ДВФК, необхідно врахувати наступні етапи: концептуалізація, розвиток організаційних засад, розвиток законодавчих меж, та формування політики розвитку персоналу. На практиці, ці етапи є взаємозв'язаними і досвід часто показує, що всі етапи розпочинаються одразу ж як тільки затверджена Концепція.

2.1. Концептуалізація

**Залучити
підтримкою усіх;
погодити політику
та план дій**

Процес концептуалізації як правило, займає тривалий період часу, але він є необхідний для подальшого успіху впровадження проекту. Це найбільш корисний етап, оскільки базуватиметься на результатах аналізу відхилень існуючих систем внутрішнього контролю від міжнародних стандартів для розробки рекомендацій щодо подальших дій. В ідеалі, Центральний підрозділ гармонізації (див. нижче) повинен розробити проект Концепції (можливо у співпраці із технічними консультантами або партнерами із проекту Twinning) для подальшого ширшого обговорення із відповідними зацікавленими сторонами. Але, що важливо, цей документ не повинен готуватися «непрофесіоналами».

У проекті документу повинні бути враховані результати обговорення із різними зацікавленими сторонами державного сектора. Однак, Міністерство фінансів, для успішного захисту своїх позицій у Кабінеті Міністрів, а пізніше і в Парламенті при обговоренні законодавства із ДВФК, повинно взяти відповідальність за кінцевий текст документу. На кінець, Концепція ДВФК повинна містити реалістичний план дій, із конкретизацією періоду часу, коли будуть прийматися ключові рішення, та у якій послідовності. Виходячи із результатів впровадження, Концепція та план дій можуть також потребувати перегляду та уточнень.

Пропонується, щоб Концепція ДВФК була структурована у певній логічній послідовності як щодо форми так і щодо змісту.

⁶ Див. параграф 1 для більш детальної інформації щодо Декларації Ліма

Центральна гармонізація повинна виконувати роль рушійної сили для забезпечення плавності впровадження ...

...систем внутрішнього аудиту та систем фінансового управління та контролю

ЦПГ не повинен бути змішаний із підрозділом внутрішнього аудиту Міністерства фінансів

ДВФК повинен бути затверджений Законом

Ця функція реалізується персоналом, тому, важливим є їх навчання

2.2. Розвиток організаційних меж

Враховуючи час, необхідний на впровадження ДВФК та обсяги завдань, зв'язаних із гармонізацією методологій та стандартів на усіх управлінських рівнях, важливо мати Центральний підрозділ гармонізації, уповноважений управляти процесом розвитку та вдосконалення ДВФК в країні. ЦПГ може бути у структурі міністерства та звітуватися безпосередньо Міністру.

ЦПГ підтримує розвиток двох елементів ДВФК. По-перше, ЦПГ повинен ініціювати та підтримувати процес формування служб функціонально незалежного внутрішнього аудиту доходів та витрат міністерств та інших органів влади на різних рівнях управління. Цей підрозділ із аудиту повинен звітуватися перед вищим рівнем управління: Міністру у Міністерстві, керівнику/директору у державному органі. Нижчі рівні управління (регіони та муніципалітети) повинні віддзеркалювати визначені принципи ДВФК та впроваджувати систему виходячи із принципів економності та ефективності.

По-друге, щодо системи ДВФК, ЦПГ повинен надавати підтримку вищому керівництву міністерств та інших державних установ щодо розробки, впровадження та реалізації процедур, які б відповідали стандартам внутрішнього контролю. Важливим елементом управлінської підзвітності є впровадження оцінки ризиків та управління ризиками. Ці інструменти повинні допомогти керівникам отримати кращі гарантії щодо адекватності функціонування їх фінансових систем та досягнення цілей.

При цьому, ЦПГ має два чіткі напрямки: один стосується внутрішнього аудиту, а інший фінансового управління і контролю ФУК. Якщо для потреб внутрішнього аудиту важливо, щоб ЦПГ надавало рекомендації Міністру фінансів та Уряду, а тому повинен напряму звітувати перед Міністром; то для потреб ФУК – ЦПГ може бути у структурі Казначейства або Директорату з питань бюджету, іншими словами, структури, відповідальної за розробку стандартів ФУК у державному секторі.

ЦПГ – це не те ж саме, що і підрозділ із внутрішнього аудиту Міністерства фінансів. Підрозділ внутрішнього аудиту при Міністерстві фінансів відповідальний за проведення внутрішніх аудитів систем Міністерства фінансів, в той час як ЦПГ повинен забезпечити належне впровадження ДВФК у всьому державному секторі.

2.3. Законодавче визначення

Відповідно до висновків та рекомендацій Концепції, наступним етапом буде підготовка проекту нового законодавчого акту, який би покривав як ФУК, так і ВА. Доброю практикою вважається підготовка попереднього рамкового документу, в якому б були визначені основні принципи ДВФК, і це може бути виписано у Законі про державні фінанси або у окремому Законі про ДВФК. Вторинне законодавство, необхідне для впровадження ДВФК, буде розроблятися у формі вказівок та інструкцій, які б не потребували проходження затвердження у Парламенті.

Однак, потрібно наголосити, що ЦПГ не проводить аудит служб внутрішнього аудиту. ЦПГ займається впровадженням ДВФК, а пізніше виконує функцію моніторингу реалізації моделі ДВФК, в той час як служби внутрішнього аудиту забезпечують оцінку систем управління ризиками та процесів контролю та управління.

2.4. Політика розвитку персоналу

Усі нові функції потребують розробки належного середовища для навчання. Для задоволення початкових та поточних навчальних потреб, необхідно створити життєздатні навчальні інституції. Навчання керівників, внутрішніх аудиторів та фахівців у сфері фінансів потрібно розпочинати якнайшвидше – в ідеалі, як тільки починаються обговорення навколо ДВФК, або хоча б із затвердженням Концепції. Часто, навчальні курси та їх проведення розробляється з допомогою консультантів і/або партнерів по twinning, що мають відповідний досвід.

Навчання вищого керівництва щодо цінності рекомендацій із внутрішнього аудиту є особливо важливе, оскільки така «вища тональність» визначає той рівень

управління, який погоджує функцію внутрішнього аудиту. Сучасна, практична та правильна навчальна програма розробляється експертами спільно із ЦПГ, місцевими представниками ПА і якщо можливо, із врахуванням академічних рекомендацій. Ця навчальна програма повинна бути розроблена для державного сектора. Звання державного внутрішнього аудитора повинно стосуватися професіоналізму, якого можна досягнути як мінімум після двох років практичного досвіду у поєднанні із навчанням.

3. ФУНКЦІЯ ТА РОЛЬ ЦПГ

Процес ДВФК часто розпочинається із аналізу відхилень існуючого середовища внутрішнього контролю. Таким чином, вже формується «перший ЦПГ», оскільки, на практиці, саме потенційне ЦПГ повинно робити такий аналіз.

3.1. Перші кроки

В ідеалі, керівник ЦПГ повинен мати досвід сучасного управління фінансами та / або сучасного аудиту. Він чи вона повинні: мати високий ступінь незалежності, тобто не бути частиною операційного рівня управління; нести відповідальність за управління своїм департаментом; бути позбавленим політичного тиску. Людина на цій посаді не повинна мінятися у зв'язку із зміною політичної ситуації, а повинна виступати гарантом стабільності та довго тривалості політики ДВФК, оскільки успіх таких змін потребуватиме довготривалої підтримки та супроводу. Це вимагає особливого статусу, визначеного законодавчо, який повинен бути подібним до особливого статусу внутрішніх аудиторів у відповідності до міжнародно рекомендованих Хартії внутрішнього аудиту та Кодексу етики.

Повноваження керівника ЦПГ, необхідні для оптимального функціонування

Визначити потреби ключових гравців

ЦПГ повинен розпочати свою діяльність із розвитку мережі для відповідного обміну інформацією щодо змін серед зацікавлених сторін. ЦПГ повинен визначити та пояснювати переваги та виклики, що притаманні впровадженню ДВФК. Формування такої мережі та розробка політики (включаючи проєкту Концепції) повинні забезпечити поступове формування платформи для розуміння та залучення до процесу. Цей процес співробітництва є умовою успішної реалізації проєкту.

3.2. Аналіз існуючих систем контролю: аналіз відхилень

Базуючись на аналізі існуючої системи фінансового управління та контролю та різниці у порівнянні із сучасними міжнародними стандартами, ЦПГ повинен підготувати проєкти первинних нормативно-правових актів, необхідних для формування правових засад різних елементів ДВФК. Цей аналіз може супроводжуватися зовнішньою підтримкою спеціалістів, наприклад у формі «дружньої перевірки»⁷. Аналіз повинен бути добре організований та проведений. Результати аналізу існуючого потенціалу повинні бути доведені до відома найвищого керівництва для обговорення та відслідковування.

Аналіз існуючої системи та визначення того як виправити відхилення

3.3. Впровадження нових законів та регулюючих документів

Розробка та впровадження первинних та вторинних законодавчих актів може відбуватися в поданому нижче порядку. Первинне і/або вторинне законодавство може потребувати додаткових регламентуючих документів (третього рівня), наприклад посібників із фінансового управління та контролю (ФУК) та внутрішнього аудиту (ВА), шаблонів Хартії внутрішнього аудиту та Кодексу етики. Крім того, потрібно розпочинати роботу із підготовки інструкцій із управління ризиками та інших методологій, шаблонів аудиторських звітів тощо. Усі ці документи повинні бути адаптованими до відповідних умов лінійними міністерствами та іншими державними органами. ЦПГ повинен спрямовувати цей процес.

Послідовність підготовки законів

⁷ Проводилося організаціями, включаючи Sigma (www.sigmapweb.org) та Світовий банк (<http://www.worldbank.org/>)

Забезпечення відповідності

3.4. Від розвитку до моніторингу: аудит відповідності

Після виконання зазначених вище завдань, роль ЦПГ зміниться із розвитку ДВФК на моніторинг ДВФК. Завданнями ЦПГ буде перевіряти на відповідність та забезпечення якості дотримання вироблених ними рекомендацій та способів подолання виявлених «вузьких місць». Ці перевірки на відповідність разом із аналізом річних звітів із усіх органів влади та бюджетних організацій, що буде проводити ЦПГ, сприятимуть отриманню Міністерством фінансів цілісного уявлення про прогрес впровадження ДВФК.

Продовження інформування щодо прогресу

З метою заохочення до прозорості, ЦПГ буде розробляти узагальнений річний звіт щодо рівня розвитку ДВФК, результати якого із часом можна буде порівнювати. Звіт повинен подаватися Міністерству фінансів, який в свою чергу цей звіт подаватиме Уряду, а копії Парламенту та ВАУ. Це сприятиме поінформованості Парламенту щодо існуючих у державному секторі ризиків та діючих контрольних процедур. Це також сприятиме роботі ВАУ у проведенні зовнішніх аудиторських перевірок. Налагодження із допомогою ЦПГ ефективної горизонтальної та вертикальної мережі між керівниками, контролерами та внутрішніми аудиторами, додасть вартості та якості цьому процесу звітності.

Навчання не повинно припинитися після початкового впровадження

3.5. Безперервний розвиток персоналу

Однією із базових цілей ЦПГ є покращення якості персоналу, відповідального за успішне впровадження системи ДВФК. Тому, ЦПГ повинно виконувати функції координації та спостереження за формуванням тривалої навчальної програми, а також за визначення практичних критеріїв щодо кваліфікаційних вимог до аудиторів та фінансових офіцерів. Тісна співпраця із Національним бюро аудиту, професійними приватними організаціями (наприклад, місцевим офісом ПА) та академічними колами сприятиме цій діяльності.

ЦПГ є постійним джерелом для посилень'

3.6. ЦПГ як Центр вдосконалення

Перераховані вище завдання пояснюють причини того, чому у ЦПГ вбачається роль «рушійної сили» щодо процесу реінженірингу, тобто перетворення традиційної системи у систему ДВФК. Це вимагає постійного навчання, поширення та поєднання досвіду щодо впровадження адаптованого законодавства та стандартів. Багато урядових інституцій хочуть та потребують постійного інформування та оновлення інформації щодо розвитку ДВФК. Вони також можуть хотіти отримати тренінг щодо подальшого впровадження цих нових підходів до розвитку. Вони направляють свої запитання до ЦПГ, який, таким чином перетворюється у «Центр вдосконалення». В результаті, перед ЦПГ виникає інша - додаткова відповідальність щодо вдосконалення управління державним сектором.

Навчання від інших

3.7. Мережа ЦПГ

Мережа може формуватися, наприклад, із допомогою зустрічей професіоналів, яка проводиться на регулярній основі, та має за мету обмін інформацією та обговорення відповідних запитань.

Відповідна внутрішня мережа із внутрішнього контролю є умовою для оптимальної діяльності ЦПГ так само як і зовнішня мережа. Під зовнішньою мережею розуміється співпраця із Національним бюро аудиту, приватними аудиторськими організаціями, професійними аудиторськими структурами та відповідними національними та міжнародними академічними інституціями.

Оскільки ЦПГ є нещодавно утвореною інституцією, особливо корисним є обмін досвідом та навчання щодо вирішення подібних проблем, пов'язаних із запровадженням ДВФК.

Виклики вже були визначені

В минулому, Європейська Комісія робила свій внесок у розвиток мережі шляхом організації робочих зустрічей, у яких національні ЦПГ, ВАУ та провідні міжнародні експерти збиралися разом, обмінювалися інформацією та кращими практиками. Такі зустрічі засвідчили про існування наступних викликів:

Низький рівень поінформованості управлінців різних рівнів щодо принципів ДВФК та їх підтримка роботи ЦПГ.

Високий пріоритет повинен віддаватися підвищенню якості внутрішнього аудиту; неможливість досягнення цього може привести до погіршення ролі та статусу

внутрішніх аудиторів. Крім того, для заохочення досвідченого персоналу, необхідно запроваджувати системи підвищення заробітної плати.

Роль ЦПГ у формуванні мережі та зв'язок ЦПГ із зацікавленими сторонами відіграє ключову роль.

Існуючий підхід до загальних правил проведення аудиту та методологій, а також до навчання спеціалістів із внутрішнього контролю та аудиту вимагає вдосконалення взаємозв'язків із Вищими аудиторськими інституціями (ВАУ).

ЦПГ відіграє ключову роль у визначенні навчальних потреб для управлінців, фінансових спеціалістів та внутрішніх аудиторів, а також у координації організації/частоти проведення навчань. Зміст навчань у першу чергу повинен фокусуватися на підвищенні рівня поінформованості керівників, а також на практичних навичках контролю та аудиту.

Утворення ЦПГ

Деякий попередній досвід...

ГД із питань бюджету спостерігав за розвитком ДВФК у ЄС – 10. Наш досвід показав, що процес утворення ЦПГ у цих країнах не завжди був легким. У більшості країн, ЦПГ утворився на основі спеціальних служб у складі Міністерства фінансів і значних зусиль довелося докласти до того, щоб виконувати провідну роль у розвитку сучасних систем внутрішнього контролю у інших міністерствах та бюджетних установах. У інших країнах, відсутність сильної підтримки зі сторони управлінців і/або опір традиційної інспекції та інших сил виступили гальмівними факторами щодо належного розвитку функцій ЦПГ. У багатьох випадках, така ситуація серйозно ускладнила зусилля щодо розвитку ДВФК.

Керівник ЦПГ повинен бути політично незалежним та мати достатній досвід у проведенні аудиту

У цьому контексті необхідно звернути увагу на певні уроки. ЦПГ повинен, від самого початку, очолювати енергійний керівник із досвідом управління, знаннями сучасних підходів до контролю та внутрішнього аудиту, мати легкий доступ до професійної літератури. Його призначення повинно забезпечити продовження перебування на посаді. Це означає, що призначення повинно не залежати від політичних змін в уряді. Оскільки ефективність роботи є важливим чинником, керівник ЦПГ повинен мати той же самий статус, що і внутрішній аудитор у державній інституції, тобто напряду звітувати найвищому рівню управління. В інтересах Міністерства фінансів та громадськості (платників податків) - керівник ЦПГ повинен забезпечити належне функціонування систем ДВФК у цілому державному секторі. Керівник ЦПГ повинен розглядатися як Генеральний внутрішній аудитор функції державного внутрішнього аудиту. Для цього, керівник ЦПГ повинен вміти вирішувати конфлікти інтересів між внутрішніми аудиторами та управлінцями щодо питань дотримання професійної незалежності та висловлювати думку (або навіть санкції) щодо призначення, звільнення чи переведення внутрішніх аудиторів.

Іноколи можливе існування 2 ЦПГ

Часто виникає запитання про необхідність існування одного чи двох ЦПГ, які б окремо займалися питаннями гармонізації та координації систем фінансового управління і контролю та систем внутрішнього аудиту. Вважається, що для початку доцільнішим є формування одного ЦПГ, який би поєднував обидва аспекти діяльності за допомогою двох окремих підрозділів у своїй структурі. При цьому, перевага полягає в тому, що гармонізація ДВФК знаходиться в одних руках. Чи потрібний буде розподіл ЦПГ пізніше - на два окремі підрозділи, для систем ФУК у Казначействі при Міністерстві фінансів (наближено до належного бюджетного управління та контролю) та іншого – для систем ВА та реалізації функції внутрішнього аудиту – питання для прийняття обдуманого рішення. У випадку існування двох підрозділів у межах одного ЦПГ, обидва повинні виконувати покладені на них зобов'язання та не втручатися в управління один одного. Це питання, як правило, піднімається у Концепції із ДВФК та при потребі переглядається при уточненні Концепції, враховуючи існуючі організаційні особливості тої чи іншої країни.

4. ACQUIS ЄС щодо фінансового контролю

Дотримання вимог ДВФК є обов'язковим

Країни, що отримали від Європейського Союзу статус «Країни-кандидата» переходять до етапу переговорів та погоджень по ряду параграфів з метою переведення “Acquis communautaire” ЄС (або приведення загальних законодавчих вимог до всіх країн-членів ЄС : так званий “жорсткий” *acquis*) із національним законодавством.

Параграф 32 «Acquis communautaire» містить три елементи : ДВФК, Зовнішній аудит та захист фінансових інтересів/боротьба із шахрайством у ЄС. Перші два елементи не містять регулюючих вимог ЄС і країни-члени завжди були вільними у визначенні доцільних зусиль та заходів у сфері контролю за національним бюджетом. Однак, управління та контроль за фондами ЄС є об'єктом спеціального регулювання ЄС, які повинні бути впроваджені країною-кандидатом.

Із 2000 року, коли розпочалися переговори щодо вступу ЄС – 10, ДВФК та зовнішній аудит розглядалися як елементи «м'якого» *acquis*. Іншими словами, не існує конкретних законодавчих вимог ЄС щодо даних аспектів діяльності. Однак, Європейські інституції (Рада, Парламент, Суд аудиторів та Комісія) погодили, що у контексті даного параграфу, країни-кандидати повинні реформувати системи державного внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту відповідно до міжнародних стандартів та кращої практики ЄС.

ДВФК підтримується через політику добросусідства

Очевидно, зобов'язання у межах Параграфу 32 не поширюються на країни, що відносяться до так званої Європейської політики добросусідства (ENP) 8. Однак, принципи ДВФК та зовнішнього аудиту напряду пов'язані із адміністративними реформами та інституційним розвитком, тому їх запровадження є ефективним для будь-якої країни, зацікавленої у перебудові систем внутрішнього контролю. Європейський Союз включив принципи ДВФК та зовнішнього аудиту у Робочу програму (так званий План дій) для усіх країн, які є частиною програми ENP. З практичної точки зору доцільно розрізняти процедури, які застосовуються до країн-кандидатів та до країн, які є частиною ENP.

Генеральний директорат (ГД) з питань розширення є основним співрозмовником...

4.1. Процедури для країн-кандидатів

У питаннях технічних погоджень та переговорів, питаннями ДВФК та зовнішнього аудиту (ЗА) займається Генеральний Директорат (ГД) з питань бюджету; захист фондів ЄС також покривається відповідним ГД і питання боротьби із шахрайством ГД OLAF. Однак, загальний переговорний процес здійснюється ГД з питань розширення ЄС.

Під час переговорів щодо вступу, країна-кандидат повинна погодитися на впровадження моделі ДВФК та запровадження міжнародних стандартів. Ця угода відображається у відповідному національному політичному документі – Угоді, а тому є частиною зобов'язань, взятих країною на виконання.

Питання управління та контролю за фондами ЄС країною-кандидатом є також питанням для переговорів щодо вступу і частиною так званого «жорсткого» *acquis communautaire*. Подібні «жорсткі» вимоги також стосуються таких пунктів, як: сільське господарство, Структурні фонди тощо

... але ГД з питань бюджету здійснює моніторинг технічних аспектів впровадження ДВФК

4.2. Загальний огляд процедур переговорів щодо вступу

Контакти між ГД з питань бюджету та країною – кандидатом можуть розпочинатися ще до того, як Радою прийняте рішення про надання країні статусу кандидата. Таке рішення базується на аналізі, проведеному Комісією щодо відповідей на запитання, які стосуються усіх переговорних параграфів. Після прийняття рішення, Комісія організує спеціальну зустріч із представниками країни для пояснення значення та розуміння пунктів угоди та для отримання від країни необхідної інформації. Комісія визначить критерії за якими проводитиме оцінку реформ до початку та після їх проведення із зазначенням чітких дат завершення переговорного процесу по кожному конкретному пункту. Прогрес переговорного процесу буде відображатися у так званому щорічному регулярному звіті, аж до останнього такого звіту перед безпосереднім вступом (який носить назву – повний звіт щодо моніторингу). Ці звіти (разом із таблицями із моніторингу із конкретними рекомендаціями) відобразатимуть досягнутий прогрес, а також перераховуватимуть ті напрямки діяльності, де необхідні будуть ще докладені додаткові зусилля.

⁸ http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm

4.3. Процедури для країн, які відносяться до так званого Плану дій Європейської політики добросусідства (ENP)

ДВФК є частиною будь-якого погодженого Плану дій ENP

Управління політикою добросусідства здійснює ГД з питань зовнішніх зв'язків. Після того, як План дій ENP був погоджений між країною та ЄС (або якщо країна висловила зацікавленість долучитися до попереднього обговорення із Комісією), ГД із питань бюджету може зустрітися із відповідними органами влади для роз'яснення принципів ДВФК та процедур, необхідних для перебудови систем внутрішнього контролю.

ГД з питань бюджету здійснює концептуальну підтримку

ГД з питань бюджету зосереджується лише на початковій концептуальній підтримці та проводить моніторинг щодо впровадження у більш тривалій перспективі. Технічну допомогу щодо самого процесу впровадження здійснюють ГД-ти Європейської Комісії та інші міжнародні інституції, такі як Світовий банк, SIGMA, а також консалтингові фірми та партнери по twinning тощо. Програма ENP передбачає фінансування таких заходів на період 2007-2012. Інші деталі щодо підтримки ГД з питань бюджету подана у Розділі 5.

План дій є об'єктом відслідковування прогресу щороку через звітування Комісії перед Радою Європи.

5. Підтримка зі сторони ГД з питань бюджету

Багато доріг ведуть через ГД з питань бюджету

ГД з питань бюджету налагоджує контакти із органами влади на національному рівні, (і у випадку країни-кандидата, формулюють висновки щодо так званої Угоди про співпрацю) з метою обговорення цілей та оптимальних підходів до формування сучасної системи державного внутрішнього контролю. Крім того, ГД організовує двохсторонні та/або багатосторонні зустрічі для національних інституцій, які займаються системами ФУК та ВА для обговорення типових проблем.

ГД з питань бюджету також проводить обговорення із консультантами та проектами twinning, які на контрактній основі залучені до реалізації довго - та короткотермінових дій щодо ДВФК. Технічні завдання для таких контрактів перевіряються на відповідність міжнародним стандартам та кращим практикам ЄС.

ГД з питань бюджету підтримує тісні зв'язки із іншими ГД, такими як:

ELARG, RELEX, ECFIN, AIDCO, із експертами SIGMA з питань і реформи державного управління, із Європейським судом аудиторів, із ПА (на рівні ЄС на державному), із Світовим Банком та багатьма іншими організаціями, причетними до ДВФК, з метою поширення будь-якої відповідної інформації.

Уся необхідна інформація розміщена на нашій Інтернет сторінці

ГД з питань бюджету започаткував та розробив Веб-сторінку із питань фінансового контролю, де розміщена уся інформація щодо розвитку ДВФК у різних країнах та щодо навчань. Якщо Вам необхідна інформація щодо Закону про внутрішній аудит, розроблений певною країною, або, наприклад, яких результатів досягнення після зустрічі представників ЦПП у 2003 році; як виглядає Концепція розвитку ДВФК у тій чи іншій країні, або думка ЄС щодо розвитку системи ДВФК у тій чи іншій країні: все це, та багато іншої інформації розміщено на нашій Інтернет сторінці. На цій сторінці подано результати унікального огляду рівня розвитку ДВФК у нових країнах – членах ЄС, країнах-кандидатах, думки експертів Твінінгових проектів та консультантів, а також таких структур як SIGMA, Європейський суд аудиторів та багато інших.

Інтернет сторінку можна знайти за адресою:

<http://forum.europa.eu.int/Members/irc/budg/fccweb02/home>.

Для доступу до цієї сторінки, та отримання паролю, будь-ласка надішліть e-mail на адресу budg-fccweb@ec.europa.eu

6. ВИСНОВКИ

Хто може

Державний внутрішній фінансовий контролю відіграє ключову роль у забезпеченні належного фінансового управління у державному секторі, а тому є однією із

заперечити належному управлінню фінансами?

ключових цілей для будь-якого уряду.

Підхід, описаний у даному документі повинен дозволити урядам створити імпульс для розвитку ДВФК та забезпечити досягненню тих результатів у сфері ДВФК, які вдалося досягнути іншим державам в останній період розвитку.

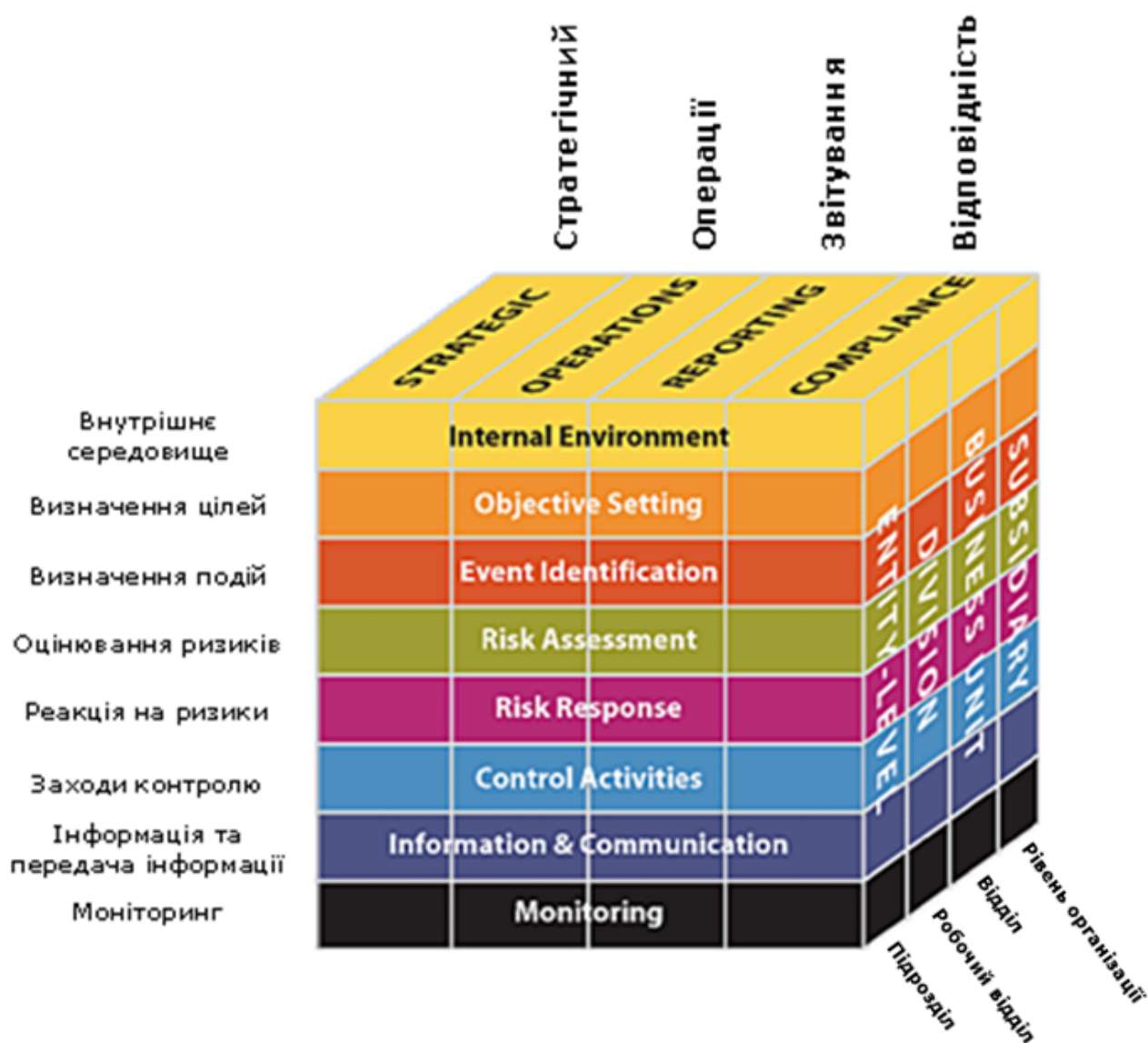
Є докази його впровадження

Існують різні причини для впровадження ДВФК. Належне функціонування системи ДВФК повинне, крім іншого, підвищити довіру громадськості до уряду, сприяти керівництву у досягненні організаційних цілей, забезпечити зацікавлені сторони із чітким баченням потенціалу управління в бюджетній сфері, а також надати Парламенту чітку бачення щодо розвитку середовища контролю та діяльності державного сектору.

Повідомте нас...

ГД з питань бюджету заохочує до зворотної інформації та запитань щодо ДВФК. Вимога щодо додаткової інформації може бути надіслана на адресу budg-fccweb@ec.europa.eu

Практичний посібник з питань стандартів внутрішнього контролю в державних установах України



Вступ

Практичний посібник з питань внутрішнього контролю (ППВК) описує спосіб, у який можна створити модель добре функціонуючої системи внутрішнього контролю в державних установах України, яка б відповідала зразку найкращого визнаного світового досвіду. Даний посібник створений як для керівників державного сектору, так і для внутрішніх аудиторів та контролерів. ППВК складається із опису того, яким чином можна використати модель COSO-ERM для створення рамок внутрішнього контролю шляхом виконання вичерпного аналізу ризиків. Також у посібнику пропонуються деякі практичні поради щодо впровадження використання рамок внутрішнього контролю у більших масштабах.

Вже зазначалося, що впровадження структурованих рамок внутрішнього контролю у більших масштабах в державному секторі України й досі перебуває на початковій стадії. Концепції делегованої управлінської підзвітності та відповідальності, що є необхідними вимогами для того, щоб запропонована модель працювала, ще не достатньо представлені. Однак, даний посібник буде корисним інструментом для тих, хто впроваджуватиме рамки структурованого внутрішнього контролю як зараз, так і в майбутньому.

Впровадження описаної моделі вписується у довгострокові амбіції України на шляху до приведення до відповідності Державного Внутрішнього Фінансового Контролю (ДВФК) в державних установах. ДВФК є стратегією фінансового контролю, яку Європейський Союз використовує для роботи у напрямку реформування структур державного правління нових країн членів, а також кандидатів у нові члени країн співдружності. Він складається з таких елементів:

• **Фінансове управління та контроль (ФУК):** відповідальністю керівництва є створення системи, яка б забезпечувала результативне, ефективне та економічне використання наявних ресурсів;

• **Внутрішній аудит (ВА):** незалежні та об'єктивні гарантії, а також консультативні заходи, що визначають якість ФУК з метою додавання цінності та вдосконалення операцій організації;

• **Центральний підрозділ гармонізації (ЦПГ):** політичний підрозділ Міністерства фінансів, який відповідає за центральне координування та гармонізацію заходів з ФУК та ВА для усього державного сектору.

Усі три елементи стратегії ДВФК повинні мати спільну мову стосовно питань внутрішнього контролю. Модель, запропонована даним посібником, сприяє цьому через впровадження найбільш використовуваної сьогодні моделі встановлення системи внутрішнього контролю – моделі COSO-ERM. Даний посібник складено відповідно до чинних рекомендацій стосовно внутрішнього контролю у державному секторі, описаних міжнародною організацією вищих аудиторських установ (INTOSAI)⁹.

⁹ Рекомендації щодо стандартів внутрішнього контролю для державного сектору (INTOSAI – GOV 9100)

Рекомендації щодо стандартів внутрішнього контролю для державного сектору – Подальша інформація щодо управління ризиками підприємств (INTOSAI – GOV 9130)

1. Внутрішній контроль

1.1. Визначення та цілі внутрішнього контролю

Коли мова йде про внутрішній контроль, то використовуються наступні визначення:

Внутрішній контроль є цілісним процесом, на який впливає керівництво тої чи іншої організації, а також її персонал. Цей процес створено для того, щоб приділяти увагу ризикам та забезпечувати достатню впевненість у тому, щоб з метою переслідування місії організації досягались наступні загальні цілі:

- Виконання чинних, етичних, економічних, практичних та ефективних операцій;
- Виконання зобов'язань щодо фінансової звітності;
- Дотримання законодавства та нормативних актів;
- Захист ресурсів від втрат, неналежного використання та пошкодження.

Найбільш важливими елементами цього визначення є:

Цілісний процес: внутрішній контроль не є одноразовим заходом. Зазначення того, що внутрішній контроль є цілісним процесом означає, що він є безперервною діяльністю, яка застосовується до усіх процесів організації і постійно виконується на усіх рівнях.

Процес, на який впливає керівництво та персонал: визначення цілей організації та, відповідно до цих цілей, встановлення добре функціонуючої системи внутрішнього контролю – є першочерговою відповідальністю керівництва. Система внутрішнього контролю повинна допомагати керівництву досягати визначені цілі у найбільш оптимальний спосіб. Таким чином, внутрішній контроль можна розглядати як інструмент керівництва. Однак, система внутрішнього контролю може добре функціонувати лише, якщо кожен працівник організації відіграє у ній свою роль.

Створений для того, щоб приділяти увагу ризикам: метою внутрішнього контролю є приділяти увагу ризикам, що можуть представляти собою для організації загрозу на шляху досягнення останньою поставлених цілей та/чи місії організації. Таким чином, внутрішній контроль можна розглядати як частину процесу управління ризиками.

Забезпечує достатню впевненість: як би досконало не була сконструйована система внутрішнього контролю, вона ніколи не зможе гарантувати того, що усі можливі ризики враховані. Саме тому встановлення рамок системи внутрішнього контролю ніколи не забезпечить повної впевненості у тому, що цілі організації буде досягнуто.

Загальні цілі внутрішнього контролю спрямовані на досягнення:

- Виконання чинних, етичних, економічних, практичних та ефективних операцій: це означає, що операційні процеси повинні бути організованими належними чином і відповідно до моральних принципів, які попереджують шахрайство та корупцію. Це також означає, що операційні процеси повинні бути організованими у найбільш економічний спосіб і те, що цілі повинні бути досягнені;
- Виконання зобов'язань щодо фінансової звітності: це означає, що державні установи, а також люди, які там працюють, несуть відповідальність за усі прийняті рішення та вчинені дії. Фактор підзвітності відображається в усіх фінансових та не фінансових звітах, призначених для внутрішніх та зовнішніх учасників організації;
- Дотримання законодавства та нормативних актів: внутрішній контроль повинен забезпечувати якнайкраще дотримання організацією внутрішнього на зовнішнього законодавства та нормативних актів;

- Захист ресурсів від втрат, неналежного використання та пошкодження: захист ресурсів в державних установах є величезним питанням особливо через те, що мова йде про державні ресурси. Тут наголос робиться на тому, що до цього питання необхідно ставитись із особливою увагою.

1.2. Внутрішній контроль по відношенню до управління ризиками

Описані елементи та загальні цілі внутрішнього контролю показують те, що існує основоположний зв'язок між внутрішнім контролем та управлінням ризиками. Необхідно зазначити, що встановлення добре функціонуючої системи внутрішнього контролю неможливе без проведення вичерпного аналізу ризиків у процесах організації. Як було описано вище, внутрішній контроль можна розглядати як частину процесу управління ризиками.

Даний посібник пропонує метод встановлення рамок системи внутрішнього контролю з використанням моделі COSO-ERM (COSO- управління ризиками підприємств) (INTOSAI). Дана модель охоплює самий внутрішній контроль та є інструментом керівництва для проведення аналізу процесів організації, які необхідно провести з метою досягнення цілей організації у найбільш безпечний спосіб. Модель можуть застосовувати керівники, внутрішні аудитори та правління ЦПГ. Таким чином вона стає засобом для створення спільної мови, а також референтною моделлю стосовно внутрішнього контролю (встановлення та аналіз).

Варто відзначити, що модель COSO-ERM є інструментом керівництва та аудиторів. Це означає, що модель можна застосовувати до будь-яких за структурою організацій і, що вона не містить призначених норм. Модель, так би мовити, надає керівнику вказівки для створення рамок системи внутрішнього контролю. Це робиться шляхом зазначення подій та визначення пріоритетів (ризиків та можливості), які можуть вплинути на стратегічні, тактичні та операційні цілі організації. Визначення пріоритетів подій дає можливість керівнику розглянути ризики, на які необхідно відреагувати, з точки зору налагодження перебудови внутрішнього контролю. Таким чином, модель COSO-ERM можна розглядати як з'єднувальну ланку між управлінням ризиками та внутрішнім контролем.

2. Практичне використання моделі COSO-ERM

2.1. Вісім компонентів

Модель COSO управління ризиками підприємств складається з восьми компонентів, які є взаємопов'язаними один із одним. Це наступні компоненти:

- Внутрішнє середовище
- Об'єктивна постановка
- Визначення подій
- Оцінювання ризиків
- Відповідь на ризики
- Заходи контролю
- Інформація та комунікація
- Моніторинг

При застосуванні компонентів управління ризиками підприємств, організація повинна прийняти до уваги повний спектр власних дій на усіх рівнях. Керівництво також повинно брати до уваги управління ризиками підприємств при започаткуванні нових ініціатив та проектів.

Якщо керівництво використовує дану модель, дуже важливо, щоб усі вісім компонентів використовувались крок за кроком. Це означає, що час від часу керівництво повинно переглядати усі вісім компонентів, особливо коли визначаються нові цілі організації або, коли вносяться зміни до внутрішнього чи

зовнішнього середовища (мова йде про нові закони, директиви або внутрішні процедури). Даний посібник практичними кроками описує вісім компонентів для того, щоб допомогти керівництву у використанні моделі COSO-ERM.

2.2. Крок 1: внутрішнє середовище

Внутрішнє середовище є основою для усіх інших компонентів моделі COSO-ERM. Воно охоплює тон організації та встановлює засади того, яким чином ризик розглядається організацією та яким чином організація на нього реагує. Внутрішнє середовище складається з оцінювання:

- *Теперішньої якості середовища внутрішнього контролю*
- *Організаційної структури (ролі, обов'язки, повноваження)*
- *Філософії управління ризиками та стилю управління*
- *Порядності та етичних цінностей*
- *Управління персоналом*
- *Допустимих меж ризиків*

Коли керівництво починає проходити цикл COSO, першим кроком, який необхідно зробити, - є оцінювання існуючого внутрішнього середовища. Оцінювання повинно надати керівництву інформацію про теперішню якість середовища внутрішнього контролю, а також запропонувати огляд того, яким чином загалом працюють із ризиками. Результати такого оцінювання дають можливість керівництву у легший спосіб визначити області ризиків у процесах організації, а також запропонувати спосіб реакції на них. Саме тому оцінювання внутрішнього середовища (або іншими словами - опис контексту організації) може розглядатись як фундаментальна основа для початку проведення аналізу ризиків.

Керівництво щонайменше повинно звернути увагу на наступні аспекти в процесі проведення оцінювання внутрішнього середовища:

Теперішня якість середовища внутрішнього контролю

- Які види контролю ми зазвичай виконуємо?
- Якими є слабкі та сильні сторони теперішніх видів контролю?
- У яких областях ризику можливе вдосконалення?

Організаційна структура (ролі, обов'язки, повноваження):

- Як структурована наша організація та якими є її типові характеристики?
- Яким чином розподіляються ролі, обов'язки та повноваження?
- Якими є наслідки відповідей на попередні два питання для нашої системи внутрішнього контролю?

Філософія управління ризиками та стиль управління:

- Як керівництво в загальному сприймає управління ризиками?
- Чи має керівництво філософію управління ризиками, що відображається у політиці організації чи у визначенні цілей організації?
- Як люди в організації в цілому сприймають управління ризиками?
- Яким чином можна якнайкраще описати стиль управління нашої організації?
- Чи є у нашій організації розуміння управління ризиками з боку керівництва та працівників і чи діють вони відповідно?

Порядність та етичні цінності:

- Чи є у нашій організації спільний погляд на питання порядності та етичних цінностей?
- Чи є у нас чинна політика спрямована на попередження порушення меж порядності (Кодекс поведінки)?
- Чи трапляються порушення меж порядності у нашій організації?
- Чи подає (вище) керівництво приклад стосовно моральних цінностей? (тон на горі)

Управління персоналом:

- Якими є типові характеристики нашої політики по роботі із персоналом?

- Що означає політика по роботі із персоналом для нашого внутрішнього контролю?

Допустимі межі ризиків:

- Який ризик наше керівництво може в цілому прийняти?
- В яких галузях керівництво не приймає ризики, а в яких є толерантним до них?
- Чи відповідають допустимі межі ризиків керівництва цілям організації?

Варто відзначити, що вищенаведені аспекти внутрішнього середовища не є вичерпними. Кожна організація (або частина організації) має власні характеристики та моменти, що вимагають особливої уваги. Більш важливим є те, щоб в описі внутрішнього середовища зазначались ті аспекти, що мають безпосереднє відношення до діючого внутрішнього контролю та цілей організації. У наших пілотних проектах в Україні під час проведення оцінювання внутрішнього середовища до них були також зараховані такі аспекти як, наприклад, бюджет, стосунки із зовнішніми сторонами та важливі закони та нормативні акти. Кінцевий результат повинен бути чесною оцінкою сильних та слабких сторін важливих частин організації. Лише тоді можна закласти гарну основу для побудови якісної та надійної системи внутрішнього контролю.

2.3. Крок 2: визначення цілей

Цілі визначаються на стратегічному рівні, забезпечуючи основу для операцій нижчого рівня, звітування та відповідності цілям. Кожна організація зіштовхується із великою кількістю ризиків із зовнішніх та внутрішніх джерел, однак передумовою ефективного управління ризиками є визначення цілей. Цілі повинні бути сформульовані у розумний (від англ. SMART) спосіб:

- **Специфічний**
- **Вимірюваний**
- **Досяжний**
- **Реалістичний**
- **Своєчасний**

Цілі повинні бути визначені до того, коли керівництво зможе визначити та оцінити ризики їх досягнення, а також прийняти міри стосовно усунення тих ризиків. Цілі повинні відповідати допустимим межам ризиків організації, які визначають рівні толерантності до ризиків в організації.

Місією організації в широкому розуміння є те, чого прагне досягти організація. Керівництво визначає **стратегічні цілі**, формулює стратегію та встановлює відповідні операції. Стратегічні цілі – це цілі високого рівня, які відповідають місії організації та підтримують її.

Незважаючи на різноманітність цілей організацій, є певні ширші категорії, які можна застосувати. Усі цілі підпадуть під одну з або більше наступних категорій:

• **Операційні цілі** – такі цілі стосуються ефективності та результативності операцій організації, включаючи виконання цілей та захист ресурсів від втрат. При застосуванні спільно із державним звітуванням, може бути використано і розширене визначення „захист ресурсів/активів”: робота з попередження чи виявлення, а також виправлення незаконного привласнення державних фондів. Операційні цілі повинні відображати певне середовище, в якому функціонує організація. Оскільки операційні цілі є основним призначенням для спрямування виділених ресурсів, якщо їх нечітко визначити або зазначити, то ресурси можуть бути перенаправлені.

• **Цілі звітування** – такі цілі стосуються надійності звітування і можуть включати в себе як фінансові, так і не фінансові дані. Хоча цілі звітування також стосуються інформації підготованої для зовнішніх сторін, основною ціллю надійного звітування є надання керівництву точної та повної інформації,

призначеної для визначених раніше цілей. Без чіткої та повної інформації керівництву буде дуже важко прийняти вірні рішення.

• **Цілі відповідності** – такі цілі стосуються відповідності релевантному законодавству та нормативним актам. Вимоги можуть стосуватись ринків, середовища, добробуту працівників і т. ін.. Деякі організації повинні будуть привести свої цілі у відповідність до міжнародних.

Операційні цілі, цілі звітування та цілі відповідності повинні відповідати загальним стратегічним цілям організації. В такому випадку їх можна сприймати як під-цілі, які усі разом слугують загальним стратегічним цілям організації. У багатьох випадках ці під-цілі можна опустити до під-під-цілей, що також логічно підпорядковуються. Кожна ціль (незалежно від рівня) може бути стартовою точкою для управління ризиками.

Як зазначено вище, формулювання цілей організації повинно робитись у розумний (SMART) спосіб. Це означає, що цілі повинні бути: *специфічними (не розмитими), вимірюваними (включаючи показники при формулюванні цілі), досяжними (визначати лише такі цілі, які організація може досягти), реалістичними (чи є така ціль реалістичною, зважаючи на доступні ресурси) та своєчасними (застосуйте до цілі часові рамки)*. Як приклад можна розглянути наступну ціль, ми вже декілька разів зіштовхувались із нею під час наших пілотних проектів в Україні:

Ціль: ми хочемо досягти максимум результативності та ефективності у нашому основному процесі.

Така ціль ще не є достатньо розумною (SMART). Критичний читач запитає себе: „Що ж означає максимум результативності та ефективності? Про який основний процес йде мова? Якими є часові рамки?”

При гарному описі даного прикладу необхідно надати відповіді на запитання щодо такої цілі. А отже, ми наполегливо рекомендуємо якомога чіткіше визначитись із усіма невідомими, що стосуються кожної конкретної цілі. Наприклад:

Максимум результативності для нас – це досягнення максимальних результатів виконання, зважаючи на наявні в даний час ресурси, бюджет та персонал: співвідношення видатки/надходження складає 52 %.

Максимум ефективності для нас – це досягнення поставленої нами мети принаймні на 95 % (визначене співвідношення ціль/досягнення).

Основний процес: лише ті аспекти наших бізнес операцій, що безпосередньо сприяють досягненню операційних цілей. Вторинні бізнес процеси (персонал, адміністрація і т. ін.) виключено.

Ефективне управління ризиками забезпечує достатню впевненість у тому, що операційні цілі, цілі звітування та цілі відповідності організації буде досягнуто.

2.4. Крок 3: визначення подій

Керівництво визначає **потенційні події**, які, якщо виникають, можуть вплинути на поставлені цілі, а отже і на організацію. Події необхідно класифікувати на такі, що представляють можливості для організації, і такі, що можуть негативно вплинути на здатність організації успішно досягати поставлені цілі та слідувати стратегії (ризик). При визначенні подій керівництво бере до уваги велику кількість внутрішніх та зовнішніх факторів, що могли б посилити ризики та можливості в контексті організації як такої. Дуже важливо формулювати події у причинно-наслідковому зв'язку.

Події варіюються від очевидних до непередбачуваних, а їх вплив від ледь помітного до суттєвого. Однак, для того, щоб не випустити з поля зору будь-якої події, визначення подій краще проводити окремо від оцінювання вірогідності того, що подія відбудеться і який вплив вона матиме.

Керівництво повинно розуміти, якими є основні категорії внутрішніх та зовнішніх факторів, що керують подіями. Зовнішні фактори можуть включати, але не обмежуватися ними, такі, що впливають із змін політичного середовища, законів або нормативних актів, бюджетів, зовнішніх гравців, соціального та технологічного середовища, а також економічних питань, що впливають чи то на саму організацію, чи то на її постачальників. Внутрішні фактори походять від того вибору, який робить керівництво, щодо того, як функціонуватиме організація. Це може стосуватися інфраструктури організації, у скількох місцях організація має осередки, навичок та компетенцій працівників і того, як працює система бізнес інформації.

Техніки визначення подій спрямовані як на майбутнє, так і на минуле. Техніки, що фокусують свою увагу на подіях минулого, можуть стосуватися таких питань як річні звіти та рахунки, історія невиплат та внутрішні звіти. Техніки, що фокусують свою увагу на подіях майбутнього, можуть стосуватися факторів таких як зміна демографічної ситуації, нові ринкові умови та очікувані зміни у політичному середовищі. Техніки значно варіюються у рівні складності та автоматизованості і можуть фокусуватися на зведенні до вищого, чи зведенні до нижчого, при розгляданні подій.

Події рідко виникають в закритому просторі. Одна подія може призвести до появи іншої, події також можуть виникати одночасно. Керівництво повинно розуміти яким чином кожна подія стосується іншої. Оцінюючи взаємозв'язки, можна визначити куди саме краще спрямувати сили для управління ризиками.

Також може бути корисним згрупувати події у категорії. Вишикуючи події організації по горизонталі, а функціонуючі відділи по вертикалі, керівництво може зрозуміти зв'язок між подіями. Групування подій також може надати інформацію про те, які реакції на ризики є найбільш ефективними в плані коштів.

Важливим є і опис подій у **причинно-наслідковому** зв'язку. Таке твердження як: „персонал, який не має навичок, негативно вплине на досягнення цілей нашою організацією” не дасть керівництву достатньої інформації про те, що є коренем проблеми такого ризику. Краще буде сказати так: „через брак тренувальних можливостей в середині нашої організації нашому персоналу бракує необхідних навичок, що негативно впливає на досягнення цілей нашою організацією”. Основним повідомленням є – **усуньте подію, що призводить до цієї проблеми!** Лише тоді можна буде застосувати ефективні заходи внутрішнього контролю там, де вони найбільш необхідні.

Кінцевим продуктом цього кроку моделі COSO-ERM є список класифікованих подій. Додаток 1 пропонує корисний зразок того, як категоризувати події, а також пов'язати їх із іншими компонентами моделі COSO-ERM.

2.5. Крок 4: оцінювання ризиків

Оцінювання ризиків дає організації можливість врахувати те, до якої міри потенціальні події можуть мати вплив на досягнення цілей організації. Керівництво повинно оцінювати події з двох точок зору – впливу та ймовірності – використовуючи при цьому комбінацію кількісних та якісних технік. Позитивний чи негативний вплив подій можна оцінити чи то індивідуально, чи то за категорією впливу по всій організації.

Як компонент моделі COSO-ERM оцінювання ризиків є постійним процесом та повторюваним ланцюжком дій, які виконуються на кожному рівні організації. Метою оцінювання ризиків є визначення того, які події є достатньо важливими та достатньо вагомими для того, щоб керівництво концентрувало на них свою увагу. Таким чином, цей крок можна розглядати як такий, на якому розставляються пріоритети та обираються найбільш важливі ризики. Варто відзначити, що цей крок пов'язаний із допустимими межами ризиків, які було встановлено під час оцінювання внутрішнього середовища (крок 1). Ризик, який підпадає під

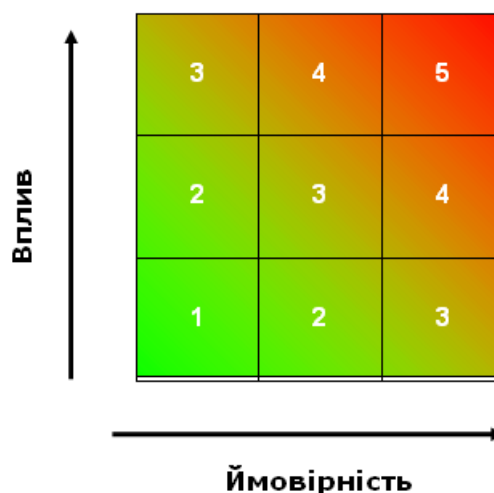
встановлені керівництвом допустимі межі, не повинен привертати до себе багато уваги з боку керівництва, на перевагу ризикам, які виходять за такі межі. Таким чином керівництво має можливість приділяти достатню увагу тим питанням, які є дійсно важливими і потребують уваги, замість того, щоб попереджувати ситуативні ризики (викликані випадковістю ризики).

Невпевненість у потенційних подіях необхідно оцінювати з точки зору ймовірності та впливу. Ймовірність представляє можливість того, що певна подія станеться у певний проміжок часу, в той час як вплив представляє шкалу ефектів, які можуть вплинути на спроможність організації досягати власні цілі. Часові рамки, в яких керівництво оцінює ймовірність, повинні відповідати часовому горизонту відповідної стратегії та цілей. Найважливішими є ризики, які мають вищу ймовірність і вищий рівень впливу на організацію. А отже, найменш важливими є ризики, які мають нижчу ймовірність і нижчий рівень впливу на організацію. Балансом має бути концентрація уваги керівництва на ризиках з великою ймовірністю та високим рівнем впливу на організацію. Кінцевим результатом стане визначення для кожного ризику коефіцієнта ймовірності та рівня впливу. Одні організації використовують рейтинг від вищого до нижчого, інші – систему „світлофора” з червоним, жовтим та зеленим кольорами, а також системи кількісного вимірювання, такі як процентне співвідношення.

Наведений нижче графік пропонує простий приклад того, як необхідно відмічати події. Що стосується ризиків: події, віднесені до верхнього правого кута чотирикутника, обов’язково повинні вирішуватись керівництвом. Ризики, розташовані у нижньому лівому куті чотирикутника, не повинні потребувати багато або не потребують жодної уваги з боку керівництва, в залежності від допустимих меж ризиків.

Методологія оцінювання ризиків може бути кількісною та якісною. Може базуватись як на об’єктивних, так і на суб’єктивних методах. Керівництво повинно бути в курсі людського фактору при оцінюванні ризиків, а також повинно забезпечити те, щоб відповідні працівники поділяли погляди щодо того, якою є термінологія рейтингу для оцінювання засобів ризику. Якщо цього не зробити, то вищому керівництву буде важко оцінювати релевантність важливості різних ризиків.

Після проведення оцінювання ризиків буде виявлено пріоритети ризиків для організації. Якщо виявляється, що ризик є неприйнятним, враховуючи допустимі межі, визначені організацією, то ризик необхідно класифікувати як такий, що має високий пріоритет або „ключовий ризик”. Ключовим ризикам необхідно постійно приділяти увагу на вищому рівні в організації. Специфічні пріоритети ризиків з часом зміняться, так само як зміняться й цілі організації, внутрішнє (і зовнішнє) середовище змінюється і при цьому розглядаються ключові ризики. Саме цим і наголошується на важливості постійного виконання аналізу ризиків.



2.6. Крок 5: реакція на ризики

Керівництво приймає рішення про те чи реагувати на ризики, які, відповідно до результатів оцінювання ризиків, потребують уваги, і якщо так, то яким чином. Способи реагування:

- Поділяти
- Зменшувати
- Попереджувати
- Приймати

Розглядаючи варіанти реакції на ризик, керівництво повинно оцінити те, який це матиме ефект на ймовірність та вплив, а також те, які на це будуть використані кошти і, яка з цього буде користь. Оцінювання також проводиться з тою метою, щоб зробити вибір на користь тої реакції на ризик, яка б віднесла остаточний ризик до бажаної категорії толерантності до ризиків та залишила його в рамках допустимих меж ризиків. Керівництво також повинно визначити будь-які доступні можливості.

Спосіб, у який можна відреагувати на ризик, може бути наступним:

• **Поділяти:** зменшувати ймовірність або вплив ризику шляхом поділу або перенесення частини ризику. Це можна зробити за допомогою звичайної страховки або через надання оплати третій стороні за те, щоб вона це владнала іншим чином. Такий варіант є дуже корисним, коли мова йде про усунення фінансових ризиків, ризиків з активами та з аутсорсингом діяльності. Однак, більшість ризиків неможливо перенести повністю. А саме, ризик репутації неможливо перенести взагалі, навіть якщо надання послуг вже втратило силу за контрактом.

• **Зменшувати:** більшість ризиків усуватимуться таким чином. Дії будуть спрямовані на усунення ймовірності ризику, його впливу або і того й іншого. Частіше за все, це стосується величезної кількості щоденних ділових рішень, включаючи процедури контролю, більш детально буде розглядатися у наступному кроці моделі COSO-ERM (заходи контролю).

• **Попереджувати:** припинення дій, що можуть призвести до ризику появи ризику. В той час як державні установи рідше схильні до того, щоб попереджувати появу основного елемента програми, саме попередження може бути корисною реакцією при вирішенні питання доцільності нового методу надання послуг, чи питання продовження певного проекту.

• **Приймати:** не приймається жодних дій для усунення ймовірності появи ризику або його впливу. Така реакція передбачає, що жодного ефективного в плані коштів способу знизити ймовірність появи ризику або його впливу до прийняттого рівня не було ідентифіковано або, що такий ризик вже належить до категорії допустимих.

Модель ERM концентрує увагу не лише на ризиках, але й на можливостях. Дуже важливо, щоб під час оцінювання ризиків та розглядання варіантів можливих реакцій на них, керівництво також брало до уваги й інший бік монети. Деякі ризики також можуть містити й приховані можливості, які позитивно впливають на досягнення цілей організації. Тут мова йде про два аспекти: по-перше, чи є вони одночасними із загрозами, що усуваються, чи виникає можливість дослідити позитивний вплив; та по-друге, вирішуючи питання того, чи не виникли обставини, які відкривають позитивні можливості, водночас із появою загроз.

2.7. Крок 6: заходи контролю

Заходи контролю – це **політика та процедури**, встановлені для усунення ризику та для досягнення цілей організації. Для того, щоб бути ефективними, заходи контролю повинні бути доцільними, функціонувати **послідовно** і відповідно до періодичного плану, повинні бути економними, повними, обґрунтованими та безпосередньо стосуватись цілей контролю.

Заходи контролю повинні діяти для всієї організації на усіх рівнях і для усіх посад. Вони включають в себе певну кількість заходів контролю, що мають детективні та превентивні функції, наприклад:

- (1) процедури авторизацій та дозволів;
- (2) розподіл обов'язків (вповноваження, обробка, запис, перегляд);
- (3) контроль за доступом до ресурсів та записів;
- (4) перевірки;
- (5) звірка;
- (6) перегляд виробничого виконання;
- (7) перегляд операцій, процесів та заходів;
- (8) контроль (доручення, перегляд та схвалення, нагляд та тренування).

Організаціям необхідно досягати адекватного балансу між детективними та превентивними функціями заходів контролю. Корективні заходи є додатковими відносно контрольних, і необхідні для досягнення цілей.

Заходами контролю є політика та процедури, встановлені для усунення ризику та для досягнення цілей організації. Для того, щоб бути ефективними, заходи контролю повинні:

- Бути доцільними (це означає – вірні заходи контролю у вірному місці та у відповідності до ризику, якого це стосується);
- Послідовно функціонувати, відповідно до періодичного плану (це означає, що усі працівники постійно й уважно дотримуються правил і не порушують їх за відсутності керівництва чи за наявності великих навантажень);
- Бути економними (це означає – кошти на проведення заходів контролю не повинні перевищувати отриманої користі);
- Бути повними, обґрунтованими та безпосередньо стосуватись цілей контролю.

Керівництво організації вбачає у заходах контролю важливу частину процесу, під час якого організація шукає способів досягнення своїх цілей. Заходи контролю не вживаються лише через те, що їх необхідно вживати або через те, що це є „правильним”, а скоріше слугують механізмом для керування процесом досягання бізнес цілей.

В той час як заходи контролю загалом встановлюються для забезпечення того, що реакції на ризик виконуються належним чином, відповідно до певних цілей, заходи контролю як такі також є реакцією на ризики. Вибір або спектр заходів контролю повинен включати в себе розгляд їх пов'язаності та доцільності відносно реакцій на ризики та відповідних цілей.

Оскільки кожна організація (або процес в організації) має власний перелік цілей, різняться й реакції на ризики разом із типами контролю. Навіть якщо дві організації мають однаковий перелік цілей, заходи контролю можуть відрізнятись через визначені організацією допустимі межі ризиків та толерантність до певних ризиків з боку керівництва.

Однак, в контексті управління ризиками, усі заходи контролю підпадають під чотири широких категорії:

Попереджувальний контроль спрямований на обмеження можливості визрівання ризику та реалізації небажаного результату. Чим більший є вплив ризику на здатність організації досягати поставлені цілі, тим важливішим стає виконання доцільних превентивних заходів.

Спрямовуючий контроль призначений для забезпечення того, що буде досягнуто певний результат. Це є особливо важливим, у випадках коли критичним є уникнення небажаної події (наприклад, порушення безпеки) і тому часто використовуються для підтримки досягнення відповідності цілям.

Детективний контроль призначений для визначення того, чи не були отримані небажані результати „після події”. Однак, наявність належних детективних засобів контролю також може усунути ризик отримання небажаних результатів, створюючи так званий ефект утримання.

Корегуючий контроль призначений для корегування небажаних результатів, що вже були реалізовані. Вони також можуть мати дію непередбачуваних обставин для досягнення відновлення чи то ресурсів, чи то спроможності надавати послуги проти втрат або нанесення шкоди.

Заходи контролю включають у себе багато аспектів політики та процедур, які можуть бути такими як:

1. Процедури авторизацій та дозволів

Авторизації та виконання трансакцій й подій виконуються лише вповноваженими на те особами. Авторизація є ключовим засобом забезпечення того, що ініціюються лише дійсні трансакції та події, як це було задумано керівництвом. Процедури авторизації, які повинні бути чітко задокументованими та переданими керівникам та працівникам, повинні містити специфічні умови та вимоги, відповідно до яких можна буде надавати авторизації. Дотримання умов авторизації означає, що працівники діють відповідно до директив та в рамках визначених керівництвом або законодавством.

2. Розподіл обов'язків (вповноваження, обробка, запис, перегляд)

Для зменшення ризику помилки, марнування або невірних дій, а також ризику не виявлення таких проблем, жоден індивід або команда не повинні контролювати усі ключові стадії трансакції або події. Напроти, обов'язки та завдання повинні систематично розподілятися певній кількості осіб для того, щоб забезпечити ефективні перевірки та існування балансу. До ключових обов'язків входять авторизація та запис, обробка та перегляд трансакцій. Однак, домовленість може знизити чи зруйнувати ефективність такої діяльності внутрішнього контролю. Маленька організація може нараховувати недостатню кількість працівників для повного виконання такого контролю. У таких випадках керівництво повинно буди в курсі такого ризику і компенсувати це за рахунок інших типів контролю. Ротація працівників може забезпечити те, щоб усі ключові аспекти трансакцій або подій не були у руках однієї людини протягом невизначеного проміжку часу. Окрім цього заохочування або вимога до щорічної відпустки може допомогти знизити такий ризик, призводячи до тимчасової ротації обов'язків.

3. Контроль за доступом до ресурсів та записів

Доступ до ресурсів та записів обмежується колом вповноважених осіб, які несуть відповідальність за збереження та/чи використання ресурсів. Відповідальність за збереження підтверджується існуванням квитанцій, інвентарних розписок або інших записів, що свідчать про надання дозволу на збереження або запису про передачу дозволу на збереження. Обмеження доступу до ресурсів зменшує ризик неавторизованого використання або втрати ресурсів урядом та допомагає виконувати вказівки керівництва. Рівень обмеження залежить від того, наскільки вразливими є ресурси та від передбачуваного ризику втрати чи неналежного використання і повинен періодично оцінюватись. При визначенні вразливості активів, необхідно враховувати такі аспекти як їх вартість, право переказу та обміну.

4. Перевірки

Трансакції та важливі події підлягають перевірці до і після їх проведення. Наприклад, коли поставляється товар, звіряється кількість поставленого товару із

кількістю замовленого товару. Після цього, звіряється сума товарів по чеку із кількістю отриманого товару. Також перевіряється інвентар шляхом проведення перевірок запасів.

5. Звірка

Записи регулярно звіряються із відповідними документами. Наприклад, бухгалтерські звіти по відношенню до банківських рахунків звіряються на відповідність банківським платіжкам.

6. Перегляд виробничого виконання

Перегляд виробничого виконання регулярно переглядається по відношенню до переліку стандартів, оцінюючи при цьому ефективність та результативність. Якщо перегляд виконання визначає, що реальні досягнення не відповідають визначеним цілям або стандартам, то необхідно переглянути процеси та заходи, спрямовані на досягнення цілей, для того, щоб визначити те чи не потрібне вдосконалення.

7. Перегляд операцій, процесів та заходів

Необхідно періодично проводити перегляд операцій, процесів та заходів для того, щоб забезпечити їх відповідність дійсним правилам, політиці та процедурам або іншим вимогам. Таким чином тип перегляду чинних операцій організації необхідно чітко відрізнити від моніторингу внутрішнього контролю, який окремо розглядатиметься параграфом 2.9.

8. Контроль (доручення, перегляд та схвалення, нагляд та тренування)

Компетентний нагляд допомагає забезпечити досягнення цілей внутрішнього контролю. Визначення, перегляд та схвалення роботи працівників забезпечує:

- чітке інформування щодо робочих обов'язків, зобов'язань та відповідальності, покладеної на кожного працівника;
- систематичний перегляд роботи кожного працівника по мірі необхідності;
- схвалення роботи в критичні моменти для забезпечення того, щоб усе протікало як заплановано.

Делегування роботи керівника не повинно зменшувати підзвітність за таку відповідальність та обов'язки. Керівники також надають певні поради та тренінги своїм працівникам, щоб допомогти забезпечити мінімізацію виникнення помилок, витрат чи невірних дій, а також розуміння та досягнення директив керівництва.

Наведений вище список не є вичерпним, але перераховує найбільш поширені превентативні та детективні заходи контролю. Заходи контролю від 1 до 3 є превентативними, 4 – 6 є більш детективними, в той час як 7 – 8 є так само превентативними, як і детективними. Організація повинна досягти балансу між превентативними та детективними заходами контролю, в той час як суміш заходів контролю компенсує певні недоліки конкретних одиничних видів контролю.

Після того як захід контролю було проведено, варто переконатись у його ефективності. Відповідно, необхідно вдатись до корегуючих дій, необхідних для доповнення заходів контролю. Більше того, необхідно чітко розуміти, що заходи контролю є лише компонентом системи внутрішнього контролю. Їх необхідно поєднати із чотирма іншими компонентами системи внутрішнього контролю.

2.8. Крок 7: інформація та передача інформації

Інформація та передача інформації є дуже важливими для реалізації усіх цілей внутрішнього контролю.

Інформація

Передумовою надійності та релевантності інформації є швидкий запис та належна класифікація трансакцій та подій. Необхідно визначити відповідну інформацію, зафіксувати та передати її у такій формі і часових рамках, які б дали змогу працівникам виконати заходи внутрішнього контролю та інші обов'язки (вчасна передача інформації відповідним особам). Саме тому система внутрішнього контролю як така, а також усі трансакції та вагомі події повинні бути повністю задокументованими.

Інформаційні системи продукують звіти, що містять операційну, фінансову та не фінансову, а також відповідно-релевантну інформацію, що уможлиблює проведення та контроль операції. Вони мають справу не лише з даними, які продукуються з середини, але й з інформацією про зовнішні події, заходи та умови, виконання яких необхідно для забезпечення процесу прийняття рішень та звітування.

На спроможність керівництва приймати доцільні рішення впливає якість інформації, яка передбачає те, що інформація повинна бути доцільною, вчасною, актуальною, чіткою та доступною.

Передача інформації

Ефективна передача інформації повинна проходити в усіх напрямках в організації та через усі її компоненти та структуру. Усі працівники повинні отримувати від вищого керівництва чітку інформацію про те, що відповідальність за контроль повинна сприйматись серйозно. Вони повинні розуміти свою роль у системі внутрішнього контролю, а також як їх особиста діяльність співвідноситься із роботою інших. Також необхідний ефективний обмін інформацією із зовнішніми сторонами.

Інформація та передача інформації є дуже важливими для реалізації усіх цілей внутрішнього контролю. Наприклад, однією з цілей внутрішнього контролю є виконання державних зобов'язань підзвітності. Цього можна досягти через розробку та підтримування на належному рівні надійної на релевантної фінансової та не фінансової інформації, а також передачі цієї інформації шляхом чесного оприлюднення та вчасного звітування.

Інформація та передача інформації, що стосується роботи організації, нададуть можливість оцінювати впорядкованість, етичність, економічність, результативність та ефективність операцій організації. В багатьох випадках необхідно надати чи передати певну інформацію для того, щоб це було відповідно до законодавства та правил.

Інформація

Інформація необхідна на усіх рівнях організації для того, щоб ефективно досягати цілі організації з внутрішнього контролю. Саме тому необхідно визначити відповідну інформацію, зафіксувати та передати її у такій формі і часових рамках, які б дали змогу працівникам виконати заходи внутрішнього контролю та інші обов'язки. Передумовою надійності та релевантності інформації є швидкий запис та належна класифікація трансакцій та подій.

Інформаційні системи продукують звіти, що містять операційну, фінансову та не фінансову, а також відповідно-релевантну інформацію, що уможлиблює проведення та контроль операції. Системи працюють не лише із кількісними та якісними формами даних, що продукуються з середини, але й з інформацією про зовнішні події, заходи та умови, виконання яких необхідно для забезпечення процесу прийняття рішень та звітування.

На спроможність керівництва приймати доцільні рішення впливає якість інформації, яка передбачає те, що інформація повинна бути:

- Доцільною (чи наявна необхідна інформація?);
- Вчасною (чи є вона тоді, коли необхідна?);
- Актуальною (чи є це остання інформація?);
- Чіткою (чи є вона вірною?);
- Доступною (чи можуть відповідні учасники процесу її легко отримати?).

Для того, щоб допомогти забезпечити якість інформації та звітування, необхідне виконання заходів внутрішнього контролю та інших обов'язків, а також більш ефективний та результативний моніторинг, система внутрішнього контролю як така, а також усі трансакції та вагомі події повинні бути повністю задокументованими (напр., перебіг схем та викладка фактів). Така документація повинна завжди бути доступною для вивчення.

Документація системи внутрішнього контролю повинна включати в себе структуру організації, політику та її операційні категорії, а також відповідні цілі та процедури контролю. Організація повинна мати письмові свідчення про компоненти процесу внутрішнього контролю, включаючи його цілі та заходи контролю.

Передача інформації

Інформація є основою для спілкування, що має відповідати очікуванням груп та індивідів, даючи їм змогу ефективно виконувати свої обов'язки. Ефективна передача інформації повинна проходити в усіх напрямках в організації та через усі її компоненти та структуру.

Одним із найважливіших каналів передачі інформації є канал між керівництвом та працівниками. Керівництво повинно бути поінформовано про виконання роботи, досягнення, ризики та функціонування системи внутрішнього контролю, а також інші релевантні події та питання. Так само й керівництво повинно інформувати працівників про свої потреби та надавати зворотною інформацію та вказівки. Керівництво також повинно надавати специфічну та спрямовану інформацію щодо своїх очікувань стосовно поведінки. Це стосується чіткого визначення філософії та підходу системи внутрішнього контролю організації, а також делегування повноважень.

Комунікація повинна підвищувати свідомість про важливість та релевантність ефективного внутрішнього контролю, передавайте інформацію про допустимі межі ризиків організації та рівні толерантності до ризиків. Поясніть їм якими є їх ролі та обов'язки в процесі функціонування та підтримки системи ефективного внутрішнього контролю.

Додатково до внутрішньої комунікації, керівництво також повинно переконатись у тому, що існують адекватні засоби комунікації із зовнішніми сторонами, а також засоби для отримання інформації від них, оскільки зовнішні сторони можуть надати інформацію, яка матиме великий вплив на те, якою мірою організація досягатиме поставлені цілі.

Комунікація повинна виражати:

- Важливість та релевантність управління ризиками підприємства;
- Цілі організації;
- Допустимі межі ризиків організації та рівні толерантності до ризиків;
- Спільну мову для визначення та оцінювання ризиків;
- Ролі та обов'язки працівників в процесі функціонування та підтримки компонентів управління ризиками.

2.9. Крок 8: моніторинг

Для оцінювання функціонування компонентів управління ризиками організації протягом певного часу необхідно проводити **моніторинг**. Цього можна досягти шляхом проведення постійних заходів з моніторингу, окремого оцінювання або комбінації першого і другого.

Керівництво відповідного рівня повинно отримувати інформацію про недоліки системи управління ризиками організації, при цьому про серйозні питання необхідно звітувати старшому керівництву або раді директорів з метою вдосконалення процесів організації.

З часом цілі організації можуть змінюватись. Так само може змінюватись і портфоліо ризиків, з якими зіштовхувались в організації, разом із відповідними ним рівням важливості. Реакції на ризик, що одного разу були ефективними, можуть стати не релевантними або неможливими для виконання. Заходи контролю можуть стати менш ефективними або неієвими. Саме тому керівництво повинно постійно проводити моніторинг ефективності системи управління ризиками організації з метою визначення того, чи вона й досі є доцільною та ефективною.

Оцінювання ефективності управління ризиками відрізнятиметься рамками та частотою, залежно від значимості групи ризиків та важливості реакції на ризики, а також відповідних видів контролю при управлінні тими ризиками. Якщо керівництво приймає рішення про глибоке оцінювання рамок управління ризиками, то йому необхідно приділити увагу кожному аспекту процесу, включаючи визначення стратегії. Однак, регулярна діяльність керівництва, така як поновлення реєстру ризиків та організаційні та функціональні перевірки, також формують частину процесу моніторингу управління ризиками.

Функція внутрішнього аудиту із своєї незалежної та об'єктивної позиції має роль моніторингу якості рамок управління ризиками та регулярно виконуваних заходів контролю. Саме тому керівництво може і повинно використовувати функцію внутрішнього аудиту як інструмент керівництва.

Моніторинг внутрішнього аудиту повинен включати в себе політику та процедури, спрямовані на забезпечення швидкого та адекватного вирішення/усунення знахідок аудиту та інших оглядів. Керівники повинні (1) швидко оцінювати знахідки аудитів та інших оглядів, включаючи ті, що показують недоліки та рекомендації зафіксовані аудитором та іншими особами, які проводять оцінку операцій організації, (2) призначати належні дії у відповідь на знахідки та рекомендації після проведення аудитів чи інших оглядів, та (3) завершувати, протягом відведених на те часових рамок, усі дії, що корегують чи іншим чином вирішують питання донесені до їх уваги.

2.10. Заключні положення

Кроки моделі COSO-ERM як вони розписані у попередніх параграфах не повинні розглядатись як „окремі компоненти”. Кожен сегмент даної моделі взаємопов'язаний із усіма іншими сегментами. Якщо внутрішнє середовище розписано і оцінено не детально, це може привести до складностей із визначенням подій та призначенням правильного контролю. Якщо не повноцінно розроблений сегмент інформації та комунікації, так само як і сегмент моніторингу, це матиме наслідки для подальшого проведення оцінювання, оскільки призведе до викривленого оцінювання внутрішнього середовища (заснованого на невірних припущеннях). Отже, найважливішим месенджером даних заключних положень є – **співставляйте усі компоненти моделі COSO-ERM між собою**. Іншими словами можна сказати – використання моделі COSO-ERM правильним чином – це як написання музики, кожен елемент відіграє свою роль у тому, щоб вона звучала правильно.

3. Організація та впровадження

3.1. Вимоги до COSO-ERM

Практичне використання моделі COSO-ERM, як воно було описано у попередніх частинах, по суті можна застосовувати у контексті будь-якої організації. Однак, для того, щоб рамки внутрішнього контролю дійсно стали інструментом керівництва, необхідним є виконання декількох передумов. Особливо в українському контексті дані передумови ще відстають або ж не повністю розвинені.

Як описувалось вище, використання моделі COSO-ERM загалом вписується в концепцію державного внутрішнього фінансового контролю (ДВФК). Стратегія ДВФК визначає елементи фінансового управління та контролю (ФУК), внутрішнього аудиту (ВА) та центрального підрозділу гармонізації (ЦПГ). Ці три елементи повинні бути добре встановлені для того, щоб побудувати добре функціонуючу систему внутрішнього контролю, спрямовану на управління державними фінансами. Коли мова йде про внутрішній контроль, то модель COSO-ERM є засобом створення спільної мови для трьох елементів ДВФК.

3 точки зору ФУК: керівник використовує рамки моделі COSO-ERM для встановлення та підтримування рамок внутрішнього контролю;

3 точки зору внутрішнього аудиту: аудитор використовує рамки моделі COSO-ERM як референтну модель для оцінювання якості рамок внутрішнього контролю;

3 точки зору ЦПГ: ЦПГ використовує рамки моделі COSO-ERM для своїх заходів з координації та гармонізації з метою створення єдиної методології для використання у державних установах.

Особливо з точки зору керівництва дуже важливим є те, щоб використання моделі COSO-ERM відбувалось регулярно. Відповідно, рекомендується використовувати дану модель під час проведення усіх денних операцій організації. Для цього необхідно виконати декілька передумов:

- **Підтримка вищого керівництва:** без підтримки та відданості вищого керівництва у роботі із представленою моделлю, ефективно для роботи моделі середовище буде відсутнє. А отже, рекомендується призначити старшого керівника для управління ризиками (порівнюється із посадою головного радника з питань ризиків у приватному секторі);
- **Делегована управлінська підзвітність та відповідальність:** важливою є не лише підтримка вищого керівництва, але й можливості делегованих керівників при визначенні цілей та встановленні внутрішнього контролю. Лише коли делеговані керівники мають можливість робити це, модель може розкрити свій повний потенціал. В контексті України управлінська підзвітність та відповідальність все ще значно централізовані. Для того, щоб повністю відповідати положенням про ДВФК, необхідно ще більше делегувати управлінську підзвітність та відповідальність;

- Чіткий перелік цілей, а також опис процесів адміністративної організації:

для того, щоб запропонована модель запрацювала, організація повинна мати чіткий перелік цілей на стратегічному, тактичному та операційному рівні. Такі цілі повинні логічно співвідноситись одна з іншою. Також, обробка та використання ресурсів організації, спрямованих на досягнення організацією поставлених цілей, повинні бути розписані як умови та ролі, обов'язки та вклад-результат;

- (довгострокове) бачення внутрішнього контролю та управління ризиками:

важливим є те, щоб керівництво мало уявлення про цілі внутрішнього контролю загалом та про управління ризиками зокрема. Тому необхідно, щоб керівництво керувалось не лише короткостроковими випадками, але й мало більш довгострокове бачення стосовно тем, розглянутих у цьому посібнику;

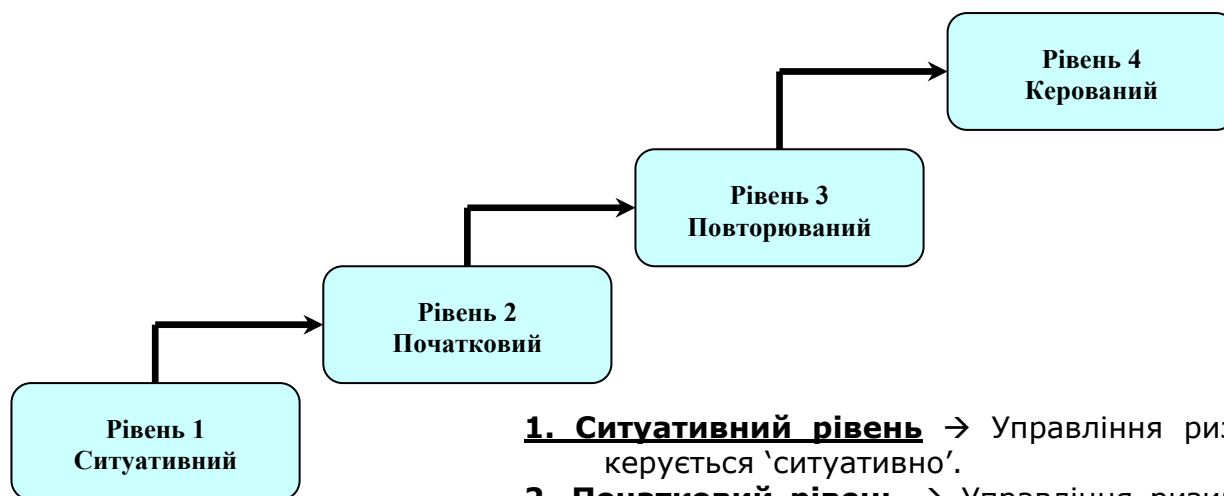
- Ресурси у плані бюджету, часу, а також вмілого та натренованого персоналу:

керівництво повинно мати необхідні ресурси для того, щоб інвестувати в управління ризиками, а також для вдосконалення власної системи внутрішнього контролю. Це коштує грошей, часу і потребує натренованого та вмілого персоналу. Для того, щоб працювати у напрямку добре функціонуючої системи внутрішнього контролю, яка відповідає принципам ДВФК, потрібні інвестиції. У більшості випадків результат від таких інвестицій не буде видно одразу. Однак, достатня впевненість у тому, що організація досягне поставлені цілі, у довгостроковій перспективі вже сама по собі варта того;

- Зовнішня підтримка (напр. ЦПГ): для впровадження запропонованої моделі і роботи у напрямку відповідності ДВФК необхідна зовнішня підтримка. Роллю ЦПГ є підтримка керівництва шляхом надання інформації про методологію та координація й приведення у відповідність практики, правил та розпоряджень з центрального рівня.

3.2. Модель росту у напрямку впровадження

Почати працювати із запропонованою моделлю усією організацією в один день просто неможливо. Загалом існує декілька так званих „кроків росту” у напрямку зрілого рівня виконання управління ризиками. Це наступні кроки:



- 1. Ситуативний рівень** → Управління ризиками керується 'ситуативно'.
- 2. Початковий рівень** → Управління ризиками у невеликих масштабах (експерименти).
- 3. Повторюваний рівень** → Управління ризиками в організації є широковикористовуваним та формалізоване.
- 4. Керований рівень** → Управління ризиками лежить у основі культури організації та у постановці стратегії.

Кожен крок у напрямку зрілості має декілька типових характеристик, які визначають рівень зрілості організації (або частини організації). Дані характеристики для кожного із чотирьох рівнів зрілості описані у наведеній нижче таблиці.

Рівні зрілості управління ризиками та їх характеристики

	Рівень 1 – Ситуативний	Рівень 2 – Початковий	Рівень 3 – Повторюваний	Рівень 4 – Керований
Визначення	Керівництво не усвідомлює своєї потреби знати неточності (ризиків). Відсутність структурованого підходу до роботи із неточностями. Повторювані на реактивні процеси з боку керівництва. Жодних або незначна кількість спроб вчитись на минулих проектах або готуватись до майбутніх проектів.	Експериментування із управлінням ризиками невеликою кількістю осіб. Відсутність структурованого підходу. Свідомість потенційних переваг управління ризиками, однак не ефективне застосування.	Управління неточностями вбудоване в усі процеси організації. Управління ризиками застосовується майже до усіх проектів. Формалізовані генеричні процеси з управління ризиками. Переваги зрозумілі на усіх рівнях організації, хоча й не завжди послідовно досягаються.	Свідома культура ризиків із проактивним підходом до управління ризиками в усіх аспектах організації. Активне використання інформації про ризики для вдосконалення процесів організації та акумулювання конкурентноспроможних переваг.
Культура	Відсутність свідомості ризиків. Відсутність втручання вищого керівництва. Спротив/небажання змін. Тенденція до продовження роботи існуючих процесів навіть попри невдачі із ними. Винний вісник.	Процеси управління ризиками можуть розглядатись як додатковий елемент із змінними перевагами. Вище керівництво заохочує, але не вимагає використання управління ризиками. Управління ризиками використовується лише для певних проектів.	Прийнята політика управління ризиками. Переваги визнані та прийняті. Вище керівництво вимагає звітування щодо управління ризиками. Наявність виділених на управління ризиками ресурсів. Прийняття інформації щодо „логічних новин” стосовно ризиків.	Цілковита відданість управлінню ризиками, керівництво є тому прикладом. Вище керівництво використовує інформацію про ризики для прийняття рішень. Заохочування та винагорода за проактивне управління ризиками. Філософією організації приймається те, що люди роблять помилки.
Процес	Відсутність формальних процесів. Відсутність плану управління ризиками та задокументованих процесів.	Відсутність генеричних формальних процесів в той час як можливе використання певних	Генеричні процеси застосовуються майже до усіх проектів. Формальні процеси інкорпоровані у	Засновані на ризиках процеси організації. Культура управління ризиками править усією

	Жодних або невелика кількість спроб застосувати принципи управління ризиками. Спроби застосувати процеси управління ризиками лише на вимогу клієнта.	формальних методів. Ефективність процесу значною мірою залежить від навиків команди управління ризиками, яка працює над проектом, а також наявності зовнішньої підтримки. Увесь персонал по роботі із ризиками закріплений за проектом.	якісну систему. Активне призначення та управління бюджетом ризиків на усіх рівнях. Обмежена потреба у зовнішніх ресурсах. Зібрана метрика ризиків. Ключові постачальники приймають участь у процесі управління ризиками. Неформальний канал для передачі інформації керівництву організації.	організацію. Регулярне оцінювання та покращення процесів. Рутинне використання метрики ризиків із отриманням послідовної інформації стосовно вдосконалення. Ключові постачальники та клієнти приймають участь у процесі управління ризиками. Прямий канал передачі інформації керівництву організації.
Досвід	Відсутність розуміння принципів ризику та мови. Відсутність розуміння або досвіду у роботі із процедурами управління ризиками.	Обмежується особами, які пройшли небагато або жодних тренінгів.	Наявність власної експертизи, формально натреновані люди із навиками управління ризиками. Розробка та використання певних процедур та інструментів.	Усі працівники свідомі ризиків та спроможні використовувати основні навички управління ризиками. Навчання із досвіду як частина процесу. Регулярне тренування працівників до досягнення ними вищого рівня навиків.
Застосування	Відсутність структурованого застосування. Відсутність виділених ресурсів. Відсутність використання інструментів управління ризиками. Невиконання аналізу ризиків.	Непослідовне використання ресурсів. Виключне використання методології якісного аналізу ризиків.	Рутинне та послідовне застосування до усіх проектів. Виділені ресурси на проекти. Інтегрований набір інструментів та методів. Використання методології кількісного та якісного аналізу.	Ідеї управління ризиками застосовуються до усіх заходів. Звітування та прийняття рішень засноване на ризиках. Новітні інструменти та методи. Використання методологій як якісного, так і кількісного аналізу ризиків, головний акцент на використанні дійсних та надійних історичних баз даних. Виділені організацією ресурси.

Дана таблиця є дуже зручною для визначення того, на якому рівні зрілості щодо управління ризиками перебуває організація. Однак, найбільш складним є, звичайно, те, як дати відповідь на питання того як просуватись вгору по сходах зрілості. Відповідно до нашої оцінки, Україна зараз перебуває між першим (ситуативний) та другим (початковий) рівнями. Це значною мірою визначається тим, що останнім часом на регіональному рівні було проведено декілька пілотних проектів з експериментуванням із моделлю COSO-ERM. Група так званих „передовиків” отримала базові знання про те, як використовувати запропоновану модель на практиці. Передові працівники можуть в подальшому слугувати тренерами для поширення знань та навиків, що поєднуються із впровадженням та використанням даної моделі. Для України повний перехід на наступний рівень буде великим випробуванням. Загалом, є декілька аспектів, які можуть посприяти цьому процесу. Для кожного кроку просування по сходах зрілості є важливими такі аспекти¹⁰:

Перехід з рівня 1 на рівень 2 (перешкоди для України):

- Для того, щоб перейти з **Ситуативного** на **Початковий** рівень, необхідно виконати декілька дій. Деякі з них виглядають наступним чином (порядок не має значення):
 - Чітко визначте **цілі** впровадження управління ризиками для того, щоб процес управління ризиками був створений відповідним чином та охоплював усі аспекти.
 - Отримайте **поради** та **настанови** від визнаних зовнішніх експертів, які мають досвід надання допомоги організаціям із таких питань. Таких зовнішніх експертів необхідно обирати уважно. Організація повинна

¹⁰ Взято із Моделі Зрілості Управління Ризиками (МЗУР), RIMS, 2008

усвідомлювати заохочення прийняття генеричного рішення, що не повністю відповідає їх певним вимогам.

- Визначтеся із працівниками, які будуть первинними виконавцями. Уважно оберіть та сформууйте команду-прототип (**передовики**).

- Забезпечте необхідне **тренування** та підтримку такій команді, включаючи усі необхідні навички з ризику та техніки, щоб переконатись у тому, що вони будуть діяти як досвідчені клієнти.

- Організуйте брифінги з підвищення рівня свідомості для того, щоб **розтлумачити поняття** управління ризиками, а також його потенційні переваги для усієї організації, починаючи з старшого керівництва і закінчуючи самими працівниками. Такі брифінги з підвищення рівня свідомості повинні включати в себе клієнтів проекту та керівництво субпідрядників, з якими ми можемо зіштовхнутись при виконанні цієї дії.

- Заручіться підтримкою вищого керівництва. Визначте при цьому **спонсора** старшого керівника, який би поширював інформацію про процес.

- Визначте **пілотні об'єкти застосування** для управління ризиками. Обирати їх необхідно дуже обережно, щоб збільшити шанси якнайшвидшого успіху.

- **Опублікуйте та відсвяткуйте успіх.** Намагайтесь приділяти якомога більше уваги процесу управління ризиками і заохочувати інші проекти та осіб, які з ними працюють, також застосовувати управління ризиками до їх галузей роботи, коли вони побачать чіткі переваги.

- Плануйте на **довгий проміжок часу**, усвідомлюючи при цьому, що ефективно впровадження управління ризиками не відбувається за одну ніч. Підрахуйте кошти на впровадження проекту та забезпечте виділення необхідних ресурсів до початку проекту.

- Побудуйте ефективні заходи контролю з самого початку процесу. Залиште при цьому простір для уможливлення проведення **моніторингу** процесу та проведення його огляду протягом ключових інтервалів. Підберіть та вибудуйте тенденцію відповідної метрики.

- Подумайте над складанням проекту процедур управління ризиками з **прикладми** для ключових даних вводу і виходу.

- Визначте та використовуйте відповідні проектні **інструменти управління ризиками**, такі як бази даних ризиків.

Перехід з рівня 2 на рівень 3 (перешкоди на майбутнє):

Ті дії, із зазначених вище для переходу із рівня 1 на рівень 2, що не були виконані, повинні розглядатись як додаткові до тих, що пропонуються нижче:

- Посильте та **зміцніть підтримку вищого керівництва** для тих осіб та груп, які намагаються впроваджувати процес управління ризиками. Видима підтримка з боку вищого керівництва є надзвичайно важливою для підсилення статусу.

- Забезпечте формальний тренінг з управління ризиками для того, щоб в подальшому мати **власних експертів** та передавати знання.

- Використовуйте підтримку **зовнішніх експертів** для того, щоб посилювати та підтримувати власні існуючі навички. Використання підтримки зовнішніх експертів може бути корисним для поширення існуючих процесів управління ризиками на нові області в організації. Багато з цих нових областей можуть лежати за межами знань ваших працівників. Зовнішні консультанти також можуть бути корисними при застосуванні процесу управління ризиками у нових або складних галузях.

- Виділіть **достатні ресурси** на процес впровадження управління ризиками, даючи завдання та винаймаючи достатню кількість працівників, а також виділяючи бюджет для тренінгів з питань управління ризиками,

інструментів оцінювання ризиків та інших необхідних заходів, пов'язаних із ризиками.

- Оберіть **ключові проекти** для того, щоб продемонструвати на них переваги управління ризиками для усіх галузей робочих процесів організації.
- Продовжуйте публікувати та святкувати успіх, **заохочуючи ширше застосування управління ризиками** у інших галузях, як тільки переваги стануть чітко видимими.
- Надайте працівникам організації можливість **відвідувати тренінги/курси, конференції, семінари, майстер класи** і т. ін. з управління ризиками, що проводяться.
- **Формалізуйте** обраний процес управління ризиками. При цьому чітко визначте **рамки та цілі** управління ризиками разом із узгодженими процедурами і відповідно обраними інструментами.
- Розробіть та поширюйте **політику** організації стосовно застосування управління ризиками.
- Наполягайте на тому, щоб ваші керівники використовували **управління ризиками як частину їх рутинної роботи** з проектами та робочими процесами. Зробіть регулярне звітування про ризики важливою частиною оглядів управління.
- Розпочніть складання **метрики процесів ризику**: визначення генеричних ризиків, ефективне реагування на них, кошти зменшення ризиків і т. ін.. Для сприяння процесам визначення та оцінювання ризиків, можна розробити спеціальний список, який базуватиметься на реальному досвіді організації з управління ризиками.

Перехід з рівня 3 на рівень 4 (перешкоди на майбутнє й надалі):

Дії, які необхідно виконати для переходу на рівень 4, є наступними (порядок не має значення):

- Забезпечте **ефективне навчання з досвіду**. Проводьте регулярний огляд процесів управління ризиками, оцінюючи при цьому процес з метою збереження його ефективності.
- Змінюйте та **посилюйте**, де необхідно, процес управління ризиками, включаючи інвестування у нові інструменти, нові методи, тренінги для персоналу і т. ін..
- Досліджуйте нові об'єкти застосування процесу управління ризиками окрім тих, які вже охоплено. Намагайтесь змінювати та застосовувати **управління ризиками до щоденної роботи організації**.
- Використовуйте усі існуючі засоби для розробки **Культури управління ризиками**, заохочуючи усіх працівників **думати про ризики**, бути свідомими неточностей та використовувати техніки ризиків для оцінювання та управління потенційними загрозами та можливостями. Вбудовуйте думки про ризики в культуру вашої організації. Будьте свідомими можливої різниці у ставленні до ризиків.
- Переконайтесь, що ризик включено до усіх **рутинних процесів, що стосуються прийняття рішень**.
- Визначайте та долайте **випадки виснаження від ризиків**, коли працівники втрачають інтерес до процесу або тимчасово втрачають увагу. Використовуйте регулярні перезапуски й підвищення для поновлення процесу, святкування успіху, публікації вдосконалення метрики та ефективного управління ризиками, що приносить гарні результати.
- Проводьте **регулярні тренінги з управління ризиками** для підтримки рівня навиків.
- Подумайте про використання допомоги **зовнішніх експертів з управління ризиками** для розширення спектру галузей застосування

управління ризиками в організації або для того, щоб додатково повернути увагу до прогресу або внесення змін.

3.3. Заключні положення

Модель представлена даним посібником, а також інформація щодо організації та впровадження повинні допомогти керівнику будь-якого рівня розпочати роботу над систематичним підходом до визначення рамок внутрішнього контролю. Для зручності ми додаємо зразок, який ми використовували під час проведення наших пілотних проектів в Україні. Даний зразок зображує усі аспекти описаної моделі. Звичайно, можливі й варіації даного прикладу (подумайте про приклади із „світлофором“, що широко використовуються).

Ми щиро сподіваємося на те, що даний посібник стане інструментом для керівників, а також стане документом для обговорення, який можна буде використати для приведення у відповідність ДВФК.

Команда голландських/українських експертів,

Листопад 2010 року.