

2020



ОТЧЕТ

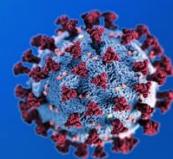
ЗА ДЕЙНОСТТА

НА СМЕТНАТА ПАЛАТА

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



*Ние защитаваме
парите на гражданите*





ОТЧЕТ
ЗА ДЕЙНОСТТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА
ЗА 2020 Г.

СЪДЪРЖАНИЕ

I.	<u>ДЕЙНОСТ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА</u>	5
1.	<u>Кратко описание</u>	5
2.	<u>Резултати от извършените финансови одити</u>	8
3.	<u>Резултати от извършените одити за съответствие</u>	17
4.	<u>Резултати от извършените одити на изпълнението</u>	33
5.	<u>Резултати от извършените специфични одити</u>	55
6.	<u>Изпълнение на препоръките от одитите на Сметната палата</u>	65
7.	<u>Административно наказване</u>	69
II.	<u>УПРАВЛЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА</u>	71
1.	<u>Структура</u>	72
2.	<u>Институционален и административен капацитет</u>	74
3.	<u>Обучение и квалификация</u>	75
4.	<u>Методология на одитната дейност</u>	76
5.	<u>Информационна и комуникационна среда</u>	77
6.	<u>Изпълнение на стратегическите и оперативни цели на Сметната палата</u>	79
III.	<u>СЪТРУДНИЧЕСТВО</u>	81
1.	<u>Държавни органи, професионални и неправителствени организации</u>	82
2.	<u>Международна дейност</u>	83
IV.	<u>ПУБЛИЧНОСТ И ПРОЗРАЧНОСТ</u>	89



Уважаеми народни представители,

Внасям в Народното събрание Отчета за дейността на Сметната палата на Република България за 2020 г. съгласно чл. 64, ал. 1 от Закона за Сметната палата.

През 2020 г. Сметната палата се фокусира към актуални теми и проблеми за обществото в изпълнение на стратегическите си цели за отговорно управление на публичния сектор. Въпреки че това бе година на изпитание предвид пандемията от COVID-19 и мерките за борба с нея, при въведени нова организация, дистанционен режим на работа и дигитализация с използването на одитни софтуери, институцията успешно продължи да изпълнява своята одитна програма. Предоставихме обективна информация за отчетността на бюджетните организации, за ефективността, ефикасността, икономичността и законосъобразността на дейността им с приетите 315 одитни доклади.

Същевременно институцията защити международен сертификат ISO/IEC 27001:2013 – атестат, че системата ни за управление на информационната сигурност е надеждна и отговаря на стандартите за опазването ѝ.

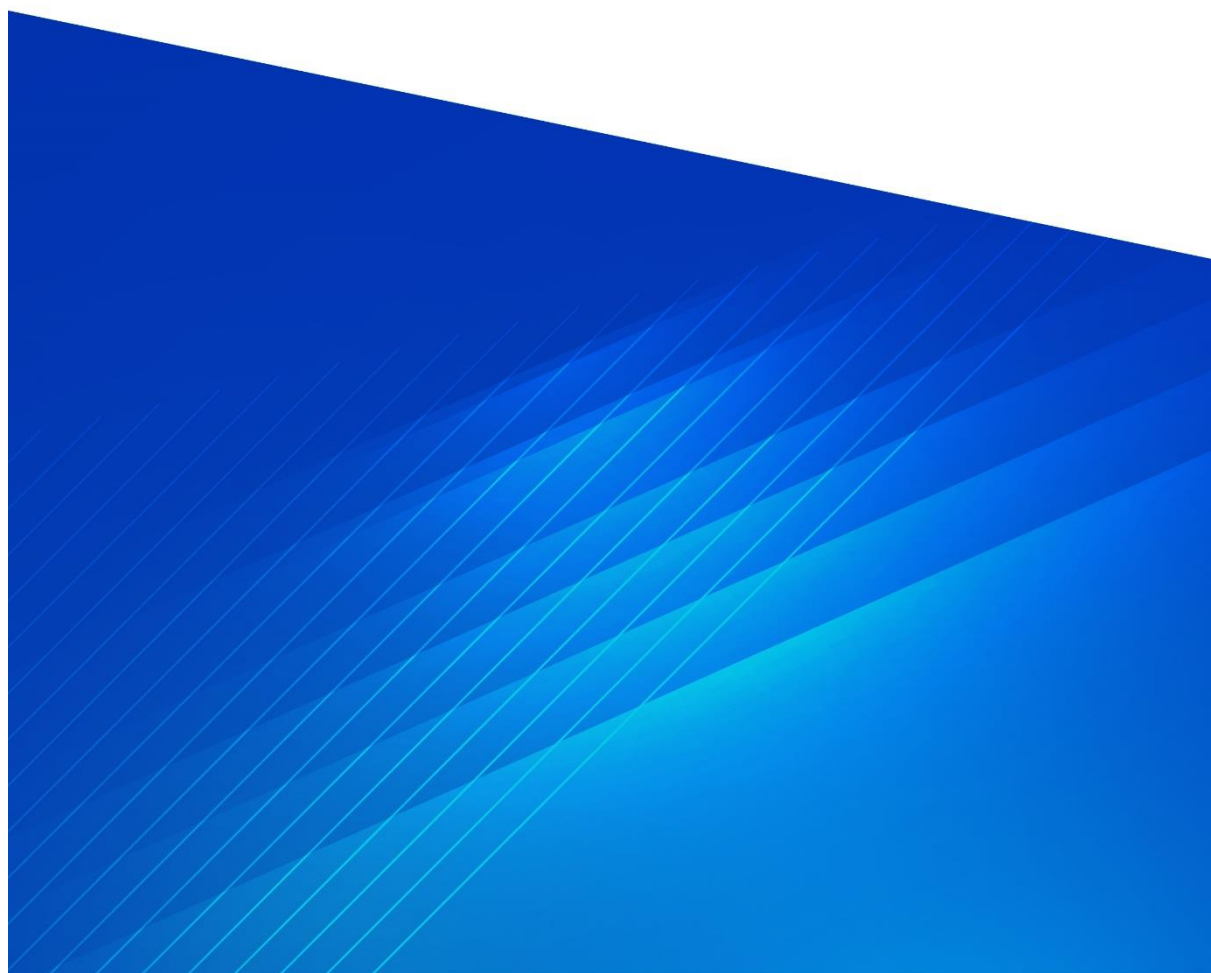
Годината бе ползотворна и в международен план. Българската Сметна палата бе избрана да изпълнява втори туининг проект с бенефициент Върховната одитна институция на Република Северна Македония.

Удовлетворени сме, че през 2020 г. получихме признание от международното изследване индекс „Отворен бюджет“, според което механизмите на Сметната палата за контрол върху публичните финанси са адекватни.

То дойде в юбилейната година, в която Върховната одитна институция на България посрещна своята 140-годишнина, като препотвърждение на нейните дълголетни традиции за външен контрол на бюджета в интерес на държавата и гражданите.

Цветан Цветков
Председател на Сметната палата
на Република България

ДЕЙНОСТ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА



I. ДЕЙНОСТ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА

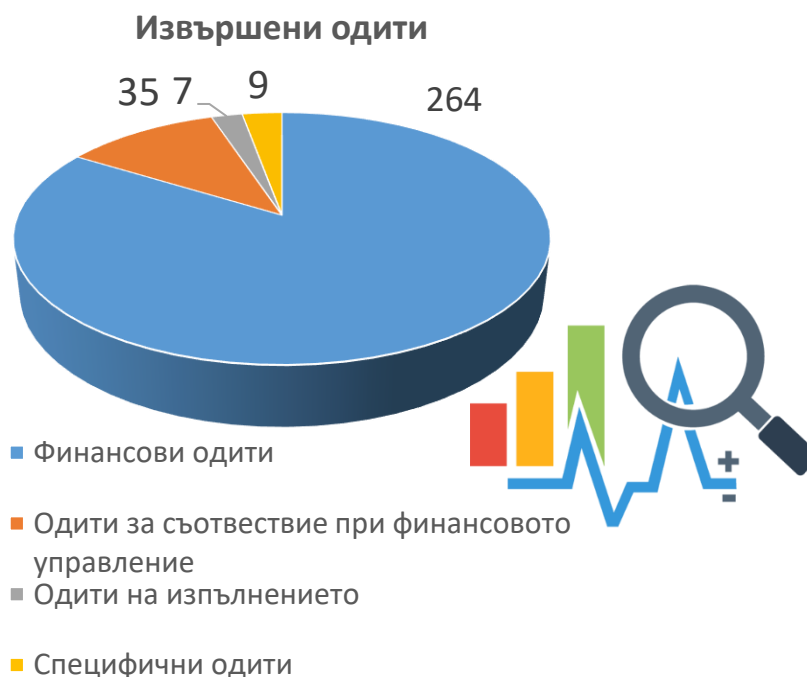
1. КРАТКО ОПИСАНИЕ

Сметната палата е независима институция, която контролира надеждността и достоверността на финансовите отчети на бюджетните организации, законосъобразното, ефективно, ефикасно и икономично управление на публичните средства и дейности, за което предоставя надеждна информация на Народното събрание и се отчита пред него.

Сметната палата се състои от председател, двама заместник-председатели и двама членове, избрани от Народното събрание. Председателят ръководи и организира дейността на Сметната палата, а заместник-председателите носят отговорност за организирането на одитната дейност и нейното качество. Членовете са представители на професионални организации – Института на дипломираните експерт-счетоводители и Института на вътрешните одитори в България. Те участват в заседанията на Сметната палата и приемането на одитните доклади. Сметната палата приема решенията си с явно гласуване и мнозинство от 4 гласа.



За периода от 01.01.2020 г. до 31.12.2020 г. Сметната палата е провела 49 заседания, на които са взети 497 решения. Приети са 35 одитни доклада за одити за съответствие, 7 одитни доклада за одити на изпълнението, както и 9 за специфични одити. В резултат на извършените финансови одити на годишните финансови отчети (ГФО) на бюджетните организации са приети 264 одитни доклада.



Седем одитни доклада са изпратени до Председателя на Народното събрание, а други 12 одитни доклада са предоставени на отделни парламентарни комисии, както следва:

- Комисия по бюджет и финанси - 3 бр.
- Комисия по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление - 1 бр.
- Комисия по околната среда и водите – 1 бр.
- Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове - 4 бр.
- Комисия по труда, социалната и демографската политика – 2 бр.
- Комисия за наблюдение на приходните агенции и борба със сивата икономика и контрабандата – 1 бр.



По този начин Сметната палата предоставя на Народното събрание надеждна информация, която да подпомогне законодателния орган при осъществявания от него парламентарен контрол.

На Прокуратурата на Република България са изпратени шест одитни доклада, при които има съмнение за наличие на данни за престъпление. Петдесет и девет одитни доклада са изпратени на Министерския съвет, други 22 – до председатели на общински съвети, 77 одитни доклада са адресирани до Агенцията за държавна финансова инспекция, поради наличие на данни за нарушения, а до Националната агенция за приходите са изпратени два одитни доклада.

Сметната палата адаптира успешно одитната си дейност към новите условия на пандемия от COVID-19 през 2020 г. Премина се към предимно дистанционна форма на работа и засилено използване на електронни технологии за комуникация, включително за получаване на одитни доказателства.

2. РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗВЪРШЕНИТЕ ФИНАНСОВИ ОДИТИ

През 2020 г. Сметната палата извършва финансов одит на годишните финансови отчети на бюджетните организации, които се отнасят за 2019 г. Финансовият одит представлява **изразяване на независимо одитно мнение с разумна степен на сигурност** дали годишният финансов отчет (ГФО) на бюджетната организация е изготвен във всички съществени аспекти в съответствие с приложимата обща рамка за финансово отчитане. С одитното мнение се цели повишаване на **степената на доверие** на потребителите на информацията относно финансовия отчет.

ТРИЪГЪЛНИК НА ФИНАНСОВОТО ОТЧИТАНЕ



Одитното мнение може да бъде немодифицирано, квалифицирано или отрицателно. **Немодифицираното мнение** означава, че **одитираният финансов отчет не съдържа съществени неправилно отчетени суми**, а в приложението към него няма пропуски на важна за потребителите нефинансова информация. Финансов отчет, върху който Сметната палата е изразила немодифицирано мнение, **дава вярна и честна представа** за финансовото състояние, финансовите резултати от дейността и паричните потоци на бюджетната организация. **Квалифицирано мнение** се изразява, когато **в одитирания финансов отчет има съществени неправилно отчетени суми** или пропуск на важна нефинансова информация, **но техният ефект е ограничен**. Финансов отчет, върху който Сметната палата е изразила квалифицирано мнение, **дава вярна и честна представа** за финансовото състояние, финансовите резултати от дейността и паричните потоци на бюджетната организация, **с изключение на ефекта от неправилно отчетените суми или пропуски**. **Отрицателно мнение** се формира, когато **в одитирания финансов отчет има съществени неправилно отчетени суми** или пропуски на важна нефинансова информация, **чийто ефект е всеобхватен**. Финансов отчет, върху който Сметната палата е изразила отрицателно мнение, **не дава вярна и честна представа** за финансовото

състояние, финансовите резултати от дейността и паричните потоци на бюджетната организация. В редки случаи, когато са налице **обстоятелства¹, възпрепятстващи одитора да извърши необходимите одитни процедури**, Сметната палата **отказва да изрази мнение**. За финансов отчет, относно който Сметната палата е отказала да изрази мнение, **не може да се направи извод дали дава вярна и честна представа** за финансовото състояние, финансовите резултати от дейността и паричните потоци на бюджетната организация.



Сметната палата прие общо 266 одитни доклада за извършени финансови одити на ГФО на бюджетните организации за 2019 г. Значителен брой са немодифицираните мнения, които представляват 88% от общия брой изразени мнения² върху финансови отчети (87% за 2018 г. и 95% за 2017 г.) (Фигура 1). Причината за това е възможността **установените от одиторите неправилни отчитания да се коригират** по време на финансовия одит.

Целта на корекциите е **ГФО да дава вярна и честна представа за финансовото състояние, финансовите резултати от дейността и паричните потоци** на бюджетната организация, а оттам да бъде и **надеждна база за вземане на управленски решения на институционално, регионално и национално ниво**. Броят немодифицирани мнения е индикатор за **степената на спазване на изискванията** на приложимата рамка за

¹ Например когато ръководството на одитираната организация откаже да предостави или по независещи от него причини не е в състояние да предостави определена информация на одиторите.

² В сравнение с други върховни одитни институции от Европейския съюз относителният дял на немодифицираните мнения на Сметната палата е висок.

финансовото отчитане, но не и за качеството на отчетността в публичния сектор, което е функция от естеството на рамката за финансово отчитане.

Фигура 1



След ръста през за 2018 г. спрямо 2017 г., е налице сравнителна устойчивост за 2019 г. в броя на модифицираните мнения при общините. Основните причини за тази тенденция са две:

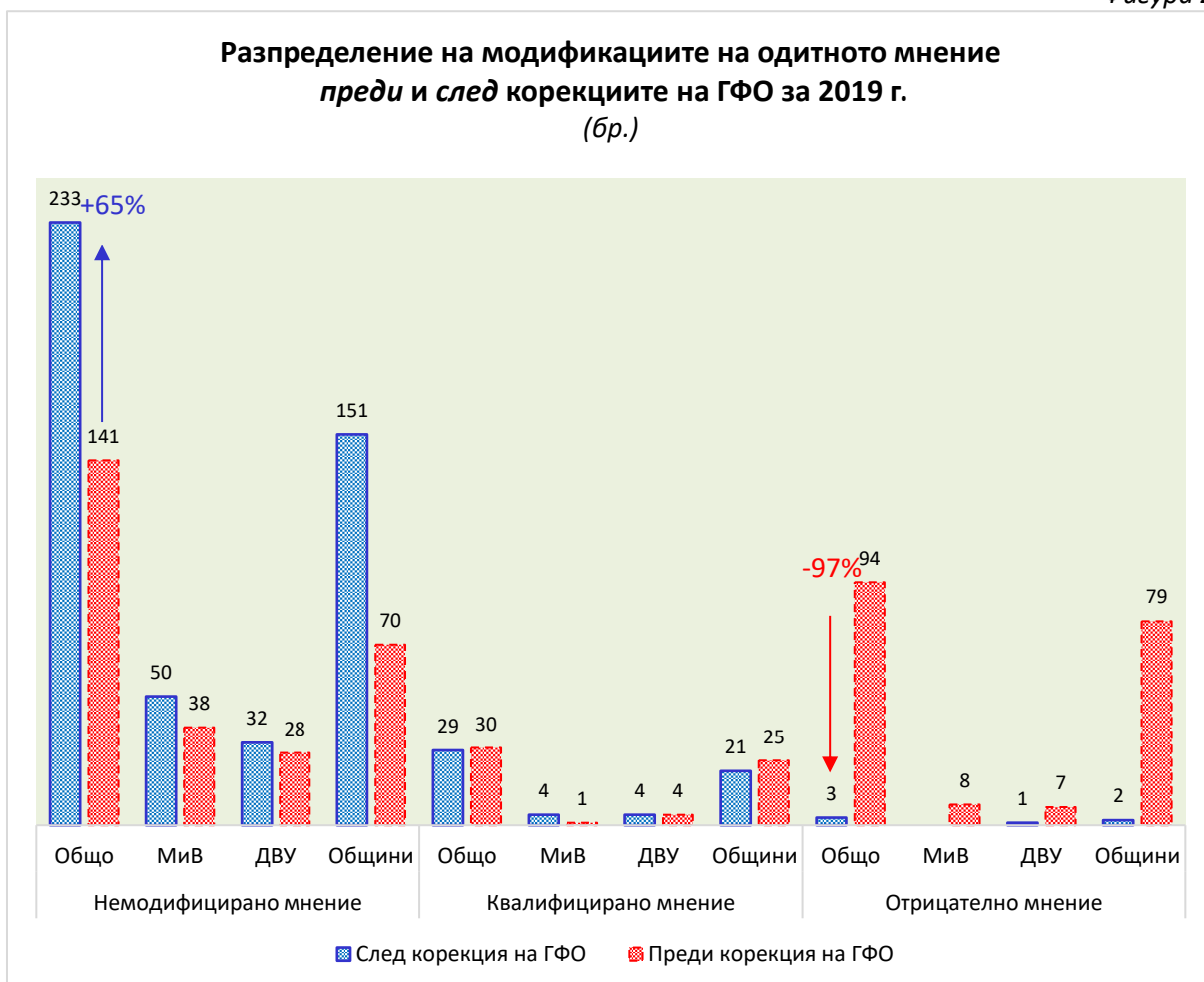
- Финансовите отчети на общините с по-малък бюджет, при които вероятността от неправилни отчитания е по-ниска, се одитират през септември-октомври, когато възможностите за корекции са ограничени. Сметната палата одитира значимите на национално ниво централни органи и общини в периода март-юли.
- Установяват се повече неправилни отчитания като стойност.

На *Фигура 2* е представен **положителният ефект на корекциите**³ на неправилни отчитания върху надеждността на информацията в ГФО, изразена чрез

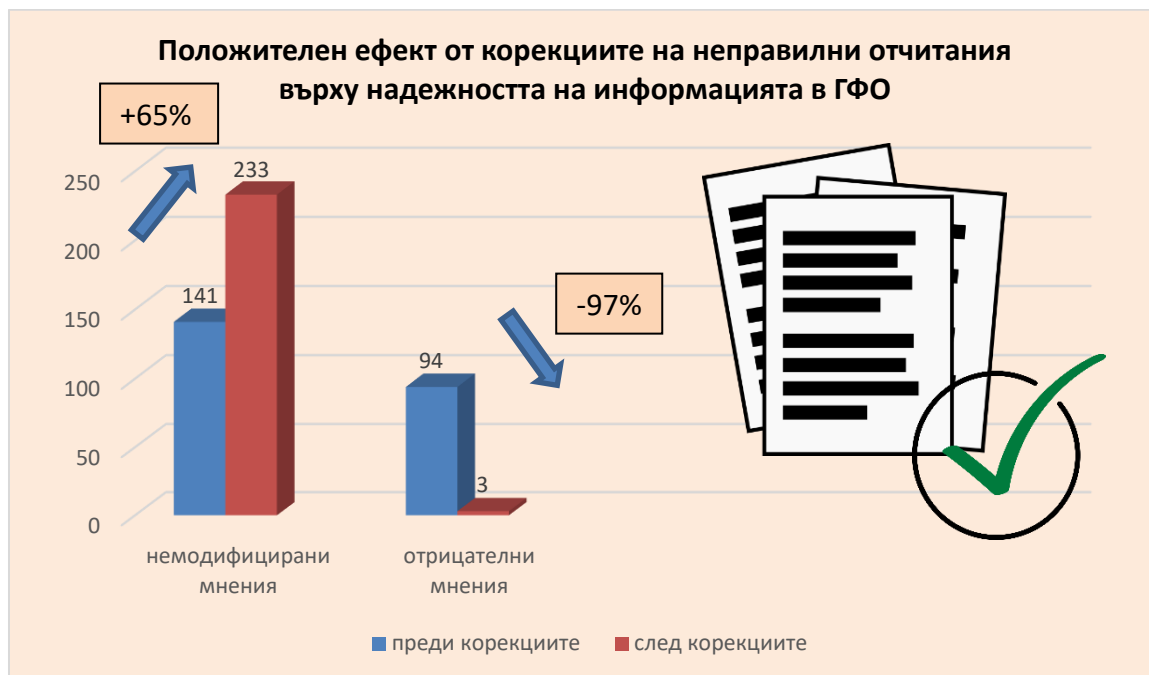
³ Броят на модифицираните мнения преди извършване на корекциите е изчислен при допускането, че единственият фактор, който определя вида на модификацията на одитното мнение, е размерът на установените неправилни отчитания, отнесен към определено ниво на същественост за финансовия отчет. Този подход има няколко по-важни ограничения: първо, не се отчита възможността да има определени

броя на модификациите на одитните мнения за 2019 г. Ако не бяха извършени корекции, Сметната палата би изразила **отрицателно мнение** по финансовите отчети на 94 бюджетни организации и **квалифицирано мнение** по финансовите отчети на 30 бюджетни организации. **В резултат на корекциите броят на отрицателните мнения е намалял с 97%. За сметка на това немодифицираните мнения са нараснали с 65%.** Това означава, че **в резултат на корекциите на установените от Сметната палата неправилни отчитания значително се е увеличил броят на финансовите отчети, които дават вярна и честна представа за финансовото състояние, финансовите резултати от дейността и паричните потоци на отделните бюджетни организации.** Най-съществена промяна се наблюдава при общините, при които немодифицираните мнения са се увеличили с 81 броя или със 116%.

Фигура 2



нива на същественост за класове сделки и операции; второ, не се отчитат неправилни отчитания, съществени по характер; и трето, не може да се изчисли потенциалният брой на отказите от изразяване на мнение. Всеки един от тези фактори е допълнително основание за модификация. Следователно ако се вземе предвид тяхното влияние, броят на модификациите на одитното мнение ще се увеличи. Ето защо при анализа на ефекта на корекциите следва да се има предвид, че разгледаният сценарий е възможно най-благоприятният.



2.1. Финансови одити на министерства, ведомства и държавни висши училища

Установяват се следните групи грешки и нередности, които остават **некоригирани** във финансовите отчети:

- Неправилно определяне на разходите за амортизация след настъпване на събития, водещи до промяна в амортизационния план (обезценка, основен ремонт, промяна на полезния живот на актива и др.) и отклонения при първоначално отчитане и обезценка на дълготрайни материални активи, включително формално документирана инвентаризация без фактическа проверка на активите и пасивите. Това влияе както на размера на разходите за амортизация, така и на балансовата стойност на нефинансовите дълготрайни активи (идентифицирано и при одитите на ГФО за 2018 г. и 2017 г.).
- Неправилно осчетоводени банкови гаранции, ангажименти и провизии, което обикновено води до подценяване на разходи и балансови и задбалансови пасиви.
- Не се отразяват промените в дяловото участие на бюджетните организации в капитала на търговски дружества (идентифицирано и при одитите на ГФО за 2018 г. и 2017 г.). В резултат на това в ГФО некоректно се представят дяловете и акциите и приходите, свързани с тях.
- Неправилно осчетоводени ангажименти и провизии (идентифицирано и при одитите на ГФО за 2018 г. и 2017 г.), което обикновено води до подценяване на разходи и балансови и задбалансови пасиви.
- Неправилно класифициране на активи, пасиви, приходи, разходи и трансфери по счетоводните сметки от Сметкоплана на бюджетните организации (СБО) и параграфите от Единната бюджетна класификация (ЕБК) (идентифицирано и при одитите

на ГФО за 2018 г. и 2017 г.), вследствие на което позициите в баланса, ОПР и ОКИ са представени с некоректни суми.

В процеса на одита на финансовите отчети, някои грешки и нередности в министерства, ведомства и държавни висши училища са **коригирани**:

✓ Коригиране на разходите за амортизации, с което се постига и вярно представяне на балансовата стойност на амортизируемите активи.

✓ Признати неотчетени активи, пасиви, приходи и разходи (коригирано и при одитите на ГФО за 2018 г. и 2017 г.). С тази корекция се постига честно представяне, като се осигурява пълнота на информацията във финансовия отчет.

✓ Отстранени са грешки, предимно технически, при попълването на ОКИ, за да се постигне вярно представяне на касовото изпълнение на бюджета, сметките за средства от Европейския съюз и чуждите средства (коригирано и при одитите на ГФО за 2018 г. и 2017 г.).

✓ Правилно класифициране на активи, пасиви, приходи, разходи и трансфери по счетоводните сметки от СБО и параграфите от ЕБК (коригирано и при одитите на ГФО за 2018 г. и 2017 г.), вследствие на което позициите в баланса, ОПР и ОКИ са представени с коректни суми.



2.2. Финансови одити на общини

Установяват се следните групи грешки и нередности, които остават **некоригирани** във финансовите отчети:

■ Неправилно определяне на разходите за амортизация след настъпване на събития, водещи до промяна в амортизационния план (обезценка, основен ремонт, промяна на полезния живот на актива и др.). Неправилно начисляване на амортизации на нефинансови дълготрайни активи в резултат на неправилно определен срок на годност (несъобразен с годината на придобиване, физическото и морално състояние на активите) и неопределяне на остатъчна стойност на активите. Това влияе както на размера на разходите за амортизация, така и на балансовата стойност на нефинансовите дълготрайни активи. (идентифицирано и при одитите на ГФО за 2018 г. и 2017 г.)

■ Неправилно класифициране на активи, пасиви, приходи, разходи и трансфери по счетоводните сметки от СБО и параграфите от ЕБК (идентифицирано и при одитите на ГФО за 2018 г. и 2017 г.), вследствие на което позициите в баланса, ОПР и ОКИ са представени с некоректни суми.

■ Некапитализирани разходи за изграждане и основен ремонт на инфраструктурни обекти (идентифицирано и при одитите на ГФО за 2018 г. и 2017 г.), което води до подценяване на стойността на тези активи в баланса, подценяване на разходите за амортизация и завишаване на разходите, капитализирани в отчетна група „Други сметки и дейности“.

■ Отклонения при осчетоводяване на дяловото участие на общините в търговски дружества, както и при отразяване на промените в дела на тези инвестиции (идентифицирано и при одитите на ГФО за 2018 г. и 2017 г.). В резултат на това в ГФО на общините некоректно се представят дяловете и акциите и приходите, свързани с тях.

■ Неизвършена инвентаризация на активи и пасиви, което е съществен недостатък на сфук върху верността на финансовите отчети.

- Неосчетоводени или неправилно осчетоводени поети и реализирани ангажименти и нови задължения за разходи, което обикновено води до подценяване на разходи и балансови и задбалансови пасиви.

- Непълни оповестявания относно състоянието и изменението на активите, пасивите, приходите и разходите, което ограничава възможността на потребителите на финансовия отчет да вземат информирани решения.

- Разходи за изготвяне на общи устройствени планове (ОУП), подробни устройствени планове (ПУП), цифрови модели на терени, кадастрални карти и други подобни планове, са признати в отчетността на общините неправилно като нематериални дълготрайни активи, вместо да се отчитат като текущи разходи, тъй като не е налице пряка връзка между тях и изграждането на конкретен актив или комплекс от активи и не отговарят на критериите за признаване на нематериален актив. В резултат на това се завишава стойността на активите за сметка на стойността на разходите.

- Капиталови разходи за строителство и основен ремонт на дълготрайни материални активи не се класифицират в зависимост от степента им на завършеност по съответните сметки за активи и/или като незавършено строителство, производство и основен ремонт. Несвоевременното увеличение на стойността на активи с последващи разходи оказва влияние на размера на дълготрайните активи, както и на стартирането на начисляването на амортизациите.

- Неспазени финансови показатели по Закона за публичните финанси.

- Не се начисляват приходи и разходи по корективни сметки в края на отчетната година при наличие на основание за това, което води до неправилно представяне на размера на приходите и разходите за отчетния период (идентифицирано и при одитите на ГФО за 2018 г. и 2017 г.).

- Липса на документална обосновааност на стопанските операции, в резултат на което в ГФО се включват суми, които не могат да бъдат надеждно потвърдени.

С оглед прилагането на чл.57 от ЗСП, Сметната палата е изпратила одитни доклади за търсене на имуществена или административнонаказателна отговорност. За неспазени показатели по чл. 32, ал. 1; чл. 128, ал. ал. 1 и 4; чл. 130а, ал. 1, т. 4; чл. 94, ал. 3, т. 2 във връзка с чл. 130а, ал. 1, т. 3; чл. 94, ал. 3, т. 3 във връзка с чл. 130а, ал. 1, т. 4; от ЗПФ са изпратени 40 доклада на АДФИ. За неизградено звено за вътрешен одит в съответствие с чл.12, ал. 2, т.3 от ЗВОПС в 4 общини са изпратени докладите на АДФИ. АДФИ уведомяват периодично председателя на Сметната палата за предприетите мерки, например съставяне на актове за установяване на административни нарушения. Понякога, това отнема няколко години.

Без да оказва влияние на одитното мнение при одитите на ГФО на част от общините е обърнато внимание за ползван временен безлихвен заем от сметката за чужди средства. Ползването на заема е в несъответствие с правната рамка.

В процеса на одита на финансовите отчети, някои грешки и нередности в общини са **коригирани**:

- ✓ Коригирани разходи за амортизация, с което се постига и вярно представяне на балансовата стойност на амортизируемите активи.

✓ Отчитане на промените в дяловото участие на общините в търговски дружества (коригирано и при одитите на ГФО за 2018 г. и 2017 г.) с цел коректно да се представят инвестициите в дялове и акции и приходите, произтичащи от тях.

✓ Отчетени поети и реализирани ангажменти по договори, банкови гаранции, записи на заповед и други задбалансови активи и пасиви (коригирано и при одитите на ГФО за 2018 г. и 2017 г.). С тази корекция се постига честно представяне, като се осигурява пълнота на информацията за задбалансовите активи и пасиви във финансовия отчет.

✓ Признати неотчетени активи, пасиви, приходи и разходи (коригирано и при одитите на ГФО за 2018 г. и 2017 г.). С тази корекция се постига честно представяне, като се осигурява пълнота на информацията във финансовия отчет.

✓ Отстранени са грешки, предимно технически, при попълването на ОКИ и при консолидирането на финансовите отчети в системата на първостепенните разпоредители, за да се постигне вярно представяне (коригирано и при одитите на ГФО за 2018 г.).

✓ Правилно класифициране на активи, пасиви, приходи, разходи и трансфери по счетоводните сметки от СБО и параграфите от ЕБК (коригирано и при одитите на ГФО за 2018 г. и 2017 г.), вследствие на което позициите в баланса, ОПР и ОКИ са представени с коректни суми.

2.3. Обобщени изводи от извършените финансови одити през 2020 г. на годишни финансови отчети за 2019 г.

В резултат на финансовите одити на ГФО за 2019 г. са коригирани неправилни отчитания във финансовите отчети на бюджетните организации в размер на 3,56 млрд. лв.

Сред причините в ГФО да остават некоригирани неправилни отчитания са:

- Различия в мнението на одитора и мнението на ръководството на бюджетните организации по отношение на счетоводното третиране и отчитане на определени събития, трансакции и операции.
- Невъзможност да се коригират неправилни отчитания от предходни периоди, които продължават да оказват влияние на ГФО през одитирания период.
- Размерът на неправилните отчитания не е съществен и няма да повлияе на одитора при преценката относно вида на одитното мнение.

Фигура 3



2.3.1. Слабости при създаване на финансовата отчетност

- В трите групи обекти – министерства и ведомства, държавни висши училища и общини се допускат сходни неправилни отчитания по отношение на **класифицирането на приходите и разходите, активите и пасивите по съответните параграфи и подпараграфи от ЕБК и сметки от СБО**. Като основна причина определяме честата промяна в изискванията на нормативната уредба, свързана с финансово-счетоводната отчетност, включително поради недостатъчно изчерпателните указания от страна на МФ по отношение на нейното прилагане (например, определението за прилежащи към сгради и съоръжения земи, класифицирането на определени групи дълготрайни активи и др.). Неблагоприятен ефект имат и даваните от страна на МФ индивидуални допълнителни пояснения на бюджетни организации, от които често произтичат изключения от общите правила.

- Неспазване на указанията на МФ, относно задължението за извършване на преглед за **обезценка на дълготрайните активи и за провизиране на вземанията** в зависимост от степента на събираемост;

- Не се спазват указанията на МФ за **задбалансово отчитане** на поетите и реализирани ангажименти и/или възникналите нови ангажименти за разходи, условни вземания и задължения;

- Проблеми при идентифицирането и прилагането на относимите принципи от Закона за счетоводството.

Посочените слабости при създаване на финансовата отчетност са

идентифицирани и при извършването на одитите на ГФО за 2017 г. и 2018 г.

2.3.2. Слабости при организацията на счетоводната отчетност

- Относителният дял на изразените модифицирани (квалифицирани и отрицателни) мнения е най-висок при финансовите одити на ГФО на общините, което е индикатор за **недостатъчен административен капацитет**.

- Липсва изискване за генериране на **унифицирана база данни в подходящ електронен формат**, съдържаща всички счетоводни записвания на начислена и касова основа **в системата на първостепенния разпоредител с бюджет**. Използването на единна база за съставяне на финансовия отчет намалява риска от технически грешки при изготвянето и обобщаването на информацията за ГФО, осигурява **проследимост** и **не ограничава обхвата на одита**, при който се използват специализирани одиторски софтуерни продукти.

- **Неефективен вътрешен контрол** от страна на първостепенните разпоредители с бюджет върху воденето на счетоводна отчетност и бюджетната дисциплина на разпоредителите от по ниска степен.

Всички посочени слабости при организацията на счетоводната отчетност са идентифицирани и при извършването на одитите на ГФО за 2018 г., а първите две слабости са характерни и за одитите на ГФО за 2017 г. и 2016 г.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗВЪРШЕНИТЕ ОДИТИ ЗА СЪОТВЕТСТВИЕ

Одит за съответствие е проверката на системите за финансово управление и контрол, включително на вътрешния одит и на управленските решения във връзка с организацията, планирането, управлението, отчитането и контрола на бюджетните и другите публични средства и дейности в одитираната организация с оглед на спазването на изискванията на нормативните актове, вътрешните актове и договорите.



През 2020 г. Сметната палата прие 35 одитни доклада за извършени одити за съответствие. Изследвани са системите за финансово управление и контрол (СФУК),

изпълнението на бюджета, възлагането и изпълнението на обществените поръчки и управлението на имуществото на министерства и ведомства, общини и държавни висши училища. Разгледан е и въпросът за събираемостта на приходите от местни данъци и такси в общините. От направените констатации са формирани оценки и изводи за управлението на публичните средства и дейности на одитираните организации и са дадени препоръки за подобряването им.

3.1. Изводи от приключените през периода одити за съответствие

3.1.1. Системи за финансово управление и контрол

Констатирани са съществени отклонения и несъответствия по отношение на системите за финансово управление и контрол в одитираните организации, както следва:



3.1.1.1. Министерства, ведомства и държавни висши училища (ДВУ)

Контролна среда:

- ✓ *Липсват писмено въведени вътрешни правила/ред* за прилагането на нормативни актове, относими към изпълняваните дейности;
- ✓ *Приети вътрешни актове не са актуализирани* по отношение на изменения на нормативни уредби и/или не са съобразени с актуалната организационна структура на администрацията;
- ✓ *Правомощия* в правилника за дейността *не кореспондират със законови разпоредби* по отношение на: отговорността за изграждането, функционирането и отчитането на системите за финансово управление и контрол в съответствие с действащото законодателство; отговорността като публичен възложител на обществени поръчки и административно-наказателната отговорност;
- ✓ *Длъжностната структура* на персонала не осигурява необходимия кадрови ресурс за осъществяването на функциите, за които е създадена организацията;
- ✓ *Не са приети и утвърдени вътрешни правила за работната заплата*; не е регламентирано задължение за изготвяне и утвърждаване на поименно разписание на длъжностите;
- ✓ *Не са изготвяни*: доклади за необходимостта от преназначаването на служители на друга длъжност в същата администрация; индивидуални работни планове на служители и не са провеждани междинни срещи и годишни оценки за трудовото изпълнение на служители;
- ✓ *В ДВУ не са утвърдени вътрешни правила* и процедури за управление на недвижимите имоти и вещи – държавна собственост, с които да е определен редът за тяхното ползване и поддържане;
- ✓ *От ДВУ не са утвърдени задължения на длъжностни лица* за поддържане и съхранение на досиета на предоставените за управление имоти-държавна собственост;
- ✓ *Не са актуализирани* Правилата за организацията на деловодната дейност и документооборота, във връзка с внедрена Автоматизирана информационна университетска система.

Управление на риска:

✓ *Не е извършен периодичен преглед* за идентифициране и оценка на рисковете за постигане на целите (констатирано и при одитите през 2019 г.).

Контролни дейности:

✓ *Не са въведени подходящи процедури за документиране* на процесите и на изпълнението на въведени контролни дейности, което не осигурява прозрачност и проследимост на действията. Липсата на ясно дефинирани функции и разпределението им между отговорните длъжностни лица, както и на подходящо документиране на действията на участниците в процесите не са осигурили одитна пътека за осъществяване на последващ контрол;

✓ *Контролните дейности* върху изпълнението на сключени договори са извършени проформа и не са били ефективни, тъй като не са установили несъответствия на предоставеното изпълнение с договореното (констатирано и през 2019 г.);

✓ Процедурите за *предварителен контрол* не са обхванали цялата дейност на организациите и не са действали непрекъснато и последователно (например преди сключване на договор) през одитирания период (констатирано и при одитите през 2019 г.);

✓ Регламентираният *обхват на предварителния контрол* за законосъобразност не включва цялостната дейност на ДВУ;

✓ В ДВУ *не е регламентиран ред* за: извършване на предварителен контрол преди поемане на задължение при изготвяне и сключване на договори; утвърждаване на ведомостите за изплащане на стипендии и осъществяване на контрол във връзка с разходването на целевите бюджетни средства за стипендии;

✓ В ДВУ не е въведена контролна дейност за анализ на *периодично повтарящи се разходи* с цел законосъобразен избор на реда за възлагането им;

✓ *Не са определени функции и отговорности* на отделите и факултетите във връзка със съставяне на проектобюджета на висше училище.

Мониторинг:

✓ *Не е извършван мониторинг на дейностите*, поради което вътрешни правила не са своевременно актуализирани и не отразяват промените в организационната структура и в правната рамка, регламентираща дейностите (констатирано и през 2019 г.);



3.1.1.2. Общини

Контролна среда:

✓ *Вътрешните актове* за въвеждане на СФУК в общините *не са актуализирани* във връзка с промените в правната рамка и организационната структура на общинските администрации (констатирано и при одитите през 2019 г.);

✓ *Не са утвърдени правила* за дейностите по установяване, обезпечаване и събиране на местни данъци и такси и на етапите от процесите при управление и разпореждане с имоти-общинска собственост;

✓ *Не е определено длъжностно лице*, което да изпълнява функциите на финансов контролор.

Управление на риска:

- ✓ *Стратегиите* за управление на рисковете *не са актуализирани* съгласно законовите изисквания;
- ✓ От общински администрации *не са съставени риск-регистри*;
- ✓ *Не са идентифицирани и оценени всички съществени/значими рискове* в одитираните организации, които могат да повлияят негативно за постигане на целите им (констатирано и при одитите през 2017 г., 2018 г. и 2019 г.);
- ✓ *Не са идентифицирани рискове* при: определянето и администрирането на приходите; извършването на разходите; възлагането на обществените поръчки и изпълнението на договорите; управлението и разпореждането с имоти-общинска собственост (констатирано и при одитите през 2019 г.).

Контролни дейности:

- ✓ *Не са въведени адекватни и ефективни контролни дейности*, които да предотвратят, разкрият и коригират нарушенията/несъответствията с правната рамка и договорите (констатирано и при одитите през 2018 г. и 2019 г.);
- ✓ Въведените контролни дейности *не обхващат всички аспекти от дейността* на одитираните организации, не са изпълнявани непрекъснато и последователно, не са достатъчно адекватни и ефективни, и не са анализирани и актуализирани (констатирано и при одитите през 2017 г., 2018 г. и 2019 г.);
- ✓ *Не е осъществен предварителен контрол* за законосъобразност преди поемане на задължения и извършване на разходи по бюджета.

Мониторинг:

- ✓ *Не е осъществяван мониторинг* на финансовото управление и контрол, за да се оцени адекватното му функциониране и да се гарантира навременното му актуализиране при промени в условията (констатирано и през 2017 г., 2018 г. и 2019 г.).

Основни групи слабости в системите за финансово управление и контрол



3.1.2. Бюджет



3.1.2.1. Министерства, ведомства и държавни висши училища

При управление на бюджетите на министерства, ведомства и държавни висши училища са констатирани следните съществени отклонения и несъответствия:

Министерства и ведомства:

✓ *Вземането на колективни решения по въпроси, които са от компетентността на ръководителя на организация, съгласно други закони (ЗПФ, ЗФУКПС и ЗОП) се е отразило негативно на процеса по управление на бюджета при извършването на разходи за краткосрочни командировки в чужбина, за заплати и възнаграждения на персонала, нает по трудови правоотношения в администрацията и за възнаграждения на персонала по извънтрудови правоотношения;*

✓ *Не са приети вътрешни правила за организацията на бюджетния процес (констатирано и при одитите през 2019 г.) в несъответствие с изискванията на Закона за публичните финанси, или приетите вътрешни правила не обхващат всички съществени изисквания на закона, като поради непълнотата в тях не осигуряват и не гарантират законосъобразно, ефективно, и ефикасно използване на публичните ресурси; не са актуализирани вътрешните правила, свързани с бюджетния процес след направени структурни промени;*

✓ *Не е извършено адекватно планиране на разходите за осъществяване на присъщите дейности;*

✓ *Няма писмено утвърдени ред или процедура за извършване на дейностите по определяне и събиране на приходи и за осъществяване на контрол на процеса, което е довело до пропуснати приходи. Не е регламентиран, не е осъществяван и не е документиран контрол върху събирането на приходите от дейността. Извършени са плащания в брой от събраните, но нецентрализирани в първостепенния разпоредител с бюджет приходи;*

✓ *Не са утвърдени подходящи процедури за извършване на разходите, а утвърдените не са прилагани непрекъснато и последователно (констатирано и 2019 г.);*

✓ *Извършени са разходи по договори, в които не е определен срок на действие и съдържат клаузи за автоматично продължаване на срока или срокът на действие е анексиран последователно всяка година, което не е добра практика;*

✓ *Извършвани са разходи за вода, горива, енергия и телекомуникационни услуги без да се прилага режима на обществените поръчки, без договори, въз основа на договори с изтекъл срок на действие или по договори с друг титуляр. Поради ненавременен/нерегулярно инициране и потвърждаване на плащанията по издадени фактури в СЕБРА, са възникнали задължения за плащане на лихви за забава към доставчици;*

✓ *Действащите вътрешни актове за управление на човешките ресурси не са актуализирани след извършени промени в структурата и организацията на дейността и не уреждат подробно и изчерпателно реда за определяне и изплащане на възнагражденията на служителите;*

✓ Дейността по *оценка на трудовото изпълнение* на служителите и постигнатите резултати е в несъответствие с правната рамка по вътрешните актове, атестационен процес не е осъществяван, поради което разпределението на средствата за допълнително материално стимулиране за резултати от труда не се основава на оценка за реалния принос на служителите;

✓ *Трудови възнаграждения* са изплащани по касов път (в брой), вместо безкасово (по банков път) в несъответствие с правната рамка; изплащани са суми с характер на *допълнителни възнаграждения* (за работа с класифицирана информация, за постигнати резултати от труд, за платен годишен отпуск и др.), без да е приложен нормативноопределения и/или утвърдения в организацията ред;

✓ Положен е *извънреден труд* извън максимално допустимите седмични и месечни норми, определени в Кодекса на труда и положеният извънреден труд не е отчетен пред Инспекцията по труда;

✓ Вътрешните актове, регламентиращи дейността по *склучване на договорите по извънтрудови правоотношения*, определянето и изплащането на разходите по тях не са в съответствие с нормативните изисквания и не създават подходящи процедури за отчитане и приемане на изпълнението;

✓ Вътрешните актове, регламентиращи извършването на разходи за *командировки в страната*, не са в съответствие с нормативните изисквания, спецификата на дейността и организационната структура на ведомствата;

✓ Не са спазени нормативните изисквания при *краткосрочни командировки в чужбина* по отношение на: изплатените квартирни пари; неизготвени доклади от командированите лица за извършената работа (констатирано и при одитите през 2019 г.) и непредставени отчети за разходваната валута; неспазване на изискването поканите за участие на служителите да са преведени на български език;

✓ *Не е определен срок* за изпращане на административнонаказателните преписки в НАП; *не е регламентирано документирането* на извършваните проверки за наличие на доброволно постъпили суми, преди изпращането на административнонаказателните преписки в НАП.



Държавни висши училища:

✓ Не е регламентирана с вътрешен акт дейността по планирането и съставянето на бюджета; *не са утвърдени бюджети на основните звена*, в рамките на общия бюджет на висшето училище за съответната година (констатирано и при одитите през 2019 г.);

✓ *Не е утвърдена методика* за определяне на приноса на отделните основни звена за осъществяване на обучението по всяко професионално направление за целите на разпределението на получените приходи от такси за обучение и на средствата от държавния бюджет за издръжка на обучението;

✓ При изпълнение на *договори по извънтрудови правоотношения са установени несъответствия с правната рамка* по отношение на: непосочена дата при отчитане изпълнението на възложените дейности, поради което не може да се установи изпълнени ли са в определения срок; несвоевременно изготвяне на протоколите за отчитане на извършената дейност; неспазване на срока за изплащане на

възнагражденията на изпълнителите; срокът за изпълнение на дейностите предхожда сключването на договора или договорът е сключен по време на изпълнение на дейностите;

✓ Извършени са *разходи за научна или художественотворческа дейност*, финансирани целево от държавния бюджет *в несъответствие с правната рамка*, като: не са сключени договори с ръководителите на проектите, спечелили конкурсите; неспазване на срока за представяне на годишен научен и финансов отчет или същите са без дата; не е спазено изискването ръководителят и членовете на художественотворческия колектив да не са членове на комисията за класиране на проектите;

✓ *Не са съставени актуализирани месечни разпределения на коригираните бюджети*, след извършени корекции от Министерството на образованието и науката по бюджета на висше училище; не са отразени направени корекции от министерството във връзка с неизпълнение на план-приема на студентите, в намаление на приходната и разходната част на бюджета по бюджетната класификация;

✓ От Контролния съвет и от Съвета на настоятелите *не са изготвени становища по проектобюджетите*, в несъответствие със Закона за висшето образование и вътрешните правила;

✓ *Размерите на определените работни заплати* на преподавателите не са обвързани с определената аудиторна заетост; не е определен минимален и максимален размер на основните заплати по длъжности, не е определена началната заплата по длъжности и не е определено заплащането над норматива за учебна заетост;

✓ Извършени са *разходи за допълнителни възнаграждения* за: натовареност с непостоянен характер, без това да е регламентирано с вътрешен акт; задължения, включени в длъжностните характеристики на служителите; с характер на увеличение на основната заплата;

✓ Не е определено работното време на служители за изпълняване на длъжността по *втори трудов договор*; не е регламентиран ред за определяне на възнагражденията на служителите при сключването на втори трудов договор със същия работодател; в трудовите досиета не са приложени длъжностни характеристики за част от изпълняваните задължения по основен и по втори трудов договор и са приложени не подписани от лицата допълнителни споразумения;

✓ Не са утвърдени от ректора и не са подписани от отговорните длъжностни лица ведомости за *стипендии*; не са издадени заповеди за определяне на срока за подаване на документи за отпускане на стипендии.



3.1.2.2. Общини

Съществените отклонения и несъответствия, констатирани при управление на бюджетите на общините, са:

✓ *От Общинските съвети*: не са определени разпоредителите с бюджет от по-ниска степен; не са приети бюджетните прогнози за следващите три години, годишните програми за развитието на читалищната дейност и програмите за развитието на туризма; приети са наредби в несъответствие с нормативните актове; не са утвърдени условия и

ред за провеждане на процедура за избор на финансова или кредитна институция или финансов посредник; не е определен лимит за поемане на нов общински дълг; не е спазен законово регламентираният срок за разглеждане на предложения за поемане на общински дълг след проведено обществено обсъждане с местната общност; не е приета Наредба за определяне на условията и реда за финансиране и подпомагане на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност;

✓ *Наредбите на общинските съвети* за определяне на размерите на местните данъци, определянето и администрирането местните такси и цени на услуги, наредбите за провеждане на обществено обсъждане за поемане на общински дълг и наредбите за условията и реда за съставяне на бюджетна прогноза за местните дейности за следващите три години, за съставяне, приемане, изпълнение и отчитане на бюджетите са в частично съответствие или несъответствие с нормативни актове от по-висока степен (констатирано и при одитите през 2019 г.);

✓ *Вътрешните актове*, регламентиращи съставянето, изпълнението и отчитането на бюджета не са актуализирани в съответствие с промените в правната рамка; не са разработени *стратегии за информационните технологии*, политики и процедури във връзка със стратегическо управление на информационните технологии в общините;

✓ Значителни размери на просрочените вземания на общини от местни данъци и такса за битови отпадъци; не са образувани изпълнителни дела за принудително изпълнение; *От общинската администрация*: не са отписани служебно задължения с изтекъл десетгодишен давностен срок;

✓ Не са предприети адекватни действия за повишаване на *събираемостта на приходите* по бюджета;

✓ Несъбрани приходи от *наеми на недвижимо имущество, жилища и земеделски земи* (констатирано и при одитите през 2018 и 2019 г.);

✓ От кметове на общини не са определени служителите на общинската администрация с правата и задълженията на *органи по приходите* и в производствата по обезпечаване на данъчни задължения, правата и задълженията на публични изпълнители или заповедите не са в съответствие с организационната структура на общинската администрация и състава на служителите;

✓ Нарушения при извършването на *разходи за храна и капиталови разходи*;

✓ При извършени *разходи за външни услуги и текущ ремонт* са осъществени плащания без да е приложена процедурата за проверка за липса на задължения на изпълнителя към НАП и Агенция „Митници“, не са изготвени заявки/искания за разходите по договорите и не са съставени приемо-предавателни протоколи;

✓ *Разходи за основен ремонт за придобиване на дълготрайни материални активи* са извършени: без да са включени в разчета за капиталови разходи, без да е осигурено финансиране и без да са одобрени от Общинския съвет; в несъответствие между договорената стойност с тази, посочена в количествено-стойностната сметка; окончателното плащане при липса на съставен Акт за установяване годността за приемане на строежа; без да е изпратена информация за проверка за липса на

задължения на изпълнителя към НАП и Агенция „Митници“; не са претендирани неустойки към изпълнители при неспазване на срокове за изпълнение на договори;

✓ При управлението на *общинския дълг* е установено: в предложението за поемане на общински дълг не са включени срокове и начини за усвояване, размер на разходите за консултантски и административно-управленски услуги и не е отразено влиянието на дълговото финансиране и на разходите по обслужването на дълга върху бюджета; не е спазен определеният от Общинския съвет максимален размер на дълга, който може да бъде поет през бюджетната година; поемане на общински дълг без приемане на решение от общинския съвет и без проектът да е оповестен за публично обсъждане от местната общност; извършени плащания по незаконосъобразно поет дългосрочен общински дълг; несъответствие между данните от счетоводните регистри на общини за плащания по общински дълг с данните, вписани Централния регистър на общинския дълг.

✓ В част от одитираните общини не е регламентирано ползването на *общински тротоари, площади и улични платна* или на части от тях като зони за платено и безплатно паркиране;

✓ Не е регламентиран ред за изразходването на средствата от събрания *туристически данък*; не е заведена аналитична отчетност за изразходването на събрания на територията на общината туристически данък; не е изготвен годишен отчет за изразходването на събрания на територията на общината туристически данък;

✓ Нарушения при изготвянето на *план-сметките за дейностите по чистотата* по чл. 66 от Закона за местните данъци и такси; не е осъществяван ефективен контрол по приемане на извършените дейности по сметосъбиране и сметоизвозване; неосъществен контрол на разходите за гориво на сметосъбирачни машини; незаконосъобразно с целеви средства от събрана такса за битови отпадъци са финансирани дейности, извън законовоопределените.

3.1.3. Обществени поръчки

В областта на възлагане на обществени поръчки в одитираните организации са установени съществени отклонения и несъответствия:

3.1.3.1. Министерства, ведомства и държавни висши училища



Министерства и ведомства:

✓ *Вътрешните актове*, регламентиращи възлагането и изпълнението на обществените поръчки, не са в съответствие с действащата през одитирания период правна уредба, не отразяват адекватно организационната структура на ведомствата;

✓ Не е извършено *планиране* на потребностите от доставки и услуги, което е довело до невъзлагане на обществени поръчки за осигуряване на основни дейности;

✓ При провеждането на процедури и възлагания на обществени поръчки са установени *съществени нарушения на правната рамка*, свързани с: неспазване на задължението за сключване на писмени договори с външните експерти, привлечени като членове на комисията за провеждане на процедурата; използван недопустим подход по смисъла на ЗОП за изменение на обява при възлагане на обществени поръчки

по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП, както и несъответствия и пропуски в съдържанието на обявите; обявление за приключване изпълнение на договор не е изпратено в законоустановения срок до АОП за вписване в РОП; поставени са ограничителни условия към участниците (констатирано и при одитите през 2017, 2018, и 2019 г.); при публикуване на разяснение, във връзка с констатирана техническа грешка, е възприет неправилен подход от страна на възложителя, като същият не е оттеглил обявата и не е предприел действия за публикуване на нова с изменените условия; не е поставена датата на утвърждаване на протоколите за работата на комисията;

✓ *Профилът на купувача* не е поддържан и в него не са публикувани всички изискуеми документи и информация, като е констатирано следното: неспазване на нормативно определения срок за публикуване на решението за откриване на процедура за възлагане на обществена поръчка; публикувани обявления за обществени поръчки и обяви за събиране на оферти, които не съдържат минимално изискуемата информация (констатирано и при одитите през 2019 г.); непубликуване на обявление за възложена поръчка и договорите с избрания изпълнител; договори за обществени поръчки са публикувани, без приложенията към тях; публикувани са обявления за обществени поръчки без задължителното минимално съдържание. Информацията за извършени плащания е публикувана на профила на купувача след законоустановения срок; Създаденият профил на купувача не е структуриран, не са обособени самостоятелни раздели и не е изградена хипервръзка с Регистъра на обществените поръчки, което не осигурява публичност и прозрачност на дейността;

✓ Не е определен ред за провеждане на въвеждащо и поддържащо обучение на лицата, ангажирани с управлението на цикъла на обществените поръчки;

✓ Не е утвърден *ред и начин за документиране* на контрола върху процеса по възлагане на обществени поръчки, а въведени контролни процедури на съгласуване на действия и документи в процеса по възлагане на обществени поръчки не са прилагани (констатирано и при одитите през 2019 г.);

✓ При изготвяне на *документацията* за обществени поръчки определените срокове за отделните етапи на процедурите не са съобразени с нормативните изисквания, не е посочено мястото на получаване на офертите, както и дата, час и място на отваряне на офертите, не е обявено, че обществената поръчка е предназначена за изпълнение от специализирани предприятия и кооперации на хора с увреждания. Назначаването на комисията за приемане, оценка и класиране на офертите при възлагания с публична покана е извършано след изтичането на крайния срок за получаването на офертите (констатирано и при одитите през 2019 г.);

✓ Въз основа на *рамкови споразумения* са сключвани договори за възлагане на обществени поръчки със съществени промени на условията, определени в рамковите споразумения;

✓ От възложителя не са спазени *клаузите в договорите за обществена поръчка* относно условията за плащане, като са установени авансови плащания на цялата дължима сума или неплащане на дължими средства за извършена вече услуги, поради недостиг на средства;

✓ *Досиетата на обществени поръчки* съдържат всички документи, свързани с процедурите по възлагането им, но не съдържат документите, свързани с

изпълнението на сключените договори, в резултат на което не осигуряват одитна пътека за документална проследимост на действията;

✓ При неизпълнение на договори за обществени поръчки, от страна на възложители не са предявявани и съответно от изпълнителите на обществените поръчки не са плащани, уговорените с договорите *обезщетения/неустойки за неизпълнение*;

✓ Установени са случаи на *незаконосъобразно изменение* на договори за обществена поръчка за увеличаване на цената на доставяната стока.



Държавни висши училища:

✓ *Извършени са разходи за доставки на вода, електроенергия и топлоенергия, които не са предшествани от избор на изпълнител в съответствие с нормативните изисквания за възлагане на обществени поръчки;*

✓ *При провеждането на процедури за възлагане на обществени поръчки са установени нарушения в следните аспекти: не са изготвени План-графици за възлагане на обществени поръчки; решения и/или обявления за откриването на процедурите и за възлагане на поръчките са публикувани под формата на линкове към страницата на АОП, което не представлява публикуване на самия електронен документ на профила на купувача; проведена процедура на договаряне, без да са налице условията за прилагането ѝ; документация за обществената поръчка е достъпна на профила на купувача преди законоустановения срок; поставени изисквания, които необосновано ограничават участието на стопански субекти в процедурата (констатирано и при одитите през 2018 г. и 2019 г.); в обявлението не е посочена информацията относно количеството на доставките; не са посочени документите, с които се доказва съответствие с определените критерии за подбор; комисия не е класирала офертите според степента на съответствието им с предварително обявените от възложителя условия; не са отразени в отделни протоколи проведени преговори с участниците в обществена поръчка чрез пряко договаряне; публикувани документи на профила на купувача, без да е посочена датата на публикуване;*

✓ *Сключен договор за обществена поръчка без да са представени всички документи, удостоверяващи липсата на основания за отстраняване; публикувани на профила на купувача договори без приложенията към тях;*

✓ *Не е спазен нормативно определеният срок за изпращане на информация до АОП за изпълнени договори (констатирано и при одитите през 2019 г.).*



3.1.3.2. Общини

✓ *Вътрешните правила за управление на цикъла на обществените поръчки нямат минималното изискуемо съдържание, предвидено в Правилника за прилагане на Закона за обществените поръчки (констатирано и при одитите през 2019 г.) и не са актуализирани в съответствие с извършените изменения и допълнения в Закона за обществените поръчки;*

✓ *Не е извършено прогнозиране на обществени поръчки, като не са идентифицирани потребности от строителство, доставки и услуги и не са изготвени графици за възлагане на обществени поръчки (констатирано и при одитите през 2018 г. и 2019 г.);*

- ✓ *Незаконосъобразен избор на процедура за възлагане на обществени поръчки;*
- ✓ *Извършени разходи в условията на свободно договаряне (за горива, вода и ел. енергия), без провеждането на процедури/възлагания на обществени поръчки при законово основание за това (констатирано и при одитите в периода 2017-2019 г.);*
- ✓ *При възлагането на обществени поръчки чрез процедури по Закона за обществените поръчки (ЗОП) са установени съществени по характер нарушения на правната рамка, свързани с: включени изисквания в обявленията, които необосновано ограничават участието на стопански субекти в процедурата; съдържанията на обявленията не съответстват на минимално определеното в закона; използвана е пълнотата и начинът на представяне на информацията в документите като показател за оценка на офертите; методики за оценка на офертите, които не съдържат точни и ясни указания за работа на комисиите; решения и обявления за оповестяване откриването на процедури са публикувани на профила на купувача преди публикацията на обявленията в РОП; документациите са публикувани на профила на купувача преди публикацията на обявленията в официален вестник на ЕС; протоколи и доклади на комисиите за разглеждане и оценка на подадените оферти са публикувани на профила на купувача преди решенията за определяне на изпълнители да са изпратени до участниците; обявления за възложени поръчки са изпратени за публикуване в РОП след определения срок и не са публикувани в профила на купувача;*
- ✓ *При възлагането на обществени поръчки чрез събиране на оферти с обява/покана по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП констатираните нарушения са: обявите не съдържат минимално определената информация; включени са изисквания към участниците, които необосновано ограничават участието в обществените поръчки; утвърдени са методики, които не дават възможност конкретните предложения да бъдат оценени обективно и не съдържат точни указания за работа на комисиите; за изпълнители са определени лица, които не са доказали съответствието си с поставените критерии за подбор; приложения към сключените договори за възлагане на обществени поръчки не са публикувани на профила на купувача;*
- ✓ *При изпълнението на договорите за обществени поръчки е установено: неспазване на договорените срокове от страна на изпълнители на обществени поръчки и неспазване срокове за извършване на плащания по договорите от възложителя; при изпълнението на договори за обществени поръчки не е извършвано приемане на работата и е осъществяван неефективен контрол от страна на възложителите (констатирано и при одитите през 2018 и 2019 г.); преди извършване на плащания по договори не са изпращани уведомления до НАП и Агенция „Митници“; заплатени са допълнително извършени дейности, без са посочени в оферта на изпълнителя; не са изпратени до РОП и публикувани в профила на купувача обявления за изпълнение на договори;*
- ✓ *Освобождаване на гаранции за участие в процедури и гаранции за изпълнение на обществени поръчки след законоустановените срокове (констатирано и при одитите през 2018 и 2019 г.).*

3.1.4. Имущество

В областта на възлагане на управление на имуществото в одитираните организации са установени следните съществени отклонения и несъответствия:



3.1.4.1. Министерства, ведомства и държавни висши училища

Министерства и ведомства:

- ✓ Формата и съдържанието на *регистъра на имотите* – държавна собственост не са утвърдени с вътрешен акт и информацията за част от имотите не е актуализирана;
 - ✓ *Актовете за държавна собственост* на имоти - държавна собственост не са актуализирани, след влизането в сила на кадастралната карта;
 - ✓ Не са регламентирани ред, отговорности и контролни процедури във връзка с *организацията и подготовката на документацията при провеждане на търгове* за отдаване под наем на имоти или части от тях, предоставени за управление;
 - ✓ *Не са проведени своевременно процедури за отдаване под наем* и не са уредени наемните правоотношения при изтичането на срока на действащите договори;
 - ✓ Имотите и вещите – държавна собственост, наемните правоотношения и ползването на имотите/части от имотите, *не са управлявани с дължимата грижа на добър стопанин и съобразно принципите за законосъобразност и добро финансово управление* - незаконосъобразно наемателите/ ползвателите са кредитирани със стойността на платените от бюджета консумативи (ел. енергия, вода, местни такси);
 - ✓ *Имоти, предоставени за управление, не са застраховани*, което е в съществено несъответствие с правната рамка по Закона за държавната собственост (констатирано и при одитите през 2019 г.);
 - ✓ В съществено несъответствие с правната рамка *безвъзмездно за ползване са предоставяни площи/части от имоти* – публична държавна собственост за *упражняване на търговска дейност*;
 - ✓ Ведомствени *почивни бази* не са категоризирани като туристически обекти по реда на Закона за туризма, което не осигурява съответствие на управлението им с правната рамка;
 - ✓ Възникнали основания за изплащане на обезщетения за настъпили застрахователни събития не са предявени към застрахователите;
 - ✓ За предоставени за управление имоти - държавна собственост, не са подадени изобщо или са подадени със значително закъснение декларации за *облагане с местни данъци и такси*. Задължения за местни данъци и такса за битови отпадъци не са погасявани в законовоопределените срокове, за които се дължи лихви за забава в значителни размери.



Държавни висши училища:

- ✓ Формата и съдържанието на *регистъра на имотите* не са утвърдени с вътрешен акт и не са определени с вътрешен акт задълженията на длъжностните лица за поддържане на регистъра на имотите;
- ✓ *Актовете на имоти - държавна собственост не са актуализирани*, след влизането в сила на кадастралната карта;

✓ В заповедите за откриване на търгове не е определен съставът на комисиите за провеждането им и за оценка на подадените заявления за участие; в комисиите не е включен юрист, както и резервни членове;

✓ Не е спазен законово установеният ред за отдаване под наем на части от имоти – държавна собственост; без да е проведен търг е сключен договор за наем на земя (констатирано и при одитите през 2018 г. и през 2019 г.);

✓ Не са съставени приемо-предавателни протоколи с опис на обектите в нарушение на сключените договори за наем и вътрешните правила.



3.1.4.2. Общини

✓ Наредбите за управление и разпореждане с общинско имущество (констатирано и при одитите през 2017 г., 2018 г. и 2019 г.) за установяване на жилищни нужди и за настаняване под наем в общински жилища и за упражняване на правата на собственост на общината в търговските дружества не са в съответствие с действащата нормативна уредба (констатирано и при одитите през 2019 г.);

✓ Стратегиите за управление на общинската собственост и програмите за управление и разпореждане с имоти–общинска собственост, са в несъответствие с изискванията на Закона за общинската собственост. Не приета стратегия за управление на общинската собственост за срока на мандата на общинския съвет (констатирано и при одитите през 2017 г., 2018 г. и 2019 г.);

✓ Не са определени имотите - частна общинска собственост и вещите общинска собственост, които подлежат на задължително застраховане. Не е спазено законовото изискване за задължително застраховане на имотите- публична общинска собственост (констатирано и при одитите през 2018 г. и 2019 г.);

✓ При отдаването под наем на нежилищни имоти и на земеделски земи са констатирани несъответствия с правната рамка, свързани с: невписани актове за частна общинска собственост в Службите по вписванията; невключени имоти в Програмата за общинска собственост; в заповедите за откриване на тръжни процедури не е определен краен срок за закупуване на тръжната документация и времето и начинът за оглед на обектите; в състава на комисиите за провеждане на търговете не са включени кметовете на кметствата или техни представители, на чиято територия се намират имотите; не са вписани договорите за наем в Службата по вписванията; не са съставени приемо-предавателни протоколи за предаване на имоти; от Общински съвет не е взето решение за индексирание на наемните цени на имоти;

✓ Отдаване под наем на имоти - публична общинска собственост без да е прието решение от общинския съвет;

✓ При проведените търгове за разпореждане с имоти-общинска собственост констатираните нарушения са по отношение на: имотите не са включени в Програмите за управление и разпореждане с общинско имущество; не са включени в комисиите за провеждане на търгове кметовете на кметства или определени от тях служители, на територията на които се намират имотите; несъставени приемо-предавателни протоколи за фактическото предаване на имоти; невписване на продажби в главния регистър на имотите-частна общинска собственост; неиздадени заповеди за отписване на имоти от актовете книги; разпоредителни сделки с имоти - общинска

собственост не са отразени в актовете за общинска собственост; незаконосъобразно са определени и от купувачите са платени режийни разноски, представляващи две на сто от стойността на имотите; сключване на договори за продажба на имот преди да е платена определената цена;

✓ *Не са съставени* и на общински съвети не са предоставени *годишни отчети* за състоянието на общинската собственост и резултатите от нейното управление по видове и категории обекти (констатирано и при одитите през 2019 г.).

3.1.5. Местни данъци и такси

Събираемостта на приходите от местни данъци и такси е предпоставка за осигуряването на необходимите средства за финансиране на местните дейности, начин за намаляване на бюджетния дефицит и условие за поддържане на икономическа и финансова стабилност на общините. През 2020 г. са приети 15 окончателни одитни доклада на общини, при които е изследвано администрирането на приходите от местни данъци и такси, сред които данък недвижими имоти (ДНИ), данък върху превозните средства (ДПС) и такса за битови отпадъци (ТБО).

Планирането на приходите от местни данъци и такси не е съобразено с общия размер на задълженията на лицата за календарната година и за предходни години. При съставянето на проектите на бюджети са вземани предвид задълженията за текущата година и събираемостта на тези приходи през предходната година, без да се отчита възможността за събиране на задълженията от предходни периоди. Не е извършван анализ на събираемостта на местните данъци и такса за битови отпадъци и размерът на просрочените вземания, които се предвижда да бъдат събрани през бюджетната година. В резултат на това е отчетено нереално изпълнение/преизпълнение на приходите от местни данъци и такси по бюджетите на общините - над 90 на сто.

Следва да се има предвид, че приходите от данъци и такси с данъчен характер се отчитат счетоводно само на касова основа. Те не се признават текущо в съответствие с принципа за начисляване⁴, който изисква ефектите от сделки и други събития да се признават в момента на тяхното възникване, независимо от момента на получаването или плащането на паричните средства или техните еквиваленти, и да се включват във финансовите отчети за периода, за който се отнасят, а се отчитат, когато бъдат получени паричните средства.

На практика събираемостта на приходите от данък върху недвижимите имоти, данък върху превозните средства и таксата за битови отпадъци, които са с най-голям относителен дял в общинските бюджети, е между 50 и 60 на сто от общия размер на задълженията на лицата за съответната календарна година и за предходни години. В част от общините се наблюдава ръст на размера на постъпленията от местни данъци и такси за текущата година, но се увеличават несъбраните вземания от предходни

⁴ Чл. 26, ал. 1, т. 4 от Закона за счетоводството в сила от 01.01.2016 г.

периоди. Във всички одитирани общини размерът на несъбраните вземания от местни данъци и такса за битови отпадъци е значителен.

При администрирането на приходите от местни данъци и такси в одитираните организации са установени следните съществени отклонения и несъответствия:

✓ *С вътрешни актове не са въведени писмени процедури и инструкции за работа и контрол, които да обхващат различните етапи от администрирането на местните данъци и такси (констатирано и при одитите през 2019 г.). Не са разписани правила за дейностите по установяване, обезпечаване и събиране на ДНИ, ДПС и ТБО;*

✓ *От общините, в качеството им на данъчно задължени лица, не са декларирани всички имоти – общинска собственост, а за декларираните – не са заплащани данък върху недвижимите имоти и такса битови отпадъци за имотите – частна общинска собственост и такса за битови отпадъци за имотите – публична общинска собственост (констатирано и при одитите през 2019 г.);*

✓ *С решенията на общинските съвети за приемането на бюджетите не е определян размерът на просрочените вземания от местни данъци и такси, които се предвижда да бъдат събрани през бюджетната година, в нарушение на изискванията на Закона за публичните финанси (констатирано и при одитите през 2019 г.);*

✓ *Приоритетно погасяване на текущия облог, а задълженията от минали години и лихвите към тях остават като трудно събираеми приходи; не е извършван анализ на просрочените вземания от органите по приходите;*

✓ *От общински администрации не са предприемани (или не са предприемани на време) законовоопределените действия за събиране на вземанията чрез: доброволно погасяване на задълженията; съставяне на актове за установяване на задължения, образуване на изпълнителни дела за принудително събиране; предаване на преписки на Националната агенция за приходите и на съдебни изпълнители за принудително събиране на задълженията, в резултат на което е изтекъл 10-годишният давностен срок на задълженията за ДНИ и ТБО. По давност са погасени задължения за местни данъци и такси в значителни размери (констатирано и при одитите през 2019 г.);*

✓ *Не са издавани заповеди за възлагане на ревизионно производство по законовия ред;*

✓ *В част от одитираните общини не е определен ред за отсрочване и разсрочване на задължения за местни данъци и такси;*

✓ *Несъответствия между декларирани данни и въведената информация в програмния продукт за местни данъци и такси, което е довело до определяне на по-малък размер на данък върху недвижимите имоти и такса за битови отпадъци от законово дължимите;*

✓ *Не е прилаган законовият ред за изясняване на необходимите данни във връзка с правилното определяне на данъчната оценка на имотите, което не дава увереност, че данъкът върху недвижимите имоти е определен законосъобразно;*

✓ *Ползвани са облекчения при облагане с данък върху превозните средства, без да бъде осъществен контрол относно достоверността на декларираните основания (констатирано и при одитите през 2019 г.);*

✓ *Неправомерно са освобождавани* лица от заплащане на такса за битови отпадъци; от общинските администрации не са извършвани проверки на декларираните от данъчно задължените лица обстоятелства за *освобождаване от такса за сметосъбиране и сметоизвозване* (констатирано и при одитите през 2019 г.);

✓ При облагане с *туристически данък* не са обхванати всички места за настаняване, предлагащи нощувки и не за всички категоризирани места за настаняване са подадени годишни декларации (констатирано и при одитите през 2019 г.);

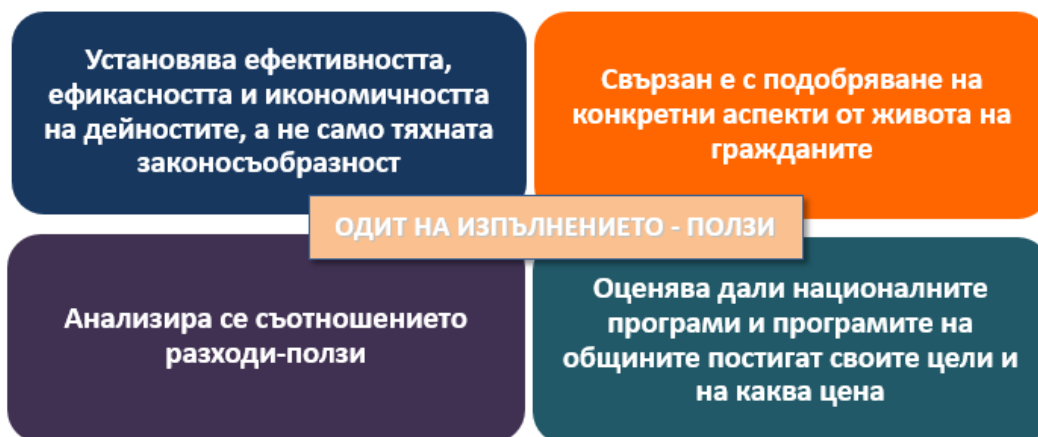
✓ Нарушения/несъответствия при администрирането на приходите от *такси за детски градини*; срокът за събиране и внасяне на таксите за детски градини не е спазван;

✓ Не е осъществяван *контрол на събирането в брой на местните данъци и такси* в кметствата и тяхното отчитане;

✓ Не е упражняван контрол над дейността на органите по приходите (констатирано и при одитите през 2019 г.), което създава предпоставки и може да доведе до нарушаване на принципите „Законност“ и „Обективност“, определени в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, във връзка със Закона за местните данъци и такси, както и до непостигане на целите на административните наказания и до пропуснати приходи за общинския бюджет.

4. РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗВЪРШЕНИТЕ ОДИТИ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО

Одит на изпълнението е проверката на дейностите по планиране, изпълнение и контрол на всички равнища на управление в одитирания обект с оглед на тяхната ефективност, ефикасност и икономичност. **Ефективност** е степента на постигане на



целите на одитирания обект при съпоставяне на действителните и очакваните резултати от неговата дейност. **Ефикасност** е постигането на максимални резултати от използваните ресурси при осъществяване на дейността на одитирания обект, а **икономичност** е придобиването с най-малки разходи на необходимите ресурси за осъществяване на дейността на одитирания обект при спазване на изискванията за качество на ресурсите.

Сметната палата подкрепя националните усилия за постигане на ускорен икономически растеж и повишаване на жизнения стандарт на българските граждани в средносрочен и дългосрочен план и постепенно приближаване на България до средноевропейските стандарти. Постигането на целите на Националната програма за реформи в изпълнение на Стратегия „Европа 2020“ и Националната програма за развитие България 2020, балансираното и устойчиво регионално развитие, укрепването на институционалната среда и управлението на програми и проекти, финансирани със средства от Европейския съюз (ЕС) продължават да са сред основните приоритети в одитната дейност на Сметната палата и през 2020 г.

През 2020 г. с решение на Сметната палата са приети одитни доклади за 7 извършени одити на изпълнението, изпълнението на 4 одита е прекратено, включени са 3 нови одита и са изпълнявани други 12 преходни одити, които ще продължат и през 2021 г.

Одитите са групирани в следните тематични области:

Приет одитен доклад през 2020 г.	Одитни задачи, които са изпълнявани през отчетния период, но към 31.12.2020 г. все още не са приключили ⁵
Образование, наука и култура	
	1. Професионално обучение за възрастни
Земеделие и околна среда	
	2. Управление на отпадъци от пластмаси 3. Ефективно и прозрачно използване на публичните средства за преодоляване на последствията от пандемията COVID 19 - мерки за подпомагане на земеделски производители
Социални дейности и заетост	
1. Ефективност на мерките за намаляване на бедността	4. Ефективно и прозрачно използване на публичните средства за преодоляване на последствията от пандемията COVID 19 - мерки за социална подкрепа и заетост
Здравеопазване	
	5. Ефективност на системата на психиатричното обслужване
Публични финанси	
2. Ефективност на дейността по администриране на приходите от данък върху добавената стойност 3. Ефективно прилагане на програмното бюджетиране като инструмент за оптимално разпределение на ресурси	6. Ефективност на дейността на Агенция „Митници“ по администриране на приходите от акцизи

⁵ Включително на етап контрол на качеството

Икономика, енергетика и туризъм	
	7. Ефективно и прозрачно използване на публичните средства за преодоляване на последствията от пандемията COVID 19 - икономически мерки за микро-, малки и средни предприятия
Правосъдие и вътрешен ред	
	8. Ефективност на организацията и контрола на дейностите по водене и съхраняване на поддържаните от Агенцията по вписванията регистри
Управление на програми и проекти, финансирани със средства от Европейския съюз	
4. Мониторинг и оценка на Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020“ 5. Ефективност на изпълнение на Оперативна програма „Добро управление“ – ос 1 „Административно обслужване и е-управление“ 6. Ефективност на планирането и договарянето на средствата по приоритетна ос 1 „Устойчиво и интегрирано градско развитие“ на Оперативна програма „Региони в растеж“ 7. Изпълнение на процедура по ОПРЧР 2014 – 2020 на директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по BG05M9OP001-2.003 „Приеми ме 2015“	9. Администриране на нередности 10. Ефективност на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж 2014 – 2020 г.“ в изграждане и модернизиране на научноизследователската инфраструктура 11. Мониторинг и оценка на подхода „Водено от общностите местно развитие“ 12. Управление, контрол и мониторинг на средствата по Програмата за морско дело и рибарство 2014 – 2020

4.1. Изводи от приключилите през периода одити на изпълнението

4.1.1. Социални дейности и заетост

Ефективност на мерките за намаляване на бедността за периода от 2015 г. до 2018 г.

Основният въпрос на одита е: Ефективни ли са мерките за борба с бедността?

Одитирани институции са Министерството на труда и социалната политика (МТСП) и Министерството на образованието и науката (МОН).

Националната цел, определена в контекста на Стратегия „Европа 2020“, е заложена в Националната програма за реформи и Националната програма за развитие (НПР) България 2020. Определени са политиките, които следва да допринесат за постигането ѝ и е създадена предпоставка за изпълнение на ангажиментите на страната за постигане на целта на Европейския съюз за намаляване на броя на хората, живеещи в риск от бедност или социално изключване.

Мерките за борба с бедността не са достатъчно ефективни, което е видно от:

- наличието на ограничен напредък при постигането на националната цел;

- задълбочаващото се неравенство при разпределението на доходите;
- силно изразените регионални различия в бедността;
- изоставането и раздалечаването спрямо нивата на бедност в останалите държави в ЕС, на фона на ниските нива на безработица и икономическото развитие на страната.

Поради това е **необходимо цялостно преосмисляне на механизмите на планиране, изпълнение, мониторинг и оценка на политиката за борба с бедността и социалното включване**, така че да се осигури подобряване качеството на живот на уязвимите групи и създаване на условия за тяхната пълноценна реализация.

Създадената стратегическа рамка адресира ключовите проблеми с бедността, но стратегическите цели не са операционализирани и липсва ясно профилиране на определените целеви групи. **Това затруднява адекватното планиране на конкретни дейности и оценката на ефекта от изпълнението им** и не осигурява предприемане на необходимите действия за промяна в изпълнението, при необходимост.

Плановете за действие за изпълнение на Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване (НСНБНСВ) 2020 са разработени от междуведомствена работна група. При приемането на два от тях има сериозни закъснения, което поражда риск за постигането на заложените цели. **Слабостите в дейността на междуведомствената работна група са свързани с:**

- липса на целенасочени мерки към бедността;
- ограничаване на ролята на експертите от МТСП само до координираща, без извършване на аналитична дейност;
- забавяне при предоставяне на необходимата информация от определени държавни институции и др.

Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020 не е актуализирана за целия ѝ 7 годишен период на изпълнение, въпреки че степента на постигане на националната цел показва сериозно изоставане и необходимост от промяна в планирането на мерките и дейностите за борба с бедността.

Работата на Националния съвет по въпросите на социалното включване (НСВСВ) е обременена със слабости:

- липса на заседания;
- провеждане на заседания и вземане на решения при по-малък от нормативно определения състав;
- неизразяване на становища по разглеждани въпроси.

Няма увереност, че съветът ефективно изпълнява функциите си по координация, сътрудничество и консултация при разработването, провеждането, мониторинга и оценката на държавната политика в областта на социалното включване.

Механизмите за мониторинг и оценка се нуждаят от съществено подобрене, за да бъдат ефективни и да способстват за промяна на политиките и мерките, с цел адекватно разрешаване на проблемите с бедността.

Цялостна и надеждна система от индикатори за измерване на изпълнението на политиката за намаляване на бедността не е създадена. В НПР България 2020 и

плановете за действие към нея не са предвидени индикатори на ниво мерки, области за въздействие и подприоритети. В НСНБНСВ 2020 не са предвидени индикатори за измерване на степента на постигане на целта и напредъка по приоритетите на стратегията, както и индикатори за резултат, което възпрепятства оценката на напредъка в постигането на националната цел. Процесът на мониторинг е усложнен и от липсата на целеви стойности на индикаторите за изпълнение при част от дейностите и механизмите за въздействие на НПР България 2020 и НСНБНСВ 2020.

Системата за събиране на отчетни данни и информация не е организирана да осигурява единство в подхода на отчитане и пълна информация по индикаторите за изпълнение в плановете за действие към НПР България 2020 и НСНБНСВ 2020. **Отчитането на изпълнението на мерките и дейностите не е съпроводено с анализ на резултатите в регионален аспект**, което ограничава възможностите за предприемане на действия, в съответствие със спецификите на отделните райони.

През одитирания период **не са извършвани оценки на въздействието от изпълнението на мерките за борба с бедността**, не е анализирано и оценявано влиянието на влошаващата се демографска структура и миграцията върху индикаторите за бедност и социално включване и постигането на заложените цели.



През периода 2008 – 2019 г. в България се наблюдават различия в икономическото развитие, като първоначално се забелязва период на криза и нарастваща безработица, а след това икономиката се възстановява, а безработицата намалява, като достига до рекордно ниски нива през 2018 г. Това развитие е на фона на тежка демографска криза, характеризираща се с продължаващо намаляване и застаряване на населението, ниска раждаемост и високо равнище на обща смъртност, задълбочаващ се дисбаланс в териториалното разпределение на населението. Относителният дял на бедните в страната през този период се увеличава, значително по-голям е и нараства по-бързо от този за Европейския съюз (ЕС).

Неравенството в разпределението на доходите в България се задълбочава и в сравнение с другите европейски страни е значително по-голямо. Същевременно, то има силно изразени регионални различия, което показва необходимостта от съобразяване на мерките и дейностите с териториалните аспекти на бедността.

В края на 2019 г., видно от статистическите данни, националната цел е постигната едва на една трета – 31,27 на сто.

Прогнозата показва, че при запазване на тази тенденция до 2020 г. националната цел за намаляване на броя на живеещите в бедност няма да бъде постигната дори наполовина. Степента на постигане на три от специфичните подцели също не е обнадеждаваща. При подцелта, свързана с намаляване на работещите бедни има значително нарастване спрямо базовата година. Дори намаляването на населението не може да доведе до намаляване на броя на бедните деца, който към 2018 г. е само с 3 000 по-малко, в сравнение с базовата година. Намалението на броя на живеещите в бедност лица над 65 години е ограничено и степента на постигане на тази специфична подцел е 29,23 на сто. Значителен напредък се отчита само при намалението на броя на безработните във възрастовия интервал 18-64 г., живеещи в бедност, като се очаква специфичната подцел да бъде постигната.

4.1.2. Публични финанси

Ефективност на дейността по администриране на приходите от данък върху добавената стойност за периода от 01.01.2016 г. до 30.06.2018 г.

Основният въпрос на одита е: Ефективна ли е дейността на Националната агенция за приходите по администриране на приходите от данъка върху добавената стойност?

Одитирана институция е Националната агенция за приходите (НАП).

За осъществяване на дейността по администриране на приходите от ДДС от НАП са предприети редица действия от стратегически и оперативен характер.

Положени са усилия за подобряване на ефективността на дейността, което се подкрепя и от установената положителна тенденция относно постигнатите резултати при доброволното плащане на задълженията по Закона за ДДС.

Същевременно съществуват резерви за подобрене, използването на които ще увеличи значително ефективността и ефикасността на дейността по администриране на приходите от ДДС. Важен акцент в усилията за подобрене е необходимо да се постави върху управлението на вътрешните за НАП рискове, в това число и корупционни такива.

Процесът по прогнозиране на приходите от ДДС в НАП се извършва в рамките на бюджетната процедура за съответната година и без създадена вътрешна процедура. Прогнозите за приходите от ДДС се изготвят като се ползва методика за прогнозиране на приходите, която не е утвърдена.

През периода 01.01.2016 г. – 30.06.2018 г. бюджетните ефекти, относими към приходите от ДДС в резултат на дискреционни данъчни мерки⁶ са оценени и отразени в прогнозите. Фискалният ефект от предприетите от НАП действия за управление на рисковете от неспазване на данъчното законодателство и за администриране на приходите от ДДС (намаляване на сивата икономика и повишаване на събираемостта) не се включват в оценката на прогнозните приходи от ДДС, тъй като ефектите се проявяват в промяната на макроикономическите показатели.

Дейността на НАП е базирана на модела на доброволно спазване на данъчните и осигурителни задължения с цел увеличаване на броя на данъкоплатците, които доброволно спазват данъчните закони. Дейността по управление на рисковете от неспазване на данъчното законодателство е организирана чрез процедури за идентифициране, анализ, приоритизиране и третиране на рисковете и оценка на ефекта от третирането, съобразени с насоките в Наръчника за управление на риска от неспазване на данъчното законодателство на Европейската комисия.

Осъществен е проект за сегментиране на клиентите с цел постигане на по-добро разбиране на поведението и потребностите им, както и проект за изчисляване на данъчните липси от ДДС по методология на Международния валутен фонд.

Прилагането преимуществено на „меки“ способности за третиране води до подобряване на резултатите и ефикасността при администрирането на приходите от ДДС.

Процесът по идентифициране на корупционния риск в НАП за одитирания период не е извършван систематично и последователно. Разработването на годишни антикорупционни планове за превенция и противодействие на корупцията за периода 2016 г. – 2018 г. без да са оценени рисковите фактори за основните бизнес процеси създава риск за правилния обхват на планираните мерки и ефективното разкриване и противодействие на вътрешни корупционни практики.

В НАП през 2016 г. е разработена и одобрена Стратегия за управление на корпоративния риск. Поддържа се регистър на стратегически рискове, базирани на оперативните рискове, определени от компетентните дирекции и предвидените контролни дейности за тяхното управление. **Ключови структурни звена в НАП подценяват процеса по управление на оперативните рискове и не са ги идентифицирали и управлявали.**

Не е осигурена достатъчна обвързаност между стратегическите и оперативните рискове, което **създава заплаха за правилното и ефективно протичане на процеса по управление на оперативните рискове, а от там и за постигането на стратегическите и оперативни цели**, които имат отношение към администрирането на приходите от ДДС.

По отношение на контрола по спазване на данъчното законодателство от задължените лица, в това число спазване на Закона за ДДС, се извършва идентифициране, моделиране, внедряване, изпълнение, измерване, анализ и оптимизиране на бизнес процесите с цел изпълнение на целите на НАП. Разработват се

⁶ нормативно увеличаване на акциза на цигарите и ефекта от отпадане на ДДС върху дарени храни с изтичащ срок на годност

работни процедури и инструкции, в които следва да се съдържа детайлно описание на процесите. С оглед правилното регламентиране на процедурите е създадена специална вътрешна процедура, която обхваща последователността от действия при разработване и утвърждаване на процедури и инструкции в НАП. **Установените пропуски в процедурата не създават увереност, че се осигурява своевременно актуализиране и пълнота на останалите процедури, което крие риск за качеството на контролната дейност.**

Органите по приходите осъществяват данъчно-осигурителния контрол чрез извършване на проверки и ревизии. Контролните действия се извършват и документират в Информационна система „Контрол“, обхващаща всички етапи и процедури при контролните производства. За видовете проверки и за ревизиите, които НАП извършва, са утвърдени работни процедури.

Националната агенция за приходите прилага работен процес „селекция“, при който чрез оценка се прави подбор на необходимото контролно действие спрямо задължените лица. Установени са **непълноти в процедурите, регламентиращи действията по изпълнение на процеса по селекция**, както и несъответствия между практиката, изпълнявана в Информационна система „Контрол“ и утвърдените процедури.

Разпределението на случаите за проверки и ревизии се извършва автоматизирано. **В териториална дирекция „Големи данъкоплатци и осигурители“ и дирекция „Средни данъкоплатци и осигурители“ не се извършва автоматизирано разпределение на случаите за проверка. Отказът от автоматизирано разпределение на екипите носи корупционен риск.**

В съответствие с процедурите, проверките/ревизиите се възлагат от орган по приходите, възлагащ проверките/ревизиите, който в различните структури на НАП се изпълнява от лица, заемащи различни длъжности, предвид тяхната специфична организационна структура. **Установени са пропуски в процедурите за извършване на проверки** (например, относно регламентирането на причините за промяна на автоматизирано определен екип), които създават риск за проследимостта и контрола по изпълнението на процедурите по възлагане на проверки.

За ревизионните производства е регламентирано задължително текущо осигуряване на качеството чрез преглед на действията, като са приети съответни процедури. Въведени са и съответните функционалности в Информационна система „Контрол“ за документиране на прегледа.

В процедурата за извършване на проверка по прихващане и възстановяване и тази за текущо осигуряване на качеството чрез преглед на действията е определено, че **текущо осигуряване на качеството се възлага задължително, когато декларираните суми за възстановяване са над 50 000 лв. Това изискване не се отнася за териториална дирекция „Големи данъкоплатци и осигурители“ и за дирекция „Средни данъкоплатци и осигурители“**. Липсата на регламенти за тези две дирекции

по отношение на текущия преглед на качеството на проверката води до различна практика и **създава риск за последователното и прозрачно възлагане на текущ преглед на качеството.**

Създадена е организация в работата на НАП с оглед прихващане и/или възстановяване на суми от ДДС при спазване на нормативния срок и минимизиране на публичните разходи за изплащане на лихви за забава.

Създадена е организация и ред за електронно връчване на документите, съставени и издадени в хода на контролните производства, което е предпоставка за спазване на нормативните изисквания и за подобряване на ефективността на контролната дейност. Не е създадена достатъчно надеждна регламентация на процесите по текущо окомплектоване и архивиране на документите създадени/издадени/получени в хода на контролните производства.

Дейността по администриране на ДДС в НАП се подпомага от създадени и внедрени информационни системи и специализирани софтуерни продукти за обмен и обработка на данни. От 2011 г. НАП участва в обмена на целева информация на европейската мрежа за ранно предупреждение и борба с измамите Eurofisc.

Не са създадени процедури за регулярно извършване на проверки за установяване на нерегламентиран достъп до данъчна и осигурителна информация като мярка за опазването ѝ и за превенция и предотвратяване на корупционни практики.

Във връзка с навлизане на информационните технологии в областта на бизнеса, от 2016 г. в НАП е сформиран отдел, чиято основна задача е развитие на подхода за анализ на данни в електронен вид при извършване на контролни производства. Към 31.12.2018 г. **все още ограничено се използва закупения специализиран софтуер за извършване на електронен одит.**

Ефективно прилагане на програмното бюджетиране като инструмент за оптимално разпределение на ресурси за периода от 2016 г. до 2018 г.

Основният въпрос на одита е: Ефективно ли е прилагането на програмното бюджетиране като инструмент за оптимално разпределение на ресурси?

Одитирана институция е Министерството на финансите (МФ).

Основни констатации и оценки

Утвърдените правила в МФ за организация за провеждане на бюджетната процедура не осигуряват ефективен контрол на представената информация от първостепенните разпоредители с бюджет относно програмните формати на бюджетни прогнози и проекти на бюджет. Вътрешните правила за организация на бюджетния процес на първостепенните разпоредители с бюджет не са достатъчно пълни и актуални;

част от тях не са приведени в съответствие с измененията на устройствения правилник на съответния разпоредител и с измененията и допълненията на Закона за публичните финанси и не съдържат процедури за преглед, изменение и допълнение на елементите на програмния формат на бюджет по области на политики и бюджетни програми, както и за взаимодействие с други бюджетни организации, които допринасят за изпълнение на целите на определените им области на политики и бюджетни програми.

През периода 01.01.2016 – 31.12.2018 г. МФ полага усилия за изпълнение на дейностите по програмно бюджетниране и за засилване на доброто управление на бюджета, което да удовлетворява съответните първостепенни разпоредители с бюджет, така че да възприемат програмните си бюджети като реален управленски инструмент, чрез:

- въвеждане на процедури за установяване на нова програмна класификация;
- въвеждане на изисквания в указанията за обвързване на целите на политиките и бюджетните програми с правителствената политика, НПР България 2020 и Конвергентната програма;
- дефиниране и въвеждане на ключови индикатори;
- изисквания за посочване на всички източници за финансиране в програмните бюджети;
- стартирания през 2017 г. процес на етап планиране на средносрочната бюджетна прогноза и проектобюджета на един разпоредител с бюджет за консолидиране на всички разходи за продукт/услуга/действие, включително по делегирани бюджети;
- класификация на разходите като ведомствени и администрирани като основа за тяхното проследяване при консолидираните бюджети.

Ефективното прилагане на програмното бюджетниране от първостепенните разпоредители като инструмент за оптимално разпределение на ресурси е все още предизвикателство, което изисква определяне и прилагане на принципи и правила за:

- определяне на разходните тавани по области на политики/бюджетни програми от бюджетите на разпоредителите, отговорни за тяхното изпълнение;
- планиране, изпълнение и отчитане на хоризонталните политики;
- приоритизиране на разходите в отделните области на политики и в рамките на отделните бюджетни програми;
- механизма за обмен на информация между участниците в бюджетния процес, изпълняващи мерки и дейности в една и съща област на политика;
- проверка на информацията от отчетите, представяни от първостепенните разпоредители с бюджет, включително на показателите за изпълнение и показателите за полза/ефект при определени конкретни срокове и въведени изисквания за документирането на този процес;
- въвеждане на процедури, ред и критерии за извършване на преглед и оценки на резултатите от изпълнението на областите на политики и бюджетни програми;

• посочване на информация как промяната на разходите по области на политики и бюджетни програми в процеса на изпълнение на бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет, ще се отрази върху показателите за изпълнение на програмите и полза/ефект на политиките.

Необходими са прецизиране и актуализация на правилата, процедурите и методологията за съставяне, изпълнение и отчитане на бюджетите в програмен формат, както и нормативното им регламентиране с акт от по-висока степен, като по този начин се създадат условия за по-голяма трайност и устойчивост при прилагането им. Регулирането на процеса по съставяне на бюджетните прогнози и проекти на бюджет на първостепенните разпоредители с бюджет с ежегодни указания и липсата на систематизирана, пълна и актуална методология за прилагането на програмното бюджетиране, не осигурява устойчивост, стабилност и предвидимост и затруднява прилагането на програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране и използването на неговите предимства.

Разпределението на разходите по политики и бюджетни програми при съставянето на бюджетите в програмен формат не е ефективно, поради:

- неотразяване на всички консолидирани разходи по бюджетите;
- планиране на бюджетна прогноза и проект на бюджет при липса на задълбочен преглед и анализ на разходите от предходния етап и постигнатите резултати по политиките и показатели за изпълнение на програмите;
- липса на ясно утвърдени критерии за приоритизиране на разходи.

Документите, с които се изискват допълнително необходимите средства над одобрените разходни тавани, не са достатъчно обосновани и мотивирани, не са придружени с ясни разчети за разпределението им по политики и бюджетни програми, не са обвързани или ясно обвързани с показателите полза/ефект от бюджетните политики и показателите за изпълнение на бюджетните програми.

По-голямата част от оперативните цели в анализираните области на политики са конкретни, достижими, измерими, насочени към резултат и ограничени във времето. Трудности са налице по отношение на оценката на степента на тяхното постигане поради значителния брой и недостатъчната насоченост на показателите към тези цели. **В някои случаи липсва обвързаност между оперативните цели, показатели за тяхното измерване и стратегическите цели,** за чието изпълнение са определени бюджетните програми. Несвоевременното осъзнаване от първостепенните разпоредители с бюджет на необходимостта от въвеждането на регулярен преглед за изпълнението на стратегическите и оперативните целите не благоприятства тяхното постигане.

Липсата на реално действащи контролни системи в първостепенните разпоредители с бюджет, които да осигуряват наблюдение на целите в стратегическите документи и обвързването им с наличния ресурс, при спазване на изискванията на МФ и приоритизиране на тяхното изпълнение, носи риск от непостигане на заложените национални цели. Министерството на финансите не извършва подробен и задълбочен мониторинг на прогнозирането, планирането,

изпълнението и отчитането на бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет в програмен формат в частта за постигане на заложените цели за показатели полза/ефект и постигането на целите с възможно по-ниски разходи. Наблюдението се извършва върху планираните и извършени разходи по области на политики и бюджетни програми за целите на наблюдение и контрол на разходите по държавния бюджет и спазване на фискалните правила по Закона за публичните финанси.

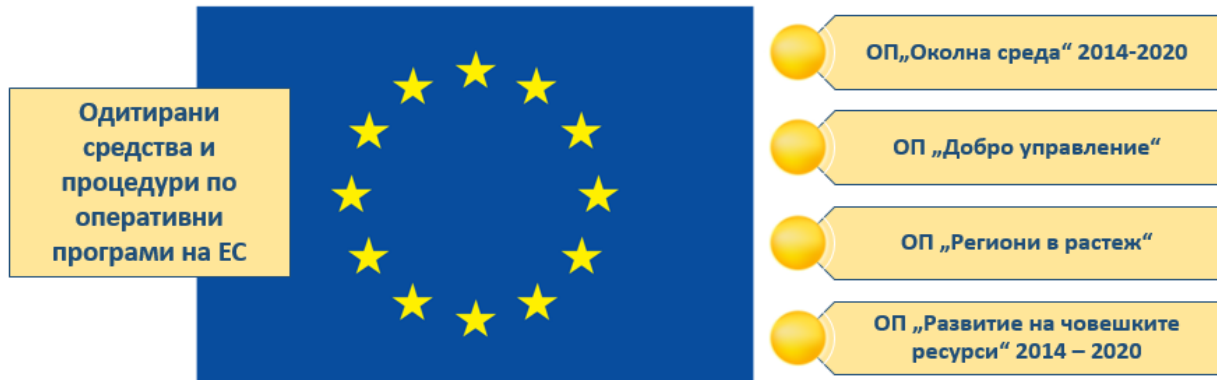
Структурирането на програмните бюджети по бюджетни програми следва основно функционалната компетентност и организационната насоченост, а не е фокусирано върху предоставяните от тях публични продукти/услуги/дейности. Дейностите по бюджетни програми на първостепенните разпоредители с бюджет не позволяват остойностяване на произведените публични блага и услуги и не могат да се използват като инструмент за оценка на степента на изпълнение на целите заложи в правителствените програми и стратегии и за оценка на въздействието върху целевите групи от обществото, към които са насочени. **Трудно може да се определи кои бюджетни програми са успешни и кои имат потенциал за подобрене с оглед предприемането на коригиращи мерки и действия и пренасочване на разполагаемите средства.**

В отчетите на някои първостепенни разпоредители с бюджет не са отразени извършените разходи по други бюджети на министерства/ведомства, които също носят отговорност за изпълнението на политиките. В резултат **не се осигурява пълна, вярна и точна информация за всички извършени разходи за изпълнение на политиките и бюджетните програми и не се дава възможност за извършване на оценки за ефективността и ефикасността на тяхното изпълнение.** Неотразяването на всички консолидирани разходи в отчетите на първостепенните разпоредители с бюджет, в частта на администрираните разходи по други бюджети и сметки на ЕС, **не осигурява съпоставимост с утвърдените със Закона за държавния бюджет на Република България разходи за съответната година.** Причините са свързани и с трудности на първостепенните разпоредители за консолидиране на информацията на национално ниво поради липсата на установени механизми за отчитане на секторни и хоризонтални политики.

Информацията в докладите за изпълнение на програмните бюджети на първостепенните разпоредители с бюджет за периода 2016 – 2018 г. не дава представа за степента на постигане на целите на изпълняваните политики чрез заложените показатели за полза/ефект.

Отсъствието на публично обсъждане и обратна връзка относно изпълнението на бюджетите в програмен формат от отговорните комисии и подкомисии в Народното събрание намалява ефекта от мерките, предприемани от МФ, както и мотивацията на първостепенните разпоредители с бюджет за по-нататъшно развитие на програмното бюджетиране.

4.1.3. Управление на програми и проекти, финансирани със средства от Европейския съюз



Мониторинг и оценка на Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2018 г.

Основният въпрос на одита е: Осъществени ли са ефективни мониторинг и оценка на Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 (ОПОС) ?

Одитирана институция е Министерството на околната среда и водите (МОСВ) – Управляващия орган на ОПОС.

Ефективното изпълнение на дейностите по мониторинг е все още предизвикателство пред Управляващия орган на ОПОС 2014-2020 и изисква:

- разделение на контролни от изпълнителски функции и недопускане на дублиране на функции по отношение на дейностите за предоставяне на информация за анализ и оценка на програмата,
- подобряване на управлението на човешките ресурси при подбора, назначаването и обучението на служителите в Управляващия орган и при подбора, назначаването и намаляване на текучеството при длъжностните лица с ръководни функции;
- отразяване в работните процедури на възможностите на Информационната система за управление и наблюдение (ИСУН) 2020 с цел тяхното оптимизиране;
- гарантиране използването на инструмента за оценка на риска, интегриран в ИСУН 2020 и АРАХНЕ и цялостно подобряване на дейностите по управление на риска за изпълнение на оперативната програма;
- подобряване на текущото наблюдение на индикаторите за изпълнение на ниво проект, включително чрез въвеждането им в ИСУН 2020;
- по-активно участие и гъвкаво прилагане на различните видове финансови инструменти съобразно спецификите на програмата и планираните процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ.

Установени са слабости при разделение на контролни от изпълнителски функции и дублиране на функции по отношение на дейностите за предоставяне на информация за анализ и оценка на програмата, дължащи се на липсата на ясно конкретизиране на отговорности на част от структурните звена на Управляващия орган.

Наличието на слабости при управлението на човешките ресурси относно подбор, назначаване и обучение на служителите показват **необходимост от предприемане на допълнителни мерки за спазване на изискванията на Регламент (ЕС) № 1303/2013 и на Насоките на ЕК относно административния капацитет**, необходим на управляващите органи. **За периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2018 г. ръководителят на Управляващия орган е сменян седем пъти.**

С въведените от Управляващия орган правила, процедури и контроли с процедурния наръчник са създадени условия за събиране, анализ, оценка и докладване на информацията, необходима за мониторинга, оценката, управлението и контрола при изпълнение на неговите отговорности, както и осигуряване на пълна и надеждна информация в ИСУН 2020. При прецизиране на задълженията на структурните звена в системите за управление и контрол е необходимо да се предвиди интегриране в някои работни процедури на въведените функционалности на системата за управление и наблюдение ИСУН 2020.

Доразвиването на възможностите на ИСУН 2020 в посока използване на всички заложи функционалности ще улесни Управляващите органи и контролните органи при извършвания мониторинг на изпълнението на оперативната програма чрез съкращаване на необходимото време за извършване на определени процеси и подобряване на потребителския интерфейс и аналитичните функции на информационната система.

При управлението на риска са налице пропуски, свързани с идентифицирането на основните рискове за изпълнението и оценката на програмата. **От Управляващия орган на ОПОС 2014-2020 не са предприети достатъчни действия за използване на всички механизми за добро управление на риска от измами и осигуряване на прозрачност.**

В рамката за изпълнение за 2018 г. по приоритетните оси на ОПОС 2014-2020 са включени 19 показатели, които да се докладват на Европейската комисия. Анализът на изпълнението на програмата за първото шестмесечие на 2018 г., спрямо отчетените резултати към 31.12.2017 г. показва напредък по отношение изпълнението на финансовите индикатори на програмата в частта на договорирания средства по отделните приоритетни оси, като се запазва рискът от неизпълнение на етапните цели по отношение на сертифицираните средства, **въпреки** предприети коригиращи действия за корекции в оперативната програма.

В резултат на усилията на Управляващия орган през 2018 г. за ускоряване на процеса по сертифициране на разходите и предоговаряне на финансовия план по оперативната програма във връзка с прилагането на правилото за отмяна на бюджетни ангажименти, **рискът от загуба на средства по финансовия план за 2015 г. е прекратен**, а общият размер на потенциалната загуба на средства по Кохезионния фонд и по Европейския фонд за регионално развитие е сведен до 14 млн. евро.

В изпълнение на нормативно установените ангажименти за докладване на напредъка и анализ на изпълнението, от Управляващия орган са изготвени доклади и информации пред институции, ангажирани в процеса на управление на средствата от ЕС. **Тримесечните доклади по напредъка са непълни, като липсва информация за проекти, в които има проблеми, както и обяснения за породилите ги причини.** Затова възможността да бъдат използвани като инструментариум за предприемане на действия по управление на идентифицирани трудности за изпълнение на показателите, етапните и крайните цели по оперативната програма е много ограничена.

Установените при извършените проверки на място трудности при бенефициентите по проекти, финансирани по четири приоритетни оси на ОПОС 2014-2020, са свързани с:

- липсата на ликвидност и недостатъчен финансов ресурс за управление на проектите;
- недостатъчен административен капацитет при възлагане на процедурите за обществените поръчки.

Слабостите на Управляващия орган са свързани с:

- липсата на задължителни изисквания за провеждане на проверките на място при извършване на плащания;
- недостатъчен капацитет във връзка с администрирането на нередности;
- липсата на капацитет за изпълнение на процедури по Натура 2000.

Одобрените индикатори с проектните предложения на бенефициентите са насочени към постигане на общите показатели за изпълнение по съответните приоритетни оси, а усвояването на ресурса влияе за изпълнение на финансовите показатели по оперативната програма. Забавянето при изпълнението на голяма част от проверените проекти може да повлияе негативно върху изпълнението на показателите, свързани с етапните цели, както и по отношение на устойчивостта на резултатите от тези проекти.

Към края на м. март 2018 г. за текущата оценка на програмата не са разработени критерии и не е извършена промяна в плана за оценката. През април 2019 г. е сключен договор с избран изпълнител за обществена поръчка с предмет: „Извършване на оценки на изпълнението на оперативна програма „Околна среда 2014-2020“. Правила и процедури за преразглеждане и актуализиране на предварителната оценка на ОПОС 2014-2020, не са включени в процедурния наръчник.

Разработени са инвестиционни стратегии за финансови инструменти от страна на Фонд на фондовете по приоритетни оси 1 „Води“ и 2 „Отпадъци“. За периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2018 г. е подписано само едно финансово споразумение на Управляващия орган с Фонда на фондовете, по приоритетна ос 2 „Отпадъци“, на 10.01.2017 г. **Към 30.06.2018 г. все още няма избрани финансови посредници, които да предоставят финансови инструменти.**

Ефективност на изпълнение на Оперативна програма „Добро управление“ – ос 1 „Административно обслужване и е-управление“ за периода от 01.01.2017 г. до 30.06.2019 г.

Основният въпрос на одита е: Съществува ли риск за постигане целите на Приоритетна ос 1 „Административно обслужване и е-управление“ на Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020?

Одитирана институция е Администрацията на Министерския съвет, дирекция „Оперативна програма „Добро управление“, в качеството ѝ на Управляващ орган на оперативната програма.

През периода от 01.01.2017 г. до 30.06.2019 г. Управляващият орган на Оперативна програма „Добро управление“ 2014 - 2020 полага систематични усилия за непрекъснато повишаване на ефективността при изпълнение на приоритетна ос 1 „Административно обслужване и е-управление“ на оперативната програма. **Необходими са допълнителни усилия за преодоляване на забавянето при изпълнението на част от проектите, финансирани по приоритетната ос с цел прекратяване на риска от загуба на финансов ресурс до края на програмния период.** Управляващият орган на ОПДУ 2014-2020 създава условия и организация за ефективно управление и изпълнение на дейностите по проектите, насочени към изпълнение на националната политика в областта на административно обслужване и е-управление, финансирани по Приоритетна ос 1 „Административно обслужване и е-управление“ на ОПДУ 2014-2020. **Постигнато е обвързване на тематичната цел,⁷ инвестиционния приоритет⁸ и двете специфични цели⁹ по приоритетната ос с целите и приоритетите, заложи в националните стратегически и програмни документи, в съответствие с идентифицираните потребности от инвестиции в подобряване на административното обслужване, включително чрез електронно управление. Осигурено е съответствие на одобрените проекти по приоритетна ос 1 с целите и приоритетите на ОПДУ 2014-2020.**

Постигнато е своевременно обявяване на планираните в Индикативните годишни работни програми процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по приоритетна ос 1.

Осигурен е достатъчен административен капацитет на Управляващия орган и подпомагане на потенциалните бенефициенти за ефективно управление и изпълнение на проектите по приоритетната ос. С включената в годишните доклади информация, относно идентифицираните рискове и трудности при изпълнението на приоритетна ос 1 са създадени достатъчни условия за вземане на информирани управленски решения и предприемане на адекватни коригиращи действия.

Управляващият орган полага усилия за ефективно и ефикасно осъществяване на процеса по оценка на проектните предложения и изпълнение на сключените договори

⁷ Тематична цел 11 „Повишаване на институционалния капацитет на публичните органи и заинтересованите страни и допринасяне за ефективна публична администрация“

⁸ Инвестиционен приоритет 11i „Инвестиции в институционален капацитет и в ефикасността на публичните администрации и публичните услуги на национално, регионално и местно равнище с цел осъществяването на реформи и постигането на по-добро регулиране и добро управление“.

⁹ Специфична цел 1 „Намаляване на административната и регулаторна тежест за гражданите и бизнеса и въвеждане на принципите на "епизоди от живота" и "бизнес събития"; Специфична цел 2 “ Увеличаване на достъпните за гражданите и бизнеса услуги, предоставяни по електронен път“.

по приоритетна ос 1 „Административно обслужване и е-управление“ като разработва и актуализира правила и процедури в Наръчника за изпълнение на Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020, регламентиращи процесите по планиране, оценка, договаряне и изпълнение и оценява и договаря проектите на бенефициентите по приоритетната ос в законоустановените срокове.

Необходимо е да продължат усилията от Управляващия орган на ОПДУ 2014-2020 по отношение на:

- ефективното управление на риска от забавяне на изпълнението на дейностите и индикаторите по договорите/заповедите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ на бенефициентите по приоритетна ос 1 на оперативната програма, респективно на риска от забавянето на усвояването на средствата;
- подобряване на създадената контролна среда с цел постигане на съответствие с нормативните изисквания при регламентирането на правилата и процедурите за осъществяване на мониторинг на изпълнението в областта на изпълнението на проверките на място и администрирането на сигналите за нередности;
- повишаване на ефективността при извършване на проверките на място чрез изпълнение на утвърдените правила и процедури и обхващане на всички приключени проекти за гарантиране изпълнението целите на финансираните проекти, специфичните цели на приоритетната ос и на оперативната програма.

Ефективност на планирането и договарянето на средствата по приоритетна ос 1 „Устойчиво и интегрирано градско развитие“ на Оперативна програма „Региони в растеж“ за периода от 01.07.2015 г. до 31.12.2018 г.

Основният въпрос на одита е: Ефективни ли са дейностите на планиране и договаряне на Приоритетна ос1 „Устойчиво и интегрирано градско развитие“ на Оперативна програма „Региони в растеж“ (ОПРР) 2014-2020?

Одитирани са Министерството на регионалното развитие и благоустройството – Управляващия орган на ОПРР 2014-2020.

Създадени са подходящи механизми за планиране и договаряне, които се изразяват в определяне на ред, организация и отговорности на участниците в процедурите. **Утвърдените процедури за планиране и договаряне са предпоставка за добро управление и контрол.** С утвърдения процедурен наръчник и системи за управление и контрол са определени ясни правила и отговорности за планиране на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, включително по Приоритетна ос 1 „Устойчиво и интегрирано градско развитие“ на ОПРР 2014-2020, което позволява планирането да е съобразно проектната готовност на Управляващия орган и бенефициерите и дава възможност за своевременно предприемане на действия за актуализация на индикативната годишна работна програма, с цел недопускане загуба на

финансов ресурс и постигане на целите, при спазване на принципите за публичност и прозрачност.

Със създадената организация за работа на Междинните звена и работни групи в общините-бенефициери, утвърдените от Управляващия орган на ОПРР 2014-2020 насоки за кандидатстване и техните изменения, както и с утвърдените от министъра на регионалното развитие и благоустройството Методически насоки за разработване и прилагане на Интегриран план за градско възстановяване и развитие (ИПГВР), **се осигуряват адекватни условия за подаване на навременни и качествени проектни предложения** за кандидатстване за безвъзмездна финансова помощ по приоритетната ос.

Механизмът за оценка на проектите предложения от междинните звена и от УО, процедурите и правилата по оценка и договаряне гарантират одобряването на проектни предложения, с които се осигурява изпълнението на целите на Инвестиционните програми на общините-бенефициери.

Допуснато е забавяне на оценките на проектни предложения в някои общини над допустимия тримесечен срок, като в някои случаи забавата е над две години. Това води до риск от ненавремено договаряне на средствата за безвъзмездна финансова помощ по приоритетната ос и до риск от непостигане на специфичните цели. **Управляващият орган на Оперативна програма „Региони в растеж“ полага усилия за преодоляване на закъснението при договаряне на проектите**, включени в инвестиционните програми на общините-бенефициери, както и предизвикателствата, свързани с осъществяването на ефективен контрол при децентрализирането на управлението на средствата по приоритетната ос.

Средният относителен дял на проектите, включени в Инвестиционните програми на общини-бенефициери, за които е договорена безвъзмездна финансова помощ е 76 на сто, но **изпълнението на дейностите по сключените договори възлиза само на 31 на сто от сключените договори, а реално изплатените средства формират едва 14 на сто от договорения финансов ресурс** по приоритетната ос.

Констатираните слабости в оценителния процес създават рискове при осъществяване дейностите на Междинните звена и Управляващия орган, които водят до закъснение в изпълнение на Инвестиционните програми на някои общини. В тази връзка следва да се положат допълнителни усилия за оптимизиране на дейностите по оценка на проектите предложения и контрола за тяхното изпълнение.

Изпълнение на процедура по ОПРЧР 2014 – 2020 на директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по BG05M9OP001-2.003 „Приеми ме 2015“ за периода от 2015 г. до 2018 г.

Основният въпрос на одита е: Ефективно ли се изпълнява процедура BG05M9OP001-2.003 „Приеми ме 2015“?

Одитирани са Министерството на труда и социалната политика и Агенцията за социално подпомагане (АСП).

Въпреки постигнатите индикатори за резултат преди крайния срок на проекта и очакваното изпълнение на финансовите индикатори по него, необходими са допълнителни усилия за осигуряване на:

- планиране на дейностите, свързани с извършване на посещения на място от социалните работници от Областните екипи по приемна грижа, координаторите по организация и управление и координаторите по мониторинг на качеството в Националния екип по организация и управление;
- равномерна натовареност на координаторите по организация и управление и координаторите по мониторинг на качеството на приемната грижа, както и на социалните работници;
- разработени процедури, допълнителни указания, инструкции, заповеди или други вътрешни актове, свързани с качествено предоставяне на услугата;
- ефективен контрол от страна на координаторите по организация и управление, координаторите по мониторинг на качеството при изпълнение на дейностите по проекта;
- подобряване на взаимодействието и комуникацията с отделите „Закрила на детето“ в дирекциите „Социално подпомагане“;
- достатъчно и съпоставима във времето статистическа и аналитична информация за изпълнението на нормативно определените функции и дейности, осъществявани от АСП по проекта;
- актуализиране на Методиката за условията и начина на предоставяне на социалната услуга „приемна грижа“ в страната.

През периода от 01.12.2015 г. до 31.12.2018 г. от АСП са създадени условия и организация за изпълнение на дейностите, като са сформирани „Национален екип за организация и управление“ и „екипи за управление на проекта“ на общинско/областно ниво. В голяма част от общините е извършвана промяна в състава на екипите за управление на проекта, което създава риск за ефективното му изпълнение.

В края на 2018 г. в проекта са включени повече от половината общини в България. С тях са сключени Споразумения за партньорство, с които са разпределени задълженията за изпълнение на проектните дейности между конкретния бенефициент и съответната община.

От АСП са предприети необходимите действия за включване в Консултативния експертен съвет на представители на всички заинтересовани страни, като са включени и представители от неправителствени организации, свързани с дейности по закрила на децата.

От АСП е извършено планиране на потребностите от развитие на социалната услуга „приемна грижа“ на национално, областно и общинско ниво. Изготвен е План за развитието на приемната грижа за периода от 2016 г. до 2017 г. За общините партньори по проекта са определени конкретни показатели, свързани с броя на утвърдените приемни семейства, и броя на приемните семейства с настанени в тях деца, както и необходимия брой социални работници, съгласно утвърдения стандарт за натовареност на един социален работник.

За актуализиране на Плана за развитие на приемната грижа не са разработени адекватни анализи и в резултат **в актуализирания план не са приложени конкретни показатели и не може да се определи реалната потребност от предоставяне на социалната услуга „приемна грижа“** на национално, областно и общинско ниво.

За предоставяне на услугата „приемна грижа“ по проекта, от общините партньори са сформирани екипи по приемна грижа, които предоставят всички дейности, съгласно Методиката за условията и начина на предоставяне на услугата, насочени към приемните родители, семействата на близки и роднини, както и кандидатите за приемни семейства. При сформирание на Комисия за избор на екип по приемна грижа, от някои кметове на общини **не са спазени изискванията по процедурата за включване на определени специалисти, което води до риск от избор на социални работници от експерти без нужната квалификация.**

Поради липсата на кандидати са назначени социални работници, които не отговарят на изискванията по проекта за заемане на длъжността, а в част от екипите по приемна грижа социалните работници отговорят за по-голям брой приемни семейства, отколкото в утвърдения стандарт за натовареност. Това създава риск от неефективен контрол върху качеството на предоставяната услуга „приемна грижа“.

Налице е несъответствие в данните за броя на децата, настанени в приемни семейства при стартиране на проекта, което показва **пропуски в системата за наблюдение и отчитане на стойностите по наблюдаваните индикатори**, а за наблюдението и отчитането на специфичните цели при стартиране на проекта не са определени конкретни показатели. За част от специфичните групи деца в риск липсва обобщена и систематизирана информация в бенефициента по проекта.

Дейностите по проекта, свързани с обучението и супервизията на социалните работници от екипите по приемна грижа, членовете на Комисиите по приемна грижа и социалните работници от Регионалните дирекции „Социално подпомагане“ стартират от втори етап на проекта (от 01.11.2016 г.), а в някои общини партньори и със закъснение до една година след това, което води до невъзможност за изпълнение на предвидените обучения. **В голяма част от общините не са утвърдени план-графици за провеждане на обученията и супервизиите, което е в неизпълнение на изискванията на проекта, затруднява проследяването на изпълнението и отчитането на дейностите и пречат за осигуряване на достатъчен капацитет.** Контролът от бенефициента относно спазването от общините партньори по проекта на изискванията на Методиката за извършването на атестация на служителите, назначени по процедура „Приеми ме 2015“, е неефективен. В АСП не е налична достатъчно информация за проследяване на постигането на всички цели по проекта по отношение на качеството на предоставяната услуга, оценката относно ефекта от проведените обучения, както и информация, свързана с проучването на мнението на децата и възрастните за въведената „Система за сигнали и жалби“.

За проследяване спазването на утвърдените процедури и качеството на предоставяната услуга „приемна грижа“ по проекта, от АСП е сформирани екип от координатори по мониторинг на качеството в Националния екип по организация и управление. **Независимо от положените усилия, липсват достатъчно данни за**

постигането на равномерно разпределение на обектите за наблюдение от отделните координатори по мониторинг при извършване на текущ мониторинг чрез проследяване на предоставяната приемна грижа за децата, настанени в приемни семейства и проследяването на информационните карти, изготвени от социалните работници за всяко настанено дете. Разработваните от координаторите по мониторинг месечни и тримесечни доклади за осъществения текущ мониторинг на качеството на услугата „приемна грижа“ са представяни на ръководителя на проекта със значително закъснение. Докладите са с различно съдържание и форма, като в част от тях не са включени данни по основните параметри, наблюдавани по проекта. В резултат АСП не разполага с обобщена актуална информация за развитието на услугата „приемна грижа“ и нейното качество.

Основен проблем е неефективното взаимодействие и липса на сътрудничество и съвместно координирани действия между социалните работници от отдел „Закрила на детето“ в дирекциите „Социално подпомагане“ и социалните работници от Областните екипи по приемна грижа по проекта, особено при обмена на информация и документи за децата.

За извършвания от координаторите по мониторинг на качеството, периодичен мониторинг чрез посещения на място, не са изготвени графици, което не дава възможност за адекватно разпределение на времевия и човешки ресурс и е в неизпълнение на изискванията по проекта. **Броят на извършените от координаторите по мониторинг посещения на място в Областните екипи по приемна грижа през периода намалява и варира от 24 на сто през 2017 г. до 11 на сто през 2018 г. от всички общини партньори по проекта.** В три области на страната не е извършено нито едно посещение през целия период. **Броят на посетените приемни семейства при извършените посещения на място също е незначителен.**

Поради липсата на изрични указания от Националния екип по организация и управление относно съдържанието и организацията на документите в досиетата на приемното семейство и децата, настанени в приемни семейства по проекта, както и поради неефективната комуникация и взаимодействие между социалните работници от областните екипи по приемна грижа и социалните работници от отдел „Закрила на детето“, **в досиетата на приемните семейства по проекта липсват графици за посещение и наблюдение на детето, в нарушение на изискванията на Методиката за условията и начина на предоставяне на социалната услуга „приемна грижа“.** Основната причина за това е недостатъчно ефективния контрол от страна на координаторите по мониторинг на качеството в Националния екип по организация и управление.

В Методиката за условията и начина за предоставяне на социалната услуга приемна грижа няма определен срок за изпълнение на дадените препоръки към приемните семейства, а в Наредбата за критериите и стандартите за социални услуги за деца е посочено, че се определя „подходящ срок“. Затова **не може да се оцени доколко е адекватен определеният срок за предприемане на действия и доколко се гарантира**

сигурността и безопасността на детето, настанено в приемно семейство, което нарушава договора по проекта.

В АСП липсва обобщена и систематизирана информация за броя на прекратените договори за отглеждане и за настаняване на дете с приемни семейства по мотиви и основания за прекратяване, включително и по вина на приемното семейство.

Съгласно изискванията на договора по проекта и Методиката за условията и начина на предоставяне на социалната услуга „приемна грижа“, от общините партньори по проекта са изградени „Системи за сигнали и жалби“, които обаче не съответстват на всички изисквания, заложи в Наредбата за критериите и стандартите за социални услуги за деца и Методиката. Основната причина за това е липсата на ефективен контрол от страна на Националния екип по организация и управление. Липсата на досиета на постъпилите в съответната община жалби или сигнали по проекта, не позволява по безспорен начин да се оцени спазването и ефективността на процедурите, свързани с разглеждането им от сформираните в общините Комисии за разглеждане на жалби и сигнали.

За периода до 31.12.2018 г. подадените от бенефициента авансово и междинни искания за плащане са верифицирани от Управляващия орган на ОПРЧР 2014-2020 в нормативно определените срокове. Чрез ИСУН 2020, от Управляващия орган регулярно са предоставени на Сертифициращия орган доклади за сертификация и декларация за допустимите разходи с включени всички верифицирани разходи по проекта, като **за периода не са налагани финансови корекции и не са регистрирани нередности.**

4.2. Обобщени изводи от одити на изпълнението

Заедно с добрите резултати в отделни области, доближаващи България до добрите европейски практики, през 2020 г. са идентифицирани и отклонения от принципите за добро финансово управление. Голяма част от слабостите, негативни практики и причините за тях при извършените одити на изпълнението са идентифицирани и в предходните три години.

Сред съществените слабости са:

- Неясно формулирани стратегически цели и приоритети;
- Липсващи или неподходящо определени критерии и показатели;
- Липса на цели и базови стойности;
- Непостигнати критерии и показатели;
- Забавено изпълнение и многократно отлагане на срокове;
- Липса на създадени вътрешни правила и/или несъответствие на вътрешни правила с нормативни изисквания;
- Неефективно функциониращи системи за вътрешен контрол;
- Непоследователност и несистематичност при управление на ключови процеси и дейности.

- Основните и често срещани причини за посочените отклонения са свързани с:
- Неефективна организация и контрол върху изпълнението на процесите и дейностите;
 - Пропуски при уреждането на обществените отношения с нормативни актове;
 - Недостатъчен административен капацитет за ефективно изпълнение;
 - Недобра координация между отговорни институции;
 - Чести структурни и кадрови промени.

5. РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗВЪРШЕНИТЕ СПЕЦИФИЧНИ ОДИТИ

Специфични одити са одитите, извършвани при условията и по реда на специален закон. Те могат да бъдат комбинирани одити, които съчетават подходите за извършване на финансов одит, одит за съответствие и одит на изпълнение.

През 2020 г. с решения на Сметната палата са приети 9 одитни доклада за извършени специфични одити, в т.ч. одити на:

- ✓ отчетите за изпълнението на държавния бюджет на Република България, бюджетите на държавното обществено осигуряване (ДОО) и Националната здравноосигурителна каса (НЗОК);
- ✓ бюджетните разходи на Българската народна банка (БНБ) и тяхното управление;
- ✓ дейността и управлението на държавно предприятие;
- ✓ осъществявания контрол по сключването и изпълнението на концесионни договори;
- ✓ финансирането, свързано с предизборната кампания на участниците в избори

В резултат от извършените одити на ръководството на одитираните организации са дадени конструктивни препоръки, които са насочени към преодоляване на причините, довели до констатираните несъответствия и към подобряване на одитираните дейности и процеси.

5.1. Изводи от приключените през периода специфични одити

5.1.1. Одити на отчети за изпълнението на бюджети и бюджетни разходи

Одит на отчета за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2019 г.



Направено е заключение, че отчетът за изпълнението на държавния бюджет за 2019 г. е в съответствие с изискванията на Закона за публичните финанси, на действащите през одитирания период вътрешни актове и дадените от министъра на финансите указания.

Изпълнението на планираните със Закона за държавния бюджет на РБ (ЗДБРБ) за 2019 г. приходи, помощи и дарения е 101,2 на сто, което се дължи на **преизпълнение на планираните данъчни приходи.**

Не е установено превишение на уточнения план на максималния размер на ангажиментите за разходи, поети през 2019 г. Максималният размер на новите задължения за разходи, натрупани през 2019 г. спрямо уточнения план, е превишен от три първостепенни разпоредители с бюджет (ПРБ) по ДБ, с което **не е спазена бюджетната дисциплина.**

В отчета за изпълнение на държавния бюджет на РБ за 2019 г. отразените разходи, бюджетни взаимоотношения (нето) и вноска в общия бюджет на Европейския съюз са изпълнени на 96,4 на сто от приетите със ЗДБРБ за 2019 г.

Бюджетното салдо за 2019 г. е отрицателно и е с 1 314 372,5 хил. лв. по-малко от заложеното в ЗДБРБ за 2019 г.

Допуснато е **превишение на извършените разходи за персонал спрямо уточнения план от един ПРБ по ДБ**, в несъответствие със ЗДБРБ за 2019 г., е което е нарушена бюджетната дисциплина. Приложените форми на финансови обосновки към предложенията от ПРБ по ДБ за одобряване на допълнителни разходи/трансфери, включени в одитните извадки, са в съответствие с приложимите изисквания.

Отчетени са с 11,1 на сто повече приходи и 14,4 на сто повече разходи спрямо предходната година и е реализиран **дефицит по Консолидираната фискална програма за 2019 г. в размер на 1 152 442,4 хил. лв.**

Състоянието на системите за финансово управление и контрол при управлението и контрола на процесите по изготвяне и представяне на отчета за изпълнението на държавния бюджет е добро. **Функционират ефективни контролни механизми и процедури за текущо наблюдение на съставянето, изпълнението и отчитането на държавния бюджет.**

Определеният годишен размер на **субсидията за политически партии и коалиции е в съответствие с изискванията на Закона за политическите партии (ЗПП)**, тъй като формирането ѝ е въз основа на броя действителни гласове, получени от всяка партия и коалиция. Отпуснатата за периода от 26.05.2016 г. до 25.06.2019 г. годишна субсидия е преизчислена и частично възстановена по ЦБ от политически партии и от партиите от състава на съответните коалиции на основание на ЗПП. Контролните дейности осигуряват съответствие на дейността с изискванията на правната рамка.

Одит на отчета за изпълнението на държавното обществено осигуряване за 2019 г.

Отчетът за изпълнението на бюджета на държавното обществено осигуряване за 2019 г. е изготвен, утвърден и представен в Сметната палата и в Народното събрание при **спазване на законовите процедури и срокове**. Структурата и съдържанието на отчета отговарят на изискванията на Закона за бюджета на ДОО за 2019 г. и Кодекса за социално осигуряване. Посочените в отчета получени **трансфери, разходи и предоставени трансфери**, непредвидени в Закона за бюджета на ДОО за 2019 г., са в съответствие с **действащото законодателство**.

Установено е **преизпълнение на осигурителните приходи с 1,2 на сто**, дължащо се на по-висок брой на осигурените лица, по-висок размер на осигурителния доход и събраните повече приходи от осигурителни вноски.

Общите разходи по бюджета на ДОО са по-малко спрямо планираните с 0,8 на сто, което се дължи основно на направените по-малко разходи за пенсии.

През 2019 г. е **намаляваща**, спрямо предходните две години, **тенденцията по отношение на участието на държавата във финансирането на част от осигурителните разходи**, което е за сметка на държавния бюджет.

В отчета за изпълнението на бюджета на ДОО е **отчетен излишък в размер на 5 664,9 хил. лв.**, като за 2019 г. не е планиран дефицит (излишък) по бюджета на ДОО.

Въведените с вътрешните правила контроли са ефективни и са прилагани последователно през целия одитиран период, което предполага предотвратяване на несъответствия в изследваните процеси. **Системата за финансовото управление и контрол е осигурила съответствие на изследваните процеси с изискванията на правната рамка.**

Одит на отчета за изпълнението на бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г.

Отчетът за изпълнението на бюджета на НЗОК за 2019 г. е **изготвен при спазване на структурата и показателите на Закона за бюджета на НЗОК (ЗБНЗОК) за 2019 г.** Отразените в отчета приходи, разходи и трансфери съответстват на нормативно определените в Закона за здравното осигуряване (ЗЗО).

Отчетът за изпълнение на бюджета на НЗОК за 2019 г. е одобрен от Надзорния съвет на НЗОК и е представен в Сметната палата в съответствие с изискванията на приложимата правна рамка. Не е спазено изискването на чл. 30, ал. 1 от ЗЗО за внасянето на отчета за 2019 г. от управителя на НЗОК чрез министъра на здравеопазването и Министерски съвет в Народното събрание не по-късно от 30.06.2020 г.

Отчетените приходи и трансфери са с 2,25 на сто повече от заложеното в ЗБНЗОК за 2019 г.

Установено е, че **приходите от здравноосигурителни вноски са с 2,89 на сто повече от планираните** за 2019 г., като преизпълнението е разпределено за здравноосигурителните плащания за медицинска помощ, оказана в съответствие с правилата за координацията на системите за социална сигурност.

Отчетените разходи и трансфери са с 1,9 на сто повече от предвидените в ЗБНЗОК за 2019 г.

Средствата от резерва по бюджета на НЗОК в размер на 127 105 хил. лв., са **разходвани за здравноосигурителни плащания в съответствие с нормативните изисквания.**

Приетият бюджет на НЗОК за 2019 г. е с отрицателно бюджетно салдо в размер на 50 400 хил. лв. В края на годината е **отчетено отрицателно бюджетно салдо в размер на 37 036 хил. лв.**

През одитирания период **състоянието на системите за финансово управление и контрол в изследваната област е добро, с изключение на дейността по представяне на отчета за изпълнение на бюджета на НЗОК за 2019 г.**, където контролните процедури не са осигурили съответствие с изискванията на правната рамка.

Одит на бюджетните разходи на Българска народна банка и тяхното управление за 2019 г.

В резултат на извършения одит е направено заключение, че в областите на изследване: **управление на процесите по планиране, извършване и отчитане на бюджетните разходи на БНБ и управление на процеса по възлагане на обществени поръчки**, е установено съответствие във всички съществени аспекти.

Планирането на бюджетните разходи и приемането на бюджета на БНБ за 2019 г. е извършено в съответствие с изискванията на чл. 48, ал. 1 и чл. 50 от Закона за БНБ (ЗБНБ) и Вътрешните правила за изготвяне, изпълнение и отчитане на бюджета на БНБ.

Средствата за издръжка на БНБ и за инвестиции не са усвоени в пълния планиран обем. **Отчетеното изпълнение на разходите за издръжка е 87,8 на сто от утвърдения бюджет, а на тези за инвестиции – 23 на сто.**

Корекциите в стойността на разходните показатели по бюджета на БНБ за 2019 г. са извършени в съответствие с изискванията на Вътрешните правила за изготвяне, изпълнение и отчитане на бюджета на БНБ.

Разходите на БНБ за 2019 г. са законосъобразни и документално обосновани и са извършени в рамките на утвърдените стойностни лимити на отделните разходни показатели, определени в бюджета на БНБ за 2019 г.

Управлението на **процеса по възлагане на обществени поръчки** през одитирания период е в съответствие с нормативния ред и вътрешните правила.

5.1.2. Одити на търговски дружества, държавни предприятия и концесии

Одит на ефективността на контрола по изпълнението на концесионните договори за добив на подземни богатства в Министерството на енергетиката за периода от 2017 г. до 2018 г.

Основният въпрос, който е изследван при одита е: Ефективен ли е контролът по изпълнението на концесионните договори за добив на подземни богатства в Министерството на енергетиката (МЕ).

Заключението на одита е, че осъщественият от МЕ контрол върху изпълнението на концесионните договори за добив на подземни богатства не е достатъчно ефективен.

Създадените условия не осигуряват извършване на ефективен контрол по изпълнението на концесионните договори, тъй като в утвърдените вътрешни правила, регламентиращи извършването на контрол по изпълнението на концесионни договори **не са разписани изискванията относно:**

- минималното съдържание на констативните протоколи от извършени проверки по документи и проверки на място;
- процедура за извършване на контрол по изпълнението на годишните работни проекти;
- процедури за осъществяването на контрол по изпълнението на инвестиционните, социалните и екологичните програми;
- конкретните контроли действия, които следва да извършват длъжностните лица при проверките по документи и при проверките на място;
- контролни действия на длъжностните лица върху начина на определяне на размера на дължимото концесионно възнаграждение и тяхното документирание;
- процедури за осъществяване на контрол по сигнали;
- процедури за извършване на контрол по изпълнението на препоръките дадени въз основа на извършени проверки по постъпили в МЕ сигнали.

Установено е още, че отделът в дирекцията, осъществяващ контрол по изпълнението на концесионните договори работи в непълен състав, което се отразява на натовареността на служителите. **Не е извършен анализ на необходимостта от човешки ресурси и тяхната натовареност**, както и не е извършен анализ и на потребностите на служителите от материални ресурси за извършване на проверки на място, с което също не са създадени условия за извършване на ефективен контрол.

Осъщественият контрол върху изпълнението на концесионните договори за добив на подземни богатства не е достатъчно ефективен, поради редица причини:

- контролът независимо от мястото на неговото извършване е предимно документален и се основава на данните предоставени от концесионерите;
- резултатите от проверките съдържат информация за изпълнението на част от условията за осъществяване на концесиите и част от задълженията на концесионерите по концесионните договори;
- не е документиран контрол върху отчетените от концесионерите разходи във връзка с изпълнението на инвестиционните, екологичните и социалните програми;
- не е упражнено правото от МЕ да контролира изпълнението на задълженията на концесионерите, чрез вземане на проби от всяка продукция, резултат от експлоатацията на находищата, както и чрез извършване на маркшайдерски измервания;
- липса или несвоевременно докладване на резултатите от текущия контрол;
- не са докладвани текущо на министъра на енергетиката взетите решения на заседанията на комисиите за контрол във връзка с осъществения контрол;
- сравнително ниската степен на събираемост на публичните вземания практически намалява ефекта от контролната дейност, тъй като част от санкциите не се реализират;
- не е представяна или е представяна несвоевременна информация за изпълнението на концесионните договори в Националния концесионен регистър за

голяма част от договорите, с което е затруднен публичния достъп до актуални данни и не е осигурена прозрачност на изпълнението на концесионните договори в МЕ;

- не е създадена и не се поддържа електронна система, която да осигурява проследимост на изпълнението на паричните и непаричните задължения по отделните концесионни договори, както и систематизиране на информацията по отделни критерии.

Одит на Държавно предприятие „Български спортен тотализатор“ (ДП БСТ) за периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2018 г.

Основният въпрос на одита е: „Ефективна и ефикасна ли е дейността на ДП БСТ за осигуряване на средства за развитие на спорта в Република България?“.

В резултат на одита е достигнато до заключение, че през одитирания период **дейността на ДП БСТ не е достатъчно ефективна и ефикасна**, което основно се дължи на конкуренцията от страна на частни организатори на хазартни игри, които имат нормативно обусловени пазарни предимства пред държавното предприятие.

В резултат на изпълнението на одита е установено, че са необходими **допълнителни усилия**, насочени към:

- **прецизиране на правната рамка** (включително за: разнообразяване предназначението на набраните средства от ДП БСТ; осигуряване на публичност на събраните залози и платените държавни такси по Закона за хазарта (ЗХ);

- създаване на условия за финансова стабилност на предприятието; издаване на наредбата по чл. 14, ал. 5 от ЗХ; регламентиране на реда за финансиране на спонсорства и дарения);

- **подобряване на процесите по планиране и мониторинг на изпълнението** в ДП БСТ (включително интегриране в счетоводната система на плановите показатели на регионалните дирекции и своевременно анализиране и преодоляване на причините, довели до неизпълнението им);

- **осигуряване на публичност, прозрачност, ефикасност и икономичност на договорите на ДП БСТ за предоставяне на програмно време и телевизионно предаване;**

- акцентиране върху **благородната кауза** на предприятието при популяризиране на игрите и осигуряване на публичност на дейността на ДП БСТ по предоставяне на средства за **спонсорства и дарения**.

- своевременно извършване на **промяна на цената на залозите**.

5.1.3. Одити на политическите партии, коалиции от партии и инициативни комитети

Одит за съответствие на декларираните приходи и извършените разходи във връзка с предизборната кампания на участниците в изборите за членове на Европейския парламент от Република България, проведени на 26.05.2019 г.

Всички одитирани участници в изборите са спазили срока, регламентиран в Изборния кодекс (ИК), за представяне пред Сметната палата на отчет за приходите, разходите и поетите задължения за плащане във връзка с предизборната кампания. Представените отчети са изготвени по образца, утвърден от Сметната палата, в съответствие с изискванията на чл. 172, ал. 4 от ИК. Към отчетите са приложени всички изискуеми документи, съгласно чл. 172, ал. 1 и ал. 3 от ИК.

От една политическа партия, четири коалиции от партии и три инициативни комитета са нарушени законовите изисквания за представяне по време на предизборната кампания пред Сметната палата на информацията за възникнали факти и обстоятелства за публикуване в Единния регистър по Изборния кодекс (ЕРИК).

Спазени са законовите изисквания относно източниците на финансиране на предизборните кампании от одитираните участници в изборите, **с изключение на една коалиция от партии**, в полза на която от юридическо лице са предоставени безвъзмездни услуги.

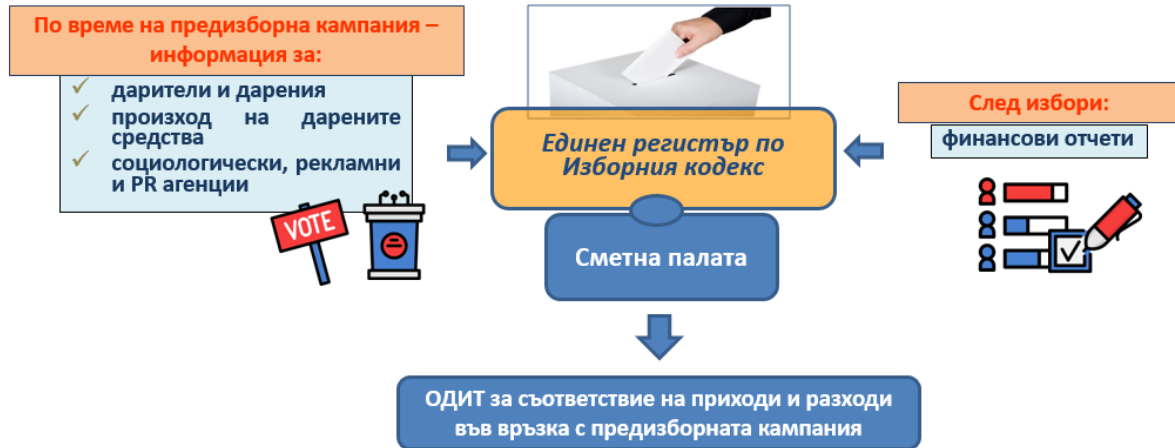
Установени са неотчетени разходи от две партии и една коалиция от партии в общ размер на 128 984 лв. и неотчетени приходи от две партии и две коалиции от партии в общ размер на 16 077 лв. От една партия в отчета за приходите, разходите и поетите задължения за плащане са отчетени по-малко приходи спрямо реално получените, поради техническа грешка.

Към датата на извършване на одита, една партия и една коалиция от партии имат неразплатени задължения към доставчици на стоки и услуги в общ размер на 3 712 лв.

Изискването за финансиране на приходите и разходите, свързани с предизборната кампания, в размер над 1 000 лв., **да се извършва по банков път, е нарушено от една политическа партия и една коалиция от партии.**

Одитираните политически партии, коалиции от партии и инициативни комитети са **спазили законното изискване за общия размер на финансирането на предизборната кампания.**

КОНТРОЛ НА ФИНАНСИРАНЕТО НА ИЗБОРИТЕ



Одит за съответствие на декларираните приходи и извършените разходи във връзка с предизборната кампания за изборите за общински съветници и кметове, проведени през 2019 г. – политически партии и коалиции от партии

От всички одитирани политически партии и коалиции от партии е спазен регламентирания в ИК срок за представяне пред Сметната палата на отчет за приходите, разходите и поетите задължения за плащане във връзка с предизборната кампания. Представените отчети са изготвени по образеца, утвърден от Сметната палата, в съответствие с изискванията на чл. 172, ал. 4 от ИК, и към тях са приложени всички изискуеми документи, съгласно чл. 172, ал. 1 и ал. 3 от ИК.

От три политически партии и четири коалиции от партии са нарушени законовите изисквания за представяне по време на предизборната кампания пред Сметната палата на информацията за възникнали факти и обстоятелства за публикуване в ЕРИК.

Спазени са законовите изисквания за набиране на приходи за предизборните кампании от всички одитирани участници в изборите.

От една коалиция от партии са набрани средства за финансиране на предизборната кампания и след приключването ѝ, в несъответствие с ИК.

Установени са неотчетени разходи от десет партии и две коалиции от партии в общ размер на 22 205 лв. и неотчетени приходи от осем партии и пет коалиции от партии в общ размер на 16 403 лв.

Към датата на извършване на одита, четири политически партии и две коалиции от партии имат неразплатени задължения към доставчици на стоки и услуги в общ размер на 32 277 лв.

Изискването за финансиране на приходите и разходите, свързани с предизборната кампания, в размер над 1 000 лв., да се извършва по банков път, е нарушено от две политически партии и една коалиция от партии.

От одитираните участници в изборите е спазено законовото изискване за общия размер на финансирането на предизборната кампания.

Одит за съответствие на декларираните приходи и извършените разходи във връзка с предизборната кампания за изборите за общински съветници и кметове, проведени през 2019 г. – местни коалиции и инициативни комитети

Срокът, регламентиран в ИК, за представяне пред Сметната палата на отчет за приходите, разходите и поетите задължения за плащане във връзка с предизборната кампания е спазен от одитираните участници в изборите, с изключение на един инициативен комитет, чийто отчет е представен със закъснение. От една местна коалиция не е изпълнено изискването на ИК за прилагане на извлечение от банковата сметка, предназначена за обслужване на предизборната кампания, към отчета за приходите, разходите и поетите задължения за плащане, а от други две местни коалиции не са представени в Сметната палата декларации за произход на дарени средства.

От 14 инициативни комитети и 38 местни коалиции са нарушени законовите изисквания за представяне на информация по време на предизборната кампания пред Сметната палата за възникнали факти и обстоятелства за публикуване в ЕРИК.

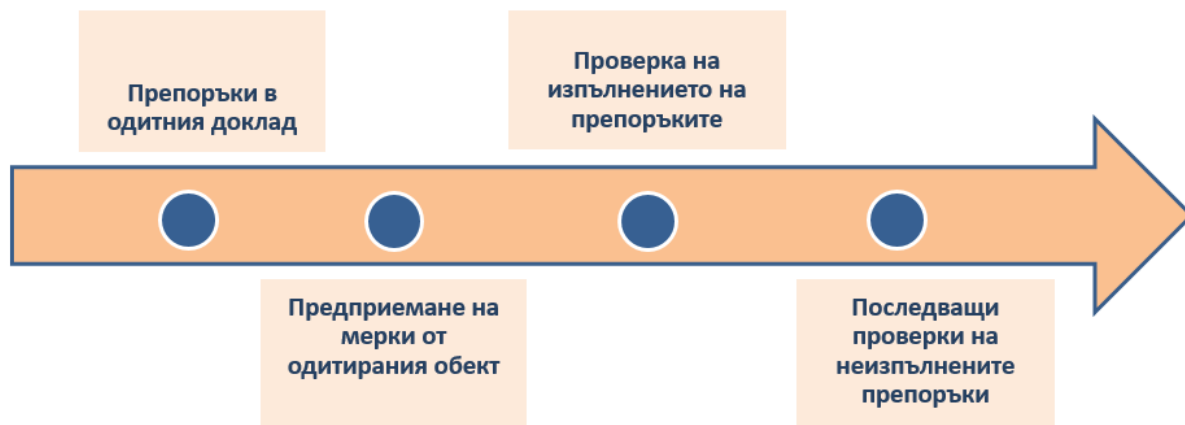
Спазени са законовите изисквания относно източниците на финансиране на предизборните кампании от всички одитирани участници в изборите.

Установено е несъответствие между декларираните от одитираните участници в изборите приходи и установените при одита, както и между отчетения общ размер на финансиране на предизборната кампания и установения при проверката, съответно с 22 007 лв. и 23 572 лв.

От пет местни коалиции е нарушено изискването за финансиране на приходите и разходите, свързани с предизборната кампания, в размер над 1 000 лв., да се извършва по банков път.

Одитираните участници в изборите са спазили законовото изискване за общия размер на финансирането на предизборната кампания, с изключение на един инициативен комитет.

6. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРЕПОРЪКИТЕ ОТ ОДИТИТЕ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА



През 2020 г. са извършени самостоятелни проверки за изпълнението на препоръките, дадени по 43 одитни доклада (37 през 2019 г.), като три от проверките са повторно извършени (одити на: ПУДООС, концесионните договори в Министерство на околната среда и водите и "БДЖ-Товарни превози" ЕООД). Проверките са извършени в 46 одитирани организации.

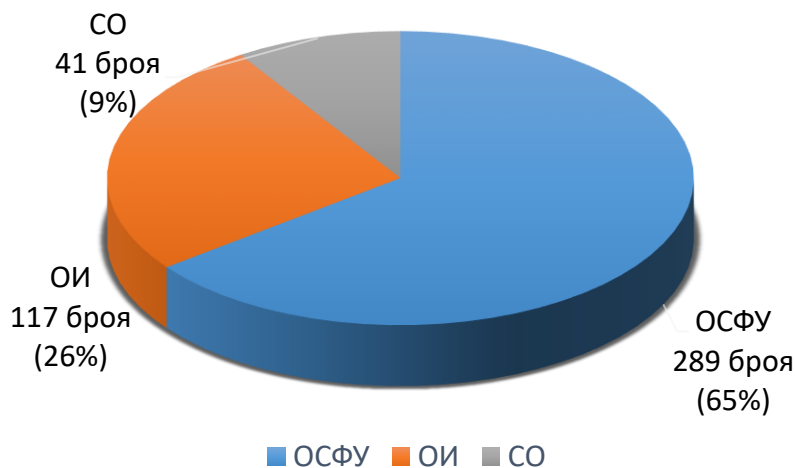
№ по ред	ПОКАЗАТЕЛ	2016 г.		2017 г.		2018 г.		2019 г.		2020 г.	
1.	Брой извършени проверки	26		53		43		37		43	
2.	Общ бр. дадени препоръки	180		514		579		315		447	
3.	Изпълнени препоръки – брой/%	102	57%	307	60%	381	66%	232	74%	308	69%
4.	Неизпълнени препоръки – брой/%	22	12%	74	14%	57	10%	30	10%	55	12%
5.	Частично изпълнени препоръки-брой/%	21	12%	57	11%	62	11%	16	5%	34	8%
6.	В процес на изпълнение - брой/%	31	17%	67	13%	72	12%	32	10%	45	10%
7.	Не подлежат на изпълнение - брой/%	4	2%	9	2%	7	1%	5	2%	5	1%
8.	Сезирани органи - брой	12		32		20		15		15	
9.	Получен отговор от сезирания орган	0		1		1		5		0	

Както и през предходната 2019 г. най-много са проверките за изпълнение на препоръките, дадени при извършени одити за съответствие при финансовото

управление – 29. От Дирекция „Одити на изпълнението“ са извършени седем проверки за последващ контрол. Дирекция „Специфични одити“ е извършила седем проверки, в т.ч. три – повторни.

Проверено е изпълнението на 447 бр. препоръки, в т.ч. 376 препоръки и 71 подпрепоръки. Разпределението на проверените препоръки по видове одити е представено на следната графика:

Дадени препоръки по видове одити



Увеличението на общия брой на препоръките и подпрепоръките през 2020 г. (447 бр.) в сравнение с 2019 г. (315 броя) е в резултат както на това, че през 2020 г. е проверено изпълнението на дадените препоръки по по-голям брой одитни доклади (37 за 2019 г.; 43 – за 2020 г.); така и на това, че три от одитните доклада съдържат резултатите от изпълнението на хоризонтални одити, в обхвата на които са анализирани и оценени действията на повече от една одитирана организация (10 одитирани организации). Хоризонталните одити имат по-висока добавена стойност, планират се и се изпълняват в случаите, в които е необходимо да се обхванат и анализират значими въпроси по процеси, касаещи повече от една публична организация, както и въпроси от национално значение.

Броят на извършените проверки, съответно препоръки е в зависимост от вида и характера на извършените одити, приетите одитни доклади, дадените срокове за изпълнение на препоръките и не на последно място от административния капацитет на одитните дирекции. Другият фактор, който оказва влияние върху броя на препоръките е предприемането на действия от ръководителите на одитираните организации, както по време на изпълнение на одита за отстраняването на констатирани несъответствия и последствията от тях, така и през периода между връчване на проект на одитен доклад и приемането на окончателен доклад от Сметната палата.

Предприетите действия в хода на одита водят да намаляване на броя на дадените препоръки в одитните доклади, което е положителен индикатор за работата както на ръководството на одитираната организация, така и за Сметната палата. Чрез ангажиране на достатъчно ресурс за осъществяване на последващ контрол за изпълнението на препоръките, Сметната палата на Република България успешно изпълнява своята мисия и постига подобрене на отчетността на бюджетните организации и на законосъобразното, ефективно, ефикасно и икономично управление на публичните средства и дейности, като по този начин добавя стойност в обществото.

Анализът на данните сочи, че през 2020 г. се запазва тенденцията най-висок да е относителният дял на **изпълнените препоръки – 69 на сто (2019 г. – 74 на сто)**.

Относителният дял на **препоръките, които през 2020 г. са изпълнени частично е 8 на сто (2019 г. – 5 на сто), а на препоръките, които са в процес на изпълнение – 10 на сто (колкото и през 2019 г.)**. В първия случай от отговорните длъжностни лица са предприети конкретно предписаните действия, но няма доказателства за постигнато подобрене или отстраняване на констатиран при одита проблем, а във втория - процесът по изпълнението им не е завършен. При тези степени на изпълнение на препоръките е налице активно поведение от страна на одитираните организации по отношение на констатираните по време на одитите несъответствия. Предприетите действия за изпълнението на препоръките са израз на доверието в Сметната палата и на убедеността на одитираните организации, че изпълнението им ще доведе до подобряване на дейността им.

Значително нисък е делът на случаите, в които от отговорните длъжностни лица не са предприети предписаните действия и препоръките през 2020 г. са отчетени като **неизпълнени- 12 на сто** или 55 броя (2019 г. – 10 на сто, 30 бр.).

Неизпълнените препоръки и подпрепоръки (20 броя), дадени при извършените одити за съответствие, в най-голямата си част касаят невнесени предложения и неприети изменения и допълнения на подзаконови нормативни актове (наредби на общинските съвети), неприети или неактуализирани вътрешни актове, невъведени или неактуализирани регистри в одитираните организации. Неизпълнението на четири препоръки, дадени до общински съвети (ОбС-Ловеч, ОбС-Твърдица, ОбС-Годеч и ОбС-Стралджа), е във функционална зависимост от предхождащото неизпълнение на препоръки за внасяне на предложения за приемане на изменения и допълнения на подзаконови нормативни актове, дадени до съответните кметове.

При одитите на изпълнението, най-много от неизпълнените препоръки и подпрепоръки, чийто общ брой през 2020 г. е 31, са при извършени проверки на оперативни програми. Неизпълнените препоръки се отнасят до: актуализация на вътрешни актове, инициране на предложения за законови промени, подобряване и оптимизиране на работни процеси в организациите, въвеждане на ефективни контролни дейности за подобряване на процесите, провеждане на обучения. Най-

голям е броят на неизпълнените препоръки при извършения одит „Ефективност на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г.“ за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г. – от дадените 10 препоръки, три от които със 17 подпрепоръки, шест препоръки и 15 подпрепоръки не са изпълнени.

При специфичните одити неизпълнените препоръки са четири броя, които са свързани със създаване на вътрешна организация за изпълнение на определени дейности и предприемане на отделни управленски действия.

За препоръките, които са частично изпълнени, в процес на изпълнение или не са изпълнени, Сметната палата уведомява Народното събрание, Министерския съвет или съответния общински съвет за предприемане на необходимите действия. Във връзка с това, през 2020 г. докладите от 17 проверки са изпратени съответно на: Министерски съвет, Комисия по околната среда и водите към Народното събрание, Общинските съвети: Казанлък, Димитровград, Ловеч, Смядово, Ветрино, Бойница, Пордим, Сухиндол, Камено, Твърдица, Годеч, Стралджа, Карлово. През 2021 г. по три одитни доклада са постъпили уведомления за предприетите действия (уведомления от: Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията, Общински съвет – Стралджа, Община Карлово).

Относителният дял на препоръките, които **не подлежат на изпълнение** е едва **1 на сто**. При тях е установено, че след даването им са настъпили съществени промени, които водят до отпадане на необходимостта от изпълнението им.



С цел осигуряване на систематизирана и надеждна информация и подпомагане на процеса по проследяване изпълнението на препоръките, са предприети действия за надграждане на съществуващата Информационна система за одитната дейност на Сметната палата (ИС). След въвеждане в експлоатация на допълнителните функционалности по тази ИС и дефиниране на потребителски роли в нея, ще бъде осигурена една по-добра проследимост на всяка одитна задача от включването ѝ в Програмата за одитната дейност до приемането на доклада за изпълнението на препоръките, както и ще бъде осигурена възможност за изготвянето във всеки един момент на справки и анализи в различни направления.

7. Административно наказване

През 2020 г. Сметната палата изпълнява функции по административно наказване, регламентирани в следните нормативни актове:

- Изборен кодекс (ИК);
- Закон за политическите партии (ЗПП);
- Закон за обществените поръчки (ЗОП);
- Закон за концесиите.

В резултат от осъществения контрол в областта на обществените поръчки и в изпълнение на възложените на Сметната палата функции по административно наказване **по Закона за обществените поръчки**, в периода от 01.01.2020 г. до 31.12.2020 г. са съставени 65 акта за установяване на административни нарушения.

Към 31.12.2020 г. административнонаказващият орган се е произнесъл по 42 броя от тях като са издадени 14 наказателни постановления, 25 предупреждения по чл. 28 от ЗАНН и 3 резолюции за прекратяване на производството. В останалите случаи административнонаказващият орган се произнася в рамките на законоустановения срок след 31.12.2020 г. През 2020 г. са издадени и 8 наказателни постановления, 2 резолюции за прекратяване на производство и 7 предупреждения по чл. 28 от ЗАНН по 17 бр. образувани административнонаказателни производства през 2019 г.

В изпълнение на възложените на Сметната палата функции по административно наказване **по Закона за политическите партии** за периода от 01.01.2020 г. до 31.12.2020 г. са съставени 14 акта за установени административни нарушения.

По тях административнонаказващият орган се е произнесъл и към 31.12.2020 г. са издадени 1 наказателно постановление, 9 предупреждения по чл. 28 от ЗАНН, 3 резолюции за прекратяване на производството и 1 резолюция за спиране. През 2020 г. е издадено и 1 предупреждение по чл. 28 от ЗАНН и 1 резолюция за прекратяване на производство по две административнонаказателни производства, образувани през 2019 г.

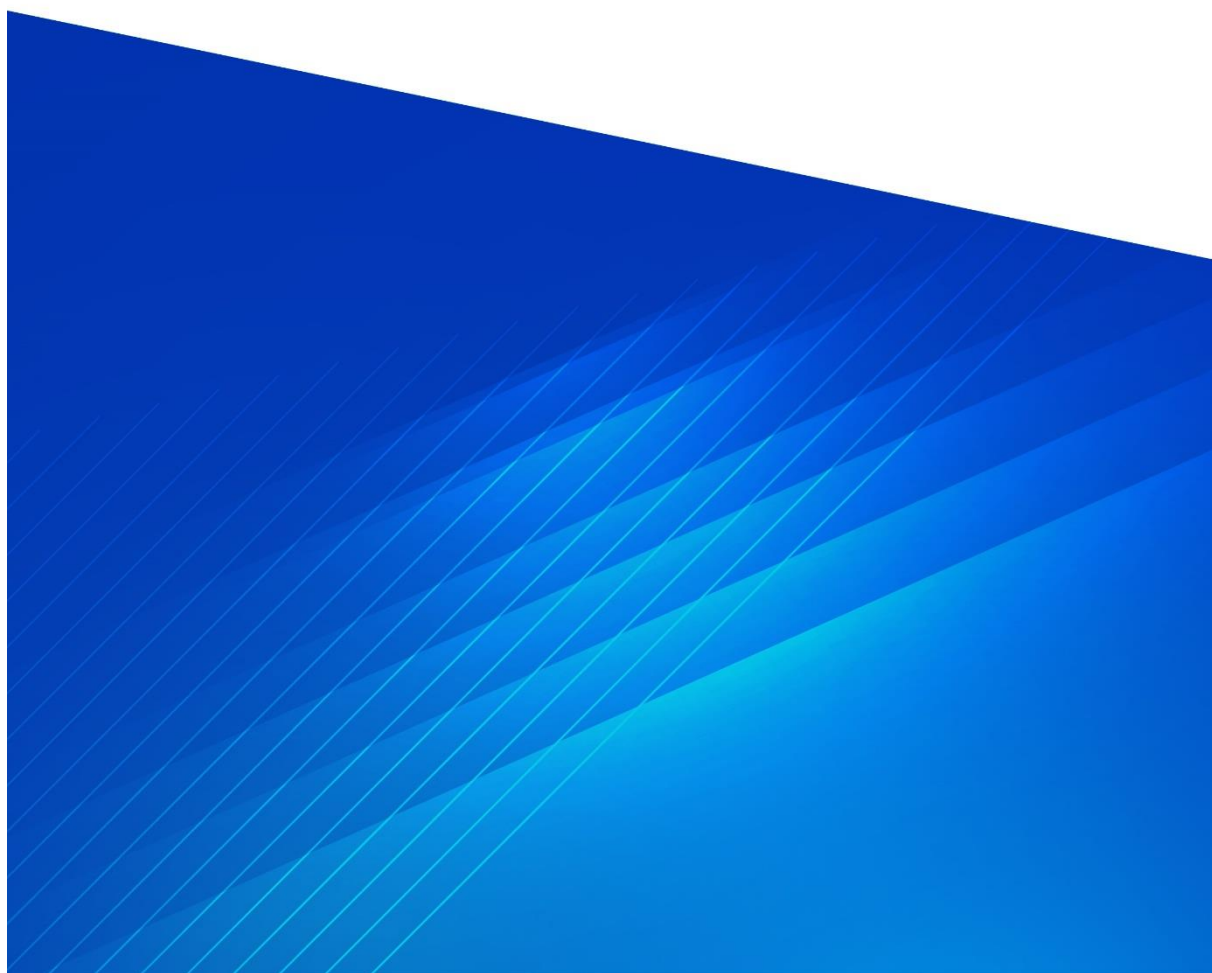
В изпълнение на възложените на Сметната палата функции по административно наказване по **Изборния кодекс** за периода от 01.01.2020 г. до 31.12.2020 г. са съставени 69 акта за установени административни нарушения.

Към 31.12.2020 г. административнонаказващият орган се е произнесъл по 66 от тях, като са издадени 11 наказателни постановления, 41 предупреждения по чл. 28 от ЗАНН, 12 резолюции за прекратяване на производството и 2 резолюции за спиране. В останалите случаи административнонаказващия орган се произнася в рамките на законоустановения срок след 31.12.2020 г.

През 2020 г. са издадени и 5 предупреждения по чл. 28 от ЗАНН по 5 бр. образувани административнонаказателни производства през 2019 г.



УПРАВЛЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА

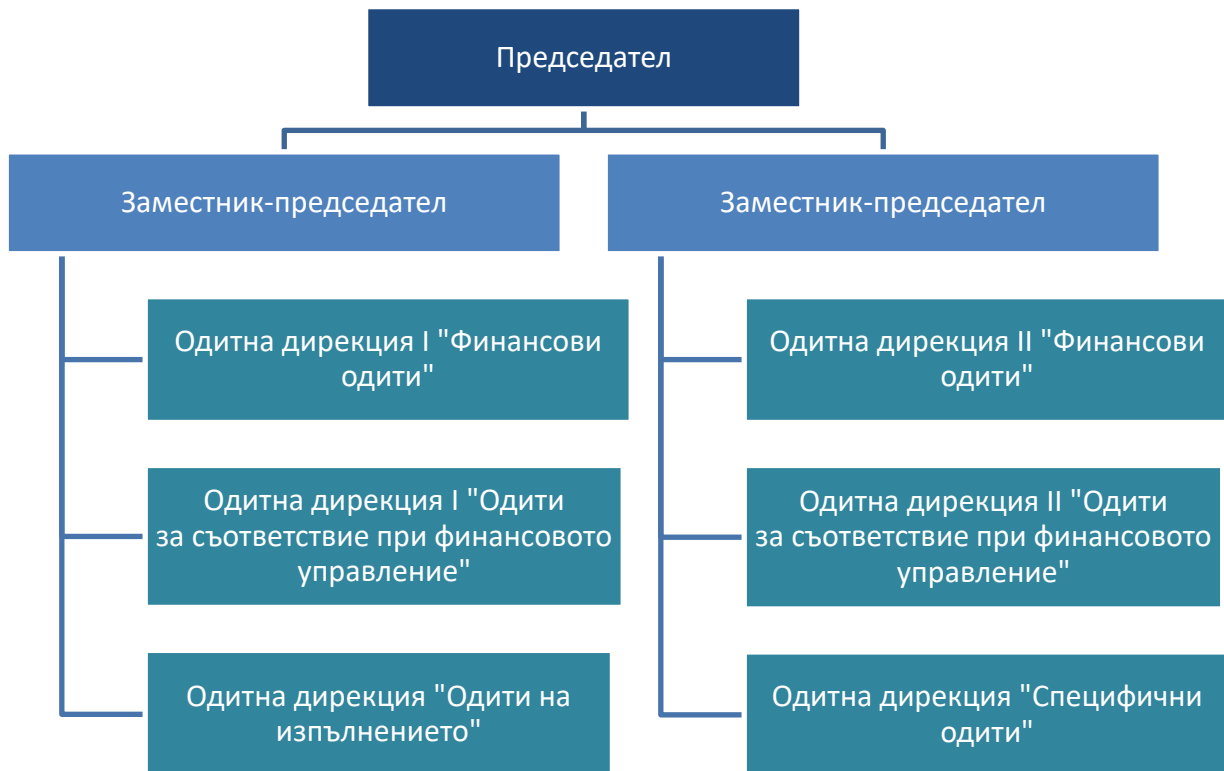


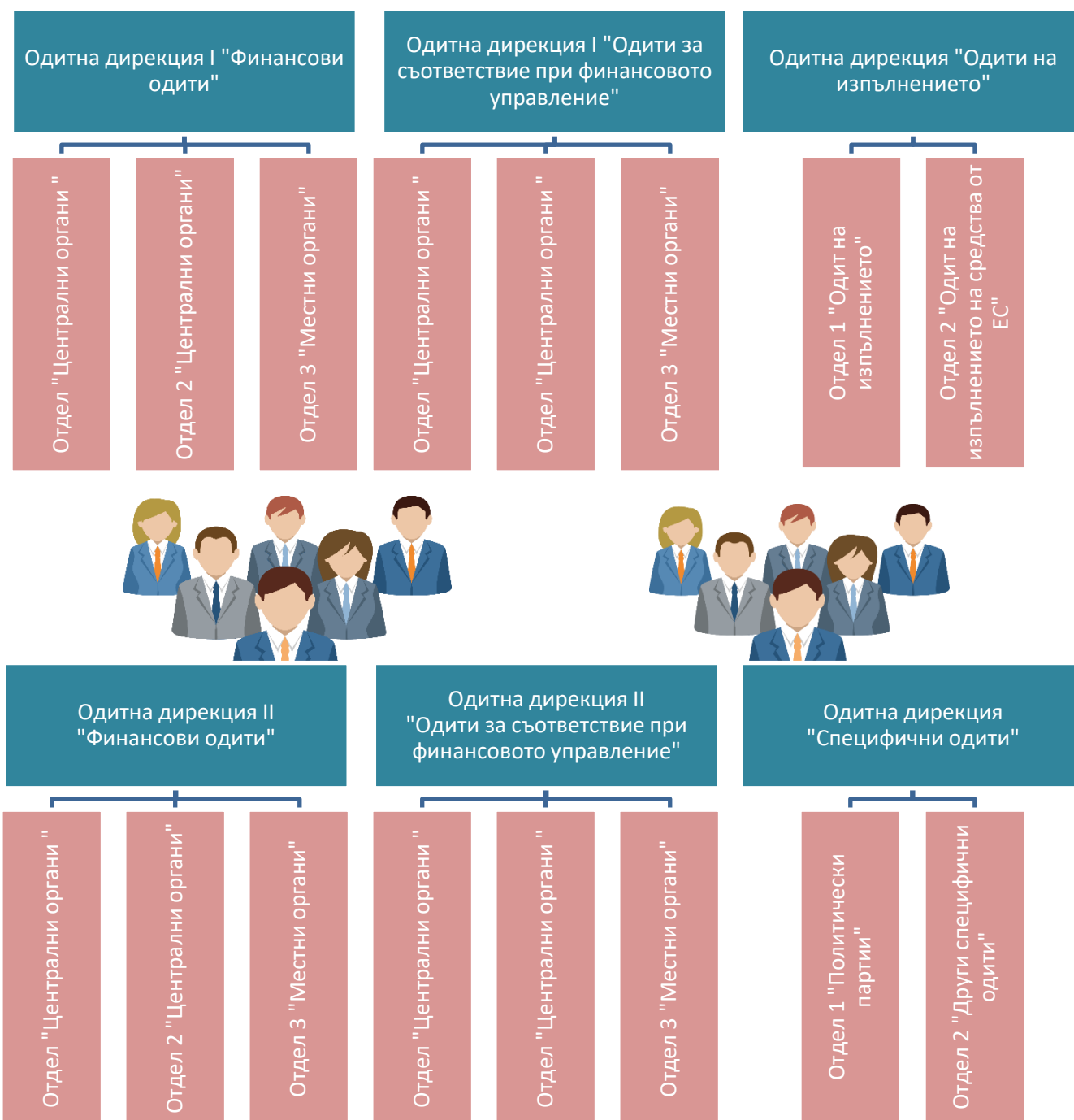
II. УПРАВЛЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА

1. Структура

През 2020 г. се запазват шестте одитни дирекции, изградени на функционален принцип съобразно видовете одит, които извършва Сметната палата: две одитни дирекции „Финансови одити“, две одитни дирекции „Одити за съответствие при финансовото управление“, одитна дирекция „Одити на изпълнението“ и одитна дирекция - „Специфични одити“, която извършва одити при условията и по реда на специални закони.

Към одитните дирекции са обособени отдели, както и изнесени работни места на територията на страната.





При осъществяване на своите функции Сметната палата се подпомага от администрация, организирана в Кабинет на председателя, шест дирекции и отдели към тях, както и от Звено за вътрешен одит.

2. Институционален и административен капацитет

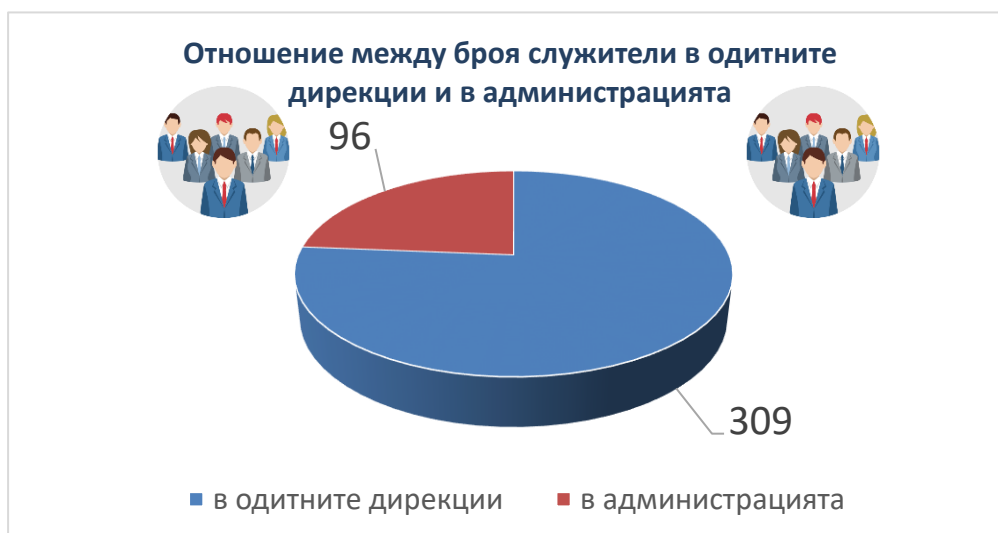
Съгласно длъжностното разписание на Сметната палата към 31.12.2020 г. **в Сметната палата работят 405 служители.**

За периода от 01.01.2020 г. до 31.12.2020 г. са **прекратени трудовите правоотношения с 51 служители**, поради следните причини:

- ✓ придобито право за пенсия за осигурителен стаж и възраст – 22;
- ✓ отправено искане от страна на служител – 8;
- ✓ по взаимно съгласие на страните – 14;
- ✓ постъпване на държавна служба – 1;
- ✓ по време на срока за изпитване – 3;
- ✓ получена най-ниска годишна оценка за изпълнението на длъжността – 1;
- ✓ смърт на служител – 2.

През 2020 г. са **назначени 37 служители** на следните длъжности: главен одитор – 1; старши одитор-първа степен – 2; одитор – 5; стажант-одитор – 19; съветник – 1; служители на експертни длъжности – 5; служители с технически функции в одитния състав – 1; служители с технически функции в администрацията – 3.

Към 31.12.2020 г. **в одитните дирекции на Сметната палата работят 309 служители**, назначени на следните длъжности: директор на одитна дирекция – 6; началник на отдел в одитна дирекция – 16; главен одитор – 109; старши одитор-втора степен – 37; старши одитор-първа степен – 41; одитор – 41; стажант-одитор – 49; експерти към директорите на одитни дирекции – 9; служители с технически функции в одитния състав – 1. Заетите одиторски и стажант-одиторски длъжности в Сметната палата са 277, от тях 126 са в изнесените работни места на Сметната палата.



Всички служители, които работят в одитния състав на Сметната палата притежават висше образование, с образователно-квалификационна степен "магистър", като четирима от тях са придобили образователна и научна степен „доктор“. Основната част от тях притежават икономическо образование (268) и юридическо образование (26), а останалите (15) са с техническо или друго образование.



В администрацията на Сметната работят 93 служители, като: 84 от тях притежават висше образование, от които 70 с образователно–квалификационна степен „магистър”. Трима служители притежават образователна и научна степен „доктор”.

3. Обучение и квалификация

Процесът по обучение на служителите на Сметната палата цели придобиване, разширяване или усъвършенстване на професионалните знания и умения на служителите, при отчитане на заложените структурни и/или индивидуални цели и се осъществява съгласно годишен план.

През 2020 г. са реализирани 66 професионални обучения за общо 546 участници, разпределени в следните основни програми:

1. **Специализирани програми за професионално обучение** – темите са насочени към области, които са специфични за дейността на съответната одитна дирекция или структурно звено в администрацията. Проведени са 55 обучения по следните основни теми:

- практически насоки при прилагане на МСВОИ и Наръчника за прилагане на международно признатите одитни стандарти и одитната дейност на Сметната палата;
- актуални въпроси, свързани с финансовата отчетност на бюджетните организации през 2020 г.;
- доказателствена стойност на електронния документ;
- кодекс за поведение на служителите;
- практически аспекти на дейността по управление на човешките ресурси;
- надграждане на уменията за прилагане на специализирани одитни техники и методи;
- основни промени, допълнения и практика по прилагане на Закона за обществените поръчки и подзаконовите му актове;
- изготвяне на одитен доклад;
- актуални проблеми при Кодекса на труда;
- нови моменти в Закона за данъците върху доходите на физическите лица и Кодекса за социално осигуряване;
- запознаване с добри практики при определянето на одитна извадка и др.

2. Програми за обучение по информационни и комуникационни технологии – темите са насочени към осигуряване на знания и умения за работа със специализирани софтуерни продукти, необходими за изпълнение на конкретно възложени задачи. Проведени са 8 обучения по:

- практическото прилагане на одитни софтуери за анализ на база данни и контрол и/или за планиране и управление на одитната дейност и одитните задачи;
- обучение относно внедряване на Система за управление на информационната сигурност в Сметната палата;
- обучение за работа с Централизирана автоматизирана информационна система „Електронни обществени поръчки (ЦАИС ЕОП) и др.

3. Програми с организационно-управленска насоченост - имат за цел усвояване на управленски знания и умения, развитие на специфични лидерски качества. Проведени са 2 обучения по следните основни теми:

- реформи в управлението: след COVID-19;
- развитие на комуникативни умения на вътрешните одитори.

4. Методология на одитната дейност

Сметната палата осъществява своята одитна дейност съответствие със Закона за Сметната палата и международно признатите одитни стандарти. Методологията на одитната дейност на Сметната палата се развива непрекъснато, с оглед осигуряване на съответствие с промените в стандартите, адаптиране на техните постановки към българските условия и традиции, въвеждане и прилагане на добрите одитни практики.

През 2020 г. бе изменен Наръчника за прилагане на международно признатите одитни стандарти (МСВОИ) и одитната дейност на Сметната палата по отношение на:

- въвеждане на изисквания към одитната документация при ограничителни мерки във връзка с епидемия или друга заплаха за здравето;
- актуализиране на образци на работни документи за извършване на одит по Закона за политическите партии и по Изборния кодекс;
- актуализиране на образци на работни документи за извършване на текущ контрол и финансов одит на годишните финансови отчети на бюджетните организации, работни документи за комуникация с Одитния комитет.

Подобрени са функционалности в специализирания софтуер за управление на одитната дейност Pentana, включително ръководствата за работа за модулите „Финансови одити“ и „Одити за съответствие при финансовото управление“.

Успешното практическо приложение на новите методологии и внедряването на нови техники за одит, включително чрез използването на специализиран одитен софтуер, се осъществява от одитните дирекции с помощта на дирекция „Развитие на одитната дейност“, която отговаря за цялостното усъвършенстване на методологията на одитната дейност в Сметната палата. Лектори от дирекцията провеждат специализирани вътрешни обучения и отговарят текущо на въпроси и конкретни казуси.

5. Информационна и комуникационна среда

Новите предизвикателства, породени от пандемията от COVID-19 (работа от разстояние, електронен обмен на документи и др.), ускориха процеса по модернизация на ИТ инфраструктурата и защитата на информационната сигурност на Сметната палата за повишаване на устойчивостта на институцията в условията на криза.

ДИГИТАЛИЗАЦИЯТА – ГАРАНЦИЯ ЗА ЕФЕКТИВНА ДЕЙНОСТ В COVID КРИЗАТА



Внедрена е Система за управление на информационна сигурност, последвана от сертификация по международен стандарт ISO27001:2013. Стандартът ISO 27001:2013 (преди известен като ISO/IEC 27001:2005) предоставя рамка за Система за управление на сигурността на информацията (ISMS), която осигурява запазване на поверителността, целостта и наличността на информацията, както и съответствие със законовите условия. Сертифицирането по ISO 27001 е от съществено значение за защита на най-важния актив – информацията. Внедряването на ISO 27001 е идеалният отговор на потенциалните заплахи за сигурността, като компютърни престъпления, нарушаване на личните данни, вандализъм, кражба, атаки от вируси, както и на различните нормативни изисквания.

Изцяло обновена е системата на електронните пощи. Въведена е най-използвана и модерна платформа за електронни пощи – Microsoft Exchange. Exchange е сървърна имейл програма на Microsoft, с която се създава, организира и управлява електронна поща. Тя може да се използва за многообразни задачи в инфраструктури с продукти на Microsoft и е подходяща за всякакви преносни среди.

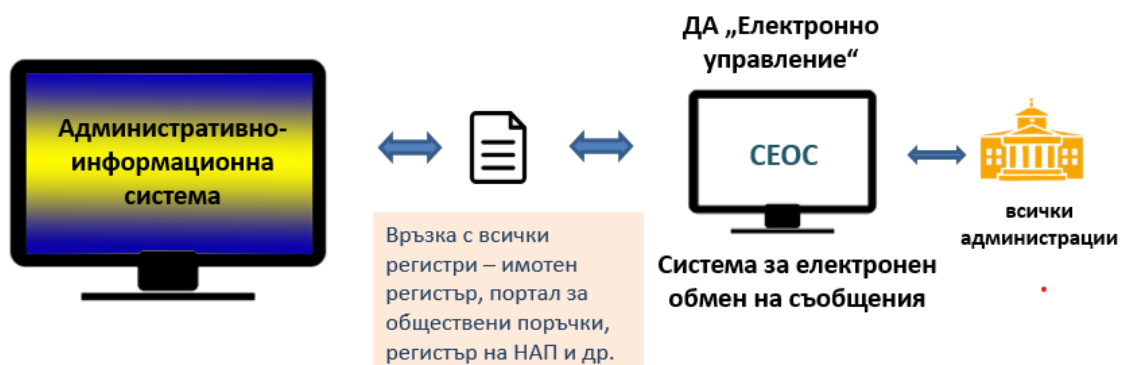
През 2020 г. продължиха дейностите по прехвърляне на съществуващи бази данни на нови сървъри с нови операционни системи, както и виртуализацията на

сървърите, благодарение на която се опростява внедряването и управлението и се намаляват нуждите от енергия и охлаждане.

Общата информационна среда за извършване на одитите се осигурява от одитния софтуер Pentana. През годината успешно е внедрена най-новата версия на продукта, като 315 служители на СП разполагат с инсталиран програмен продукт, който използват в одитния процес. В одитната дейност на Сметната палата се използва и специализиран софтуер за анализ на бази данни ACL. Създадена е организация за обучение на новопостъпилите служители от екип от обучители за работа с ACL. За обезпечаване на одитния процес се ползват още и програмните продукти Арбутус и ЕКВА Равнение.



Чрез интегрираната информационна система, включваща и деловодната система и интранет портала, се осъществява незабавен достъп на всички служители до



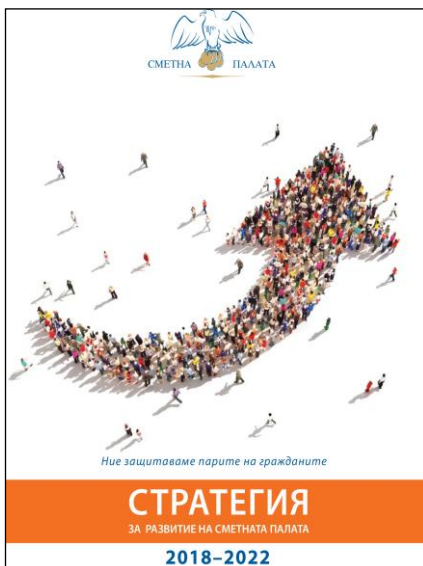
решенията, вътрешните документи, служебна и външна информация, включително от средствата за масово осведомяване. Споделя се полученият опит по време на съвместни срещи, семинари и други форуми на одитори от Сметната палата с представители на други ВОИ (проведени в голямата си част онлайн през 2020 г.), публикува се и информация за добрите практики на други Върховни одитни институции и на международните професионални организации.

Сметната палата осъществява и обмен на електронни документи с други институции и държавни администрации, като част от Системата за електронен обмен на съобщения, администрирана от Държавна агенция „Електронно управление“.

6. Изпълнение на стратегическите и оперативни цели на Сметната палата



Стратегията за развитие на Сметната палата от 2018 до 2022 г. включва 16 стратегически цели, в три приоритетни области, свързани с извършването на независим, ефективен и ефикасен одит, развитието на системата за управление на човешките ресурси и подобряването на управлението и отчетността в публичния сектор, чрез засилване на взаимодействието със заинтересованите страни. Формулирани са конкретни дейности за постигане на целите, както и индикатори за измерване на тяхното изпълнение.



Сметната палата приема **оперативни годишни планове**, чрез които се осигурява единство между стратегическия хоризонт на развитие на Сметната палата и оперативните цели на всяко структурно звено в институцията. Документите съдържат дейностите за постигане на целите, крайните срокове и отговорниците за тяхното изпълнение. Оценката на изпълнението на Оперативен план на Сметната палата за 2019 г. очерта **тенденция за намаляване на степента на изпълнение на дейностите за постигане на стратегическите цели на институцията**, като делът на изцяло изпълнените дейности през 2019 г. намалява с 10 процентни пункта спрямо 2018 г. Основни причини за това са недостатъчния административен капацитет (липсата на достатъчно служители с подходяща квалификация) и външни фактори. От друга страна, дейностите в оперативния план за 2019 г. са с 40% повече от тези за предходната година, тъй като са пренесени и неизпълнените дейности от 2018 г., което също допринася за по-ниския процент на изпълнени стратегически дейности.

За да преодолее възникналите трудности Сметната палата прие Процедура за приоритизиране на стратегическите цели и дейности, основана на най-актуалните международни практики за стратегическо управление на БОИ - Наръчник за стратегическо управление на БОИ (SAI Strategic Management Handbook), разработен от Инициативата за развитие на ИНТОСАЙ (IDI). Процедурата включва формулиране на предпоставките за изпълнение на целите, дефиниране на причинно-следствените връзки между целите, извършване на SWOT анализ за влиянието на промените в средата (включително пандемията от COVID-19) върху стратегическите цели на институцията, както и прилагане на критерии за оценка на значимостта и осъществимостта на всяка стратегическа цел. **По този начин Сметната палата ще може да насочи ограничените си ресурси за постигането на целите с по-висок приоритет, чрез които да добавя стойност за одитираните организации и гражданите.**

Сметната палата ежегодно актуализира своя Стратегически план за одитна дейност и прилага **гъвкав подход към стратегическото управление, който позволява на институцията да остане адекватна на нововъзникващите рискове**. Пример за това е, че още през м. юли 2020 г. Сметната палата взе решение да извърши първите три одита свързани с преодоляване на последствията от пандемията от COVID-19, които ще приключат през 2021 г. При тях се одитират разходите за икономически мерки за микро, малки и средни предприятия, мерки за социална подкрепа и заетост и мерки за подпомагане на земеделски производители.

Промени в Програмата за одитна дейност 2020 г. - три одита на изпълнението: „Ефективно и прозрачно използване на публичните средства за преодоляване на последствията от пандемията COVID 19“



Подкрепа за микро-, малки и средни предприятия



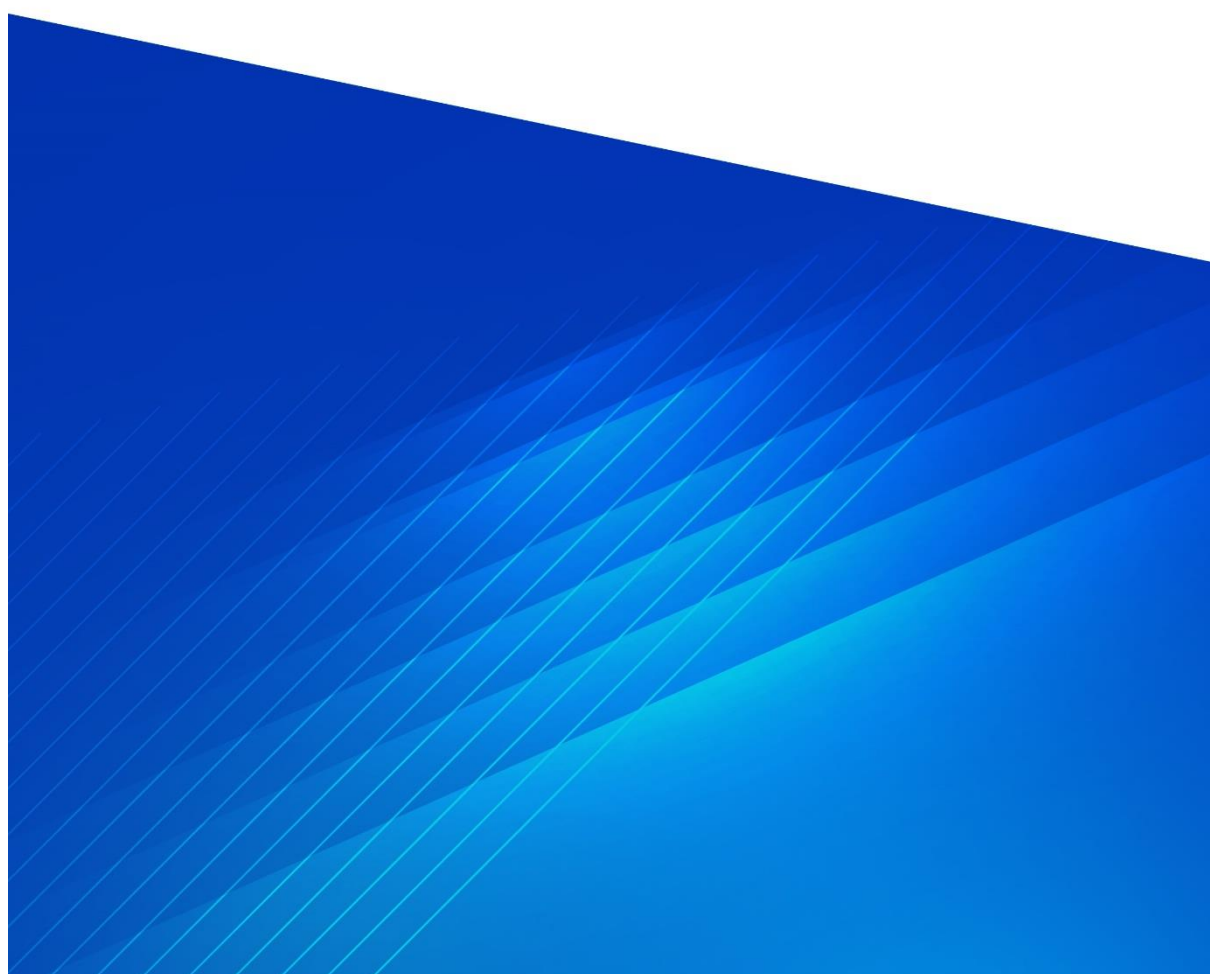
Социална подкрепа и заетост



Мерки за подпомагане на земеделски производители

На фона на значителните промени в средата, настъпили през 2020 г. във връзка с пандемията от COVID-19, Сметната палата демонстрира проактивно управление на рисковете за постигане на своите стратегически и оперативни цели, като бързо адаптира своите политики и процедури по начин, който да даде възможност на институцията да продължи да изгражда капацитет и да повишава актуалността на своите одити, така че да добавя стойност за основните заинтересовани страни и гражданите.

СЪТРУДНИЧЕСТВО



III. СЪТРУДНИЧЕСТВО

През 2020 г., макар и в трудните условия на обстановката, породена от разпространението на COVID-19, **Сметната палата продължи да развива сътрудничеството си със всички заинтересованите страни** – граждани, професионални и неправителствени организации, академични среди, медии.



1. Държавни органи, професионални и неправителствени организации

България попада в групата на **71 страни**, в които механизмите за контрол върху публичните финанси от страна на независима Сметна палата се считат за „адекватни“, с оценка от 83 пункта (от 100 възможни). Изследването на бюджетната прозрачност на България според международния индекс „Отворен бюджет“ за 2019 г. бе оповестено от Института за пазарна икономика (ИПИ), като индексът „Отворен бюджет“ е единственото международно независимо сравнително изследване на бюджетната прозрачност.



Подобряване на прозрачността при финансирането на политическите партии бе тема на срещата между ръководството на одитната институция и представители на Фондация „Българския институт за правни инициативи“. Дискусията бе в рамките на дейностите по международния проект „Ефективна борба срещу корупцията“, който се осъществява в три държави – България, Румъния и Черна гора,

и се финансира от Държавния департамент на САЩ. Целта е да се възползваме от международната експертиза в тази област и да прилагаме най-добрите практики за осветяване на партийните финанси. Председателят на Сметната палата Цветан Цветков и директорът на Фондацията Биляна Стефанова Гяурова-Вегертседер в качеството си на партньор за България по проекта, подписа **споразумение за сътрудничество за засилване на независимостта и ефективността на финансовия контрол на**

политическите партии, като целта е превенция на непозволено финансиране чрез подобряване на одитните техники и процедури.

Сметната палата връчи за първи път наградата „Академик Иван Гюзелев“ в рамките на националния конкурс „Млад одитор“. Институцията учреди наградата в юбилейната си година с идеята да мотивира младите хора да научат повече за професията одитор, да се подготвят професионално и да изберат кариера в областта на одита.



Председателят на Сметната палата Цветан Цветков връчи почетния плакет на институцията на ректора на Икономическия университет – Варна, проф. д-р Евгени Станимиров, по случай 100-годишния юбилей на най-старото висше учебно заведение у нас. Председателят и членовете на Сметната палата проф. д-р Георги Иванов и Емил Евлогиев взеха участие в работата на конференцията „Развитие на счетоводното законодателство в България“, организирана от университета и Института на дипломираните експерт-счетоводители в България.

2. Международна дейност

Международната дейност на Сметната палата през отчетния период бе насочена към постигане на приоритетите от стратегическия план за одитната дейност и стратегическите цели на Сметната палата. Изпълнението на Стратегическа цел 1.9 „Активизиране и разширяване на участието в инициативи на международната одиторска общност, които допринасят за повишаване на институционалния и административен капацитет на Сметната палата“, се реализира чрез участието на одитори и служители в една оперативна група (ОГ) и 3 работни групи (РГ) на ЕВРОСАЙ¹⁰, 4 РГ на ИНТОСАЙ¹¹ и една РГ на Контактния комитет (КК) на ръководителите на ВОИ на страните-членки на ЕС и ЕСП.

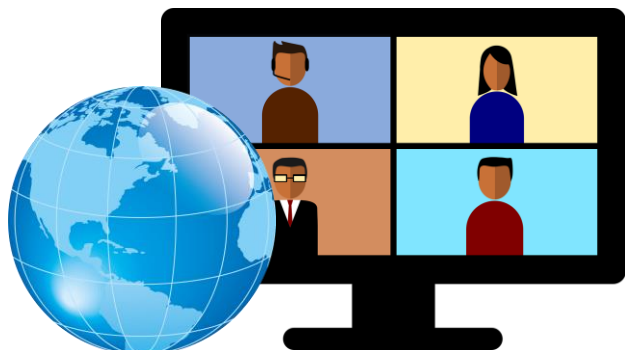
В условията на пандемията от COVID-19 международната дейност в световен мащаб претърпя редица промени, които се отразиха и на международната дейност на Сметната палата. Част от международните събития, предвидени за реализация през

¹⁰ Върховните одитни институции (ВОИ) на 49 страни от Европа и ЕСП членуват в ЕВРОСАЙ. Основната цел на организацията е да съдейства за развитието на сътрудничеството между ВОИ, както и да способства за обмен на информация и документация, изследвания в областта на контрола на държавните финанси, унификация на терминологията във финансовия контрол.

¹¹ Международната професионална организация на ВОИ, която издава международните одитни стандарти, разработва методологии, осигурява обучение и насърчава обмяната на информация между членовете.

2020 г., бяха отменени или отложени, а други продължиха да се реализират чрез срещи на участниците във виртуални платформи и електронна комуникация.

Онлайн участие имаше в рамките на работни групи на ЕВРОСАЙ:



- виртуален семинар и уебинар в рамките на РГ по ИТ одит;
- 18-та годишна среща по одит на околната среда;
- 6-та годишна среща на РГ по одит на средствата за преодоляване на последиците от бедствия и аварии;
- 4-та годишна среща на Оперативната група по одит на общините.

Представители на Сметната палата участваха в онлайн събития в рамките на работни групи на ИНТОСАЙ:

- първата видео среща на РГ за целите за устойчиво развитие и ключови индикатори за устойчиво развитие, както и в съвместен уебинар на работната група, АФРОСАЙ и GIZ¹²;
- годишната среща на РГ по одит на публичния дълг;
- онлайн срещи на Форума на ИНТОСАЙ за професионални становища;
- 29-та Среща и семинар на Работната група на ИНТОСАЙ по ИТ одит и уебинар по Проект 5 „Тримесечни уебинари за одит на информационните технологии;
- уебинар, както и осмата международна обучителна програма, организирани от iCED¹³ и РГ по одит на околната среда.



¹² Германското общество за международно сътрудничество (GIZ) е федерално предприятие на немското правителство, чиято цел е да оказва подкрепа в областта на международното сътрудничество за устойчиво развитие.

¹³ Международен обучителен център за одит на околната среда и устойчиво развитие към ВОИ на Индия.

Сметната палата участва и в годишната среща на Международния борд на одиторите на НАТО с Компетентните национални одитни органи. Представители на Сметната палата участваха и в онлайн срещи, свързани с предприетите действия във връзка с обявената в световен мащаб пандемия от COVID-19. **Върховните одитни институции си сътрудничеха активно чрез обмяна на опит и а информация относно мерките, предприети в условията на пандемията.** Председателят на Сметната палата участва в кръгла маса на Проектната група на ЕВРОСАЙ за одит на мерките за борба с COVID-19, провела се онлайн. Представители на СП участваха и в първата среща на подгрупа D3 „Защита на икономиката“ в рамките на Проектната група на ЕВРОСАЙ за одит на мерките за борба с COVID-19.

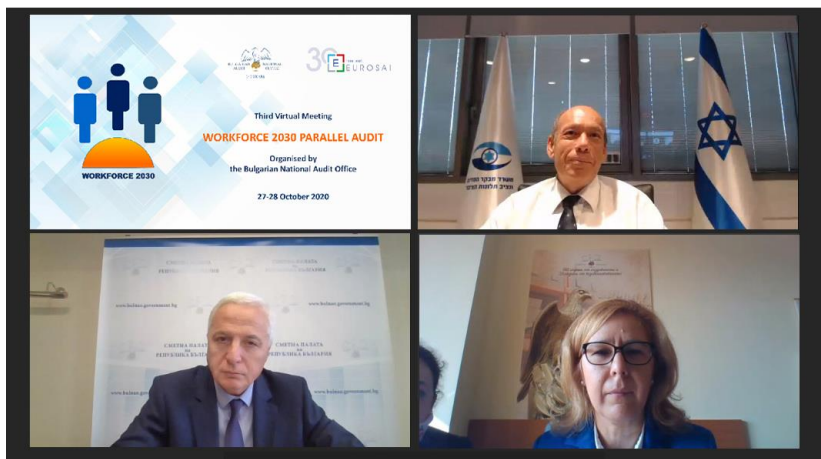


Проведени бяха срещи с Илиана Иванова, член на Европейската сметна палата, във връзка с представяне на годишния доклад за изпълнението на европейския бюджет за 2018 г.; с експерти от Бюрото за демократични институции и права на човека на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа в рамките на провеждането на проучвателна мисия в България във връзка с преглед на предизборната обстановка; с представители на Конгреса на местните и регионални власти относно подготовката на мониторингов доклад във връзка с Европейската харта за местното самоуправление.

Представители на Сметната палата участваха в семинари, обучения и уебинари за споделяне на опит: одит на политическите партии в рамките на семинар по интегритет, два уебинара на ЕВРОСАЙ относно бързи тематични одити (investigations), в два уебинара на Експертната група на Надзорния съвет по нововъзникващи въпроси към ИНТОСАЙ, Съвместна конференция на ЕВРОСАЙ-ОЛАСЕФ на тема „Пандемията от COVID – 19: уникална възможност за ВОИ да подчертаят значението от своята дейност“, уебинар за независимостта на ВОИ в рамките на 13-та среща на Управителния комитет на ИНТОСАЙ за сътрудничество между донорите, в онлайн среща за представяне на Проектната група „Подготовка за бъдещите рискове и кризата в климата: време ли е одитът да придобие дългосрочна перспектива?“, уебинар на IDI на тема „Повишаване на отчетността чрез външен публичен одит“.

През отчетния период продължи сътрудничеството с Програмата за стратегическо планиране, измерване на изпълнението и докладването (SPMR) на Инициативата за развитие на ИНТОСАЙ (IDI) чрез участие на представители на СП в обучителни курсове.

Сметната палата взе участие в международни координирани одити, свързани с управление на отпадъците от пластмаси, ефективност на мерките за борба с бедността, професионално обучение за възрастни.



Институцията бе онлайн домакин на работна среща на координирания одит „Работна сила 2030“ с подтема: „Професионално обучение за възрастни“. В срещата участваха представители на Върховните одитни институции на България, Израел, Финландия,

Италия, Северна Македония, Южна Корея и Европейската сметна палата. По време на двудневната онлайн среща всеки от участниците представи своя напредък при изпълнението на националните одити и се набелязаха следващи действия за успешното приключване на съвместния одит. В обсъжданията и дискусиите се включиха и представители на научните и академични среди и неправителствени организации в България, работещи в областта на пазара на труда и сферата на образованието, които представиха актуална информация за състоянието и тенденциите в тези области в условията на настоящата COVID-криза.

В изпълнение на позицията на одитор на ЕВРОСАЙ, Сметната палата на Република България заедно със Сметната палата на Република Хърватия извърши онлайн одит на отчетите и свързаните документи на ЕВРОСАЙ за 2019 г. чрез активно сътрудничество и комуникация с колегите от Секретариата на ЕВРОСАЙ. Във връзка с отлагането на XI Конгрес на ЕВРОСАЙ за пролетта на 2021 г., след отправена молба от ЕВРОСАЙ, ръководството на СП взе решение за удължаване на мандата на СП като одитор на организацията до провеждане на следващия XI Конгрес.

В рамките на оперативното сътрудничество бе обменена информация в отговор на изследвания и постъпили въпроси от други ВОИ относно различни аспекти на одитната практика на национално ниво. Институцията се включи и с публикации в журнала на ИНТОСАЙ, журнала на ЕВРОСАЙ, в журнала на РГ по одит на околната среда на ИНТОСАЙ.

През 2020 г. представител на Сметната палата продължи работата си във Форума на ИНТОСАЙ за професионални становища (FIPP). Ролята на този постоянно действащ орган на ИНТОСАЙ е да осигури общоприложими стандарти за одит на върховните одитни институции. Сред проектите, по които беше работено през 2020 г., са

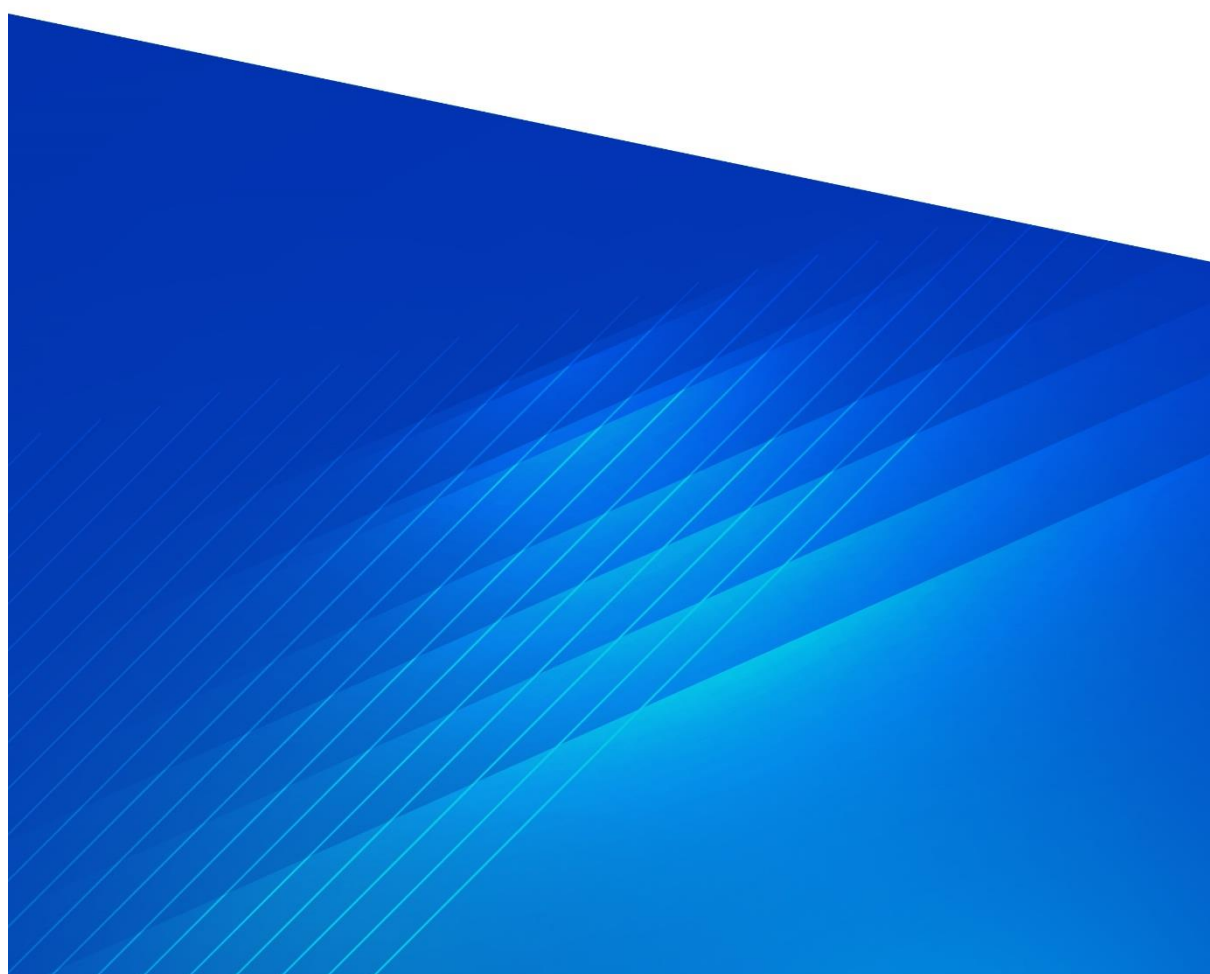
Компонент 1 „Преглед и преработка на концептуалната рамка на МСВОИ“ от Стратегическия план за развитие 2020-2022 г., МСВОИ 2000 Прилагане на стандартите за финансов одит, Указание 2900 за стандартите за финансов одит, Указание 5330 за одит на управление на бедствията, Указания 4900 за нормите и критериите, които трябва да се вземат предвид при проверка на аспектите на редовност и правилност при одита на съответствие и други.

През месец октомври 2020 г. Сметната палата на Република България (младши партньор) съвместно със Сметната палата на Република Хърватия (водещ партньор) кандидатства и беше избрана за изпълнението на туининг проект на Сметната палата на Северна Македония МК 18 IPA FI 03 20 „Подобряване на



външния одит и парламентарния контрол“. **Общата цел** на проекта е да се подобри ефективността и въздействието от външния одит в Република Северна Македония.

ПУБЛИЧНОСТ И ПРОЗРАЧНОСТ



IV. ПУБЛИЧНОСТ И ПРОЗРАЧНОСТ

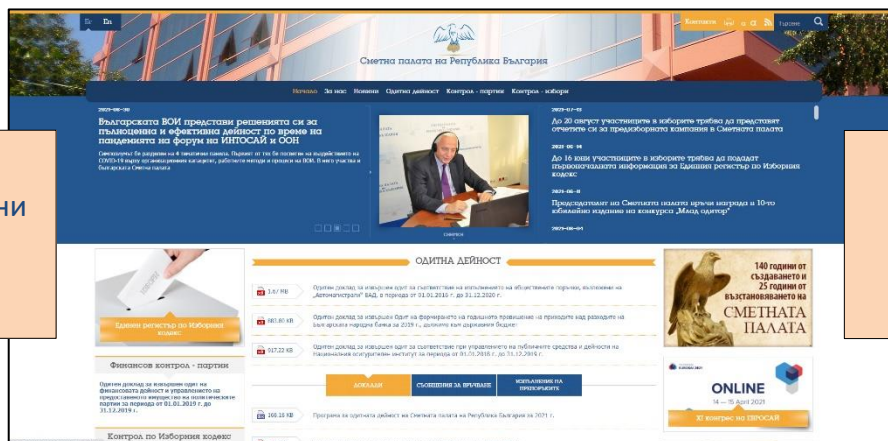
Сметната палата съдейства за подобряването на отчетността на бюджетните организации и осигурява публичност и прозрачност. Затова в последните години усилията на Сметната палата са насочени към добра информираност на обществото за резултатите от одитната дейност.

В изпълнение на Закона за Сметната палата и спазвайки стратегическия принцип за публичност и прозрачност, **институцията дава изцяло гласност на резултатите от своята дейност.** И през 2020 г. са публикувани всички приети одитни доклади за резултатите от извършени одити, доклади за последващ контрол за изпълнение на препоръките, дадени от Сметната палата, съобщенията за връчените проекти на одитни доклади.

Чрез интернет страницата си Сметната палата осигурява и прозрачност на отчетите на партиите и техните дарители. Сметната палата публикува отчетите за приходите, разходите и поетите задължения за плащане на 598 участници във връзка с предизборната кампания за изборите за общински съветници и кметове, проведени на 27 октомври 2019 г.

Посещенията през 2020 г. на интернет страницата на Сметната палата са 98 160, като посетителите са 35 541. Делът на посетителите в активна възраст между 25 и 64 г. е около 67%, половината от тях са между 25 и 34 г. Висок е и делът на най-младите потребители на информация – между 18 и 24 г. – 27,5%.

По брой на посетителите по географски признак в интернет страницата на Сметната палата след България (над 90% от всички), се нареждат САЩ, Германия, Обединеното кралство, Китай, Белгия, Франция, Русия, Северна Македония, Турция.



317
публикувани
одитни
доклади

Над 98 хил.
посещения на
интернет
страницата

Изготвени са 31 прессъобщения, три са интервюта в електронни медии и едно - в печатни медии.

Институцията използва и социалните мрежи за достигане на резултатите от дейността ѝ до по-широка аудитория – Facebook, Twitter, YouTube.

Осигурен е и достъп и до обществената информация в съответствие със Закона за достъп до обществената информация на журналисти, граждани и неправителствени организации.

През 2020 г. се навършиха 140 години от създаването на Върховната сметна палата и 25 години от нейното възстановяване. В деня на професионалния празник на Сметната палата – 20 декември, **Българската национална телевизия излъчи при голям интерес документален филм, посветен на институцията - "Духовността на цифрите".** Филмът проследява най-важните моменти от създаването на Върховната сметна палата през 1880 г. като един от първите стожери на държавността, разширяването на правомощията ѝ през годините и ролята ѝ за развитието на страната в началото на миналия век. Филмовата история проследява и закриването на институцията и възраждането ѝ през 1995 г., с което се възстановяват традициите на бюджетния контрол в България. Чрез филма зрителите се запознават както с ярките и значими личности, управлявали Върховната сметна палата или работили в нея до 1947 г., така и с непознати имена, допринесли за изграждането на респект и уважение към нея в обществото.

В предаването „История.бг“ по Българска национална телевизия от водещи български историци и учени бе анализиран приносът на Върховната сметна палата за стопанския възход на България след Освобождението и до Втората световна война.



С цел по-голяма информираност на широка аудитория за историята и дейността на Сметната палата и по повод на годишнините, по Дарик радио в предаването „Седмицата“ в специална съвместна рубрика през годината бяха излъчени интервюта с настоящи и бивши ръководители на Сметната палата от възстановяването на институцията досега. В интервютата те споделиха малко известни факти от развитието на институцията и значими резултати, свързани с одитната ѝ дейност.

И през 2020 г. Сметната палата присъди своите ежегодни награди - Одитор на годината“, „Одитен екип на годината“ и „Ръководител на годината“.

Наградата „Одитор на годината“ получи Персида Минева, одитор в одитна дирекция I „Финансови одити“ в ИРМ – Монтана, за своя изявен професионализъм, инициативност, принос в подобряване на одитния процес и способност за работа в екип.

Призът „Одитен екип на годината“ бе връчен на екипа, извършил одита на Държавно предприятие „Български спортен тотализатор“ в състав: Димитър Елков, главен одитор, ръководител на екипа; Вержиния Радулова, главен одитор, член на екипа; Петя Илиева,

главен одитор, член на екипа; Петър Карапаунов, старши одитор-първа степен, член на екипа; Ана Божкова, стажант-одитор, член на екипа.

Признанието е за изключителен принос за постигане на съществени одитни резултати при конкретен одит, чрез които се съдейства за подобряването на управлението в публичния сектор. С отличието „Ръководител на годината“ бе удостоена Росена Гаджева, началник на отдел в одитна дирекция „Одити на изпълнението“, за изявени лидерски качества, професионализъм и компетентност.



През 2020 г. здравните, икономическите и социалните измерения на кризата, породена от пандемията от COVID-19, засегнаха цялото ни общество. Дейността на Сметната палата също бе белязана от тези предизвикателства, но адекватното управление на риска подпомогна предприемането на навременни организационно-управленски действия за намиране на бързи технически решения, които позволиха на институцията да продължи да изпълнява правомощията си ефективно, ефикасно и икономично.

И през 2020 г. Сметната палата извършваше независим външен одит на публичните средства и дейности в съответствие с разпоредбите на Закона за Сметната палата и международно признатите одитни стандарти. Одитната дейност допринесе за засилване на отчетността, прозрачността и интегритета на държавното управление и организациите от публичния сектор.

Върховната одитна институция гъвкаво реагира на нововъзникналите рискове, като планира и започна изпълнението на три нови одитни задачи, свързани с преодоляване на последствията от пандемията COVID-19. С одитиране на актуални и значими теми Сметната палата продължи да добавя стойност за Народното събрание и да създава предпоставки за постигане на крайния ефект от своята работа - подобряване на живота на гражданите.



10329

31518

84

www.bulnao.government.bg

