



2019

**ОТЧЕТ**  
**за дейността на Сметната палата**  
**на Република България**

## СЪДЪРЖАНИЕ

### I. ДЕЙНОСТ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА

1. Кратко описание
2. Резултати от извършените финансови одити
3. Резултати от извършените одити за съответствие
4. Резултати от извършените одити на изпълнението
5. Резултати от извършените специфични одити
6. Изпълнение на препоръките от одитите на Сметната палата
7. Административно наказване

### II. УПРАВЛЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА

1. Структура
2. Институционален и административен капацитет
3. Обучение и квалификация
4. Методология
5. Информационна и комуникационна среда
6. Изпълнение на стратегическите и оперативни цели на Сметната палата

### III. СЪТРУДНИЧЕСТВО

1. Държавни органи, професионални и неправителствени организации
2. Международна дейност

### IV. ПУБЛИЧНОСТ И ПРОЗРАЧНОСТ



Уважаеми народни представители,


Внасям в Народното събрание Отчета за дейността на Сметната палата на Република България за 2019 г. съгласно чл. 64, ал. 1 от Закона за Сметната палата.

Отчетът съдържа в синтезиран вид констатациите и изводите ни в над 300 одитни доклади, приети през 2019 г., след извършени одити, чрез които представяме обективна информация за състоянието на публичния сектор. От тях по най-актуални и наболели за обществеността теми изпратихме на председателя на Народното събрание и на отделни парламентарни комисии 17 одитни доклада. Вярваме, че с това сме изпълнили успешно основната си законова задача - да контролираме надеждността и достоверността на финансовите отчети на бюджетните организации, законосъобразното, ефективно, ефикасно и икономично управление на публичните средства и дейности, и да предоставяме на Народното събрание надеждна информация за това.

Бих искал да подчертая, че 2019 г. изискваше голяма мобилизация на одитните ни екипи предвид двата вида избори, ангажиращи сериозни ресурси за осъществяването на финансовия контрол на предизборните кампании за избори на кметове и общински съветници с над 700 участници, и за членове на Европейския парламент.

Изминалата година бе ползотворна за дейността на институцията в международен план. Като водещ партньор Сметната палата приключи успешно туининг проекта „Понататъшно подобряване на административния капацитет и ефективността на външния одит на Сметната палата“ заедно с Върховната одитна институция на Република Хърватска като младши партньор.

Събитие за световното семейство на Върховните одитни институции (ВОИ) бе XXIII-я конгрес на ИНТОСАЙ, който се проведе в Москва. Международната организация насочва усилията на ВОИ към одити, с резултатите от които да се подпомага осъществяването на национални



цели и да се подобрява животът на гражданите – задачи, които българската Сметна палата отдавна си е поставила.

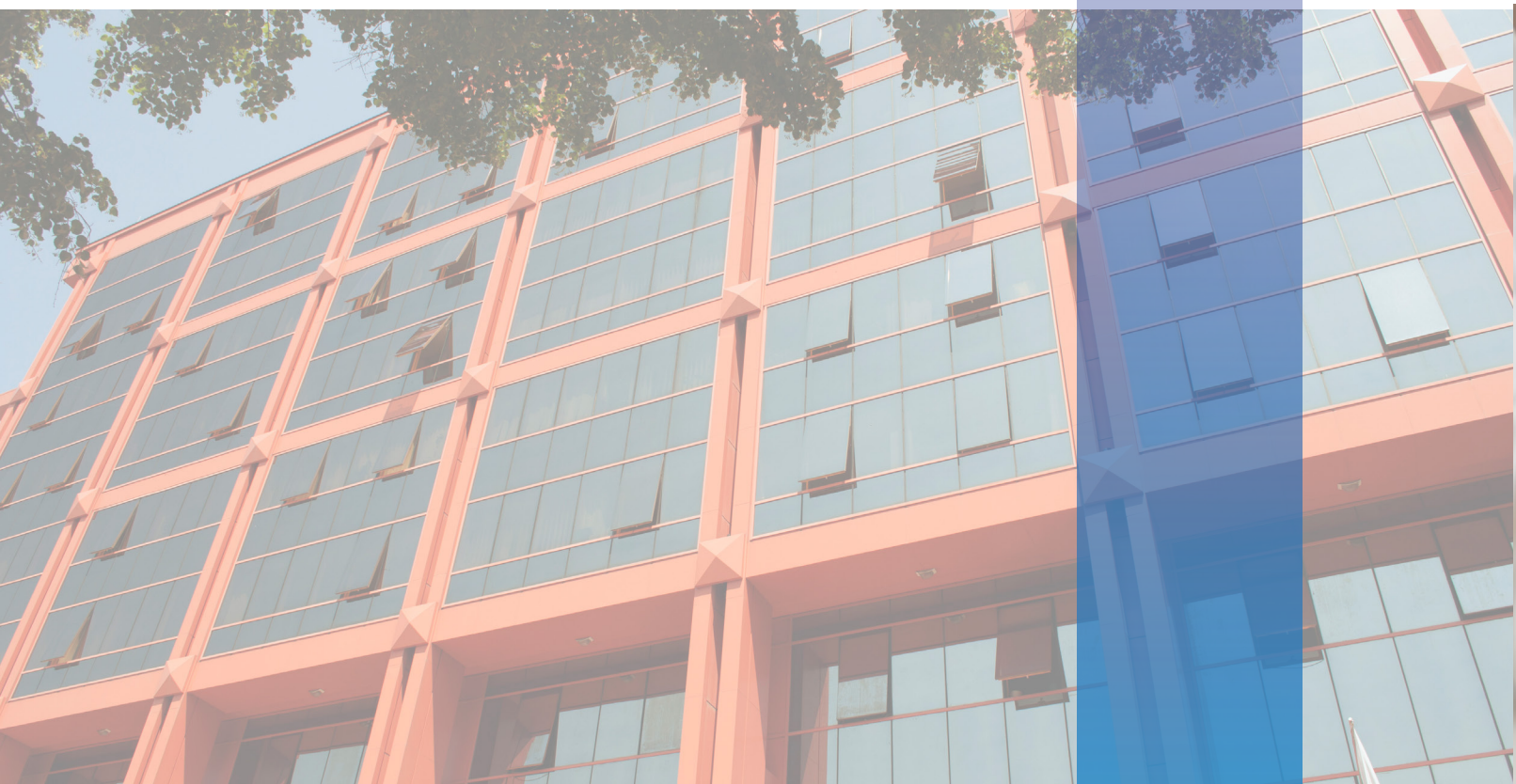
Продължава изпълнението на Стратегията за развитие на институцията за периода 2018-2022 г. при спазването на нейните основни принципи като независимост, обективност, добросъвестност, безпристрастност, публичност, прозрачност.

Горди сме, че Сметната палата за втори път през 2019 г. стана носител на наградата „Златен ключ“ на Програма Достъп до информация в категорията Институция, организираща най-добре предоставянето на информация на граждани.

Ще работим и занапред с отдаденост и с убеждението, че отчетността и публичността ограничават възможностите за закононарушения и измами, и ефектът за обществото е реален.

**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 01.01.2019 г. до 31.12.2019 г. Сметната палата е провела 47 заседания, на които са взети 482 решения. Приети са 33 одитни доклада за одити за съответствие, 11 одитни доклада за одити на изпълнението, както и 12 за специфични одити. В резултат на извършените финансови одити на годишните финансови отчети (ГФО) на бюджетните организации са приети 252 одитни доклада, колкото и предходната година.



Три одитни доклада са изпратени до председателя на Народното събрание, а други 14 одитни доклада са предоставени на отделни парламентарни комисии, както следва:

- Комисия по бюджет и финанси - 1 бр.
- Комисия по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление - 3 бр.
- Комисия по земеделието и храните – 1 бр.
- Комисия по околната среда и водите – 1 бр.
- Комисия по транспорт, информационни технологии и съобщения - 2 бр.
- Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове - 4 бр.
- Комисия по културата и медиите – 1 бр.
- Комисия по икономическа политика и туризъм – 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 седем одитни доклада, при които има съмнение за наличие на данни за престъпление. Петдесет и седем одитни доклада са изпратени на Министерския съвет, други 35 – до председатели на общински съвети, а 55 одитни доклада са адресирани до Агенцията за държавна финансова инспекция, поради наличие на данни за нарушения.



## 2. РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗВЪРШЕНИТЕ ФИНАНСОВИ ОДИТИ

През 2019 г. Сметната палата извършва финансов одит на годишните финансови отчети на бюджетните организации, които се отнасят за 2018 г. Финансовият одит представлява **изразяване на независимо одитно мнение с разумна степен на сигурност** дали годишният финансов отчет 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.

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 **обстоятелства<sup>1</sup>, 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.

<sup>1</sup> 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.



Сметната палата прие общо 252 одитни доклада за извършени финансови одити на ГФО на бюджетните организации за 2018 г. Значителен брой са немодифицираните мнения, които представляват 87% от общия брой изразени мнения<sup>2</sup> върху финансови отчети (95% за 2017 г.) (Фигура 1). Причината за това е възможността **установените от одиторите неправилни отчитания да се коригират** от одитираните организации 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 финансовото отчитане, но не и за качеството на отчетността в публичния сектор, което е функция от естеството на рамката за финансово отчитане**.

Фигура 1



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

През периода 2016-2018 г. се наблюдава отчетлив **спад в броя на немодифицираните мнения при общините**. Основните причини за тази негативна тенденция са две:

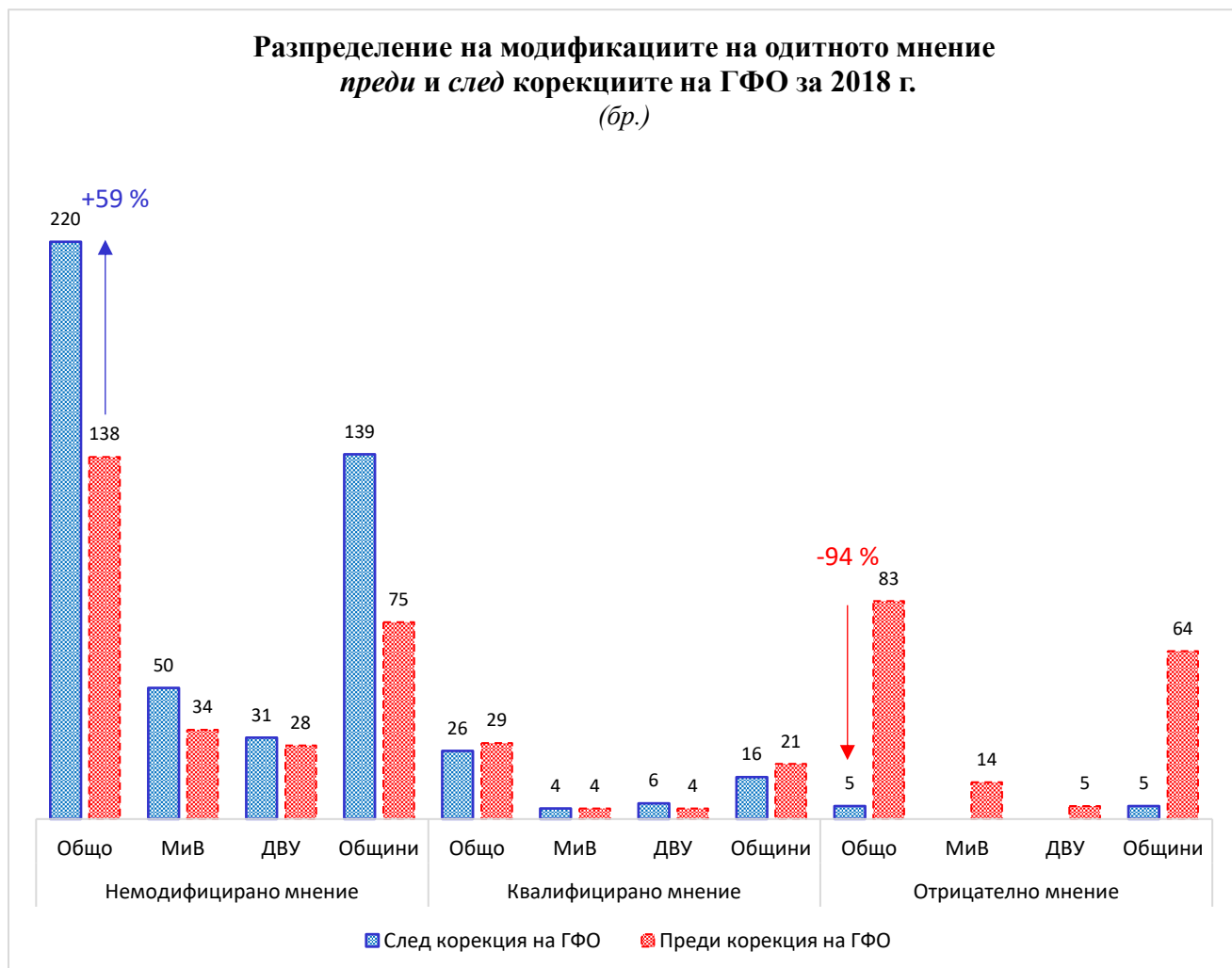
- Финансовите отчети на общините с по-малък бюджет, при които вероятността от неправилни отчитания е по-ниска, се одитират през септември-октомври, когато възможностите за корекции са ограничени. Сметната палата одитира значимите на национално ниво централни органи и общини в периода март-юли.
- Установяват се повече неправилни отчитания като стойност (вж. *Фигура 3*).

На *Фигура 2* е представен **положителният ефект на корекциите<sup>3</sup>** на неправилни отчитания върху надеждността на информацията в ГФО, изразена чрез броя на модификациите на одитните мнения за 2018 г. Ако не бяха извършени корекции, Сметната палата би изразила **отрицателно мнение** по финансовите отчети на 83 бюджетни организации и **квалифицирано мнение** по финансовите отчети на 29 бюджетни организации. **В резултат на корекциите броят на отрицателните мнения е намалял с 94%, а броят на квалифицираните мнения – с 10%. За сметка на това немодифицираните мнения са нараснали с 59%.** 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 64 броя или с 85%.

---

<sup>3</sup> 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 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.

Фигура 2



### 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 ДМА, включително частично извършена или неосчетоводена инвентаризация. 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 2017 г.).
- Неправилно отчитане на предоставени аванси като разходи за текущия период.

Това води до занижаване на вземанията на бюджетната организация за сметка на завишени разходи за периода.

- Не се отразяват промените в дяловото участие на бюджетните организации в капитала на търговски дружества (идентифицирано и при одитите на ГФО за 2017 г. и 2016 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 2017 г. и 2016 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 2017 г. и 2016 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 2017 г. и 2016 г.). С тази корекция се постига честно представяне, като се осигурява пълнота на информацията във финансовия отчет. През 2018 г. около 80% (1402 млн. лв.) от неправилните отчитания по задбалансовите позиции (Фигура 3) се дължат на **неотчетени** задбалансови активи в една бюджетна организация.
- ✓ Отписани получени вземания и погасени задължения. По този начин се елиминира завишаване на активите и пасивите на бюджетните организации.
- ✓ 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. През 2018 г. почти целият размер (около 2100 млн. лв.) на неправилните отчитания при операциите с финансови и активи и пасиви (вж. Фигура 5) се дължи на **пропусната сума в ОКИ в една бюджетна организация**.
- ✓ 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 2017 г. и 2016 г.), вследствие на което позициите в баланса, ОПР и ОКИ са представени с коректни суми. През 2018 г. приблизително 70% или 1004 млн. лв. от неправилните отчитания при активите се дължат на неправилна **класификация**

в две одитирани организации. По-голямата част от неправилните отчитания при разходите на начислена основа (70% или 457 млн. лв.) също се дължат на неправилна класификация в една бюджетна организация.

## 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 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 2017 г. и 2016 г.), вследствие на което позициите в баланса, ОПР и ОКИ са представени с некоректни суми.

- Некапитализирани разходи за изграждане на инфраструктурни обекти (идентифицирано и при одитите на ГФО за 2017 г. и 2016 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 2017 г. и 2016 г.). В резултат на това в ГФО на общините некоректно се представят дяловете и акциите и приходите, свързани с тях.

- Не се начисляват приходи и разходи по корективни сметки в края на отчетната годината 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 2017 г.).

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

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.<sup>4</sup>

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 2017 г. и 2016 г.) с цел коректно да се представят инвестициите в дялове и акции и приходите, произтичащи от тях.
- ✓ Отчетени поети и реализирани ангажименти по договори, банкови гаранции, записи на заповед и други задбалансови активи и пасиви (коригирано и при одитите на ГФО за 2017 г. и 2016 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 2017 г. и 2016 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.
- ✓ 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 2017 г. и 2016 г.), вследствие на което позициите в баланса, ОПР и ОКИ са представени с коректни суми.

### 2.3. **Обобщени изводи от извършените финансови одити през 2019 г. на годишни финансови отчети за 2018 г.**

В резултат на финансовите одити на ГФО за 2018 г. са коригирани неправилни отчитания във финансовите отчети на бюджетните организации в размер на 7,73 млрд. лв. Въпреки че това е почти 3 пъти повече в сравнение с коригираните неправилни отчитания през 2017 г., то се дължи на отделни неправилни отчитания в малко на брой

---

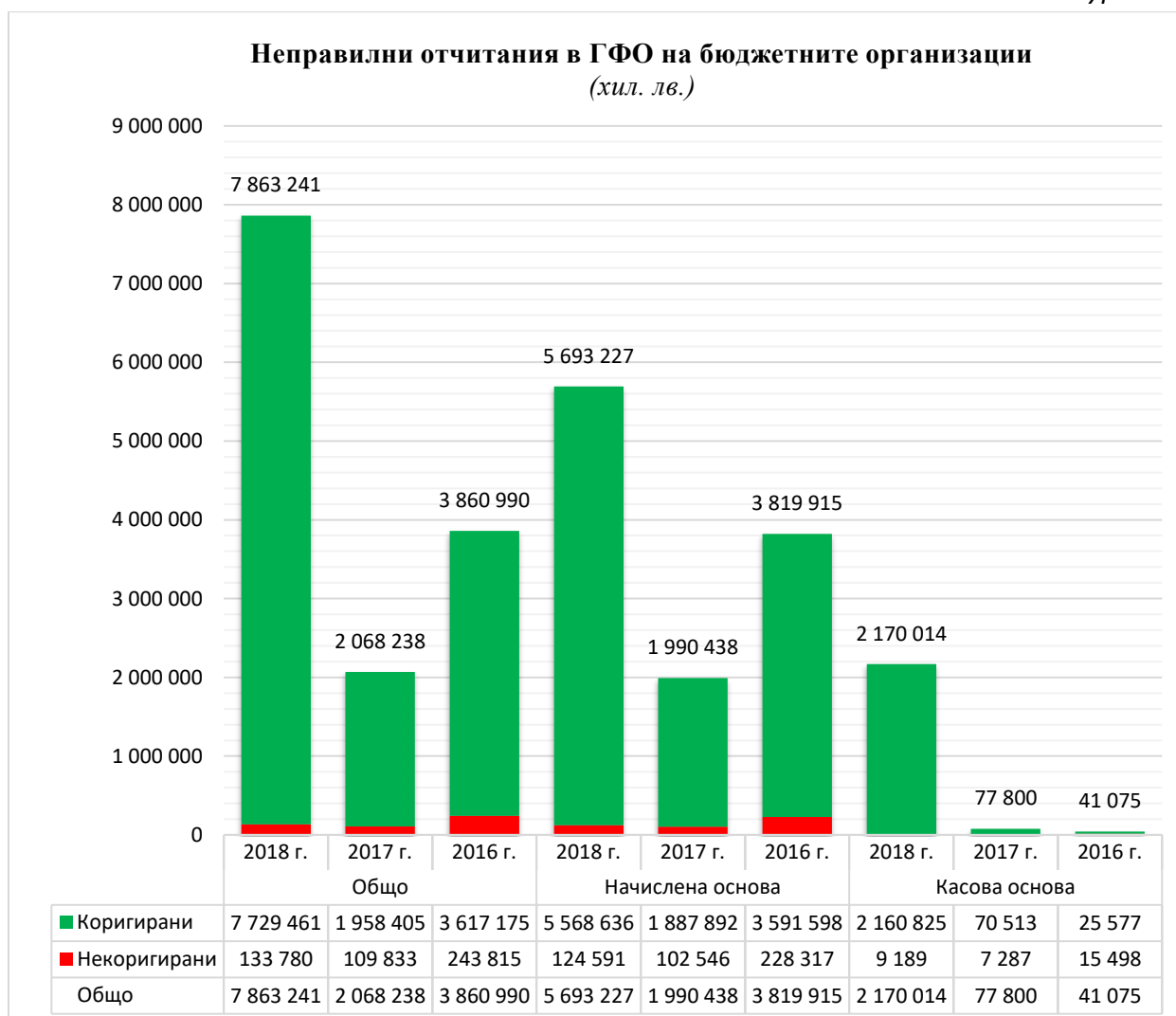
<sup>4</sup> Съгласно чл. 147 от Закона за публичните финанси, чрез сметките за чужди средства не може да се извършват и отчитат други дейности освен администрирането на чужди средства и дейността на съответните държавни органи по принудително изпълнение и конфискуване на активи и последващото управление и разпределение на събраните средства съгласно изискванията на приложимото законодателство.

организации, както и на технически грешки, които обаче са в голям размер.

Сред причините в ГФО да остане 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. Такива различия могат да възникнат например при противоречива нормативна уредба, включително заради сложната и на места неясна рамка за финансово отчитане в публичния сектор.
- 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 съществено 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;
- Неправилно се определя размерът на разходите за амортизации след настъпване на събитие, водещо до **промяна в амортизационния план**;
- 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.

### 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 **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 финансовият 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.

Посочените слабости при организацията на счетоводната отчетност, с изключение на последната, са идентифицирани и при извършването на 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 2019 г. Сметната палата прие 33 одитни доклада** от 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

#### Контролна среда:

✓ Въведените правила за СФУК и правилата за осъществяване на предварителен контрол и прилагане на системата за двоен подпис не са актуализирани в съответствие с извършени структурни промени както и с измененията на ЗФУКПС през 2019 г. (обн. ДВ, бр.13 от 2019 г.);

✓ Не е регламентиран ред за определяне на допълнителните възнаграждения за постигнати резултати на извънщатните служители;

✓ Липсват вътрешни правила/ред за прилагането на нормативни актове, регламентиращи дейността.

#### Управление на риска:

✓ Не е разработена Стратегия за управление на риска; Стратегията за управление на риска не е актуализирана след направени структурни промени (констатирано и при одитите през 2018 г.);

✓ Не са изготвени риск-регистри;

✓ Не е извършен периодичен преглед и оценка на рисковете за законосъобразното и целесъобразно постигане на целите, липсва надеждна информация дали и как са били минимизирани (управлявани) рисковете;

#### Контролни дейности:

✓ Въведените контролни дейности не са прилагани непрекъснато и последователно (констатирано и при одитите през 2018 г.), например неспазване на утвърдени процедури за извършване на разходи, както и не е утвърден ред и начин за документиране на контрола върху процеса по възлагане на обществени поръчки;

✓ Не е регламентирана контролна дейност по отношение на публикуването на документите на профила на купувача, изпращане на информацията до Агенцията по обществени поръчки (АОП) и архивиране на документите в досиетата за възлагане на обществени поръчки;

✓ Не е регламентирана контролна дейност за регламентираното заплащане на дължимите такси при предоставяне на услуги от кадастралната карта и кадастралните регистри;

✓ Процедурите за предварителен контрол не са обхванали цялата дейност на организациите (например управлението на човешките ресурси) или не са действали непрекъснато и последователно през одитирания период; не е осъществен предварителен контрол за законосъобразност преди поемане на задължение при

сключване на договори за обществени поръчки (констатирано и при одитите през 2017 г. и 2018 г.); или при получаване на приходи от наеми, държавни такси и анализи;

✓ Не е спазен определеният ред по отношение инициране и изразяване на съгласие за заемане на новата длъжност при повишаване на служители, назначени по трудово правоотношение;

✓ Въведените контроли не регламентират параметрите, които ще се проверяват, както и документирането на осъществения контрол при възлагане на обществени поръчки в държавните висши училища (ДВУ);

✓ Не е осъществен предварителен контрол за законосъобразност при сключването на граждански договори за научно-изследователска дейност и на процедурите за отдаване под наем на имоти в ДВУ;

✓ Не е прилагана системата за двоен подпис при сключване на граждански договори за научно-изследователска дейност в ДВУ (констатирано и при одитите през 2018 г.).

#### **Мониторинг:**

✓ Не е извършван мониторинг на дейностите, поради което устройствени актове не са своевременно актуализирани и не отразяват промените във функциите на организациите;

✓ Не са въведени подходящи процедури за документиране на дейностите/процесите, които да гарантират прозрачност и проследимост на действията. Липсата на документиране на действията на ръководството и служителите не са осигурили одитна пътека за осъществяване на последващ контрол.

### **3.1.1.2. Общини**

#### **Контролна среда:**

✓ Въведените правила не са достатъчно пълни, адекватни и ясни (констатирано и при одитите за 2018 г.).

#### **Управление на риска:**

✓ Не са идентифицирани и оценени всички съществени рискове в одитираните организации, които могат да повлияят негативно за постигане целите на организацията (констатирано и при одитите през 2017 г. и 2018 г.);

✓ Не са идентифицирани рискове при: определянето и администрирането на приходите; разходването на целевите средства за капиталови разходи; извършването на разходите за външни услуги и за текущи ремонти; планирането и възлагането на обществените поръчки и изпълнението на договорите; управлението и разпореждането с имоти-общинска собственост.

**Контролни дейности:**

- ✓ Не са въведени пълни 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.);
- ✓ Въведени контролни дейности не са изпълнявани непрекъснато и последователно, а проформа, не са достатъчно ефективни, не обхващат всички аспекти от дейността на одитираните организации и не са анализирани и актуализирани най-малко веднъж годишно (констатирано и при одитите през 2017 г. и 2018 г.);
- ✓ Не е регламентиран ред за осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност при управлението и разпореждането с имоти общинска собственост;
- ✓ Не е извършвана проверка за наличие на бюджетни средства преди поемане на задължение и преди извършване на разход при осъществяването на предварителен контрол.

**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 при одитите през 2017 г. и 2018 г.). Вътрешните актовете за въвеждане на СФУК в общините не са актуализирани;

**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:**

- ✓ Не са приети правила, регламентиращи организацията на бюджетния процес;
- ✓ Не са спазени нормативно регламентираният ред за документиране на плащания в брой и изискването за категоризиране на туристическите учебни центрове по Закона за туризма;
- ✓ Не е спазен нормативно определеният срок за представяне на доклад за отчитане на резултатите от изпълнение на поставените задачи при командировки в чужбина, както и не са приложени разходооправдателни документи към отчетите;
- ✓ Не е заплатена в пълен размер дължимата такса при предоставени услуги от кадастралната карта и кадастралните регистри;
- ✓ Назначения на служители са извършвани в несъответствие с приложимия ред за съответната категория служители;
- ✓ Не са спазвани утвърдените процедури за извършване на разходите;

✓ 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.

#### **Държавни висши училища:**

✓ Не са утвърдени бюджетите на основните звена, в рамките на общия бюджет на висшето училище за съответната година;

✓ При отпускане на стипендиите не са спазени нормативните изисквания за: обявяване броя на стипендиите; определяне на относителния дял на средствата за стипендии, които се предоставят само по показателя „среден семестриален успех“ и проверка на не по-малко от пет на сто от подадените документи (констатирано и при одитите през 2018 г.).

#### **3.1.2.2. Общини**

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

✓ Наредбата за условията и реда за съставяне на тригодишната бюджетна прогноза за местните дейности и за съставяне, приемане, изпълнение и отчитане на общинския бюджет не е актуализирана с измененията на Закона за публичните финанси;

✓ Не са разработени Наредба за условията и реда за обсъждането и поемането на дългосрочен общински дълг и Наредба за условията и реда за финансиране и подпомагане на спортни организации и отчитането на разходваните средства, получени от общината;

✓ Не е разработен механизъм за разпределение на целевите трансфери от централния бюджет за предоставяне на средства за компенсиране на намалените приходи от прилагането на цени за обществени пътнически превози по автомобилния транспорт;

✓ При поемане на общинския дълг е превишен лимитът, определен от общинския съвет и директно е сключен договор за банков инвестиционен кредит, без да е проведена открита, прозрачна и недискриминационна процедура за избор на кредитна институция, във връзка с поет общински дълг чрез банков инвестиционен кредит.

✓ Непълнота на предложенията за поемане на дългосрочен дълг (констатирано и при одитите през 2018 г.); срок за погасяване на общински дълг е изменен от кмета на община в по-кратък от първоначално одобрения, без да е направено/прието изрично волеизявление/решение на общинския съвет; надвишаване на законово допустимия размер на плащанията по общинския дълг (констатирано и при одитите през 2018 г.); нарушения при издаването на общински гаранции; непълнота на информацията в

изготвените и представени в общинския съвет годишни отчети за състоянието на общинския дълг (констатирано и при одитите през 2018 г.); непредставяне на информация в Централния регистър на общинския дълг.

✓ Нарушения/несъответствия с правната рамка, свързани и администрирането на местните данъци и такси и планирането на приходите по бюджетите на общините;

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

✓ Нарушения при изготвянето на план-сметките за дейностите по чистотата, събирането и третирането на битовите отпадъци : липса на разчети за разходите за всяко населено място и за всяка от дейностите, както и неправилно планиране на разходите в план-сметките; нарушения/несъответствия при извършването на разходи за сметосъбиране и сметопочистване; част от събраната такса за битови отпадъци е изразходвана в нарушение на законовите изисквания (констатирано и при одитите през 2018 г.);

✓ Неусвоени субсидии за капиталови разходи са възстановени в държавния бюджет след законовоопределения срок или не са възстановени (констатирано и при одитите през 2018 г.);

✓ Не е извършена оценка на необходимостта от сключването на граждански договори и не е документирано приемането на извършената работа от възложителя преди изплащането на възнагражденията;

✓ В капиталовата програма са включени обекти за основен ремонт, като предвидените ремонтни дейности на обектите са за текущ ремонт; неправилно е определен видът на капиталовия разход – придобиване на ДМА, вместо основен ремонт и разходите за строителен надзор неточно са капитализирани в стойността на обектите;

### 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:

✓ Извършени са **разходи без прилагане на регламентирания ред за възлагане на обществени поръчки**, при наличие на основание за това (констатирано и при одитите през 2017 г. и 2018 г.);

✓ При провеждането на процедури и възлагания на обществени поръчки са **установени съществени нарушения на правната рамка**, свързани с: поставени изисквания, които необосновано ограничават участието на лица при подаване на оферти за възлагане на обществени поръчки (констатирано и при одитите през 2018 г.);

включване в методиката за оценка на качествен подпоказател, който не дава възможност да бъдат сравнени и оценени обективно техническите предложения в офертите; даване на разяснения, с които са променени и допълнени предварително определените условия; показателите за оценка на офертите са субективни и неясни и не съдържат указания към участниците; в обявления за обществени поръчки не е включена цялата минимално изискуема информация; поставени са критерии за подбор и изисквания за технически и професионални способности, които не са съобразени с предмета, стойността, обема и сложността на поръчките; включване на показатели и подпоказатели в методика за оценка, които дават необосновано предимство на потенциалените участници;

✓ Не е изпратена до Агенцията по обществени поръчки в законовоопределения срок обобщаваща информация за разходваните средства за обществени поръчки на стойност по чл. 20, ал. 3, ал. 4, ал. 6 и ал. 7 от ЗОП;

✓ **Не са спазени регламентирани срокове за публикуване на информация в Регистъра на обществени поръчки и в профила на купувача (констатирано и при одитите през 2017 г. и 2018 г.);**

✓ При възлагане на обществени поръчки чрез събиране на оферти с обяви, по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП, са установени нарушения, свързани с: отклонение в съдържанието на обявите, отнасящо се до личното състояние на участниците; **поставяне на ограничително условие към участниците**; неизискване на декларации от участниците;

✓ **Не са спазени договорени клаузи** при изпълнението на договори за обществени поръчки.

✓ **Не са прилагани въведени контролни процедури** на съгласуване на действия и документи в процеса по възлагане на обществени поръчки и не е утвърден ред и начин за документиране на контрола върху процеса по възлагане на обществени поръчки;

✓ **Не е извършено планиране на обществените поръчки** за съответната година;

✓ Назначаването на комисия за приемане, оценка и класиране на офертите при възлагания с публична покана е извършано след изтичането на крайния срок за получаването на офертите;

#### **Държавни висши училища:**

✓ Планирането на обществени поръчки **не е извършено съобразно реда, регламентиран във вътрешните правила** (констатирано и при одитите през 2018 г.). Не е извършено прогнозиране на потребностите от доставки на стоки, предоставянето на услуги или строителство. Не е утвърден план-график за възлагане на обществени поръчки;

✓ Не е извършен анализ на изразходените суми за доставки на стоки и предоставянето на услуги, поради което са **извършени разходи без прилагане на**

**регламентирания ред за възлагане на обществени поръчки**, при наличие на основание за това (констатирано и при одитите през 2018 г.);

✓ При провеждането на процедури за възлагане на обществени поръчки са **установени нарушения по отношение на**: поставени изисквания, които необосновано ограничават участието на лица при подаване на оферти; в обявления за обществени поръчки не е включена цялата минимално изискуема информация; публикуване на обяви, несъдържащи минимално определената информация в ЗОП; неизпълнение на законови изисквания за деклариране на обстоятелства от членове на комисии и документиране предаването на офертите на председателя на комисията; сключване на договор за обществена поръчка без да има представена гаранция за изпълнение; непубликуване на изискуемата информация в профила на купувача; неопределяне на длъжностни лица, отговорни за поддържането на досиетата на обществените поръчки;

✓ **Не е спазен нормативно определеният срок за изпращане на информация до АОП** за изпълнени договори.

### 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 (ППЗОП);

✓ **Не е извършено прогнозиране на обществени поръчки**, като не са идентифицирани потребности от строителство, доставки и услуги и не е определен видът на обществените поръчки и необходимият финансов ресурс;

✓ При възлагането на обществени поръчки чрез процедури по ЗОП са установени **съществени по характер нарушения на правната рамка**, свързани с: поставени в обявленията изисквания за технически възможности и квалификация на участниците, несъобразени с обекта и предмета на поръчката, с което необосновано се ограничават участието на стопански субекти в процедурата (констатирано и при одитите през 2017 г. и 2018 г.); не са посочени критерии за подбор във връзка с годността на упражняване на професионална дейност; непосочване на обстоятелствата за отстраняване на участниците, определени като изискуеми в документацията за участие; не е определена гаранцията за изпълнение; обявленията нямат задължителното минимално съдържание, определено в ЗОП; неспазване на срока за публикуване в профила на купувача на решението за откриване, обявлението за възложена обществена поръчка, договора и приложенията;

✓ **При възлагането на обществени поръчки чрез събиране на оферти с обява/покана**, по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП, **констатираните нарушения са**: въведените минимални изисквания към техническите възможности на участниците, посочени в обявите, необосновано ограничават участието на лица в обществените



поръчки; не са посочени показателите за оценка и тяхната относителна тежест, основанията за задължително отстраняване и срокът на валидност на офертите; неправилно отстранен участник от комисията за установена липса на документи към офертата по отношение на критериите за подбор; изискване към участниците за деклариране на обстоятелства, несъответстващи на разпоредбите на ППЗОП.

✓ **Извършвани са разходи** в условията на свободно договаряне (за горива, вода и ел. енергия), **без провеждането на процедури/възлагания на обществени поръчки** при наличие на законово основание за това (констатирано и при одитите през 2017 г. и 2018 г.);

✓ При изготвяне на документацията за обществени поръчки са изисквани документи за подбор без да са определени минимални изисквания за доказване с тях;

✓ **Освобождаване на гаранции** за участие в процедури и гаранции за изпълнение на обществени поръчки **след законоустановените срокове** (констатирано и при одитите през 2018 г.);

✓ При изпълнението на договори за обществени поръчки **не е извършвано приемане на работата и не е осъществяван контрол от страна на възложителите** (констатирано и при одитите през 2018 г.);

✓ В профили на купувача **не е публикувана законовоопределената информация** (констатирано и при одитите през 2017 г. и 2018 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:

✓ **Реализирани са приходи от наеми на имоти без договори**, сключени след провеждането на търг в нарушение на Закона за държавната собственост;

✓ **Не са съставени и не се поддържат досиета на имотите;**

✓ **Не са изпълнени във всички случаи законовите разпоредби за задължително застраховане** на имотите - публична държавна собственост;

✓ **Не са предприети действия за издаване на Актове за публична държавна собственост** за част от имотите;

✓ Не е определен срокът на сключен договор за наем на ведомствено жилище;

✓ **Не са утвърдени протоколи за определяне на наемната цена**, при отдаването под наем на ведомствени апартаменти.

#### **Държавни висши училища:**

✓ **При отдаване под наем на имоти са установени съществени несъответствия с приложимата правна рамка, свързани с:** неспазване на законовите разпоредби за задължително застраховане на имотите - публична държавна собственост; недостатъчна публичност на информацията за проведените търгове за отдаване под наем; неприлагане на нормативния ред за определяне на първоначалните наемни цени; неспазване на изискванията за съдържанието на заповедите за провеждане на търговете, протоколите на комисиите и договорите; не е определен срок на договор за наем на ведомствено жилище; не са съставени и не се поддържат досиета на имотите;

✓ **Не са предприети действия за издаване на Актове за публична държавна собственост** за част от имотите;

✓ **Отдадени са под наем имоти-публична държавна собственост, без провеждане на търг** (констатирано и при одитите през 2018 г.) **и/или сключване на договор**, в нарушение на законовите разпоредби, както и ползване на имоти без заплащане на наем;

✓ Не са начислени и събрани лихви за несвоевременно внесени наемни вноски и **не са предприети действия за прекратяване на договорите при просрочие** на задълженията (констатирано и при одитите през 2018 г.).

✓ **При настаняване в студентските общежития са установени несъответствия с правната рамка, свързани с:** настаняването и ползването на студентски общежития преди и след определения срок; липса на приемо-предавателни протоколи при прекратяване на договора; несъответствие на датите за настаняване и напускане от настанителните картони;

✓ **Сключени са договори** за ползване на имоти-държавна собственост **без провеждане на търг** по реда на нормативните изисквания.

#### **3.1.4.2. Общини**

✓ **Наредбите за управление и разпореждане с общинско имущество** (констатирано и при одитите през 2017 и 2018 г.) и за упражняване на правата на собственост на общината в търговските дружества **не са в съответствие с действащата нормативна уредба;**

✓ **Не е приета Стратегия за управление на общинската собственост** за срока на мандата на общинския съвет (констатирано и при одитите през 2017 г. и 2018 г.);

✓ При **проведени търгове за управление и разпореждане с имоти-общинска собственост** е установено: неспазване на разписания ред в наредбите; невписване на

договорите в Службата по вписванията и незаплащане на дължимия наем в определения срок;

✓ При извършените тематични хоризонтални одити за съответствие при придобиването, управлението и разпореждането с общинско **имущество в шест общини са констатирани редица несъответствия с изискванията на правната рамка**: не са изготвени отчети за състоянието на общинската собственост и резултатите от нейното управление (установено и при други одити през периода); не са застраховани застроени имоти-публична общинска собственост(установено и при други одити, както и при одитите през 2018 г.); при провеждането на търгове за управление и разпореждане с общински имоти не е спазен разписаният ред в наредбите; невписване на договорите в Службата по вписванията (констатирано и при одитите през 2018 г.); не е актуализиран списъкът на броя, вида и местонахождението на общинските жилища, съобразно потребностите на общината, поради което се отдават жилища не по определеното им предназначение; не е спазен определеният в договорите срок за плащане на първата наемна вноски.

✓ **Не са определени имотите** - частна общинска собственост и вещите общинска собственост, **които подлежат на задължително застраховане** (констатирано и при одитите през 2018 г.); не са изпълнени законовите изисквания разходите за застраховане на отдадените под наем и предоставени на ползватели сгради и части от тях - публична общинска собственост да са за сметка на наемателите и ползвателите;

✓ Определяне на такса за ползване на предоставените пасища и мери – общинска собственост в несъответствие със законовоопределения ред;

✓ **Нарушения и несъответствия при отдаването под наем на недвижими имоти – общинска собственост**, мери, пасища и ливади; неправилно определени наемни цени, в резултат на което са пропуснати приходи за общинските бюджети; в договори за наем не са включени клаузи за увеличаване на наемната цена с инфлационния индекс; неактуализиране на наемни цени за отдадени под наеми имоти – общинска собственост и общински жилища; непрекратяване на наемните отношения, поради неплащане на повече от един наем (констатирано и при одитите през 2018 г.); непредприемане на действия за търсене по съдебен ред на неплатените в срок наеми (констатирано и при одитите през 2018 г.);

✓ **Нарушения при настаняване в общински жилища**, поради липсата на писмено регламентиран ред за извършване на проверки на декларираните обстоятелства и за извършване на предварителен контрол при настаняване в общинско жилище;

✓ **Незаконосъобразно заплащане на режийни разноски** върху цената при разпореждането с недвижими имоти – частна общинска собственост и при продажбата на земя – частна общинска собственост на лица, притежаващи законно построена сграда върху нея, в несъответствие с нормативен акт от по-висока степен;

✓ **Сключени са договори за продажба на имоти** – общинска собственост без да са спазени законовоопределените срокове и **преди влизането в сила на заповедта на кмета на общината за определяне на купувач;**

✓ От общински съвет са утвърдени пазарни оценки на поземлени имоти, без да е прието решение за продажбата им и за определянето на вида на процедурата за продажба;

✓ **При извършени продажби на дървесина са установени несъответствия с правната рамка и договорите:** нарушаване на клаузите на сключените договори за продажба на дървесина, относно сроковете за извършване на необходимите плащания; върху забавени плащания от купувачите на дървесина не са начислени и заплатени предвидените в договорите неустойки; в договори за продажба на дървесина не се съдържат ясни и конкретни ценови параметри.

### 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 2019 г. са приети осем 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 размера на задълженията на лицата за календарната година и за предходни години, в резултат на което е отчетено нереално изпълнение/преизпълнение на приходите по бюджетите. На практика 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 в оптимална степен възможността за събиране на задълженията от предходни периоди. В отчетите за касовото изпълнение на бюджетите към 31 декември, **общините отчитат изпълнение на приходите от местните данъци и такси в диапазона от 85 до 100 на сто.** Следва да се има предвид, че приходите от данъци и такси с данъчен характер се отчитат само на касова основа. Те не се признават текущо в съответствие с принципа за начисляване<sup>5</sup>, 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.

<sup>5</sup> Чл. 26, ал. 1, т. 4 от Закона за счетоводството в сила от 01.01.2016 г.

В повечето случаи реалната събираемост на приходите от данък върху недвижимите имоти, данък върху превозните средства и таксата за битови отпадъци, е между 50 и 60 на сто от общия размер на задълженията на лицата за съответната календарна година и за предходни години. В някои от общините се наблюдава ръст на размера на постъпленията от местни данъци и такси за текущата година, но се увеличават несъбраните вземания от предходни периоди. Размерът на несъбраните вземания във всички общини е значителен.

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

✓ С решенията на общинските съвети за приемането на бюджетите не е определен размера 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;

✓ На основание законовата възможност общинските съвети да извършват промени по общинските бюджети през бюджетната година, при условията и по реда на Закона за публичните финанси и закона за държавния бюджет за съответната година, от кметовете на общини са внасяни предложения за промени в приходната част на бюджетите, като по този начин планираните и събраните средства от местни данъци и такси са отчитани в един и същи размер - съществено различен от първоначално планирания;

✓ Без законово основание са прилагани данъчни облекчения за основни жилища;

✓ Неправомерно са освобождавани лица от заплащане на такса за битови отпадъци и не са извършвани проверки на декларираните от данъчно задължените лица обстоятелства, относно освобождаване от такса за сметосъбиране и сметоизвозване;

✓ Ползвани са облекчения при облагане с данък върху превозните средства, без да бъде осъществен контрол относно достоверността на декларираните основания;

✓ Пропуснати са приходи от **неправилно определен данък върху превозните средства**;

✓ Пропуснати са приходи от неправилно определяне на месеца, от който възниква задължение за данък върху недвижимите имоти и такса за битови отпадъци;

✓ От общините, в качеството им на данъчно задължени лица, **не е заплащан данък върху недвижимите имоти и такса битови отпадъци за имотите – частна общинска собственост** и не е заплащана такса за битови отпадъци за имотите – публична общинска собственост;

✓ За облагането им с **туристически данък** - от общините не са обхванати всички места за настаняване, предлагащи нощувки, като не за всички категоризирани места за настаняване са подадени годишни декларации; не са извършвани проверки в местата за

настаняване за броя на реализираните нощувки; от лицата, извършващи хотелиерство не са подавани ежемесечно справки-декларации за броя на реализираните нощувки; за неподаване на месечните справки-декларации на лицата не са съставяни актове по реда на Закона за туризма и не са налагани санкции, въпреки наличие на основания за това; за невнесен в срок туристически данък не са начислени и не са платени лихви за просрочие;

✓ При наличие на основания от служителите с права и задължения на органи по приходите **не са съставени актове за установяване на административно нарушение** или фиш за глоба за декларации за облагане с данък върху недвижимите имоти/такса за битови отпадъци и за данък върху превозните средства, подадени след изтичането на законоустановения срок;

✓ От общински администрации **не са предприемани своевременно законовоопределените действия за събиране на вземанията**, в т.ч. за: 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 частни съдебни изпълнители за принудително събиране на задължения. В резултат на това по давност са погасени задължения за местни данъци и такси в значителни размери.

✓ От отделни общини са определени и събирани **такси за ползване на пазари, тържища, панаири, тротоари, площи и улични платна** в нарушение на законовите изисквания и не е осъществяван контрол от страна на общински администрации. В резултат на това терени за пазари и тържища са ползвани фактически без заплащане на такси и издадени разрешителни, не са събирани лихви върху невнесените в срок такси за ползване на пазари, тържища, панаири, тротоари, улични платна, панаири и терени с друго предназначение.

#### **Сред причините за установените слабости са:**

✓ Приети наредби за определянето и администрирането на местните данъци, местните такси и цените на услуги не съответстват на изискванията на Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ);

✓ Упражняван е вътрешен контрол само при приемането на данъчните декларации и не е установено прилагане на други контролни дейности;

✓ Писмено не са утвърдени и въведени процедури и инструкции за работа и контрол, които да обхващат различните етапи от администрирането на местните данъци и такси.

✓ За установяване на задължения за местни данъци и такси от общинските администрации не са извършвани проверки и ревизии;

✓ Неупражняване на контрол над дейността на органите по приходите и на мониторинг за прилагането и за резултатите от вътрешния контрол в общината от служители с ръководни функции и от кметовете на общините.

#### 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 2019 г.

През 2019 г. с решение на Сметната палата са приети одитни доклади за 11 извършени одити на изпълнението, изпълнението на 3 одита е прекратено<sup>6</sup> и е започнало изпълнението на други 12 преходни одити, групирани по следните тематични области:

<sup>6</sup> Ефективност на дейността на Агенция „Митници“ по администриране на приходите от акцизи, поради съществени законови и структурни промени; Надзорна дейност осъществявана от Съвета за електронни медии, Администриране на нередности

Приети одитни доклади през 2019 г.	Преходни одитни задачи <sup>7</sup>
<b>Образование, наука и култура</b>	
1. <a href="#">Опазване и поддържане на обекти на архитектурното наследство в градска среда</a>	1. Професионално обучение за възрастни
<b>Земеделие и околна среда</b>	
2. <a href="#">Ефективност на предприетите мерки за облекчаване на административната тежест върху земеделските производители</a>	2. Управление на отпадъци от пластмаси
3. <a href="#">Ефективност на управлението на мрежата НАТУРА 2000 с цел защита на околната среда и на местното население в зоните от мрежата.</a>	
<b>Социални дейности и заетост</b>	
	3. Ефективност на мерките за намаляване на бедността
<b>Здравеопазване</b>	
	4. Ефективност на системата на психиатричното обслужване
<b>Публични финанси</b>	
4. <a href="#">Ефективност на дейностите по събиране на публичните държавни вземания в Националната агенция за приходите</a>	5. Ефективност на дейността по администриране на приходите от данък върху добавената стойност 6. Ефективно прилагане на програмното бюджетиране като инструмент за оптимално разпределение на ресурси
<b>Икономика, енергетика и туризъм</b>	
5. <a href="#">Облекчаване на административната тежест за бизнеса в областта на туризма</a>	
<b>Регионално развитие и инфраструктурни проекти</b>	
6. <a href="#">Условия за балансирано и устойчиво регионално развитие</a>	

<sup>7</sup> Включително на етап контрол на качеството



<b>Институционално развитие и ефективност</b>	
7. <a href="#">Прозрачност и публичност в дейността на държавната администрация и достъп до обществена информация</a>	
<b>Правосъдие и вътрешен ред</b>	
	7. Ефективност на организацията и контрола на дейностите по водене и съхраняване на поддържаните от Агенцията по вписванията регистри
<b>Управление на програми и проекти, финансирани със средства от Европейския съюз</b>	
8. <a href="#">Мониторинг и оценка на Оперативна програма „Региони в растеж“</a> 9. <a href="#">Мониторинг и оценка на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ и Оперативна програма „Инициатива за малки и средни предприятия“</a> 10. <a href="#">Ефективност на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по ОПОС</a> 11. <a href="#">Ефективност на управлението и контрола на Оперативна програма "Наука и образование за интелигентен растеж" 2014 – 2020</a>	8. Ефективност на изпълнение на Оперативна програма „Добро управление“ – ос 1 „Административно обслужване и е-управление“ 9. Ефективност на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж 2014 – 2020 г.“ в изграждане и модернизиране на научноизследователската инфраструктура 10. Ефективност на планирането и договарянето на средствата по приоритетна ос 1 „Устойчиво и интегрирано градско развитие“ на Оперативна програма „Региони в растеж“ 11. Изпълнение на процедура по ОПРЧР 2014 – 2020 на директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по BG05M9OP001-2.003 „Приеми ме 2015“ 12. Мониторинг и оценка на подхода „Водено от общностите местно развитие“ 13. Мониторинг и оценка на Оперативна програма „Околна среда“

## 4.1. Изводи от приключилите през периода одити на изпълнението

### 4.1.1. Образование, наука и култура

#### Опазване и поддържане на обекти на архитектурното наследство в градска среда за периода от 2015 г. до 2018 г.



Основният въпрос на одита е: Ефективно ли се извършват дейностите по опазване и поддържане на обекти на архитектурното наследство в градска среда?

Одитирани институции са Министерството на културата (МК) и Националният институт за недвижимо културно наследство (НИНКН).

**Заключението на одита е, че дейностите по опазване и поддържане на обектите на архитектурно наследство в градска среда, извършвани от Министерството на културата и Националния институт за недвижимо културно наследство, не са ефективни и ефикасни.**

**Създава се реална опасност за съхраняването на недвижимото културно наследство, в това число и архитектурните обекти в градска среда, поради:**

- Липса на стратегически документи за културния сектор;
- Липса на добро управление на дейностите по опазване на недвижимото културно наследство;
- Недобра регламентация на дейностите, неосигуряване на необходимите ресурси за изпълнение на дейностите в пълен обем и изпълнението на част от тях в силно ограничени обеми;
- Липса на определени режими за опазване на над 90 на сто от недвижимите културни ценности, недобрата координация и взаимодействие между органите и лицата, част от Националната система за опазване на недвижимото културно наследство.

Заключението се основава на редица констатации. Установено е, че националната система за опазване на културното наследство включва редица органи и структури на национално и регионално ниво, но тя не е изградена напълно.

Законовите изисквания за разработване и приемане на национална стратегия за развитие на културата и стратегия за културното наследство не са изпълнени, което създава **неяснота относно визията, целите и приоритетите на държавната политика в областта на управлението и опазване на недвижимото културното наследство.** Дейността по опазване на недвижимо културно наследство е извършвана и без определяне на годишни цели, наблюдение и отчитане на нейното изпълнение.

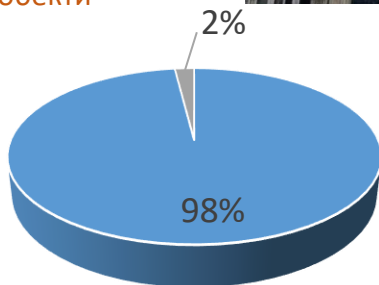
Съществуват съществени **пропуски, несъответствия и непълноти в нормативната и вътрешна уредба по отношение на националната система за опазване на културното**

**наследство** и регламентацията на процедурите и правилата за изпълнение на дейностите по издирване, деклариране и предоставяне на статут, в т.ч. регламентиране на срокове за извършване на отделните етапи от процедурата. Не са издадени всички подзаконовни нормативни актове, предвидени в Закона за културното наследство. **Дейността и отговорностите на ключовите участници в системата**, както и обезпечаването на ефективна функция и контрол на взаимодействието между тях **не са достатъчно добре регламентирани**. Принципът за децентрализирано управление на Националната система за опазване на недвижимото културно наследство не е реализиран. В Министерството на културата, Националния институт за недвижимо културно наследство и общините не са създадени териториалните структури, предвидени в Закона за културното наследство.

**Управлението и извършването на дейностите по идентифициране, деклариране и предоставяне на статут на недвижими културни ценности не е ефективно**, поради наличието на редица слабости: липса на планиране и мониторинг, неизпълнение на отделни дейности и/или изпълнение на други в непълен обем, неспазване на регламентираните срокове, липса на актуални данни за недвижими културни ценности, недобра комуникация между участниците в системата за опазване на културното наследство. Не е извършена оценка на значителна част от архитектурните обекти и **не са определени режими за опазване на 98 на сто от декларираните обекти и на 93 на сто от обектите с предоставен статут на недвижими културни ценности**.

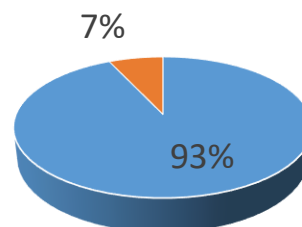


Декларирани архитектурни обекти



- не са определени режими за опазване
- определени режими за опазване

Обекти с предоставен статут на недвижими културни ценности



- не са определени режими за опазване
- определени режими за опазване

**Осигуряването на достатъчно финансови, човешки, материални и информационни ресурси е един от най-значимите проблеми при изпълнение на нормативно възложените функции по опазване на недвижимото културно наследство.** Финансирането на дейностите по опазване на недвижимото културно наследство е извън приоритетите на Министерството на културата.

Поддържането на националния документален архив не е в съответствие с нормативните изисквания по отношение на създаването досиета за обектите, тяхната пълнота, актуалност, поддържане и съхранение.

Бавно напредва процесът по актуализация на данните в Публичният регистър на издадените декларационни актове и актовете за прекратяване на временния режим за опазване и Националният регистър на недвижимите културни ценности, което води до затруднения при изпълнението на всички дейности, при които се изисква използване на данните от регистъра.

#### 4.1.2. Земеделие и околна среда

##### **Ефективност на предприетите мерки за облекчаване на административната тежест върху земеделските производители за периода от 2015 г. до 2018 г.**



Основният въпрос на одита е: Ефективни ли са предприетите действия за намаляване на административната тежест върху земеделските производители?

Одитирани институции са Министерството на земеделието, храните и горите (МЗХГ) и Държавния фонд „Земеделие“ (ДФЗ).

Заключенията от одита са, че през периода от 01.01.2015 г. до 30.06.2018 г. **от Министерството на земеделието, храните и горите са предприети действия за намаляване на административната тежест за гражданите и бизнеса, в т. ч. за земеделските стопани, в резултат на което се наблюдава тенденция към оптимизиране на регулаторните режими и предоставяните видове административни услуги.** Предприетите действия са основно през 2017 г. и 2018 г. и произтичат от изпълнението на решения на Министерския съвет.

Въпреки положените усилия, са допуснати пропуски по отношение на своевременно използвана възможност за прецизиране на процедури, въвеждане в действие на всички предложени от МЗХГ промени, намаляване на документи за представяне и получаване на информация по служебен път, осигуряване на достъп до регистри и информация на първични администратори на данни. **Посочените пропуски не определят предприетите действия за облекчаване на земеделските стопани при предоставяне на административните услуги като ефективни през целия одитиран период.**

**Изграждането на интегрирани информационни системи и електронни регистри, и предоставянето на административни услуги по електронен път е предизвикателство пред МЗХГ, за което се предприемат действия от 2017 г. и към 30.06.2018 г. все още няма реализирани услуги по електронен път.**

Заключението се основава на редица констатации. Установено е, че заложените в националните документи приоритети и цели относно облекчаване на регулаторната и административна тежест, и развитие на електронното управление намират отражение в оперативните документи на МЗХГ за периода от 2015 до 2018 г.

Конкретен документ за планиране на процеса по усъвършенстване на административното регулиране за периода след 2017 г. не е разработен и приет. **Очакваните резултати от предприетите действия за намаляване на административната тежест по специалните закони и мерките, заложените в „Трети план за действие за намаляване на административната тежест за бизнеса за периода 2015 - 2017 г.“ не са постигнати в максимална степен.** Тяхното изпълнение е възпрепятствано от неизползвани нормативни възможности и ненавременно създадена организация за осигуряване на достъп до регистри на администрации, първични администратори на данни; за прецизиране на процедури; обмен на информация между институциите по служебен път; несъздадени условия за подаване на заявления по електронен път; намаляване на времето за предоставяне на услугите; намаляване на документи за представяне от заинтересованите лица. **Част от промените в нормативни изисквания, относно отпадане на документи за представяне от земеделските стопани и получаването на информация за тях по служебен път, не са правилно отразени и въведени като практика от МЗХГ.**

Чрез създадената организация и координация в МЗХГ се извършва ежегоден преглед на действащите регулаторни режими, дават се предложения за тяхното облекчаване, оптимизиране на процедурите по прилагане на регулаторни режими, и за намаляване на административната тежест, но предприетите действия за идентифициране на възможности за намаляване на административната тежест и отразяване на промените в регулаторни режими/административни услуги, са основно през 2017 г. и 2018 г. От администрацията на МЗХГ и ДФЗ са отменени 7 регулаторни режими, въведен е 1 нов регистрационен режим и 1 режим е облекчен. Заличени са 16 бр. административни услуги, предоставяни са 3 нови административни услуги. Оптимизирани са процедури, отпаднали са изисквания за предоставяне на документи, информацията за които се получава по служебен път. Извършена е промяна в срока за подаване на заявления и срока на валидност на издадено разрешение, с цел облекчаване на земеделските стопани. Но **част от земеделските стопани не са ползвали предоставената възможност за облекчаване на административната тежест при предоставяне на административните услуги.**

**Осъществяван е мониторинг от МЗХГ върху изпълнението на мерките за намаляване на административната тежест, чрез ежегоден преглед на регулаторните режими и административните услуги, но съществуват пропуски в докладването на резултатите от мониторинга през 2015 г. и 2016 г.**

Поддържането на част от нормативно изискуемите регистри и бази данни, чрез стандартния софтуер за създаване и редактиране на документи и таблици, и липсата на оперативна съвместимост и свързаност между друга част от регистрите не гарантира актуалност и достоверност на данните за предоставяне на съответната административна услуга. **Установените несъответствия и различна практика на вписване и оповестяване на информация са резултат от занижен контрол и са индикатор за недостатъчна актуалност на вписаните данни и информация.**

От 2017 г., МЗХГ предприема действия за изграждането на интегрирани информационни системи и електронни регистри, и за предоставяне на административни услуги по електронен път. Независимо от това, **към 30.06.2018 г. няма реализирани услуги по електронен път, тъй като процесът за централизация на регистрите не е приключен.**

От Комитета за наблюдение по Програмата за развитие на селските райони (ПРСР) 2014-2020 г. не са предприети своевременни действия за въвеждане на функция за разглеждане на предложения и проследяване на действията и за обсъждане на въпроси относно намаляване на административната тежест за земеделските стопани.

**Администрирането на мерки по ПРСР 2014 - 2020 г. по електронен път чрез Информационната система за управление и наблюдение на средствата от ЕС (ИСУН 2020) в средата на програмния период води до облекчаване на административната тежест на част от земеделските производители.**

### **Ефективност на управлението на мрежата НАТУРА 2000 с цел защита на околната среда и на местното население в зоните от мрежата за периода от 2016 г. до 2018 г.**

Основният въпрос на одита е: Ефективно ли е управлението на мрежата НАТУРА 2000 за защита на околната среда и на местното население в зоните от мрежата?

Одитирани институции са Министерството на околната среда и водите (МОСВ) и Министерството на земеделието, храните и горите (МЗХГ).

**Заключението на одита е, че управлението на мрежата НАТУРА 2000 с цел защита на околната среда и местното население все още не е ефективно, поради:**

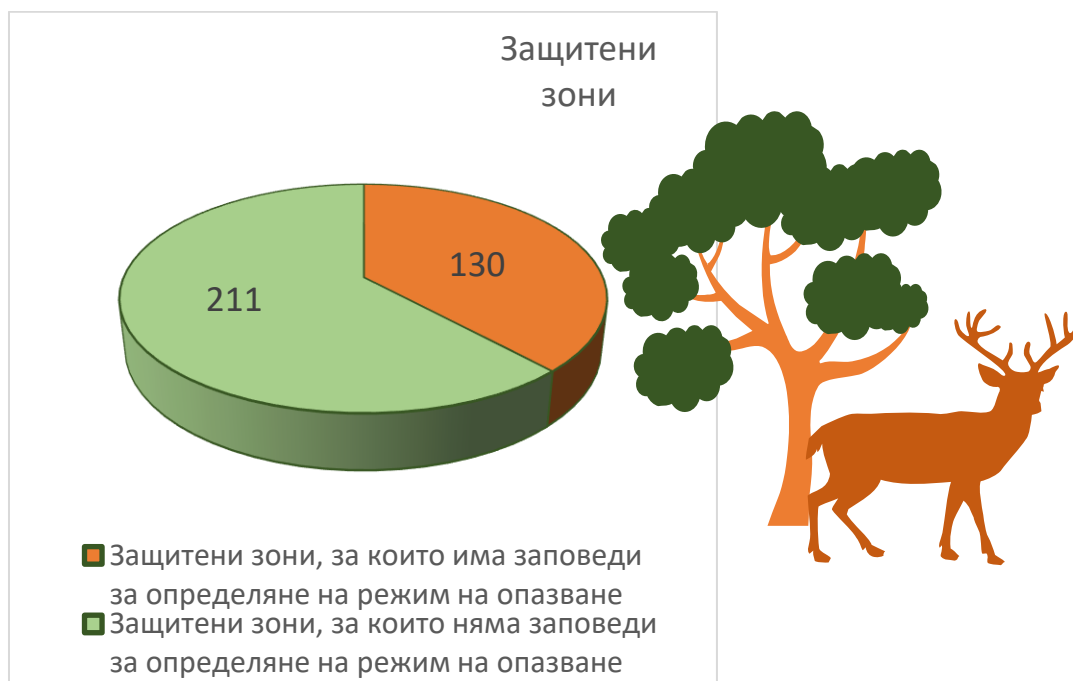
- Пропуски в пълното и непротиворечиво транспониране на европейските директиви в българското законодателство;
- Недостатъчно ефективна организация за управлението на мрежата и неефективни действия за издаване на заповеди за обявяване на всички определени зони, попадащи в НАТУРА 2000;

- **Неизградена система за мониторинг и контрол, докладване и актуализация на Националната приоритетна рамка за действие (НПРД) и липса на достатъчна прозрачност и отчетност на разходвания публичен ресурс и постигнатите резултати/ползи от изпълнението на мерките, което създава риск от загуба на биологично разнообразие и редки видове.**

**Заключението се основава на редица констатации. Установено е, че при управлението на мрежата НАТУРА 2000 се наблюдават пропуски в действията на МОСВ, свързани с хармонизирането на националното законодателство и непълно транспониране на изисквания от Директивата за местообитанията и от Директивата за птиците. Не са спазени сроковете по обявяване на защитените зони чрез издаване на заповеди от министъра на околната среда и водите - до шест години от получаване на одобрение от ЕК, което е причина да бъде стартирана от ЕК процедура за нарушение за неизпълнени изисквания. Към 31 юли 2019 г. за 211 защитени зони от общо 341 няма издадени заповеди за определяне на специални защитени или консервационни зони по директивите. За защитените зони от НАТУРА липсват определени конкретни цели на опазване и мерки за предотвратяване на влошаване на природозащитното състояние на местообитанията и видовете. Поради неутвърдени планове за управление на защитените зони не се изпълняват консервационни мерки, които да отговарят на екологичните изисквания на типовете местообитания и видовете, срещащи се в тези райони, както и на подходящи мерки за предотвратяване на влошаването на състоянието на местообитанията и обезпокояването на видовете. Липсата на заповеди с определени забрани и ограничения на дейности, създава риск за собствениците и ползвателите на имоти от предприемане на действия, водещи до увреждане или унищожаване на местообитания или видове, и ограничаване на възможността за получаване на компенсаторни плащания за пропуснати ползи и извършени разходи.**

**Липсва приета стратегическа рамка на дългосрочната политика с национални цели за опазване и устойчиво ползване на биологичното разнообразие и план за опазване на биологичното разнообразие.**

С приемането на Националната приоритетна рамка за действие (НПРД) за НАТУРА 2014-2020 г. се дефинират основните приоритети, мерки и дейностите за изпълнение с оглед изграждане и ефективно управление на мрежата, но задължителното изискване за страните членки на ЕС за прилагане на единен стандарт за стратегическо планиране на дейностите по НАТУРА 2000 все още не е намерило своето нормативно отражение. Много от мерките предвидени по Приоритет 1 „Управленско планиране на защитените зони от мрежата НАТУРА 2000“ в НПРД все още не са изпълнени, което **възпрепятства активното и ефективно управление на зоните от мрежата.**



**Не е създадена добра организация за ефективно управление на мрежата** поради неясно възложени отговорности на структурите на МОСВ във връзка с изграждането и управлението на мрежата. Не е създаден работещ механизъм за ефективна комуникация и координация между участващите органи и субекти на национално, регионално и общинско ниво, неправителствения сектор, както и консултативни органи към министъра на околната среда и водите.

**Създаден е подходящ механизъм, чрез който да се осъществява мониторинг на природните местообитания, видовете и птиците, предмет на опазване** чрез защитените зони НАТУРА 2000. Има пропуски при определянето на местата и методиките за провеждане на мониторинг и разработването на схеми за мониторинг, но са предприети действия за подобряване на механизма за мониторинг. При липсата на определени режими на опазване с определени забрани и ограничения, **ефективността на мониторинга, контрола и докладването на състоянието на защитените зони е ограничено.**

При финансиране на изпълнението на мерките **не е осигурена надеждна управленска информация, която да дава възможност за обективна оценка и прозрачно отчитане на публичните разходи и резултата от тях.** Бюджетът на НПРД за периода 2014-2020 г. възлиза на 1 584 636 583 евро. За приоритетите, мерките и дейностите, планирани в НПРД са предвидени различни източници на финансиране. В бюджетните програми на двете отговорни министерства – МОСВ и МЗХ липсват самостоятелни цели и целеви стойности на показатели за изпълнение, свързани с управлението на мрежата НАТУРА 2000 и не се съдържа информация за необходимите и разходваните средства за управлението мрежата.



Създадени са регистри и информационна система за управлението на мрежата НАТУРА 2000. Липсата на вътрешни правила и процедури, определящи информацията и документите за публикуване **създава риск за пропуски в пълнотата и съдържанието на данните за мрежата.**

Спазени са нормативните изисквания за изготвяне и публикуване на годишни национални доклади за състоянието на околната среда, съдържащи информация за покритието на мрежата НАТУРА 2000. **Данни за състоянието на защитените зони от мрежата не се докладват**, поради несъздадена организация и ред за отчитане.

Наблюдава се забавяне в изпълнението на дейностите по събиране и предоставяне на информация във връзка с докладването по Директивата за местообитанията и по Директивата за птиците, **което е предпоставка за неспазване на определените срокове за докладване и предприемане на санкциониращи действия от ЕК**, липса на своевременни данни за състоянието на мрежата НАТУРА 2000 в България и **риск за невъзможност от отстраняване на неблагоприятни влияния върху опазването и защитата на биологичното разнообразие в европейската екологична мрежа.**

#### 4.1.3. Публични финанси

##### Ефективност на дейностите по събиране на публичните държавни вземания в Националната агенция за приходите от 2013 г. до 2016 г.



Основният въпрос на одита е: Ефективна ли е дейността на Националната агенция за приходите (НАП) по събиране на публичните държавни вземания?

Одитираните институции са Министерството на финансите (МФ) и Националната агенция за приходите.

**Заключението на одита е, че в периода от 2013 до 2016 г. Националната агенция за приходите постига постоянно повишаване на ефективността от изпълнение на дейностите по събиране на приходите от данъци и осигуровки в полза на централния бюджет и бюджетите на Националния осигурителен институт и Националната здравноосигурителна каса, включително на дейностите по принудително изпълнение на просрочените публични държавни вземания.**

**Необходими са допълнителни усилия за осигуряване на:**

- системно, последователно и обективно прилагане на мерките за насърчаване на доброволното изпълнение на просрочените публични държавни вземания (ПДВ), предвидени от законодателя в ДОПК;
- прилагане на института на разсрочване и отсрочване на публичните вземания в съответствие с нормативните изисквания;

- подобряване на взаимодействието с външните взискатели на просрочени ПДВ, с цел повишаване на ефикасността от действията на НАП по принудителното им изпълнение;
- своевременно, надеждно, обхватно и актуално проучване на имущественото състояние на задължените лица с просрочени публични вземания с цел ефективното им обезпечаване;
- надлежно връчване на съобщенията за доброволно изпълнение на задължените лица с просрочени публични вземания; трайно и чувствително намаление на размера на погасените по давност и служебно отписаните ПДВ;
- постигане на баланс при защитата на фискалния интерес в рамките на образуваното изпълнително производство и необходимост от запазване на платежоспособността на задължените лица, чрез издаваните разрешения за извършване на неотложни плащания.

Заключението се основава на редица констатации. Установено е, че през периода от 2013 г. до 2016 г., с изключение на 2014 г., се **наблюдава тенденция на преизпълнение на плана за приходите от данъци и осигурителни вноски**, администрирани от НАП. Това е следствие както от реализирането на по-благоприятни икономически условия от допусканията, заложи при разработване на средносрочната бюджетна прогноза и планирането на бюджета за съответната година, така и от усилията на органите по приходите за повишаване на ефективността от дейността им.

Осигурена е възможност за максимално обхващане на лицата, носители на задължение за данъци и/или осигуровки и/или на задължението за тяхното удържане и внасяне чрез поддържаните регистри, бази данни и информационни системи и в резултат от постоянното развитие на информационната среда, електронния обмен на данни с други компетентни органи и организации, но **липсва информация за ефекта и въздействието от изпълнените мерки, свързани с прилагане на процедурата за издирване на некоректни лица.**

Необходимо е разработване на единна методология за осъществяване на регулярен мониторинг върху данъчните несъответствия на национално ниво, която да осигурява регулярност, надеждност и съпоставимост на данните, с цел повишаване на събираемостта на приходите.

**Създадена е ефективна организация за своевременно приемане и обработване на подаваните декларации**, както и за контрол и корекция при установени несъответствия в тях и при отразяване на задълженията и извършените плащания по данъчно-осигурителните сметки на задължените лица. През периода 2013-2016 г. е **налице тенденция на нарастване на броя на задължените лица, които подават в срок своите декларации**, и намаляване броят на подадените декларации с установени несъответствия.

Създадената от НАП организация за получаване по електронен път на информация от търговските банки, „Български пощи“ ЕАД и осигурителните каси и автоматичното ѝ обновяване подпомага точното и своевременно отразяване на внесените публични вземания по данъчно-осигурителните сметки на задължените лица в Системата за управление на приходите. **През периода 2013 – 2016 г. нарастват както броят на задължените лица, внесли в срока за доброволно изпълнение декларираните данъци и осигуровки, така и тяхната обща стойност.** От друга страна през същия период предвидените в ДОПК способности за разсрочване и отсрочване на публични държавни вземания не се прилагат. Опростените несъбираеми публични вземания са несъществени спрямо общата сума на поисканите за опрощаване вземания от задължените лица. Създадени са достатъчно предпоставки за ефективно използване на института на прихващане, но относителният дял на събраните приходи от данъци и задължителни осигурителни вноски чрез способа на прихващане спрямо общо събраните приходи не надхвърля 2 на сто от общо събраните приходи от данъци и осигуровки.

Преди предприемането на действия за принудително събиране на просрочените публични държавни вземания, органите на НАП могат да третират задължените лица с различни мерки за насърчаване на доброволното изпълнение. От всички мерки за насърчаване на доброволното изпълнение на просрочените публични вземания, ползвани от органите на НАП, през периода 2013-2016 г., положителен фискален ефект се наблюдава основно при изпълнение на провежданите информационни телефонни кампании; изпращане на електронни съобщения до задължени лица с просрочени публични задължения; осъществявания мониторинг на задължени лица с просрочени публични вземания, категоризирани като събираеми и частично събираеми и насочването на изпълнението срещу трети лица, разпоредители с бюджет.

В ДОПК е предвидена възможност за уведомяване на органите, които по силата на нормативни актове издават лицензии или разрешения, за извършване на определени дейности, за които се изисква удостоверяване на липса на публични задължения. **Националната агенция за приходите не поддържа информация за броя задължени лица, осъществяващи дейности, подлежащи на лицензионен или разрешителен режими** през периода 2013-2016 г. броят на изпратените уведомления до органи, издаващи лицензи/разрешения е незначителен, а обратна информация за броя на отнетите лиценз или разрешение от органа, компетентен по издаването им, е налице само в 13 на сто от изпратените през 2016 г. уведомления.

Във връзка с оповестяването на списъци на длъжници с неуредени публични задължения, НАП поддържа 2 бр. списъци на задължени лица с просрочени публични задължения, които публикува на официалната си Интернет страница. Списъците не са на видно място, което затруднява потребителите при проверка за коректност на лицето.

През периода 2013 - 2016 г. размерът на принудително събраните публични вземания непрекъснато нараства, а размерът на нововъзникналите вземания, които остават неизплатени до края на съответната година и с които расте общия размер на непогасените публични държавни вземания, бележи трайна тенденция на намаление. През одитирания период, броят на лицата с просрочени и неизплатени публични вземания с взискател НАП, както и общият размер на просрочените и неизплатени към края на годината публични вземания намаляват. Намалението на общата стойност на просрочените публични вземания е най-чувствително през 2016 г., но е резултат основно от служебно отписани публични вземания, за които е изтекъл давностния срок.

С цел осигуряване на обективност, безпристрастност, прозрачност и равномерност, разпределянето и възлагането на задължените лица с просрочени вземания по публични изпълнители, при отчитане на тяхната натовареност, както и образуването на изпълнителни дела е автоматизирано, въз основа на правила, заложи в функционалност в информационните системи на НАП. През периода 2013-2016 г. приходите от продажба на имущество на задължените лица с просрочени публични държавни вземания нарастват. На 1 лев разходи за организация и провеждане на публична продажба, размерът на събраните публични вземания варира от 16,96 лв. до 77,55 лв. За същия период нараства и размерът на събраните публични вземания в рамките на производството по несъстоятелност.

За гарантиране избора на адекватни мерки и действия за третиране на задължените лица с просрочени вземания, се осъществява постоянен мониторинг и анализ на структурата и обема на публичните вземания по вид и категория. Въпреки това, анализът на изменението в размера на просрочените вземания, за които е изтекла 5-годишната давност по чл. 171, ал. 1 от ДОПК и за които публичните изпълнители не могат да предприемат действия за принудително изпълнение показват, че размерът на погасените по давност просрочени ПДВ нарастват, като през 2016 г. са с 37 на сто повече спрямо погасените по давност ПДВ през 2013 г., като нарастването е основно за публичните държавни вземания, установени с ревизионен акт. За същия период нарастват и служебно отписаните, погасените по давност просрочени ПДВ след изтичане на т.нар. „абсолютна 10-годишна давност“, в сила от 01.01.2016 г. с измененията в чл. 171, ал. 2 и чл. 173 от ДОПК.

#### 4.1.4. Икономика, енергетика и туризъм

##### Облекчаване на административната тежест за бизнеса в областта на туризма за периода от 2016 г. до 2018 г.



Основният въпрос на одита е: Ефективно ли се осъществява политиката за облекчаване на административната тежест за бизнеса в областта на туризма?

Одитирана институция е Министерството на туризма (МТ).

**Заключението на одита е, че предприетите действия за облекчаване на административната тежест за бизнеса произтичат от изпълнението на решения/протоколи на Министерския съвет, отнасящи се до отпадане на изискуемите официални документи на хартиен носител и въвеждане на електронно управление.**

**Наложителен е цялостен анализ и набелязване на мерки за:**

- подобряване на качеството, срочността и цената на предоставяните административни услуги;
- извършване на проучвания, прегледи, анализи и предприемане на мерки, които да доведат до инициативи от Министерството на туризма за намаляване на административната тежест и да повишат ефективността на дейността в тази връзка.

**Заключението се основава на редица констатации. Установено е, че в МТ липсват специална организация и специфични разпоредби за цялостния вътрешен процес за намаляване на административната тежест, така че да се постигнат ефективност, съгласуваност и своєвременност на действията. За периода от създаване на МТ не е извършван функционален анализ на администрацията с оглед фокусиране върху приоритетните дейности, в т.ч. дейностите по ограничаване административната тежест за бизнеса до оправдани нива и постигане на по-висока ефективност на публичните услуги.**

Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма в Република България 2014 - 2030 г., актуализирана версия 2017 г., определя, че усъвършенстването на нормативната база е сред основните предизвикателства пред МТ при прилагането на ефективна туристическа политика. **Предвидени са инициативи за промени в нормативната уредба, но ограничаването на административната тежест не е разпознато като основен приоритет и цел на това усъвършенстване.**

През периода от 2016 г. до 2018 г. **МТ не води целенасочена активна политика за намаляване на административната и регулаторната тежест за бизнеса в туризма, а политиката се осъществява в изпълнение на решенията на Министерския съвет. Не са създадени предпоставки за идентифициране и изпълнение на други мерки и дейности, насочени конкретно към ограничаване на административната тежест за бизнеса в туризма.**

С приемането на Закон за изменение и допълнение на Закона за туризма, в сила от 04.05.2018 г., са направени необходимите нормативни изменения за премахване на изискването за представяне на хартиен носител на някои удостоверителни документи.

Във връзка с подготовката на нов проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за туризма, от МТ е направен преглед на възможностите за допълнително облекчаване на процедурите по предоставяне на административни услуги. Заложени са мерки за оптимизиране процедурите и съкращаване на сроковете за предоставяне на административни услуги по регистриране на туроператори и туристически агенти,

категоризиране на местата за настаняване и заведенията за хранене и сертифициране на прилежащите към места за настаняване и самостоятелните центрове в курортна и градска среда, балнеолечебни, СПА, уелнес и таласотерапевтични услуги.

През одитирания период **не са извършвани цялостни анализи и оценки на качеството на нормативното регулиране в туризма** с оглед идентифициране на възможности за опростяване и синхронизация с други действащи нормативни актове.

В Плана за действие с мерки, адресиращи основните проблемни области, възпрепятстващи нарастването на инвестиции, открит въпрос е отпадането на категоризацията на самостоятелните заведения за хранене и развлечения. Липсва интерес у потребителите по отношение на въведената система за категоризация на заведенията за хранене и развлечения. **Процесът по регистрация, категоризация и сертификация не се възприема като бърз, лесен и достатъчно полезен от бизнеса. Категоризацията няма нужната тежест както сред населението, така и сред бизнеса.** Бизнесът не възприема категоризацията като елемент подпомагащ дейността им. Най-общо таксите, които се събират за предоставяне на услугите се приемат като обективни, но по-скоро излишни, а сроковете са тромави и спъващи бизнеса. Бизнесът е удовлетворен от актуалността и пълнотата на информацията, която може да се намери на интернет страницата на МТ.

Приложеният подход при определяне на **Тарифата на таксите, събирани по Закона за туризма, не създава увереност по отношение на правилното определяне на размера им**, тъй като при изготвянето на проекта не са спазени всички изисквания на Методиката за тяхното изчисление, съгласно Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност. Във финансовата обосновка на променения размер на таксите липсва надежден и проследим анализ на необходимите човекочасове за изпълнението на дейностите по всяка от услугите, което не дава увереност, че така определените такси са подчинени на принципа за разходооправданост и имат по-скоро характер на съвкупно генериращи определен обем приходи, отколкото на реално заплащане за разходите свързани с административни услуги.

Министерството на туризма от 03.12.2018 г., чрез създадена специална платформа, предоставя възможност за подаване на документи по електронен път. Въведенният безкасов начин на плащане с ПОС терминал допринася за намаляване на административната тежест на бизнеса. Изграждането на интегрирани информационни системи, Национален регистър по туризъм и електронни регистри, предоставянето на административни услуги по електронен път са осъществени дейности от МТ.

#### 4.1.5. Регионално развитие и инфраструктурни проекти

##### Условия за балансирано и устойчиво регионално развитие за периода от 2012 г. до 2016 г.



Основният въпрос на одита е: Ефективен ли е процесът на планиране и проследяване на изпълнението на политиката за регионално развитие?

Одитирани са Министерството на регионалното развитие и благоустройството, областни администрации и общини.

**Заключението на одита е, че осъществяването на процесите на планиране и проследяване на изпълнението на документите за регионално развитие е непълно и непоследователно, като са допуснати множество пропуски. Съществува висок риск за икономичното, ефективно и ефикасно постигане на целите на държавната политика за намаляване на междурегионалните и вътрешнорегионалните различия в степента на икономическото, социалното и териториалното развитие, осигуряване на условия за ускорен икономически растеж и високо ниво на заетост, както и за развитието на териториалното сътрудничество. Не може да се изрази разумна увереност, че са създадени необходимите условия за постигане на балансирано и устойчиво регионално развитие.**

Заключението се основава на редица констатации. Установено е, че са разработени и приети законово определените документи за стратегическо планиране на регионалното развитие на национално, регионално, областно и общинско ниво. **Със закъснение спрямо нормативно определените срокове са приети Националната стратегия за регионално развитие 2012 - 2022, регионалните планове за развитие за периода 2014 – 2020 г. на одитираните райони от ниво 2, една от областните стратегии за развитие и общинските планове за развитие на 67 на сто от одитираните общини, което определя риск за постигане на целите на политиката за устойчиво регионално развитие.**

Законовото изискване документите за стратегическо планиране на регионалното развитие на отделните териториални нива, да се разработят в съответствие с документите за пространствено развитие на съответните територии, не е изпълнено. Причината е липсата на изградена система от документи за пространствено развитие на национално и регионално ниво. Приета е единствено Националната концепция за пространствено развитие. Проблем е неосигуряването на финансов ресурс за разработване на регионалните схеми за пространствено развитие за районите от ниво 2 и ниво 3 (области) и за общите устройствени планове на общините. Малкото приети документи за пространствено развитие на областно и на общинско ниво са създадени при отсъствие на документите от по-високото за тях йерархично ниво.

**Липсата на създадени схеми за пространствено развитие създава невъзможност да се постигне качество при разработването на документите за стратегическо планиране на регионалното развитие** относно осигуряване на условия за балансирано регионално развитие.

Процедурите за съгласуване и за осигуряване на съответствие между стратегическите документи за регионално развитие на отделните териториални нива са извършени формално. Принципът за партньорство не е прилаган ефективно при провеждане на държавната политика за регионално развитие.

Стратегическите документи за регионално развитие на трите териториални нива не отчитат и не отразяват предвижданията и инвестиционните намерения на секторните стратегии за съответната територия.

**Извършването на наблюдение и оценка на регионалното развитие чрез проследяване на изпълнението на стратегическите документи на отделните териториални нива е непълно и ненадеждно.** Не е въведена законово предвидената единна информационна система за управление на регионалното развитие. Административните звена и/или консултантските екипи не разполагат с навременна и подходяща информация, за да могат своевременно и надеждно да оценят конкретните ползи (резултати) от изпълнението и ефективността на планираните дейности и мерки.

Резултатите от одита са представени на Европейската сметна палата при провеждане на посещението им в МРРБ във връзка с децентрализираното регионално развитие.

#### 4.1.6. Институционално развитие и ефективност

##### Прозрачност и публичност в дейността на държавната администрация и достъп до обществена информация за периода от 2016 г. до 2018 г.



Основният въпрос на одита е: Ефективни ли са действията за осигуряване на публичност и прозрачност в дейността на администрациите и достъп до обществена информация?

Одитирани са Администрацията на Министерския съвет и Държавната агенция „Електронно управление“ (ДАЕУ).

Заключението на одита е, че усилията на държавната администрация са насочени към осигуряване на публичност, прозрачност и достъп до обществена информация. **Противоречията в нормативните разпоредби, пропуските в организацията на дейността и липсата на механизъм за контрол оказват неблагоприятно влияние върху ефективността на действията за осигуряване на публичност, прозрачност и достъп до обществена информация.**



По време на извършване на одита от централните органи на изпълнителната власт са извършени дейности за изпълнение на възложените задължения в областта на обществената информация за постигане на целите и приоритетите за публичност и прозрачност.

**Заключението се основава на редица констатации. Установено е, че от правителството са поети ясни стратегически ангажименти за осигуряване на публичност и прозрачност на дейността на държавната администрация и са приети стратегически и оперативни планове за тяхната реализация. По основните стратегически документи са определени изисквания за наблюдението и оценката на изпълнението, както и органите, които следва да извършват координацията, наблюдението и контрола върху изпълнението им. Правителството предприема и действия за приемането на необходимите законови разпоредби и създаването на специализирана агенция за електронно управление.**

Липсата на ежегодно отчитане, мониторинг и контрол на Стратегията за развитие на държавната администрация поражда риск за постигането на заложените цели и осъществяването на ефективни дейности от държавната администрация в областта на публичността, прозрачността и достъпа до обществена информация.

**В областта на публичност и прозрачност в дейността на централните органи на изпълнителната власт е установено:**

- несвоевременно приети и/или непълни вътрешни правила за осигуряване на изпълнението на изискванията на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ);
- нисък дял на обучените служители;
- от отделни ведомства не е изпълнено и/или не е осигурено последователното изпълнение на изискванията на закона за публикуване на информация по чл. 15 и чл. 15а, ал. 2 от ЗДОИ;
- само в едно министерство е утвърден ред и процедури за контрол върху процеса на публикуване на информацията на интернет страницата му (по време на одита от тринадесет министерства са предприети действия за регламентиране на дейността по контрол върху спазване на изискванията и налагане на санкции по ЗДОИ).
- в 14 министерства не са извършвани проверки относно пълнотата и актуалността на информацията, публикувана на техните интернет страници и не е търсена административнонаказателна отговорност за неспазени изисквания на ЗДОИ;
- от по-голяма част от министерствата не са предприети действия за организиране и изпълнение на контрол върху спазването на задълженията за публикуване на информация;
- регламентирани задълженията относно правилата и препоръките към потребителските интерфейси на интернет страниците не са изпълнени в срок;

- изгледът на интернет страниците на ведомствата не са унифицирани и не осигуряват възможност за равен достъп до информацията за хората с увреждания;
- дванадесет от администрациите нямат публикувани политики за достъпност на съдържанието за хората с увреждания, като страниците на десет от администрациите не разполагат с версия за хора с намалено зрение или със специални средства за достъпност;
- информацията в секциите за достъп до обществена информация е само на български език, а версиите на английски език на интернет страниците са непълни;
- три министерства поддържат секция „Архив“ без съдържание, а на страниците на две министерства не се открива секция архив;
- непредприемането на действия от ДАЕУ за осъществяване на контрол по спазване на нормативни изисквания.

**В областта на създаване и функциониране на информационни системи за достъп и публикуване на обществена информация съществуват следните пропуски:**

- платформата за достъп до обществена информация е в процес на внедряване и не функционира;
- изграденият и функциониращ Портал за консултативните съвети не достига в пълна степен целите за подобряване на прозрачността и отчетността в работата на консултативните съвети, и осигуряване на възможност за сътрудничество и получаване на автоматично необходима информация в реално време. Във визуализацията и функционалността на портала от създаването му до края на 2018 г. не са извършвани промени, като не е извършван и анализ на публикуваната информация на портала за спазване на нормативни изисквания; липсва пълнота и актуалност на публикуваната информацията за структурата и дейността на съветите. В подзаконов нормативен акт не са определени срокове за публикуване на информацията на портала и механизъм за оценка и контрол върху спазване на изискванията за публикуване;
- съществуващи несъответствия в нормативни актове относно условията за повторно използване на информация от обществения сектор и за нейното публикуване в отворен формат;
- от ДАЕУ не са извършени анализи за обществена значимост и полезност на решенията с набори от данни, които да се публикуват в отворен формат на Портала за отворени данни за 2017 г. и 2018 г., а до 30.11.2018 г. няма приет списък с набор от данни за 2018 г. От ДАЕУ тринадесет месеца след определения срок в решението на МС не е предложен за приемане на МС доклад за напредъка за 2017 г.;
- порталът за отворени данни не генерира очакваните ползи в пълна степен поради: организацията на дейността по осигуряване на функционирането на портала не е ясно регламентирана във вътрешни правила или процедури, включително и редът за определяне на наборите от данни; пропуски в организацията на процеса по приоритизиране и актуализирането на наборите от данни; публикуване на набори от

данни във формат, който не е отворен и машинно четим; неясно разпределение и/или дублиране на функции, и неутвърдени вътрешни правила и процедури;

- в министерствата не е осъществяван административен контрол върху законовото задължение за планирано поетапно публикуване в интернет в отворен формат на информационните масиви и ресурси със свободен достъп;
- от отговорните органи на власт и председателя на ДАЕУ не е създаден ред за осъществяване на контрол по спазване на изискванията за публикуване на информация на портала за отворени данни и за установяване на административни нарушения по ЗДОИ.

**В областта на докладване на информацията за повторно използване, предоставяна от организациите от обществения сектор:**

- обобщен тригодишен доклад относно информацията за повторно използване, предоставяна от организациите от обществения сектор, условията, при които тя се предоставя, и практиката за правна защита не е изготвян;
- не е създадена своевременно адекватна организация, за да бъдат спазени изискванията на ЗДОИ за докладване на информацията за повторно използване, предоставяна от организациите от обществения сектор.



**Във връзка с изпълнението на този одит Сметната палата на Република България за втори път стана носител на наградата „Златен ключ“ на Програма Достъп до информация в категорията „Институция, организираща най-добре предоставянето на информация на граждани“.**

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

##### Мониторинг и оценка на Оперативна програма „Региони в растеж“ за периода от 2014 г. до 2018 г.



Основният въпрос, на който отговаря одита е: Ефективни ли са мониторингът и оценката на Оперативна програма „Региони в растеж“ (ОПРР)?

Одитирана организация е Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) – Управляващият орган (УО) на Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014 - 2020.

**Заключението на одита е, че създадената система за мониторинг и оценка на ОПРР 2014 - 2020 е ефективна, но съществуват слабости. Управляващият орган полага усилия за преодоляване на регистрираните проблеми** по отношение на спазването на реда, сроковете и организацията при осъществяването на мониторинг, ключовите отговорни лица, липса на актуализация на вътрешни правила, както и забавянето при възлагане на средносрочната оценка през одитирания период.

Заключението се основава на редица констатации. Установено е, че действията, сроковете и структурните звена определени от УО на ОПРР във вътрешните правила съответстват на европейското и националното законодателство и са предпоставка за ефективно осъществяване на дейностите по мониторинг. **Изграденият адекватен механизъм за мониторинг на оперативната програма осигурява достатъчност, надеждност и актуалност на информацията за изпълнение на програмата.**

Съществува ясно определен ред за работата на Комитета за наблюдение (КН). Функцията заместник-председател на КН на ОПРР 2014-2020 г. е определена във вътрешни правила за работа на КН, но тя не е регламентирана в Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове.

В структурата на УО на ОПРР 2014-2020 г. е определен отдел с конкретни отговорности по отношение на дейностите за информация, комуникация и популяризиране на оперативната програма, а създадената организация за изпълнение на дейността е предпоставка за надеждна и достъпна информация за различните потребители и заинтересовани лица.

**Установен е ред за идентифициране на слабости и предприемане на корективни действия**, в т.ч. предотвратяване на риска от нередности и измами, но разработените Вътрешни правила за администриране на нередности са от 2016 г., не са актуализирани в съответствие с измененията на Устройствения правилник, Описание на системите за управление и контрол на ОПРР 2014-2020 г. и Наръчник за управление и изпълнение на ОПРР 2014-2020 г.

**За наблюдение на изпълнението на програмата е въведена система от индикатори**, която обхваща повече показатели от минимално определените с Регламент

(ЕС) № 1303/2013. Определените индикатори следват интервенционната логика на ОПРР 2014-2020, свързани са с целите на програмата и отговарят на спецификата им.

Осъществяването на дейностите по мониторинг на ниво проект е насочено към изпълнение на договорите чрез проверки на техническите отчети или документални проверки и извършване на проверки на място.

Реализацията на проектите по ОПРР 2014 - 2020 следва да допринесе за ефективното осъществяване на националния полицентричен модел заложен в Националната концепция за пространствено развитие. Изпълнението на дейностите по мониторинг на проверените проекти, следва да осигури навременна и надеждна информация за вземане на адекватни управленски решения. **Неспазването на срока за представяне на техническите отчети от бенефициентите създава рискове за наблюдението на изпълнението на проектите**, а забавянето на проверките на техническите отчети от експерти на УО, в отделни случаи, показва пропуски в организацията на работа и крие риск за адекватното наблюдение на напредъка.

Введените вътрешни контроли от УО при наблюдението на ниво проект регистрират навременно пропуски, индикатор за което е по-големият относителен дял на вътрешните сигнали за нередности. **При реализацията на сигналите за нередности са осъществени множество финансови корекции.**

Създаден е подходящ ред и организация на УО за изготвяне, одобрение и изпращане на годишните доклади, което е **предпоставка за своевременно и ефективно отчитане на изпълнението и напредъка по оперативната програма.** Спазени са сроковете за предоставяне на годишните доклади за изпълнението на оперативната програма до КН и ЕК.

Спазен с срокът за одобрение на годишните доклади на ОПРР 2014 - 2020 от КН, съгласно Наръчника, но контролните листове за документиране на резултатите от осъществения контрол по спазване на изискванията за формата и съдържанието на годишните доклади са съставени след утвърждаване на самите доклади от КН.

За всички приоритетни оси на ОПРР 2014 – 2020 г. са определени цели за 2018 г. и 2023 г. Етапните цели, определени за 2018 г., включват финансови показатели за изпълнението и, където е целесъобразно, показатели за резултатите, като тези показатели са тясно свързани с интервенциите за подкрепа на политиката. **Постигнатият напредък в изпълнение на етапните цели е съществен, но все още рискът от неизпълнението им към 31.12.2018 г. е значителен.** Предприемат се адекватни и своевременни корективни мерки за минимизиране на рисковете от непостигане на етапните цели на програмата.

Несвоевременното изпълнение на ключови действия по планирането, организирането и координирането на дейностите по оценка на ОПРР 2014 – 2020 през програмния период **забавя процеса по изготвяне на външно независимо мнение за изпълнението на програмата** фокусирано върху оценка на процесите, актуалността на

процедурите в УО, напредъка при постигането на етапните и крайните цели на индикаторите за продукт и резултат по програмата, финансовото изпълнение и др. Към 30.06.2018 г. идентифицираният риск от забавяне на средносрочната оценка се запазва.

**Мониторинг и оценка на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ и Оперативна програма „Инициатива за малки и средни предприятия“ за периода от 2014 г. до 2018 г.**

Основният въпрос на одита е: Ефективни ли са мониторингът и оценката на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ (ОПИК) 2014 - 2020 г и Оперативна програма „Инициатива за малки и средни предприятия“ (ОПИМСП) 2014 - 2020 г.?

**Заключението на одита е, че през периода от 2014 г. до 2018 г. УО полага постоянни усилия за повишаване на ефективността на изпълняваните дейности по мониторинг и оценка на ОПИК 2014 – 2020 г. и на ОПИМСП 2014 – 2020 като:**

- разработва и актуализира правила и процедури в Наръчника по ОПИК 2014 - 2020 г. и „Описанието на действащите функции и процедури на ОПИМСП“ 2014 - 2020 г., регламентиращи процеса по мониторинг и оценка;
- изпълнява своевременно ангажиментите, свързани с периодичното и годишно докладване на напредъка по изпълнение на ОПИК 2014-2020 и ОПИМСП 2014-2020;
- утвърждава и изпълнява годишни планове за проверки на място по ОПИК 2014-2020;
- постига постоянно нарастване на броя на планираните и изпълнени проверки и осигурява съответствие на изпълнените действия и процедури с въведените с вътрешните актове изисквания;
- осигурява необходимите условия за гарантиране информираността заинтересованите страни относно изпълнението на двете програми.

**Паралелно с изложеното, е необходимо:**

- детайлизиране и прецизиране на съществуващите процедури за изготвяне и актуализиране на годишните планове за проверки на място;
- оценка и определяне на рискови проекти и интензитета за тяхното наблюдение;
- реда за извършване на проверки на място след приключване на проектите (ex post), в т.ч. начина на наблюдение и оценка степента на изпълнение на индикаторите по финансираните проекти;
- осигуряване на ефективен контрол върху изпълнението на процеса по администриране на сигналите за нередности;
- ефективно управление на риска от забавяне на възлагането на обществените поръчки за избор на външен изпълнител на оценките на оперативната програма.

**Заклучението се основава на редица констатации. Установено е, че отсъстват утвърдени процедури за действията на експертите от УО за:**

- самосезиране при индикации за неизпълнение на приключени проекти, за чиито мониторинг отговарят;
- инициране извършването на проверка на място на рискови приключени проекти;
- участие при разработване на Плана за извършване на проверки на място на ОПИК 2014 - 2020 г.;
- създаване на регистър/база данни за договори за безвъзмездна финансова помощ, при които са установени нарушения/неизпълнение от експертите, извършили проверките на място, както и изготвяне на план за действие за проследяване на коригирането на установените несъответствия;
- извършване на контролни и/или съгласувателни процедури във връзка с извършваните проверки на място.

След приключване на одита и представяне на проекта на одитен доклад Наръчникът на ОПИК е актуализиран през октомври 2018 г.

Процедурите по мониторинг на изпълнението на договорите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ са спазвани, но са **установени съществени пропуски при осъществяване на мониторинга на отделни проекти.**

Ръководителят на УО на ОПИК 2014 - 2020 г. е одобрил процедури за администриране на нередности по проекти, финансирани по оперативната програма. **При прилагането на процедурите за администриране на нередности от УО на ОПИК 2014 - 2020 г. са допуснати пропуски.** Дейността по мониторинг на ОПИМСП 2014 - 2020 г. е осъществявана в съответствие с изискванията при спазване на регламентираните процедури в „Споразумението за финансиране между България и Европейския Инвестиционен фонд“ и „Описанието на действащите функции и процедури по ОПИМСП 2014 - 2020 г.“, утвърдено от ръководителя на УО.

Процесът по осъществяване на оценките на ОПИК 2014 - 2020 г. е регламентиран в Наръчника на оперативната програма. От страна на УО на ОПИК 2014 - 2020 г. е **допуснато забавяне на процедурата по възлагане на извършването на Междинната оценка.** Необходимо е да бъдат въведени детайлни и ясни процедури, за предприемане на корективни действия от страна на УО при установено забавяне на процеса по изпълнението на Междинната оценка на оперативната програма. Със Споразумението за финансиране между България и Европейския инвестиционен фонд извършването на оценки по ОПИМСП 2014 - 2020 г. е предоставено на Европейския инвестиционен фонд.

Изготвените и одобрени **годишни доклади за дейността на УО на оперативните програми осигуряват достатъчна, съпоставима, вярна и точна информация за изпълнението на програмите за одитирания период.**

При изпълнението на одита са установени данни за измама със средства на ЕС, за което Сметната палата е сезирала компетентните органи, включително Прокуратурата на Република България.

**Ефективност на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по ОПОС за периода от 2015 г. до 2018 г.**

Основният въпрос на одита е: Ефективни ли са мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по ОПОС 2014-2020 г.?

Одитирана организация е Министерството на околната среда и водите – Управляващия орган на ОПОС 2014 - 2020.

Заключението на одита е, че през периода от 2015 г. до 2018 г. МОСВ и УО на ОПОС 2014 - 2020 г. полагат усилия за повишаване ефективността на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци. **Но за постигането на съответствие с добрите практики са необходими допълнителни усилия от страна на УО** за оптимизиране на процесите по оценката, договарянето и изпълнението на проектите по приоритетна ос 2 „Отпадъци“, подобряване на създадената контролна среда в дейността по мониторинг, включително при прилагането на процедурите за администриране на нередности.

Заключението се основава на редица констатации. Установено е, че от УО на ОПОС 2014-2020 г. са **създадени условия и организация за адекватно програмиране и планиране на мерките и дейностите, насочени към изпълнение на националната политика в областта на битовите отпадъци**, финансирани по ОПОС 2014 - 2020 г. Постигнато е обвързване на тематичната цел, инвестиционният приоритет и специфичната цел по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ с целите и приоритетите, заложи в националните стратегически и програмни документи, в съответствие с политиката на ЕС в областта на битовите отпадъци, въпреки че Националният план за управление на отпадъците (НПУО) и интегрираната в него Национална програма за предотвратяване образуването на отпадъци (НППОО) са приети със закъснение спрямо сроковете определени от законодателя. Осигурено е съответствие с европейските изисквания на планираните мерки и показатели по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ както и тяхното насочване към постигане на специфичната цел „намаляване на количеството битови отпадъци, които се депонират“, независимо, че са **установени пропуски свързани с неясно разграничаване на дейностите по предотвратяване образуването на битови отпадъци и дейностите по оползотворяване, при една от мерките по приоритетната ос**, и невключване в НППОО на мерки, които се финансират от ОПОС 2014-2020 г.. Осигуреното финансиране и неговото разпределение за изпълнение на проекти е съобразено с йерархията на дейностите при управление на отпадъците, въпреки че **не са създадени достатъчни условия за оценка на конкретния принос на планираните**



средства по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ спрямо бюджетната програма на МОСВ, свързана с отпадъците, и предвидените средства за постигането на целите в националните стратегически документи в областта на отпадъците.

С включената в годишните доклади информация, относно идентифицираните рискове и трудности при изпълнението на приоритетна ос 2 „Отпадъци“ са **създадени условия за вземане на информирани решения за предприемане на коригиращи действия**, въпреки че е допуснато докладът за изпълнението на ОПОС 2014 - 2020 г. за 2017 г. да бъде несвоевременно оповестен.

**Управляващият орган полага постоянни усилия за повишаване на ефективността на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по ОПОС 2014-2020 г. като:**

- разработва и актуализира правила и процедури в Процедурния наръчник по ОПОС 2014 - 2020 г., регламентиращи процесите по програмиране и планиране, оценка и договаряне, мониторинг и администриране на нередности по приоритетна ос 2 „Отпадъци“;
- оценява и договаря проектите на бенефициентите по приоритетна ос 2;
- осигурява необходимите условия за осъществяване на мониторинг на изпълнението на Административните договори за безвъзмездна финансова помощ (АДБФП);
- извършва верификация на представените искания за плащания на бенефициентите.

**Паралелно с изложеното, е необходимо:**

- детайлизиране и прецизиране съществуващите процедури за изготвяне и актуализиране на годишните планове за проверки на място, както и оценката и определяне на рискови проекти и интензитета за тяхното наблюдение;
- осигуряване на ефективен контрол върху изпълнението на процеса по администриране на сигналите за нередности;
- ефективно управление на риска от забавяне на изпълнението на дейностите по договорите с бенефициентите по приоритетната ос 2 на оперативната програма.

### **Ефективност на управлението и контрола на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020 за периода от 2014 г. до 2017 г.**

Основният въпрос на одита е: Осъществено ли е ефективно управление и контрол на Оперативната програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ (ОПНОИР) 2014 – 2020?

Одитирани институции са Министерството на образованието и науката (МОН) – Управляващия орган на ОПНОИР 2014 – 2020, Министерството на финансите - дирекция „Национален фонд“ и Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“.

Заклучението на одита е, че през одитирания период, **въпреки положените усилия от УО, КН и отговорните органи за контрол и одит на национално ниво, не е осъществено подходящо управление и контрол на етапите на планиране и изпълнение на проектите, както и на наблюдение и контрол на оперативната програма. Необходимо е предприемане на спешни действия** за ускоряване на процесите по договаряне по приоритетна ос 1, изпълнение на договорите по приоритетни оси 2 и 3, пренасочване на средствата по програмата **с оглед недопускане на загуба на финансов ресурс.**

Заклучението се основава на редица констатации. Установено е, че при планиране на изпълнението на процедурите **по приоритетна ос 1** не са изцяло предвидени трудностите за синхронизиране на документите в областта на науката и иновациите, както и рискови фактори, включени в Плана за оценка на риска, в резултат на което **често са изменяни индикативните годишни работни програми, не са стартирани операции, които са предварително планирани и др.** Причините са свързани с недостатъчна готовност на конкретните бенефициенти, **чести смени в ръководството на УО на оперативната програма,** промени в стратегическата и правна рамка и др. От съществено значение за забавяне на процеса по договаряне и изпълнение на процедурите по приоритетна ос 1 е **закъснението при приемане на някои стратегически документи** за научната инфраструктура и планове за действие към тях.

Независимо от индикативния характер на работните годишни програми и възможностите за актуализацията им на годишна база, **планирането на процедури при наличието на обективни обстоятелства, възпрепятстващи тяхното стартиране, не осигурява добро управление на процесите.** В резултат на необявяване на предварително планирани процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ не са предприети своевременни действия за подпомагане на научните организации при разработване на стратегии за изпълнение на задачите, свързани с постигане на целите по приоритетна ос 1.

При програмиране на ОПНОИР 2014 – 2020 г., по приоритетна ос 1 са използвани анализа и оценката на потребностите за постигане на целите за развитие на научната инфраструктура в Националната пътна карта за научната инфраструктура (НПКНИ) от 2014 г., в която не са включени всички обекти с национално и европейско значение. Конкретните потребности в актуализираната НПКНИ от 2017 г. са определени при вече утвърден разполагаемия ресурс по приоритетна ос 1. **При включването на процедури и операции в ИГРП не са прилагани систематичен подход и приоритизация основани на оценка и анализ на потребностите, изготвени разчети и обосновки.** В наръчника за управление на оперативната програма не са утвърдени процедури и правила, които да въвеждат такива изисквания и не са заложили процедури за определяне на ангажименти в дългосрочен аспект. В резултат **не е осигурена интервенционна логика на приоритети – бюджет – индикатори като основа за успешно постигане на целите на оперативната програма.**

По двете обявени процедури за изграждане и развитие на центрове за върхови постижения (ЦВП) и на центрове за компетентности (ЦК) по приоритетна ос 1, от УО са приети измерими и адекватни критерии за оценка на проектите, които да гарантират постигане на конкретните цели и резултати. Критериите са обвързани с условията на оперативната програма за финансиране на нестопански дейности, като развитие на научна инфраструктура, провеждане на научни изследвания и разпространение на научните резултати. **Липсата на ясна насоченост към комерсиализация на резултатите от научните изследвания при одобряването на проектите по ОПНОИР 2014-2020, което кореспондира с логиката на програмата и е с оглед разграничаването от ОПИК 2014-2020, крие риск от изместване на фокуса от приоритета за иновации.**

В протоколите от заседанията на КН и документацията към тях, публикувани на електронната страница на МОН, липсва одитна следа по отношение на направените коментари при осъществените дискусии в процеса на взимане на решения. **Осъщественият от КН мониторинг за изпълнение на целите, заложили по ОПНОИР 2014 – 2020, не е ефективен.**

Удължаването на сроковете за обществени обсъждания на проектите на Насоките за кандидатстване и документацията към тях е свързано с липсата на извършено подходящо проучване сред кандидат бенефициентите. Налице е изоставане в процеса на договаряне по ОПНОИР през 2017 г., като от началото на програмата до края на първото полугодие на 2017 г. са договорени една четвърт от планираните средства. **Сериозно е забавянето при договарянето по приоритетна ос 1, по която няма сключени договори, което поставя под съмнение изпълнението на приоритетната ос.**

Все по-ниският темп на нарастване на дела на инвестициите за научно-изследователска и развойна дейност в брутния вътрешен продукт през последните години в Република България показва, че трудностите при изпълнение на приоритетна ос 1 на ОПНОИР 2014 – 2020 влияят негативно върху изпълнението на националната цел. **От УО не са предприети корективни действия за предотвратяване на загубата от финансов ресурс по тази приоритетна ос за целите на инвестиционен приоритет 1а, като съществува риск от неизпълнение на етапните цели.**

**С честата смяна на ръководителя на УО са създадени трудности за ефективно управление на ОПНОИР.** С изпълнението на функциите на ръководител на УО от министъра на образованието и науката са създадени предпоставки за съвместяване на функции на договориране, изпълнение и мониторинг на проектите, с което не е гарантирано ефективно разделение на функциите и доброто управление. Заповедите за оправомощаване на ръководителя на УО са подписвани от министъра на образованието и науката. В случаите когато за ръководител на УО е определен министъра на образованието и науката, административните актове – заповеди, са подписвани от него, в качеството му на министър на образованието и науката, който е и конкретен бенефициент по по-голяма част от процедурите за предоставяне на БФП.

**Установеното текучество създава предпоставки за неритмичност в работата, допускане на пропуски и грешки и създаване на недобра организация и контрол.** Основно причините се дължат на напускане на ключови за някои отдели служители. Преди 2017 г. текучеството не е идентифициран риск и не са предприети адекватни действия за минимизиране неговото влияние върху изпълнението. От УО не са утвърдени правила за заместване и приемственост на информацията и документацията, както и форми за защита и съхранение на информацията в случаи на напускане на ключови служители. За служителите от УО на ОПНОИР не са проведени подходящи и достатъчни обучения.

**От УО не е осигурено ефективно изпълнение на договорите по процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по ОПНОИР 2014 - 2020 г.** Към 30.06.2017 г. по оперативната програма не са сертифицирани средства. **Относителният дял на изплатените на бенефициенти средства е 18 на сто от размера на договорените средства.** От УО са верифицирани средства на стойност около 9 на сто от договорените средства, а изплатените верифицирани средства са около 5 на сто от стойността на сключените договори. Верифицираните плащания представляват около една трета от всички плащания към бенефициенти по оперативната програма.

За обезпечаване на редовността на плащанията към бенефициентите по програмата, от УО са използвани средства от предварителното финансиране, предоставени от ЕК и кореспондиращото национално съфинансиране, а от края на 2016 г. поради липса на сертифицирани средства - заемообразни лимити от дирекция „Национален фонд“ към МФ.

**Към 30.06.2017 г. по ОПНОИР 2014 – 2020 г. няма завършени проекти.** Включването на голям брой служители от МОН в управлението на проекти, без ясно дефиниране на отговорностите и часови ставки за работа по проектите, крие рискове за дублиране на техните основни функции по отношение на планирането на образователните политики, от една страна, и изпълнението на оперативната програма, от друга.

**Основните трудности при изпълнението на проектите са свързани с:**

- неосигуряване на ясна интервенционна връзка между целите, инвестиционния приоритет и индикаторите;
- слабости по отношение на залаганите индикатори по проектите с оглед отчитане на реалния принос от изпълнението на конкретния проект;
- включени са дейности, които не са съществени за изпълнение на целите, липса на представяни отчети на шестмесечен период от бенефициентите и забавяне в изпълнение на проекти.

Извършеният анализ на одобрените разходи по бюджета и отчетените дейности по проектите показва необходимостта от осигуряване на варианти за опростено

отчитане/единни ставки за типове разходи за осигуряване на равнопоставеност при оказване на подкрепа на целевите групи. Със забавянето на въвеждане на национална методология за опростено отчитане са **ограничени условията за намаляване на административната тежест при управлението и изпълнението на проектите**, финансирани по европейските структурни и инвестиционни фондове.

Към м. септември 2017 г. от УО са извършени редукции по проектите с конкретен бенефициент МОН. **Това създава потенциални условия за намаляване на риска от загуба на бюджетен ресурс през 2018 г.** и от неизпълнение на етапните цели през 2019 г.

Въведени са вътрешни процедури за администриране на нередности. Липсата на ясно определени действия и отговорности при постъпили сигнали за проверка, извършване и документиране на проверки на място, приключване на нередности, уведомяване на засегнати лица и др., създава предпоставки за недостатъчно добро управление на риска от измами и осигуряване на прозрачност. **За одитирания период не са осъществявани ефективно функции по наблюдение и контрол на националните отговорни органи по изпълнение на ОПНОИР 2014 – 2020 г.** Поради невъвеждането на правила и процедури за текущо наблюдение и докладване на напредъка на програмата в рамките на УО, и съответно от УО до КН относно изпълнение на показателите, етапните цели, предоставяне на данни за финансовото управление и изпълнение и др. **не са създадени условия за осъществяване на ефективен мониторинг на програмата.**

**Управлението на риска е неефективно**, като не са въведени необходимите контролни дейности за ограничаване на рисковете за постигане на целите на оперативната програма до приемливо равнище. До м. май 2017 г. не е извършван анализ на изпълнението на индикаторите и постигането на целите. Установените проблеми във връзка с избора, формулировката и отчетените стойности на някои от индикаторите по програмата, поставя под съмнение доколко са налице надеждни и подходящи показатели/измерители за извършване на ефективен мониторинг на изпълнението на целите на програмата. **Забавеното стартиране на процедурите по приоритетна ос 1 и ниските на нива на изпълнение на показателите за резултат по приоритетна ос 2 и приоритетна ос 3** създават риск за постигане на заложените стойности на етапните цели в рамката за изпълнение, което **може да доведе до неусвояване на резерва и загуба на средства от програмата.**

За периода от началото на действието на програмата до 30.06.2017 г. дейността на Одитния орган включва изготвянето на доклад за акредитация на органите на ОПНОИР, годишни контролни доклади и становище за двете счетоводни години с липса на изразено мнение, доклади за извършени системни одити на Сертифициращия орган и на информационните системи за наблюдение и счетоводство по повод всички програми. **До 30.06.2017 г. от Одитния орган не е извършван одит на системите.**

**От Сертифициращия орган е идентифициран риск от загуба на ресурс едва през 2017 г., след извършване на одитна мисия от ЕК и анализ на доклада за напредъка по**

оперативната програма за второто полугодие на 2016 г. Забавената реакция на Сертифициращия орган, две години след одобряването на програмата, е индикатор за несвоевременно установяване и сигнализиране за рисковете по програмата чрез този инструмент за текущ мониторинг.

Наръчникът за управление на ОПНОИР 2014 - 2020 г. е променян и доразвиван няколкократно с цел подобряване на въведените контролни процедури. До края на първото полугодие на 2017 г. в него не е извършвано своевременно отразяване на промените в нормативната уредба, включително относно процесите по договориране, верификация и извършване на плащания, и мониторинг. Налице е необходимост от прецизиране/допълване на Наръчника и след утвърдените правила и контролни процедури с последната актуализация на Наръчника от м. август 2017 г.

**След одитирания период и преди издаване на одитния доклад от УО на ОПНОИР са предприети действия за подобряването на управлението и контрола на оперативната програма,** включително актуализиране и допълване на Наръчника за управление на ОПНОИР 2014 - 2020 г., въвеждане на допълнителни контролни дейности, укрепване на административния капацитет, намаляване на административната тежест за бенефициентите и др.

#### 4.2. Обобщени изводи от одити на изпълнението

Заедно с добрите резултати в отделни области доближаващи България до добрите европейски практики, през 2019 г. са идентифицирани и отклонения от принципите за добро финансово управление. Почти всички слабости, негативни практики и причините за тях при извършените одити на изпълнението са идентифицирани и в предходните две години.

Сред съществените слабости са:

- Неспазване на европейското и националното законодателство;
- Липса на създадени вътрешни правила и/или несъответствие на вътрешни правила с нормативни изисквания;
- Неясно формулирани стратегически цели и приоритети;
- Недофинансиране на обществените потребности и планираните мерки.
- Непоследователен подход при управлението и изпълнението на процесите;
- Неефективно функциониращи системи за вътрешен контрол;
- Липсващи или неподходящо определени критерии и показатели;
- Непостигнати критерии и показатели;
- Забавено изпълнение и многократно отлагане на срокове.

Основните и често срещани причини за посочените отклонения са свързани с:

- Съществени пропуски, несъответствия и непълноти в нормативните и вътрешни актове;
- Недобра координация между отговорни институции;
- Неефективен и несвоевременно осъществен процес на планиране;
- Нереално планирани средства за реализация на политики, стратегически национални приоритети, мерки и дейности;
- Недостатъчен административен капацитет за ефективно изпълнение;
- 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 2019 г. с решения на Сметната палата са приети 12 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 търговски дружества, държавни предприятия и лечебни заведения;
- ✓ осъществявания контрол по сключването и изпълнението на концесионни договори;
- ✓ финансовата дейност и управлението на предоставеното имущество на политическите партии;

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

### 5.1.4. Одити на отчети за изпълнението на бюджети и бюджетни разходи

#### Одит на отчета за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2018 г.

Направено е заключение, че отчетът за изпълнението на държавния бюджет на за 2018 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.

За периода 2016 г. – 2018 г. се наблюдава **тенденция на увеличаване на приходите и разходите по държавния бюджет** и вноската в бюджета на Европейския съюз.

Изпълнението на планираните със Закона за държавния бюджет на РБ (ЗДБРБ) за 2018 г. приходи, помощи и дарения е 101,3 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 2018 г. и на максималния размер на новите задължения за разходи, натрупани през 2018 г., с което са **спазени нормативните изисквания**.

В Отчета за изпълнение на държавния бюджет на РБ за 2018 г. отразените разходи, бюджетни взаимоотношения (нето) и вноската в общия бюджет на Европейския съюз са изпълнени на 98,7 на сто от приетите със ЗДБРБ за 2018 г.

**Бюджетното салдо за 2018 г. е отрицателно** и е с 619 348,7 хил. лв. по-малко от заложеното в ЗДБРБ за 2018 г.

Допуснато е **превишение на извършените разходи за персонал спрямо уточнения план от три първостепенни разпоредители с бюджет (ПРБ)**, с което не е спазена разпоредбата на ЗДБРБ за 2018 г. и е нарушена бюджетната дисциплина. Приложените форми на финансови обосновки към предложенията от ПРБ по ДБ за одобряване на допълнителни разходи/трансфери, проверени въз основа на одитна извадка, са в съответствие с приложимите изисквания.

Отчетени са с 12,3 на сто повече приходи и 14,6 на сто повече разходи спрямо предходната година и е реализиран **излишък по Консолидираната фискална програма за 2018 г. в размер на 135 128,2 хил. лв.**

Системите за финансово управление и контрол при управлението и контрола на процесите по изготвяне и представяне на отчета за изпълнението на държавния бюджет са в съответствие с изискванията на правната рамка. **Функционират ефективни**



**контролни механизми и процедури за текущо наблюдение на съставянето, изпълнението и отчитането на държавния бюджет.**

Определеният годишен размер на **държавната субсидия за партии и коалиции**, както и изплатената субсидия през 2018 г., е в несъответствие с **нормативните изисквания**, тъй като формирането ѝ е въз основа на неправилно определен брой действителни гласове. През одитирания период в МФ не са въведени достатъчни и адекватни контролни дейности, които да осигуряват съответствие на дейността с изискванията на правната рамка. По време на извършване на одита от министъра на финансите са утвърдени Вътрешни правила за организация и контрол при планиране, разпределяне и предоставяне на държавните субсидии по Закона за политическите партии (ЗПП).

**Одит на отчета за изпълнението на държавното обществено осигуряване за 2018 г.**

Отчетът за изпълнението на бюджета на държавното обществено осигуряване за 2018 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 2018 г. Посочените в отчета получени **трансфери, разходи и предоставени трансфери**, непредвидени в Закона за бюджета на ДОО за 2018 г., са отчетени **законосъобразно**.

Установено е **преизпълнение на осигурителните приходи с 3,9 на сто**, дължащо се на по-висок брой на осигурените лица, по-висок размер на осигурителния доход, събраните повече приходи от осигурителни вноски.

**Общите разходи по бюджета на ДОО са превишени с 1,1 на сто**, което се дължи на по-големите разходи за пенсии и за социални обезщетения и помощи.

През 2018 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 дефицит в размер на 819,5 хил. лв.**, като за 2018 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 2018 г.

Отчетът за изпълнението на бюджета на НЗОК за 2018 г. е **изготвен при спазване на структурата и показателите на Закона за бюджета на НЗОК (ЗБНЗОК)** за 2018 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 2018 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 2018 г. от управителя на НЗОК чрез министъра на здравеопазването и Министерски съвет в Народното събрание не по-късно от 30.06.2019 г.

**Отчетените приходи и трансфери са с 2,3 на сто повече от заложеното в ЗБНЗОК за 2018 г.**

Установено е, че **приходите от здравноосигурителни вноски са с 3 на сто повече от планираните за 2018 г.**, като преизпълнението е преразпределено за здравноосигурителните плащания.

Отчетените разходи и трансфери са с 2 на сто повече от предвидените в ЗБНЗОК за 2018 г.

Средствата от резерва по бюджета на НЗОК в размер на 114 554 хил. лв., са **разходвани за здравноосигурителни плащания в съответствие с нормативните изисквания.**

Приетият бюджет на НЗОК за 2018 г. е с балансирано бюджетно салдо. В края на годината е **отчетено положително бюджетно салдо в размер на 10 943 хил. лв.**

През одитирания период **състоянието на системите за финансово управление и контрол е добро, с изключение на дейността по представяне на отчета за изпълнение на бюджета на НЗОК за 2018 г.**, където контролните процедури не са осигурили съответствие с изискванията на правната рамка.

### Одит на бюджетните разходи на Българската народна банка и тяхното управление за 2018 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 2018 г. е извършено в съответствие с изискванията на чл. 48, ал. 1 и чл. 50 от Закона за БНБ (ЗБНБ) и Вътрешните правила за съставяне, 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 85,7 на сто от утвърдения бюджет, а на тези за инвестиции – 32,4 на сто.**

Корекциите в стойността на разходните показатели по бюджета на БНБ за 2018 г. са извършени в съответствие с изискванията на Вътрешните правила за изготвяне, изпълнение и отчитане на бюджета на БНБ.

**Разходите на БНБ за 2018 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 2018 г.

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

#### 5.1.5. Одити на търговски дружества, държавни предприятия и концесии

##### [Одит на „БДЖ-Товарни превози“ ЕООД \(БДЖ-ТП ЕООД\) за периода от 2015 г. до 2016 г.](#)

Одитната задача обхваща изследване управлението на БДЖ-ТП ЕООД (дружеството), финансовото му състояние, управлението и разпореждането с недвижимото и движимо имущество, възлагането на обществени поръчки и изпълнение на сключените договори.

В резултат на извършения одит и събраните одитни доказателства са направени заключения, че **контролните дейности** в областта на изследване **управление на дружеството** не са ефективни през одитирания период, което е довело до **несъответствия с изискванията на правната рамка и договорите**, включително:

- не е внесена парична гаранция от управителя на дружеството, което е несъответствие със сключения договор за управление;
- в договора за управление не е включено задължение на управителя да изпраща информация в Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията, което е в несъответствие с ПМС № 114 от 2010 г.;
- не е изградено Звено за вътрешен одит в дружеството в несъответствие с правната рамка;
- не са приведени договорите за предоставяне на финансови услуги в съответствие с правната рамка.

В област на изследване **финансово състояние на дружеството**, за одитирания период е направено заключение, че **то е в съответствие с изискванията на действащата правна рамка и договорите, с няколко изключения:**

- не са постигнати планираните показатели за „Приходи от продажби“ и „Финансов резултат“;

- не са спазвани срокове за плащания по договори на дружеството за достъп и използване на железопътната инфраструктура и договор за тягова електрическа енергия;
- не са извършвани плащания съгласно погасителния план по договор за новация за шест месеца през 2015 г., за което е начислена лихва за забава;
- не са представяни доклади за осъществен последващ контрол върху поетите разходи и извършени плащания в „Холдинг Български държавни железници“ ЕАД, съгласно подписаното споразумение;
- не е подписано отделно споразумение, с което да се уреди реда и начина за плащане на дължимата сума от БДЖ-ТП ЕООД за извършени плащания от холдинга за периода от 2011 г. до 2013 г., в размер на 2 059 хил. лева.

По отношение **управлението и разпореждане с недвижимото и движимо имущество на дружеството** е установено, че **контролни дейности по отношение на недвижимото имущество са недостатъчни по съдържание и обхват и не са прилагани последователно през целия одитиран период**. Поради това не са предотвратени несъответствия с правната рамка, включително:

- за част от имотите дружеството не разполага с документи за собственост;
- в баланса на дружеството са включени имоти публична държавна собственост, което е в несъответствие със законовите разпоредби;
- отдавани са под наем недвижими имоти на лица, които не са в трудови правоотношения с дружеството;
- определяна е начална наемна цена на обект, без изготвена оценка от независим оценител;
- възложена е оценка за определяне на справедлива пазарна стойност на обект в несъответствие със сключения с независим оценител договор.

**По отношение на движимото имущество, контролните дейности са действали непрекъснато и последователно и са ефективни през одитирания период.**

При проверката на областта **планиране, възлагане на обществени поръчки и изпълнение на сключени договори** са установени съществени несъответствия с нормативните изисквания, свързани с извършени разходи за доставки и услуги, без да бъде приложен съответният ред за възлагане на обществени поръчки, предвиден в Закона за обществените поръчки (ЗОП), въпреки наличието на основания за това (доставки на гориво, електрическа енергия, консумативи за офис техника, товарни вагони чрез наемане, застрахователни и финансови услуги, ремонт, поддръжка и резервни части на МПС, осигуряване на денонощна и нощна физическа охрана). Установени са **несъответствия със законовите норми в процеса на възлагане на обществените поръчки**, като например в една процедура е поставено изискване, което ограничава участието на лицата в нея; допускане на участници до следващ етап, въпреки че подадени от тях документи не съответстват на условията, поставени от възложителя;

изборът на вид на една процедура на договаряне без обявление не е законосъобразен; избран е участник, който не отговаря на предварително поставените изисквания на възложителя и други.

**Изпълнението на договорите е в частично съответствие с клаузите им.** Установени са несъответствия с договорни клаузи по отношение на промяна на мястото на доставка и неспазване на сроковете за изпълнение, а при сключването на един договор е допуснато представяне на банкова гаранция със срок на валидност преди крайния срок на договора.

#### Одит на „Столичен електротранспорт“ ЕАД за периода от 2016 г. до 2017 г.

Целите на одита са установяване спазени ли са изискванията на нормативните актове, вътрешните актове и договорите, както и установяване състоянието на системите за финансово управление и контрол в областите: управление на търговското дружество и изпълнение на Договора за обществен превоз на пътници (ОПП).

В резултат на извършения одит е установено, че **управлението на търговското дружество е осъществявано в съответствие с изискванията на действащата правна рамка и договорите, с изключение на някои несъответствия в съществени аспекти, а именно:**

- дружеството не е спазило всичките финансови показатели по договора за заем с Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР) и е сключено тристранно Споразумение за общинска подкрепа между „Столичен електротранспорт“ ЕАД, Столична община и ЕБВР, съгласно което Столична община се задължава да предприема необходимите мерки за осигуряване на изпълнение на клаузите на договора за заем от страна на дружеството;
- установено е и полагане на извънреден труд над нормативно определената максимална продължителност, поради незаетите щатни бройки за длъжностите ватмани и тролейбусни шофьори, и необходимостта от осигуряване на непрекъснатото изпълнение на транспортната задача, съгласно Договора за ОПП.

При проверката на **изпълнението на Договора за обществен превоз на пътници** е установено, че дейността е осъществявана в съответствие с изискванията на действащата правна рамка и договора, с някои изключения в съществени аспекти от дейността:

- липсва увереност, че са спазвани изискванията за предоставяне на компенсация за покриване на разходите, произтичащи от изпълнение на задълженията за обществени услуги, включително за избягване на недостатъчно компенсиране;
- не са включени в предложенията за икономически рамки за 2016 г. и за 2017 г. анализите за необходимостта от основни ремонти, съгласно нормативите за съответния тип превозно средство;

- не са определени нормативи за технически обслужвания и ремонти на част от типовете превозни средства;
- техническите обслужвания и ремонти за част от превозните средства в експлоатация са извършени без да се отчита или след надвишаване на изминатия експлоатационен пробег.

**Показателите за качество на транспортната услуга, заложи в Договора за ОПП са спазвани в значителна степен с изключение неизпълнение на маршрутното разписание, за което са наложени санкции от „Център за градска мобилност“ ЕАД. От дружеството не е спазено изискването на договора за подготвяне на Вътрешни процедури за разглеждане на жалби, запитвания и предложения.**

През одитирания период състоянието системата за финансово управление и контрол на дружеството е добро, но са необходими допълнителни усилия, свързани с въвеждане на вътрешни правила и контролни дейности в изследваните области, осигуряващи спазването на приложимите изисквания.

#### [Одит на „Университетска многопрофилна болница за активно лечение и спешна медицина „Н. И. Пирогов“ ЕАД за периода от 2016 г. до 2017 г.](#)

Одитната задача обхваща областите управление на дружеството, финансов анализ на дружеството, управление на недвижимото имущество и изпълнение на сключените договори за възлагане на обществените поръчки.

В резултат на одита по отношение **управление на дружеството** са **установени несъответствия, свързани с:**

- формата на гаранцията за управление от членовете на Съвета на директорите (СД) на дружеството;
- несъответстващи на нормативните и договорни изисквания Правила за работа на СД;
- неodobрени годишна и тригодишна бизнес програма на СД, действващ през 2017 г.

Относно областта на изследване **финансов анализ на дружеството** са **установени несъответствия в някои съществени аспекти на дейността, като:**

- неспазване на регламентиранияте срокове за подаване на мотивирани писма до НЗОК и РЗОК за извършени и отчетени от дружеството случаи на стойност, надвишаваща определената месечна стойност;
- взето решение за увеличаване на приходите от медицински дейности, респективно подобряване на финансовия резултат, въпреки несигурността от потвърждаване от НЗОК на извършената „надлимитна“ дейност през 2016 г. и 2017 г.;
- не е извършен тест за обезценка на просрочените вземания на дружеството, както и не са отписани просрочени вземания с изтекъл давностен срок;

- не е постигнато изпълнение спрямо планираните стойности в Програмите за дейността за 2016 г. и 2017 г. на показателите: приходи от обичайната дейност, разходи за обичайната дейност, финансов резултат и просрочени задължения.

По отношение на **управление на недвижимото имущество са установени редица несъответствия, включително:**

- не са изготвени Вътрешни правила за отдаване под наем на недвижимо имущество, собственост на дружеството;
- относно процедури за отдаване под наем на недвижимо имущество са установени случаи на липса на задължителни тръжни документи, незаконосъобразен избор на изпълнител, проведено пряко договаряне без да е дадено разрешение от едноличния собственик на капитала и без да е взето решение от СД на дружеството, несъгласувани договори за наем, договорена по-ниска наемна цена от определената от независимия оценител начална наемна цена;
- при изпълнението на договорите за наем са допуснати внесена гаранция в непълен размер, забавени плащания на наемната цена в отделни месеци, без начисляване и събиране на неустойка, сключен безсрочен договор за наем в нарушение на законовите изисквания.

При проверката в област **изпълнение на сключените договори за възлагане на обществени поръчки са установени съществени несъответствия, в т.ч.:**

- не е актуализирана вътрешно нормативната уредба при промяна на ЗОП;
- не е осъществяван предварителен контрол за законосъобразност преди подписването на част от договорите и извършването на разходи по тях;
- голяма част от договорите са сключени без взето решение от СД;
- не са изпълнени в договорения срок и не са начислени неустойки за забавата за договори;
- някои от сключените договори не съответстват на клаузите и съществено променят условията на рамково споразумение;
- изплатени са дейности, които не са предвидени в рамковото споразумение и договорите;
- сключени са договори, без да е спазен приложимия ред по ЗОП.

#### **Одит на „Главно управление строителство и възстановяване” ЕАД за периода от 2016 г. до 2017 г.**

Одитната задача обхваща областите на управление на дружеството, финансовото му състояние и управление и разпореждане с недвижимо имущество.

По отношение на **управлението на дружеството са установени съществени несъответствия със законови изисквания и сключените договори:**

- не са предприети действия от едноличния собственик за привеждане на капитала на дружеството в съответствие с нормативните изисквания и Устава;

- не е сключен договор между изпълнителния член и дружеството, с който да се уредят взаимоотношенията между тях и да се възложат конкретни функции;
- пропуски във връзка с гаранциите за управление на членовете на Съвета на директорите (СД) и сроковете за публикуване на годишните финансови отчети;
- от СД не са приети правила за работата им;
- от едноличния собственик на капитала не са определяни прогнозни стойности на показателите, включени в договорите за възлагане на управлението, с цел определяне на годишните бизнес задачи на членовете на СД;
- не са спазени приложимите изисквания за разработване, представяне и одобряване на бизнес програмите.

В областта **финансово състояние на дружеството са установени съществени несъответствия с изискванията на действащата правна рамка и договорите, като:**

- сключени договори за изпълнение на строително-монтажни работи СМР в клонове на дружеството, превишаващи по стойност издадено пълномощно на управител на клон, както и на стойности над праговете, определени с Устава на дружеството;
- не е регламентиран и не е осъществяван предварителен контрол за законосъобразност и не е прилагана системата на двоен подпис при сключване на договори за изпълнение на СМР и за възлагане на доставки, услуги и строителство.

При проверката на **управление и разпореждане с недвижимо имущество в дружеството са установени несъответствия с нормативните изисквания в съществени аспекти от дейността, свързани с:**

- не са застраховани имоти - публична държавна собственост, предоставени за управление на дружеството;
- не са изпълнени решенията на едноличния собственик на капитала да се представя аналитична информация в Министерство на регионалното развитие и благоустройството за начина на разходването на средствата от разпоредителните сделки с недвижимо имущество;
- несъответствия със законови изисквания за осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност и прилагане на системата за двоен подпис при сключване на договори за продажба на недвижимо имущество;
- неспазване на законови изисквания при продажба на бракувани сгради без да се състави нотариален акт.

През одитирания период **системата за финансово управление и контрол в изследваните области не е в съответствие с приложимите изисквания, поради което не е осигурила съответствието на дейността на дружеството с правната рамка и договорите.**



**Одит на „Специализирана болница за активно лечение на хематологични заболявания“ ЕАД, гр. София за периода от 2016 г. до 2017 г.**

Основният въпрос на одита е „Ефективна ли е дейността на СБАЛХЗ ЕАД за задоволяване на потребностите на обществото от качествени здравни услуги в областта на хематологията?“.

В резултат на одита е достигнато до заключение, **че дейността на болницата за задоволяване на потребностите на обществото от качествени здравни услуги в областта на хематологията за периода от 01.01.2016 г. до 31.12.2017 г. не е достатъчно ефективна.**

През одитирания период **управленските решения** не могат да бъдат оценени като последователни и адекватни и **не допринасят в пълна степен за създаване на необходимите условия за ефективното осъществяване на дейността на лечебното заведение.** Този извод е резултат от **редица установени несъответствия с критерии и показатели за оценка, а именно:**

- не е представена програма за развитие на дружеството за м. октомври 2015 г. – м. септември 2017 г.;
- не са разработени Стратегия за управление на риска и риск-регистър;
- не са сформирани всички комисии с консултативни функции за подпомагане на дейността на лечебното заведение;
- множество организационни и структурни промени в дейността на лечебното заведение не са отразявани своевременно във вътрешните актове;
- не са извършвани анализи за необходимостта от човешки ресурси и за потребностите от обучения на служителите;
- не е използвана предоставената целева субсидия за основен ремонт на сградния фонд с цел подобряване на материално-техническата база на лечебното заведение;
- не са предприети действия от ръководството за начисляване на неустойки и за събиране на просрочените вземания от наемателите, съгласно клаузите в договорите за наем.

**Оборудването с медицинска и лабораторна апаратура и въведените информационни системи обуславят ефективно извършване на диагностично-лечебна дейност.** През одитирания период е **подобрен финансовият резултат на лечебното заведение,** но коефициентите за ефективност на приходите и разходите все още не са в препоръчителните стойности. **Не е възложено на конкретни длъжностни лица проследяване на мерките за финансово оздравяване** и не е оценена ефективността от тях, с оглед на необходимостта от продължаване на действията в посока финансово оздравяване на дружеството.

Установено е, че **осъществената дейност на лечебното заведение през одитирания период не е ефективна в достатъчна степен, независимо от положените от ръководството на болницата усилия** за осигуряване на качествени медицински услуги. Предприети са мерки по оптимизиране на легловия фонд, увеличена е използваемостта на леглата и е постигнат по-висок среден престой, с което е повишена ефективността от използването им. Отчетените от лабораторния блок изследвания надвишават определения с медицинския стандарт минимален обем дейност. Извършват се високоспециализирани хематологични изследвания. Осъщественият вътрешен и външен качествен контрол показва, че са извършвани ефективни лабораторни услуги на лежачо болни и амбулаторни пациенти. Отчетен е многократно по-голям обем дейности в сравнение с минимално определения в медицински стандарти. **Намален е броят на починалите в лечебното заведение пациенти, както в брой, така и в относителен дял спрямо хоспитализираните, което обуславя оказването на ефективни медицински услуги.**

В същото време са **установени редица пропуски, включително:**

- липса на данни за предприети мерки за получаване на обратна връзка по отношение на извършените разходи и възстановените суми за трансплантационни дейности;
- не е утвърден план-програма за превенция и контрол на вътрешноболничните инфекции за 2016 г., което прави невъзможно отчитането на дейността по превенция и контрол за даден период, както и проследяване на предприетите мерки и ефекта от тях.

**Част от анкетирувания медицински персонал е неудовлетворен от получаваното възнаграждение и счита, че е необходимо подобряване на условията за работа,** както и че липсва система за привличане, стимулиране и задържане на млади кадри, което е предпоставка за недостатъчна ефективност на оказваните медицински услуги. **На лечебното заведение е извършван системен контрол** от компетентните контролни органи, като са давани препоръки, но не са предприемани действия за тяхното изпълнение, което не допринася за постигане на ефективност от извършените проверки.

#### [Одит на осъществявания контрол по сключването и изпълнението на концесионните договори в Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, за периода от 2016 г. до 2017 г.](#)

Основният въпрос, който е изследван при одита е: Ефективен ли е осъществяваният от МТИТС контрол по сключването и изпълнението на концесионните договори?

През одитирания период е осъществяван контрол по сключването и изпълнението на 17 концесионни договора, от които 13 за пристанищни терминали, 2 за

летища и по един за жп гара и интермодален терминал. Четири от договорите са анексирани с общо осем допълнителни споразумения.

Въз основа на резултатите от извършения одит **е направено заключение, че осъщественият от МТИТС контрол върху изпълнението на концесионните договори не е достатъчно ефективен.**

Установено е, че **са създадени условия за извършване на ефективен контрол по сключването и изпълнението на концесионните договори, като са утвърдени Вътрешни правила** за дейността на дирекцията, отговорна за концесиите и контрола върху дейността на търговските дружества и държавните предприятия, **но в тях липсват изисквания относно:**

- минималното съдържание на констативните протоколи от извършени проверки на място и на годишните доклади на длъжностните лица;
- реда за отчитане изпълнението на инвестиционните програми и на програмите и плановете, включени в бизнес-предложенията, както и информацията и документите, относими към посочените задължения, доказващи степента на тяхното изпълнение;
- реда за взаимодействие между всички структури/звена на подчинение на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, подпомагащи го при извършване на контрол по изпълнението на концесионните договори;
- конкретните контролни действия, които следва да извършват длъжностните лица при проверките по документи и при проверките на място, съобразно спецификата на конкретния концесионен обект и задълженията на концесионера и други.

**Извършеният контрол по сключването и изпълнението на концесионните договори е недостатъчно ефективен, поради редица причини. Осъществяваният текущ контрол е предимно документален, в по-голямата си част е основан на подадени от концесионера данни.** Не са документирани контролните действия, изпълнени от длъжностните лица във връзка с формирането на констатациите в докладите, в които са отразени резултатите от осъществения текущ контрол.

**Контролът върху изпълнението на финансовите задължения** на концесионерите съгласно изискванията на договорите, не е достатъчно адекватен, тъй като **не са предприемани действия спрямо концесионери, които не са изпълнили задълженията си.** Не е извършвана проверка, дали отчетените от концесионерите инвестиции са определени по метода на пазарните цени.

**Осъщественият контрол във връзка с изпълнението на инвестиционните програми от концесионерите не е достатъчно ефективен, тъй като:**

- не са спазвани срокове за произнасяне по изпълнението на инвестиционни програми;

- не е оказано необходимото съдействие на един от концесионерите във връзка с изпълнение на годишна инвестиционна програма;
- по един договор не е осъществен контрол на действително извършените инвестиции в изпълнение на одобрените от концедента годишни инвестиционни планове.

Установени са **пропуски в работата на комисиите за контрол**. С изключение на един договор, **концедентът не се е възползвал от правото си да извърши извънредни проверки на място** в обектите на концесия, а извършването само на планирани проверки не гарантира осъществяването на адекватен и ефективен контрол. Одобрените годишни доклади с резултати за изпълнението на концесионните договори за 2015 г. и 2016 г. не са изпратени на концедента и на министъра на финансите, с което се създават условия за ненавременна информираност относно изпълнението на концесионните договори.

#### **5.1.6. Одити на политическите партии, коалиции от партии и инициативни комитети**

##### **Одит на финансовата дейност и управлението на предоставеното имущество на политическите партии за 2017 г.**

Годишните финансови отчети за 2017 г. на политическите партии със съответните приложения към тях са представени пред Сметната палата в законоустановения срок.

От одитираните политически партии са спазени изискванията на ЗПП, Закона за счетоводството (ЗСч) и приложимите счетоводни стандарти при изготвяне и представяне на годишните финансови отчети за 2017 г. Счетоводните системи на одитираните партии са организирани в съответствие с нормативните изисквания, с изключение на **една партия, от която не е определено конкретно лице или лица, които да отговарят за приходите, разходите и счетоводната ѝ отчетност** за 2017 г., с което не са спазени разпоредбите на чл. 30, ал. 1 и ал. 2 от ЗПП.

Отразената в годишните финансови отчети за 2017 г. държавна субсидия на одитираните политически партии, получаващи субсидия, **съответства на преведената от МФ**. Спазени са изискванията на ЗПП относно забраната за предоставяне на получената държавна субсидия за обезпечение на трети лица.

От одитираните политически партии са **формирани приходи в съответствие с регламентираните със ЗПП източници за финансиране** – субсидия, членски внос, дарения, разрешена със ЗПП стопанска дейност и от лихви, при спазване на законовите ограничения. В отчета за 2017 г. на една от одитираните партии, не са включени получени приходи в размер на 28 266 лв. и извършени разходи в същия размер във

връзка с предизборна кампания, в която партията е участвала през 2017 г. От една политическа партия са отчетени повече приходи от членски внос в размер на 1 345 лв.

Дейността по управление на имуществото, предоставено от държавата и/или общините е осъществявана в съответствие с действащата правна рамка и договорите, с изключение на констатирани несъответствия по съществени аспекти от дейността, а именно: една партия не е включила в отчета за 2017 г. изплатени наемни вноски в размер на 444 лв.; неплащане на наемната цена за повече от три месеца за ползвани от 11 партии държавни и общински помещения по 70 договора, с което са създадени предпоставки за прекратяването им от наемодателите, съгласно чл. 32, ал. 3 от ЗПП. Към края на одитирания период **7 политически партии ползват предоставени от държавата или общините помещения за осъществяване на тяхната дейност, в несъответствие с чл. 31 от ЗПП**, тъй като след провеждане на изборите за 44-то Народно събрание не отговарят на нормативните изисквания.

Одитираните политически партии са създали публичен регистър на интернет страниците си, в които са публикували възникналите обстоятелства от дейността им през 2017 г., определени за вписване по реда на ЗПП.

#### [Одит на финансовата дейност и управлението на предоставеното имущество на политическите партии за 2018 г.](#)

**Годишните финансови отчети за 2018 г. на политическите партии** със съответните приложения към тях, **са представени пред Сметната палата в законоустановения срок** и съдържат изискуемите съгласно ЗСч и приложимите счетоводни стандарти съставни части. Формата, структурата и начинът на представяне на отчетите са в съответствие с изискванията на чл. 34 от ЗПП. От всички одитирани партии са спазени изискванията на ЗСч при организацията и функционирането на счетоводните им системи.

На всички, включени в обхвата на одита политически партии, е извършена проверка на касовата наличност. Установено е, че **наличните парични средства, съхранявани в касите на политическите партии в гр. София, съответстват на счетоводните салда** към датите на проверките, с изключение на една партия, за която е установен излишък на парични средства в незначителен размер. При извършената проверка не е установено наличие на чужди парични средства в касите на политическите партии, както и на заемообразно предоставени такива.

**Формирането на приходи и извършването на разходи от политическите партии е в съответствие с изискванията на действащата правна рамка, с изключение на размера на получената държавна субсидия.**

**Отразената в годишните финансови отчети на партиите държавна субсидия, съответства на преведената от МФ.** В изпълнение на § 5, ал. 1 и ал. 2 от Преходните и заключителните разпоредби (ПЗР) на Закона за изменение на ЗПП, **от МФ, е**

**преизчислен размерът на годишната държавна субсидия, отпусната на политическите партии и коалиции** за периода от 26.05.2016 г. до влизането в сила на закона. Към 01.10.2019 г. е възстановена в пълен размер разликата между предоставената държавна субсидия и преизчисления размер от пет от одитираните политически партии. От седем от одитираните партии част от средствата са възстановени за сметка на държавната субсидия за 2019 г. на основание § 5, ал. 4 от ПЗР на горесцитирания закон. Една политическа партия, която не получава държавна субсидия, следва да върне средствата до 31.12.2020 г.

Дейността по управление на имуществото, предоставено от държавата и/или общините е **осъществявана в съответствие с действащата правна рамка и договорите, с изключение на констатирани несъответствия** по съществени аспекти от дейността, а именно:

- неплащане на наемната цена за повече от три месеца за ползвани от 6 партии държавни и общински помещения по 40 договора;
- една политическа партия ползва шест общински и един държавен имот за осъществяване на дейността си, в несъответствие с чл. 31 от ЗПП, тъй като след 25.06.2018 г. не отговаря на нормативните изисквания.

При поддържането и актуализирането на информацията в публичния регистър на политическите партии е констатирано съответствие с изискванията на действащата правна рамка.

**По отношение спазване изискванията на Изборния кодекс във връзка с предизборната кампания** за частични избори за кметове, проведени през 2018 г., е констатирано съответствие по всички съществени аспекти от дейността при две от одитираните политически партии. **За една политическа партия са установени съществени несъответствия с изискванията на действащата правна рамка**, а именно:

- непредставяне в срок на извлечения от банковите сметки за обслужване на предизборните кампании;
- несъответствие между установените при проверката и декларираните разходи във връзка с предизборната кампания;
- неспазване на изискването на Изборния кодекс за предоставяне на информация за публикуване в Единния регистър по Изборния кодекс, във връзка с предоставени за безвъзмездно ползване вещи от физически лица и декларации за собственост на предоставените вещи.

## 6. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРЕПОРЪКИТЕ ОТ ОДИТИТЕ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА

През **2019 г.** са извършени общо **37 самостоятелни проверки за изпълнението на дадените препоръки, десет от които повторни.** В сравнение с предходната 2018 г., когато са извършени **43 проверки**, през 2019 г. броят на проверките е намалял. Сред причините за това е, че някои от проверките проследяват изпълнението на препоръки, дадени в рамките на хоризонтални одити за съответствие, т.е. одити в повече от един одитиран обект<sup>8</sup> или проверките след одити на изпълнението, които също се извършват в повече от една одитирана организация.<sup>9</sup> Хоризонталните одити имат по-висока добавена стойност, планират се и се изпълняват в случаите, в които е необходимо да се обхванат и анализират системи и въпроси от национално значение и безспорно изискват значителен ресурс. Доколкото Сметната палата се стреми да извършва по-сложни одити, анализиращи по-всеобхватни проблеми, може да се очаква нарастване на броя на планираните и извършвани хоризонтални одити и занапред.

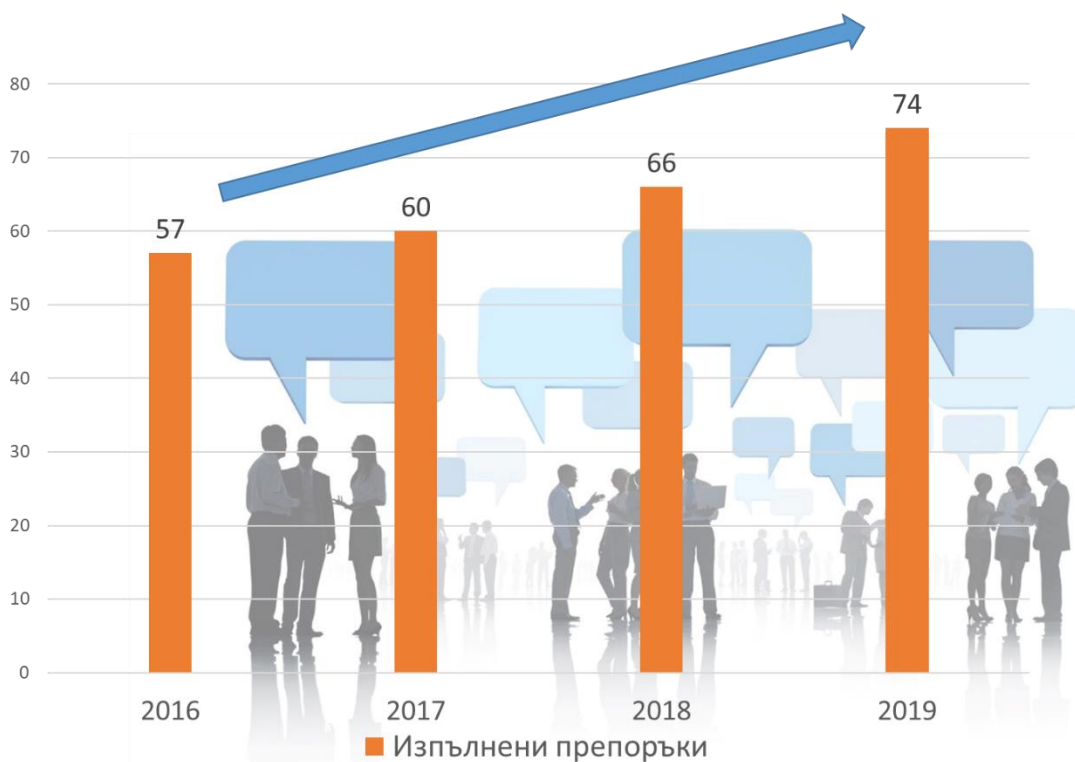
По-нисък е и броят на препоръките, степента на изпълнението на които е проверена – през 2018 г. са проверени **579** препоръки, докато през 2019 г. те са **315** броя. Намалението на броя на извършените проверки, съответно препоръки не е обезпокоително, защото броят им е в зависимост от характера на извършените одити, броят на препоръките, както и на дадените срокове за изпълнение на препоръките. Също така следва да се има предвид, че сред причините за по-малкия брой препоръки е предприемането на действия от ръководителите на одитираните организации както по време на изпълнение на одита за отстраняване на констатираните несъответствия и последствията от тях, така и през периода между връчването на проекта на одитния доклад и приемането на окончателен доклад от Сметната палата. Това е видно от редица представени по-горе одити на изпълнението. **Предприетите действия в хода на одита водят до намаляване на броя на дадените препоръки** в одитния доклад, което е **положителен индикатор за работата както на ръководството на одитираната организация, така и за Сметната палата.**

На основата на данните за изпълнението на препоръките през последните 4 години може да се направи изводът, че **се очертават две положителни тенденции.** От една страна, **относителният дял на препоръките от одитите на Сметната палата, които са изпълнени нараства от 57 на сто за 2016 г. на 74 на сто за 2019 г.,** като в същото време **процентът на неизпълнените препоръки, за същия период, намалява до 10 на сто.**

<sup>8</sup> Проследено е изпълнението на препоръките от два хоризонтални одита за съответствие, при които са проверени 10 одитирани организации.

<sup>9</sup> Проследено е изпълнението на препоръките от три одита на изпълнението, проведени в 6 одитирани организации.

Запазва се относителният брой на **неизпълнените препоръки** в сравнение с предходната година на **10 на сто**, като в същото време намалява абсолютния брой на неизпълнените препоръки. Повече от половината от неизпълнените препоръки (18 бр. или 60 на сто) са при извършени проверки за извършени **специфични одити**, основно на търговски дружества, като вероятна причина за това би могло да бъде, че системите за финансово управление и контрол на тези обекти все още не са напълно изградени.



През 2019 г. се наблюдава значително намаление на **частично** изпълнените препоръки (16 бр. или 5 на сто), докато за периода 2016 г.-2018 г. техният относителен дял е **11-12 на сто**.

Последователен спад бележат и препоръките, които са били **в процес на изпълнение**. През 2019 г. те са **10 на сто** от всички проверени препоръки (2018 г. – 12 на сто, 2017 г.- 13 на сто, 2016 г.-17 на сто).

Запазва се относителният дял на препоръките, за които е преценено, че **не подлежат на изпълнение** - **2 на сто за 2019 г. (2018 г. – 1 на сто, 2017 г.- 2 на сто, 2016 г.- 2 на сто)** Причината тези препоръки да се квалифицират като неподлежащи на изпълнение е основно поради промяна на нормативната уредба, довела до тяхната неактуалност.

За препоръките, които не са изпълнени, изпълнени са частично или са в процес на изпълнение Сметната палата, съгласно чл. 50, ал. 3 от Закона за Сметната палата, уведомява съответно Народното събрание (НС), Министерския съвет/министерствата



(МС), или общинския съвет за предприемане на действия за изпълнението им. На горепосоченото основание докладите от общо 12 извършени проверки, са изпратени както следва: на НС – един доклад; на МС - 6 доклада; един доклад е изпратен на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, както и на общинските съвети в 7 общини - София, Рила, Стражица, Велико Търново, Марица, Доспат и Ловеч. Изпратените доклади са повече от броя на извършените проверки, тъй като част от докладите имат по два адресата.

През 2019 г. за първи път в последните 4 години е отбелязан ръст на получените уведомления от сезираните, от Сметната палата, органи за предприети от тях действия за изпълнението на препоръките. Получена е информация за предприети действия в 5 от случаите, докато през предходните две години - само по един случай.

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

Докладите за резултатите от осъщественият последващ контрол за изпълнение на препоръките са [публикувани на интернет страницата на Сметната палата](#).

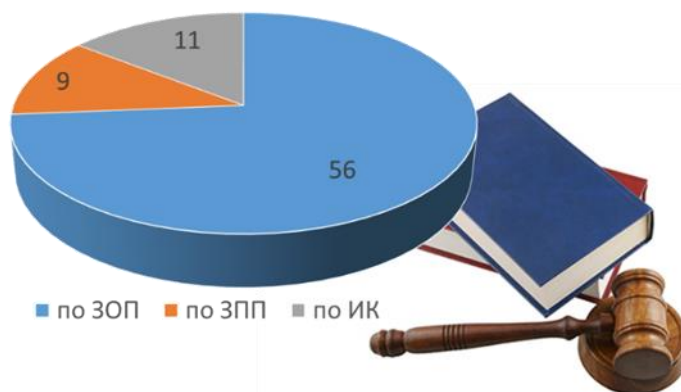
## 7. АДМИНИСТРАТИВНО НАКАЗВАНЕ

През 2019 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**, през 2019 г. са съставени 56 акта за установяване на административни нарушения. Към 31.12.2019 г. административнонаказващият орган се е произнесъл по 41 броя от тях като са издадени 14 наказателни постановления, 21 предупреждения по чл. 28 от ЗАНН, 4 резолюции за прекратяване на производството и 2 резолюции за спиране на производството. В останалите случаи административнонаказващият орган се произнася в рамките на законоустановения срок след 31.12.2019 г. През 2019 г. е издадено и 1 наказателно постановление, 2 резолюции за прекратяване на производство и 9 предупреждения по чл. 28 от ЗАНН по 12 бр. образувани административнонаказателни производства през 2018 г.

Брой съставени АУАН:



В изпълнение на възложените на Сметната палата функции по административно наказване по **Закона за политическите партии** през 2019 г. са съставени 9 акта за установени административни нарушения, по които административнонаказващият орган се е произнесъл към 31.12.2019 г. и са издадени 4 предупреждения по чл.28 от ЗАНН и 5

резолюции за спиране. През 2019 г. са издадени и 2 наказателни постановления по 2 бр. образувани административнонаказателни производства през 2016 г. и 2017 г.

В изпълнение на възложените на Сметната палата функции по административно наказване по **Изборния кодекс** през 2019 г. са съставени 11 акта за установени административни нарушения. Към 31.12.2019 г. административнонаказващият орган се е произнесъл по 5 от тях като са издадени 5 предупреждения по чл.28 от ЗАНН. В останалите случаи административнонаказващия орган се произнася в рамките на законоустановения срок след 31.12.2019 г. През 2019 г. е издадено и 1 наказателно постановление по 1 бр. образувано административнонаказателно производство през 2018 г.

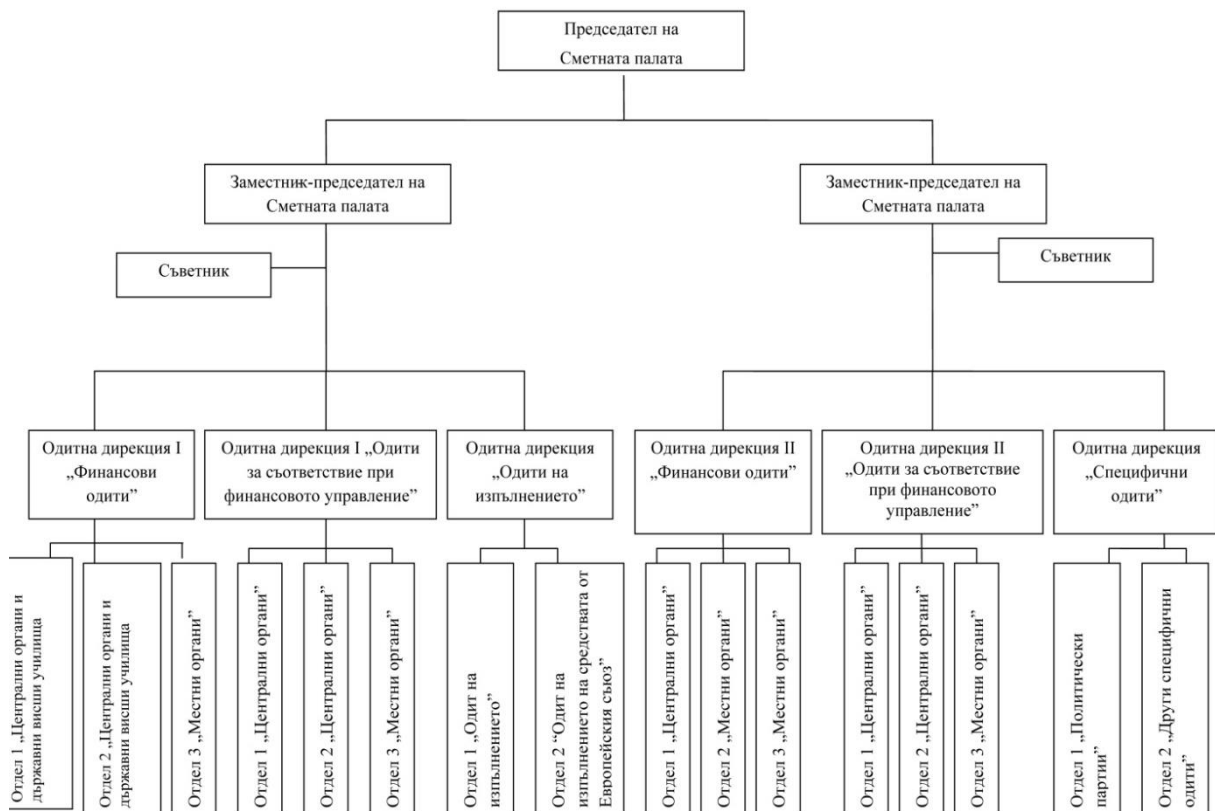


# УПРАВЛЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА

## II. УПРАВЛЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА

### 1. СТРУКТУРА

През 2019 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. Одитните дирекции се ръководят от директори.



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 31.12.2019 г. в Сметната палата работят **402 служители**.

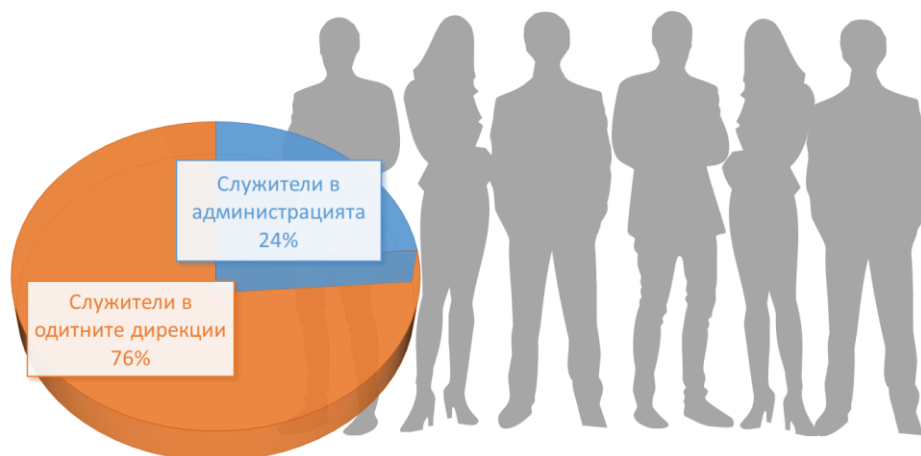
За периода от 01.01.2019 г. до 31.12.2019 г. са **прекратени трудовите правоотношения с 53 служители**, поради следните причини:

- ✓ придобито право за пенсия за осигурителен стаж и възраст – 19;
- ✓ отправено искане от страна на служител – 18;
- ✓ по взаимно съгласие на страните – 8
- ✓ постъпване на държавна служба – 5;
- ✓ по време на срока за изпитване – 2;
- ✓ получена най-ниска годишна оценка за изпълнението на длъжността – 1.

През 2019 г. са **назначени 40 служители** на следните длъжности: главен одитор – 2; старши одитор-втора степен – 1; старши одитор-първа степен – 1; одитор – 6; стажант-одитор – 21; служители на експертни длъжности – 5; служители с технически функции в администрацията – 4.

Към 31.12.2019 г. в **одитните дирекции на Сметната палата работят 306 служители**, назначени на следните длъжности: директор на одитна дирекция – 6; началник на отдел в одитна дирекция – 16; главен одитор – 110; старши одитор-втора степен – 40; старши одитор-първа степен – 37; одитор – 51; стажант-одитор – 38; експерти към директорите на одитни дирекции – 8. Заетите одиторски и стажант-одиторски длъжности в Сметната палата са 276, от тях 123 са към изнесените работни места на Сметната палата.

### ОБЩ БРОЙ СЛУЖИТЕЛИ - 402



**Всички служители, които работят в одитния състав на Сметната палата притежават висше образование с образователно-квалификационна степен "магистър",**

като четирима от тях са придобили и образователна и научна степен „доктор”. Основната част от тях притежават икономическо образование (261) и юридическо образование (26), а останалите (15) са с техническо или друго образование.

**В администрацията на Сметната палата, по основното длъжностно разписание на Сметната палата работят 96 служители, от тях 73 служители са с висше образование, от които 65 притежават 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 2019 г. са реализирани 62 професионални обучения за общо 1182 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 36, свързани с:

- практически насоки при прилагане на МСВОИ и Наръчника за прилагане на международно признатите одитни стандарти и одитната дейност на Сметната палата;
- актуални въпроси от практиката по прилагане на Закона за обществени поръчки и правилника за неговото прилагане;
- надграждане на уменията за прилагане на специализирани одитни техники и методи;
- формиране на одитни извадки и оценка на резултатите;
- бюджетна отчетност – добри и лоши практики;
- програмен бюджет;
- практики по прилагане на изискванията на регламента за защита на личните данни, Закон за защита на личните данни;
- противодействие на данъчни измами;
- електронно изявление и електронен документ;
- одит на човешките ресурси; 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 16 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;
- практическо приложение на информационните технологии в одитната дейност;
- системи за управление на информационната сигурност;
- защита на автоматизирани информационни системи и мрежи;
- администриране на инфраструктура и база данни; етично хакерство и киберсигурност; др.

**3. Програми с организационно-управленска насоченост** - имат за цел усвояване на управленски знания и умения, развитие на специфични лидерски качества. Проведени са 8 относно:

- насърчаване спазването на принципите на почтеност и етика, регламентирани в Етичния кодекс на Сметната палата;
- управление на екипи; лична ефективност;
- бизнес етикет, поведение и протокол;
- лидерски умения, ефективна комуникация и предотвратяване на конфликти; др.

**4. Програми за чуждоезиково обучение**, които са насочени към осигуряване и/или усъвършенстване на езиковата подготовка на служителите, необходима за изпълнение на служебните им задължения. Проведени са 2 обучения за 8 служители.

#### 4. МЕТОДОЛОГИЯ НА ОДИТНАТА ДЕЙНОСТ

Сметната палата осъществява своята одитна дейност в 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 и имплементиране на добрите одитни практики.

През 2019 г. бе актуализиран Наръчника за прилагане на международно признатите одитни стандарти (МСВОИ) и одитната дейност на Сметната палата по отношение на актуализиране на документи:

- за стратегическото и годишно планиране на одитната дейност;
- за приемане на окончателен одитен доклад и доклад за резултатите от осъществения контрол за изпълнението на препоръките;



- за извършване на финансов одит и на текущ контрол на периодичните финансови отчети, като етап от финансовия одит, писмо за извършване на финансов одит, усъвършенствани работни документи за проверка на амортизациите, за изследване на връзка между начални и крайни салда, за проверка за наличие и съответствие за елементите на ГФО и др.;

Успешното практическо приложение на новите методологии и внедряването на нови техники за одит, включително чрез използването на специализиран одитен софтуер, се подпомага от 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 на множество въпроси и специфични казуси, например свързани с формирането и използването на статистически одитни извадки.

## 5. ИНФОРМАЦИОННА И КОМУНИКАЦИОННА СРЕДА

През 2019 г. бяха извършени редица **дейности по модернизацията на ИТ инфраструктурата и защитата на информационната сигурност** на Сметната палата. През годината беше извършено **пълно въвеждане на домейн структура /активна директория/** в СП, което е в основата на цялостната реорганизация на ИТ инфраструктурата. Започна работа по внедряване на Система за управление на информационната сигурност, като крайната цел е през 2020 г. Сметната палата да има и съответния сертификат за това - ISO 27001. Всички операционни системи и информационни системи се актуализираха до последна версия. Извършва се цялостен бекъп на данните на различни дискови масиви. През 2019 г. продължиха дейностите по прехвърляне на съществуващи бази данни на нови сървъри с нови операционни системи. **Завършен бе процесът по виртуализация на сървърите**, като се консолидират физическите ресурси, опростява внедряването и управлението и се намаляват нуждите от енергия.

**Одитната дейност** на Сметната палата **се подпомага от специализирани одитни софтуери**. Общата информационна среда за извършване на одитите се осигурява от софтуера Pentana, като през 2018 г. е внедрена най-новата му версия, а 315 служители на Сметната палата разполагат с инсталиран програмен продукт. Извършена бе интеграция на Pentana с активната директория. 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 Pentana и ACL. Освен посочените, за обезпечаване на одитния процес се ползват програмните продукти Арбутус и ЕКВА Равнение.

## 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 рамките на 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. Целите са пряко насочени към преодоляване на слабости, идентифицирани при извършване на задълбочен анализ за потребностите от изграждане на капацитет, което е гаранция, че ресурсите за модернизиране и развитие на Сметната палата ще бъдат насочени в правилната посока. Формулирани са конкретни дейности за постигане на целите, както и индикатори за измерване на тяхното изпълнение.

**През 2019 г. Сметната палата прие Оперативен план за изпълнението на Стратегията**, който е инструмент за осигуряване на единство между стратегическия хоризонт на развитие на Сметната палата и оперативните цели на всяко структурно звено в институцията. Документът съдържа **дейностите за постигане на целите, крайните срокове и отговорниците за тяхното изпълнение**.

В Оперативния план на Сметната палата за 2019 г. са **включени общо 125 дейности за изпълнение на стратегическите цели** или 40% повече от тези за предходната година (в ОП на СП за 2018 г. са включени 89 дейности), като една от причините за това е, че в оперативния план са пренесени и неизпълнените дейности от 2018 г. **Изпълнени са 8 стратегически дейности повече спрямо предходната година, но процентът на изцяло изпълнените дейности намалява до 49,6%**, поради значително нарасналият общ брой задачи. В края на 2019 г. 29,6% от дейностите от оперативния план са били в различна **степен на изпълнение** или е предстояло да започнат, а делът на неизпълнените дейности остава относително постоянен – 20,8% през 2019 г., спрямо 22% за предходната година.

Причините за неизпълнение на стратегическите дейности са сходни с тези от предходната година и могат да се обобщят в 2 направления - **недостатъчния административен капацитет** (липсата на достатъчно служители с подходяща квалификация) и **външни фактори**, свързани с осигуряването на достатъчен финансов ресурс и забавяне на публикуването на международни методически инструменти.

**Делът на изпълнените оперативни дейности** от структурните звена в Сметната палата е **значително по-висок, в сравнение със стратегическата част** на Оперативния план за 2019 г. В администрацията процентът на изпълнени дейности е над 90%, а за одитните дирекции - 85%, Изключенията при изпълнението са предимно свързани с трудности при изграждане на административния капацитет, сред които недостатъчно

кандидати за обявените конкурсни процедури, както и при провеждането на обученията в пълен обем.

Сметната палата ще работи за преодоляването на първопричините за забавянето на изпълнението на стратегическите дейности. Едновременно с това ще потърси по-устойчиво решение за осигуряване изпълнение на Стратегията за развитие на институцията за периода от 2018 – 2022 г. като извърши приоритизация на стратегическите си цели, така че да насочи ограничените си ресурси за изпълнението на по-важните от тях.



**СЪТРУДНИЧЕСТВО**

### III. СЪТРУДНИЧЕСТВО

#### 1. ДЪРЖАВНИ ОРГАНИ, ПРОФЕСИОНАЛНИ И НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИ ОРГАНИЗАЦИИ

В изпълнение на Закона за Сметната палата и Стратегията за развитие на Сметната палата за периода 2018-2022 г. **институцията си сътрудничи и през 2019 г. с държавни органи, професионални и неправителствени организации**, инициира и участва в професионални дебати.

Основна задача на Сметната палата е да предоставя на Народното събрание надеждна информация за състоянието на отчетността и ефективността на дейностите в публичния сектор и затова **подобряването на взаимодействието с висшия законодателен орган** е от приоритетите на институцията. Комисията по бюджет и финанси в 44-то Народно събрание разгледа и прие доклада за резултатите от извършения одит на Годишния финансов отчет на Сметната палата за 2017 г. Ръководството на Сметната палата представи пред Комисията Отчета за дейността на Сметната палата за 2017 г. и Доклада за извършените финансови одити през 2018 г., който обобщава резултатите от 292 финансови одита. Резултатите от седем одита на Сметната палата, свързани с управлението на средствата от Европейския съюз, бяха представени пред Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове в 44-то Народно събрание. Одитните доклади, свързани с одит на средства от Европейския съюз, се предоставят и на заместник министър-председателя с този ресор, а също и на Европейската сметна палата и на Европейската комисия.

**Основна цел на взаимодействието между Сметната палата и други държавни органи** е повишаването на ефективността на контрола над публичния сектор, който да допринася за неговото по-ефективно управление. Имайки предвид това през 2019 г. бе подписано споразумение за сътрудничество и взаимодействие между Сметната палата на Република България и Прокуратурата на Република България. Съгласно него двете институции ще си сътрудничат при предотвратяване, разкриване и разследване на престъпления, свързани с публични средства, с възлагането на обществени поръчки, както и в областта на борбата с корупцията. Взаимодействие ще се осъществява и за установяване на рискови области, засягащи публичните финанси и финансовите интереси на ЕС. Споразумението предвижда и създаване на междуведомствени звена за подпомагане на разследването. Ще се обменя информация и при констатирани незаконосъобразни действия на организации и лица, които са в обхвата на одитната дейност на Сметната палата.

Споразумение за сътрудничество бе подписано и с Академията на Министерството на вътрешните работи за обединяване на усилията за обучение на служители от Сметната палата. Академията на МВР ще организира и провежда обучение

за повишаване на професионалния капацитет на служителите от дирекция „Сигурност“ на Сметната палата. Сигурността е важен аспект от дейността на Върховната одитна институция, тъй като тя работи с лични данни и съхранява важна информация във връзка с одитната си дейност.

Продължава ползотворното **взаимодействие на Сметната палата с Министерството на финансите** с цел подобряване на отчетността в публичния сектор.

Председателят на Сметната палата представи становището на институцията по Консолидирания годишен доклад за вътрешния контрол в публичния сектор в Република България за 2017 г. на ежегодната работна среща между ръководителите на звената за вътрешен одит от министерства и други централни ведомства и дирекция „Методология на контрола и вътрешен одит“ на Министерството на финансите. Изтъкнато бе, че вътрешните одитори трябва да са проактивни и иновативно настроени и да търсят нови области за одитиране - например защитата на личните данни, информационната сигурност, интегритета и нови способности и техники за одитиране, базирани на информационните технологии.

С цел обмен на добри практики и професионално развитие Сметната палата поддържа партньорски отношения с **работодателски и професионални организации, висши учебни заведения и неправителствени организации**. Представителите на работодателите активно са участвали в инициативи на институцията, като конференциите по проблемите на младежката безработица, финансовите инструменти на ЕС, дискусиите в областта на обществените поръчки и др. През 2019 г. възможностите за партньорство между Сметната палата и Българската стопанска камара бяха обсъдени на среща между ръководството на одитната институция и председателя на Българската стопанска камара. БСК бе поканена да предложи теми, които представителите на бизнеса са идентифицирали като проблемни и от висок обществен интерес и могат да бъдат включени в процеса на изготвянето на Програмата за одитната дейност на СП.

Отчетността и публичността ограничават възможностите за измами и ефектът за обществото става реален – това бе посланието на конференция, организирана от ИВОБ, с участието на представители на различни организации и водещи експерти в областта и над 180 вътрешни одитори, на която председателят на Сметната палата Цветан Цветков представи презентация на тема „Пътят към доброто управление ограничава изкушенията от измами“. Обсъдено бе как да бъде намалено вредното влияние на негативното явление в обществото.

В изпълнение на стратегията си за развитие, институцията се стреми да представя дейността си пред студенти с цел от една страна да привлича млади и подготвени кадри, а от друга – да информира бъдещите професионалисти за това, че контролът е основна част от управлението и е важно той да работи ефективно с минимум средства, а също и за много сериозната подготовка, която е необходимо условие за кариерен успех в областта на външния одит в публичния сектор. Такива срещи бяха проведени със

студенти от два факултета на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ - Стопанския и Юридическия. Традиционно ръководството на Сметната палата и през 2019 г. връчи награда в рамките на националния конкурс „Млад одитор“, чиято цел също е да популяризира одиторската професия сред младите хора в България, както и да подчертае ролята на одита за доброто управление и ползата за обществото.

## 2. МЕЖДУНАРОДНА ДЕЙНОСТ

Международната дейност на Сметната палата бе насочена към постигане на приоритетите от Стратегическия план за одитната дейност и Стратегията за развитие на Сметната палата и по-конкретно към 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“. То се реализира чрез участието на одитори и служители в 1 оперативна (ОГ) и 4 работни групи (РГ) на ЕВРОСАЙ, 4 РГ на ИНТОСАЙ и 4 РГ на Контактния комитет (КК) на ръководителите на ВОИ на страните членки на ЕС и ЕСП.

Участие през отчетния период имаше в 13-та годишна среща на РГ по ИТ одит, в 17-та годишна среща по одит на околната среда, в 5-та годишна среща на РГ по одит на средствата за преодоляване на последиците от бедствия и аварии, в 10-та среща на РГ по одит и етика и 3-та годишна среща на Оперативната група по одит на общините (всички групи функционират в рамките на ЕВРОСАЙ).

Представители на Сметната палата участваха в 12-та годишна среща на РГ на ИНТОСАЙ по ключови национални индикатори, в среща на РГ по одит на публичния дълг и в три срещи на Форума на ИНТОСАЙ за професионални становища.

В рамките на сътрудничеството в Контактния комитет на ръководителите на ВОИ от ЕС и на ЕСП, представители на Сметната палата участваха в съвместен семинар на Мрежата за одит на Стратегия „Европа 2020“ и Мрежата за одит на фискалната политика.

През отчетния период **СП се включи в следните международни одити:**

- Координиран одит „Работна сила 2030“ с подтема: „Професионално обучение за възрастни“;
- Кооперативен одит „Управление на отпадъците от пластмаси“ (в рамките на РГ по одит на околната среда на ЕВРОСАЙ);
- Кооперативен одит „Ефективност на мерките за борба с бедността“.

Сметната палата продължи да си сътрудничи с Европейската сметна палата при одитите ѝ в нашата страна. Одитори от СП участват в качеството на наблюдатели в подготовката и провеждането на одитните мисии на ЕСП в България.

Делегация, ръководена от председателя на СП участва в конференция на тема „Иновациите в одита в ЕС и увеличаване на консултативната роля на ВОИ в полза на обществото“, състояла се в гр. Букурещ, Румъния. Председателят на СП направи презентация на тема „Как ВОИ с дейността си подобрява живота на гражданите“.

Делегация, ръководена от председателя на СП участва в кръгла маса в рамките на дейност 3.5 „Провеждане на обучения за оценка на одитни доклади (закljučения и препоръки)“ от Компонент 3 “Взаимодействие между ВОИ и Парламента по отношение на одитните доклади”, по проект „По-нататъшно развитие на административния капацитет и ефективност на одитната дейност на Сметната палата на Република Северна Македония“, проведена в гр. Скопие.

Делегация, ръководена от председателя на СП участва в съвместен семинар на ЕВРОСАЙ - АФРОСАЙ на тема „Споделяне на опит относно одитирането на целите за устойчиво развитие (ЦУР) на ООН: поглед от различните региони“. По време на семинара председателят на Сметната палата участва в дискусиите и с изказване, в което представи опита на Сметната палата при одитирането на специфични ЦУР.

Председателят и заместник-председател на Сметната палата взеха участие в семинар на високо равнище на тема „Изграждане на доверие – ролята на ВОИ за гарантиране надеждността на фискалните данни“. По време на семинара са обсъдени основни теми като статистиката като надежден източник на данни за планирането на фискалната политика и вземането на решения, примери от практиката на Върховни одитни институции и развитие на счетоводните стандарти и практики за отчитане в публичния сектор и ролята на ВОИ.

Заместник-председателите на СП взеха участие в **годишната среща на Контактния комитет на ръководителите на ВОИ от ЕС и ЕСП** в гр. Варшава, Полша. Основна тема на дискусиите бе „Дигиталната Европа: предизвикателства и възможности за ВОИ от ЕС“. Провеждането на форума на високо равнище бе подготвено по време на пролетната среща на служителите за връзка в гр. Букурещ, Румъния, в която също взе участие представител на Сметната палата.

Делегация, ръководена от заместник-председателите на СП взе участие в III-та Съвместна конференция ЕВРОСАЙ-АСОСАЙ на тема „Нововъзникващи проблеми и извънредни ситуации“, състояла се в гр. Йерусалим, Израел. Там бе представен опита на Сметната палата с презентация на тема: „Новите предизвикателства пред ВОИ на България изискват нови подходи“.

Делегация, ръководена от заместник-председателите на СП взе участие в конференция на тема „Как да превърнем кръговата икономика в работеща? Свързване на политика, право и практика“, организирана от Мрежата на ЕС за въвеждане и прилагане на екологично право (IMPEL), състояла се в гр. Рим, Италия. Основните обсъждани въпроси се отнасят до представения по време на конференцията наръчник



на регулациите, свързани с иновациите за кръгова икономика - превенцията и рециклирането на отпадъци.



Делегация, ръководена от председателя на **СП участва в XXIII-тия Конгрес на ИНТОСАЙ**, състоял се в гр. Москва, Руска Федерация. Основните теми в дневния ред на конгреса бяха две: „Информационни технологии в развитието на публичната администрация“ и „Ролята на върховните одитни институции в постигането на националните приоритети и цели“. Българската сметна палата взе активно участие по темата за ролята на ВОИ за запазването и повишаването на общественото доверие. По време на дискусиата българската делегация насочи вниманието на присъстващите към намерените решения от българската Сметна палата на следните предизвикателства: необходимост от насочване на одитната дейност към проблеми, чието решение ще допринесе за подобряването на живота на гражданите; активната роля на Сметната палата, която да показва модела за добро управление сред останалите институции и да служи за пример; потребност от обобщена и аналитична информация за резултатите от одитната дейност; необходимост от обратна връзка с одитираните обекти за подобряването на управлението в публичния сектор; популяризиране на резултатите от дейността на Сметната палата чрез съвременни форми – информация в социалните мрежи и клипове във видеоканали.

**В изпълнение на позицията на одитор на ЕВРОСАЙ Сметната палата на Република България заедно със Сметната палата на Република Хърватия извърши одит на място на отчетите и свързаните документи на ЕВРОСАЙ за 2018 г. в седалището на Секретариата на ЕВРОСАЙ в гр. Мадрид, Испания.**

Представители на СП участваха в обученията и срещи за споделяне на опит относно одит на политиките за сигурност и отбрана на НАТО, ИТ одит, контролна среда при одит на електронно правителство (CUBE) и ръководството за ИТ одит, одит на

изпълнението, стратегическо планиране, измерване на изпълнението и докладването, и др.

В рамките на двустранното сътрудничество беше обменен опит по теми от взаимен интерес с ВОИ на Хърватия, ВОИ на Русия – подписано бе и обновено споразумение за сътрудничество, ВОИ на КНР, ВОИ на Косово, ВОИ на Нидерландия и ВОИ на Черна гора.

В рамките на оперативното сътрудничество бе обменяна информация в отговор на изследвания и постъпили въпроси от други ВОИ относно различни аспекти на одитната практика в Сметната палата

Като член на ИНТОСАЙ и на ЕВРОСАЙ, Сметната палата участва и с публикации в журнала на ИНТОСАЙ, журнала на ЕВРОСАЙ, в журнала на РГ по одит на околната среда на ИНТОСАЙ и журнала на Оперативната група за одит на общините.



През месец септември 2019 г. Сметната палата на Република България (водещ партньор) съвместно със Сметната палата на Република Хърватия (младши партньор) **приключи успешно туининг проект МК 13 IPA FI 01 17 R „По-нататъшно подобряване на административния капацитет и ефективна одитна дейност на Сметната палата на Република Македония“.**

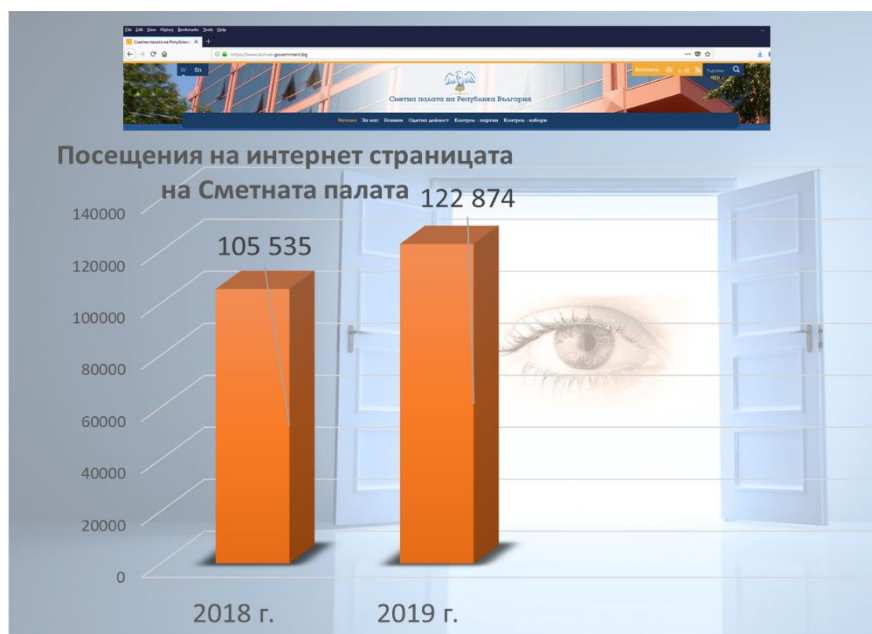
През 2019 г. започна тригодишния мандат на представител на Сметната палата във Форума на ИНТОСАЙ за професионални становища (FIPP). Ролята на този постоянно действащ орган на ИНТОСАЙ е да осигури общоприложими стандарти за одит на върховните одитни институции.



# ПУБЛИЧНОСТ И ПРОЗРАЧНОСТ

#### IV. ПУБЛИЧНОСТ И ПРОЗРАЧНОСТ

В изпълнение на Закона за Сметната палата и спазвайки стратегическия принцип за публичност и прозрачност, **Сметната палата активно информира обществеността за резултатите от своята дейност**. Доказателство за това е вторият Златният ключ, на който стана носител Сметната палата. Фондация „Програма достъп до информация“ връчи наградата на институцията отново през 2019 г. - от една страна във връзка с извършения от Сметната палата за първи път у нас одит на изпълнението „Прозрачност и публичност в дейността на държавната администрация и достъп до обществена информация“ за периода от 01.01.2016 г. до 30.06.2018 г., а от друга - за интернет страница на Сметната палата, организирана в пълно съответствие със Закона за достъп до обществена информация. Подчертано бе, че този одит бе много важен, защото предоставянето на открит достъп до публичните данни, освен че повишава доверието в държавността, е предпоставка за повишаване и на икономическите ефекти, от там – за подобряване на услугите и качеството на живота на гражданите.



И през 2019 г. на интернет страницата на Сметната палата са **публикувани всички приети одитни доклади**, доклади за последващ контрол за изпълнение на препоръките, дадени от Сметната палата, съобщенията за връчените проекти на одитни доклади и много друга информация.

Чрез интернет страницата си Сметната палата осигурява **и прозрачност на отчетите на партиите и техните дарители**.

Изготвени са два вида брошури в помощ на участниците в местните избори и в изборите за членове на Европейския парламент. Поради огромния брой участници в местните избори с цел спазването на задълженията от тяхна страна за предоставянето

на данни за Единния регистър по Изборния кодекс – ЕРИК, и постигането на прозрачност при финансирането на предизборната кампания, бяха подготвени и излъчени по БНТ кратки видеоклипове.

Посещенията през 2019 г. на интернет страницата на Сметната палата са 122 874, като увеличението е със 17 хил. посещения, спрямо 2018 г. Изготвени са 48 прессъобщения, 9 са интервютата в електронни медии през годината и две в печатни медии. Интерес към българската Сметна палата прояви огромна агенция, каквато е ИТАР ТАСС, във връзка с 23-ия конгрес на ИНТОСАЙ, който се проведе в Москва. Седем са публикациите в журналите на ЕВРОСАЙ и ИНТОСАЙ и в изданията на работните групи към ЕВРОСАЙ по околна среда и за одит на общините.

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

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

Чрез интегрираната информационна система, включваща и деловодната система и интранет портала, е осигурен незабавен достъп на всички служители до решенията, вътрешните документи, служебна и друга информация, включително от средствата за масово осведомяване. **Споделят се и добрите практики и на други Върховни одитни институции и на международните им организации.**

Наградата „Одитор на годината“<sup>10</sup> се връчва на одитор с изявен професионализъм, инициативност, принос в подобряване на одитния процес и способност за работа в екип. Призът „Одитен екип на годината“<sup>11</sup> се връчва за изключителен принос за постигане на съществени одитни резултати при конкретен одит, чрез които се съдейства за подобряването на управлението в публичния сектор.



<sup>10</sup> „Одитор на 2019“ е Красимира Ангелова – главен одитор в одитна дирекция „Специфични одити“;

<sup>11</sup> „Одитен екип на 2019“ е екипът, извършил финансов одит на консолидирания годишен финансов отчет на община Кърджали за 2018 г. в състав: Йордан Каменов – главен одитор и ръководител на екипа, Виктория Мандиева – стажант-одитор, и Валентина Маринова – стажант-одитор;

Признанието „Ръководител на годината“<sup>12</sup> получава ръководител на дирекция или отдел с изявени лидерски качества, професионализъм и компетентност.

Сметната палата непрекъснато се развива като модерна върховна одитна институция, която изпълнява правомощията си ефективно, ефикасно и икономично.

През 2019 г. Сметната палата продължи да извършва независим външен одит на публичните средства и дейности в съответствие с разпоредбите на Закона за Сметната палата и международно признатите одитни стандарти.

Одитната дейност на Сметната палата и усилията на институцията за изпълнение на своите мисия, визия и стратегически цели, допринасят за засилване на отчетността, прозрачността и интегритета на държавното управление и организациите от публичния сектор. Считаме, че именно укрепването на институционалната среда в Република България е основна предпоставка за постигане на крайния ефект от нашата работа - подобряване на живота на гражданите.

<sup>12</sup> „Ръководител на 2019 г.“ е Дилиана Кръстева – началник на отдел 3 „Местни органи в одитна дирекция I „Одити за съответствие при финансовото управление“.



[www.bulnao.government.bg](http://www.bulnao.government.bg)