

**ДОКЛАД ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ОСЪЩЕСТВЕНИЯ  
ПОСЛЕДВАЩ КОНТРОЛ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА  
ПРЕПОРЪКИТЕ**

по одитен доклад № 0300101618  
за извършен одит на изпълнението „Ефективно прилагане на програмното бюджетиране  
като инструмент за оптимално разпределение на ресурси“  
за периода от 01.01.2016 г. до 31.12.2018 г.

## ВЪВЕДЕНИЕ

На основание чл. 50, ал. 1 от Закона за Сметната палата, в изпълнение на Решение № 154 от 02.07.2020 г. на Сметната палата за приемане на одитен доклад за извършен одит „Ефективно прилагане на програмното бюджетиране като инструмент за оптимално разпределение на ресурси“ за периода от 01.01.2016 г. до 31.12.2018 г., и Заповед № ПК-03-01-012/11.07.2022 г., изменена със Заповед № ПК-03-01-018/08.08.2022 г. на заместник-председател на Сметната палата, е извършен контрол за изпълнение на препоръките, дадени с одитния доклад.

На основание чл. 49, ал. 1 от Закона за Сметната палата, окончателният одитен доклад е изпратен на министъра финансите за сведение и предприемане на действия за изпълнение на дадените 3 препоръки, от които 2, включващи общо 19 подпрепоръки, със срок до 31.12.2021 г.

В изпълнение на изискването на чл. 50, ал. 2 от Закона за Сметната палата, министърът на финансите уведомява<sup>1</sup> председателя на Сметната палата за предприетите мерки и действия в изпълнение на дадените препоръки, като не са приложени съответните документални доказателства.<sup>2</sup>

По време на осъществения контрол за изпълнение на препоръките, от министъра на финансите е предоставена информация, за предприетите мерки за изпълнение на препоръките.

Проверката има за цел да установи съответствието между дадените препоръки в одитния доклад по чл. 48, ал. 1 от Закона за Сметната палата, получената информация от одитираната организация, действително предприетите мерки и извършени действия за изпълнението им.

## РЕЗУЛТАТИ:

**При осъществения контрол за изпълнението на препоръките, дадени на министъра на финансите се установи:**

**По Препоръка 1.** *Извършването на преглед, анализ и актуализация на правилата, процедурите и методологията за съставяне, изпълнение и отчитане на бюджетите в програмен формат с цел да се уредят трайно:*

Препоръката е във връзка с констатациите от раздел 1 и 2, част „Констатации и оценка“ от одитния доклад, че са необходими действия за прецизиране и актуализация на правилата, процедурите и методологията за съставяне, изпълнение и отчитане на бюджетите в програмен формат, както и нормативното им регламентиране с акт от висока степен, като по този начин да се създадат условия за по-голяма трайност и устойчивост при прилагането им.

Препоръката включва 10 подпрепоръки, за които степента на изпълнение е обект на отделна оценка, както следва:

**Подпрепоръка 1.1:** *определянето на разходните тавани по отделни разпоредители с бюджет;*

Препоръката е дадена във връзка с констатациите в Раздел 1, точка 1.1.1, подточки 1.1.1.7 и 1.1.1.8, и точка 1.1.2., подточка 1.1.2.2. и точка 1.2.1, подточка 1.2.1.1., Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад<sup>3</sup>, че не е определен механизъм за определяне на

<sup>2</sup>Одитно доказателство № 1

<sup>3</sup>Раздел 1, т. 1.1.1. Закон за публичните финанси, т. 1.1.1.7 и 1.1.1.8, т. 1.1.2. Решения на Министерския съвет, т. 1.1.2.2. и т. 1.2.1. Организация по съставяне и приемане на бюджетната прогноза и проектобюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет, т. 1.2.1.1, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

разходните тавани на отделните първостепенни разпоредители с бюджет (ПРБ), както и че в Министерството на финансите (МФ) не е въведена процедура за определяне и документиране на процеса по съгласуване на определените разходни тавани с ПРБ.

Основните изисквания и базата за разработване на бюджетните прогнози и проектите на бюджет на ПРБ се определят в Закона за публичните финанси (ЗПФ).<sup>4</sup> Едно от изискванията към ПРБ при разработването на бюджетните им прогнози и проекти на бюджет е да се спазват одобрените от Министерския съвет (МС) с последната средносрочна бюджетна прогноза (СБП) разходни тавани.<sup>5</sup> Механизмът за определяне на разходните тавани не е законово определен.<sup>6</sup> Съгласно ЗПФ, с правила се определя реда за прогнозиране и планиране на общия размер на публичните разходи, но не и тяхното разпределение по ПРБ, като организацията и взаимодействието между участниците в бюджетния процес на етапа на съставяне на бюджетите се регламентира по-подробно в Решенията на Министерския съвет (РМС) за бюджетната процедура за съответната година.<sup>7</sup> В действащите през одитирания период правила и процедури в МФ, свързани с изготвяне на бюджетните прогнози и проектите на бюджет на ПРБ, не са определени начини на определяне и съгласуване на разходните тавани по ПРБ.<sup>8</sup> Липсва документ, в който ясно да са посочени критерии за определяне на разходните тавани на различните ПРБ.<sup>9</sup>

Проектите на програмните формати на бюджет на ПРБ се представят в МФ и министърът на финансите заедно със законопроекта за държавния бюджет внася в Министерския съвет програмните формати на бюджети на ПРБ по държавния бюджет, като посочва тези, които не съответстват на параметрите на законопроекта за държавния бюджет и на актуализираната средносрочна бюджетна прогноза.<sup>10</sup> В Решенията на МС за бюджетната процедура за периода 2016–2018 г. е посочено, че МФ следва да извършва оценка на проектобюджетите и на актуализираните бюджетни прогнози на ПРБ за съответните години и при констатиране на несъответствие с изискванията на указанията на министъра на финансите и да ги връща за преработване. В Министерство на финансите не са въведени изисквания и ред за проверка за съответствие на представените бюджетни прогнози с указанията за тяхното съставяне.<sup>11</sup> Критериите, при които се извършва оценката, не са ясни и не е въведено изискване за документиране на тези проверки. През втория етап на бюджетната процедура е предвидено да се извършва съгласуване на проектите на бюджети и актуализираните бюджетни прогнози с ПРБ, но няма изискване за документиране на този процес.<sup>12,13</sup> Неяснотата по отношение на механизма за определяне на разходните тавани при липсата на въведени изисквания за документиране на процеса по съгласуване на разходните тавани с ПРБ не осигурява достатъчно прозрачност на процедурата по съставяне на бюджетите, в това число и в програмен формат.<sup>14</sup>

В получените от Министерство на финансите информация и документи за изпълнение на препоръките, с писмо изх. № 50-01-51 от 01.08.2022 г.<sup>15</sup>, се посочва, че съгласно ЗПФ определянето на разходните тавани и тяхната актуализация е функция на Министерския съвет. В рамките на бюджетната процедура, Министерството на финансите разработва проектите на СБП/ актуализирана средносрочна бюджетна прогноза (АСБП), вкл. разходните тавани при взаимодействие с ПРБ, като формулирането на нивото на разходите се извършва на база оценка на текущите политики и тяхното надграждане с

<sup>4</sup> Закон за публичните финанси, Обн., ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г., изм., бр. 95 от 8.12.2015 г., в сила от 1.01.2016 г., изм. и доп., бр. 43 от 7.06.2016 г., бр. 91 от 14.11.2017 г., бр. 98 от 17.11.2020 г., в сила от 17.11.2020 г.

<sup>5</sup> т. 1.1.1.7, Раздел 1, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>6</sup> т. 1.1.1.7, Раздел 1, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>7</sup> т. 1.1.2.2, Раздел 1, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>8</sup> т. 1.1.1.7, Раздел 1, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>9</sup> т. 1.1.2.2, Раздел 1, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>10</sup> чл. 79, ал. 2 от ЗПФ

<sup>11</sup> т. 2.2.4, буква а) и б) от РМС за бюджетните процедури за 2016, 2017 и 2018 г.

<sup>12</sup> РМС № 62 от 30.01.2015 г. за бюджетна процедура 2016 г.; РМС № 56 от 26.01.2016 г. за бюджетна процедура 2017 г.; РМС № 37 от 19.01.2017 г. за бюджетна процедура 2018 г.

<sup>13</sup> т. 1.1.1.7, Раздел 1, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>14</sup> т. 1.1.2.2, Раздел 1, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>15</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1

(дискреционни) мерки на правителството и приети промени в законодателството.<sup>16</sup> Министерството на финансите обсъжда параметрите на прогнозите и проектобюджетите на ПРБ, представени в съответствие с указанията, в чиито насоки се изисква от ПРБ да разработват разчетите си на базата на относително постоянни изисквания и при отчитане и на други фактори на вътрешната и външната среда.<sup>17</sup>

В отговора на министъра на финансите за изпълнение на подпрепоръка 1.1 подробно се изброяват изискванията към ПРБ при изготвяне на бюджетните прогнози и проектите на бюджет и процедурите за изготвяне на бюджетните параметри. Акцентира се, че планирането на разходните тавани по области на политики/функционални области и бюджетни програми е отговорност на съответните ръководители на ПРБ, с оглед на изискванията на утвърдената от министъра на финансите методология в областта на вътрешния контрол по отношение на управлението на публичните средства<sup>18</sup>, съгласно която всяка организация при изготвяне на проектобюджета си следва да осигурява обвързаност на заложените цели с подходящите области на политиките и с бюджетните си програми, като съответно всички цели, заложи в стратегическия план на всяка организация от публичния сектор или в друг планов документ, трябва да са обезпечени с ресурси.<sup>19</sup> Подчертава се, че в ЗПФ е заложи планирането, изпълнението и отчитането на показателите по консолидираната фискална програма да се извършва на касова основа<sup>20</sup>, като няма универсални и постоянни правила за определяне на разходни тавани по политики.<sup>21</sup>

От Министерство на финансите се поддържа изразеното становище на етап „проект на одитен доклад“, че на ниво Министерство на финансите не е възможно да бъдат утвърдени принципи и правила (обща) за планиране на разходните тавани по области на политики/функционални области и бюджетни програми, тъй като не биха могли да се дефинират единни критерии, по които да се оценяват разходи за разнородни дейности, програми и политики (например за социална политика, транспортна политика, здравна политика, политика в областта на отбраната и др.). Като мотиви, в контекста на дадената препоръка, се посочва че не може да се интегрират трайно правила за определяне на разходни тавани на ПРБ в процеса на разработването на бюджетната рамка, се посочват трудности относно преценката доколко разходите по дискреционни мерки на правителството, както и други мерки, например свързаните с COVID -19, се поместват в бюджетните документи и че тези разходи се включват или в разходните тавани на ПРБ или по централния бюджет по преценка с оглед на това, че тяхното многогодишно въздействие със съответния тренд на политиките следва да се отчита допълнително. Допълнително се посочва, че при формирането на разходните тавани се отчитат и източниците на финансиране на определени мерки и политики – например мерки, които са били предвидени да се финансират в рамките на бюджета на ПРБ, а впоследствие са включени/одобри за изпълнение/финансиране по Плана за възстановяване и устойчивост (ПВУ). Това обаче не се отразява на общото представяне на политиките в програмния бюджет, тъй като одобрените в ПВУ (или в програмите, съфинансирани от ЕС) също се отчитат в консолидираните разходи за политиките. Тези действия според позицията на Министерството на финансите не могат да бъдат описани като правила за формиране на разходните тавани на ПРБ.<sup>22</sup>

### **Подпрепоръка 1.1. не е изпълнена.**

<sup>16</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1

<sup>17</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1

<sup>18</sup> ЗФУКПС, чл. 7, ал. 1 и 3, Обн., ДВ, бр. 21 от 10.03.2006 г., изм., бр. 28 от 24.03.2020 г., в сила от 13.03.2020 г.; [Предварителни указания за идентифициране и формулиране на целите и програмите, съставляващи структурата на програмен бюджет](#),

<sup>19</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1

<sup>20</sup> чл. 14, ал. 3 от ЗПФ

<sup>21</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1.

<sup>22</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1

**Подпрепоръка 1.2:** *планирането, изпълнението и отчитането на бюджетните разходи свързани с изпълнението на хоризонталните политики;*

Препоръката е дадена във връзка с констатациите в Раздел 1, точка 1.1.2, подточка 1.1.2.1. и точка 1.2.3., подточка 1.2.3.1.3., Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад<sup>23</sup>, че възприетите различни подходи за планиране, изпълнение и отчитане на бюджетни разходи за изпълнение на хоризонталните политики при отделни ПРБ не осигуряват прилагане на сравнимост и единен подход по отношение на планиране и отчитане на разходите при изпълнение на програмните формати на бюджети на ПРБ.

В националното законодателство липсва яснота относно начина на определяне на секторните и хоризонтални политики.<sup>24</sup> В допълнение, в преобладаващата си част хоризонталните политики не се остойностяват в бюджетните документи, като при отчитането на тяхното изпълнение се наблюдава различен подход.<sup>25</sup> В РМС за определяне на класификацията на областите на политики и бюджетни програми са определени само наименованията на съответни области на политики и бюджетни програми. В тях не е посочено кои от тях са секторни и кои хоризонтални области на политики, независимо че в Програмата за управление на правителството на Република България 2017-2021 г., Националната програма за реформи на Република България в изпълнение на стратегията „Европа 2020“ и Националната програма за развитие: България 2020 (НПР БГ 2020) се ползват категориите секторни и хоризонтални политики.<sup>26</sup> В указанията на министъра на финансите се изисква представянето от ПРБ на разчети за разходите по бюджетни програми в рамките на разходните тавани и за ефектите от промени в политиките с мотиви за разходите, които надхвърлят разходните тавани. За някои хоризонтални политики (например, политика по доходите в бюджетния сектор) разчетите за допълнителните разходи по бюджетите на ПРБ могат да се предоставят от МФ, а ПРБ да определят тяхното разпределение по бюджетни програми.<sup>27</sup>

Първостепенните разпоредители с бюджет прогнозираат, планират и отчитат разходите по хоризонтални политики, доколкото такива попадат в рамките на тяхната функционална компетентност. В случай, че повече от едно министерство/ведомство допринася за постигането на определена стратегическа цел, заложената в областите на политики по програмния му бюджет, са налице „споделени отговорности“.<sup>28</sup> На национално ниво не е създаден механизъм за координиране/съгласуване на целите, мерките и дейностите, планирани по програмните бюджети в случаите на „споделяне на отговорности“ при изпълнение на общи стратегически цели или хоризонтални политики, в т.ч. отчитането на разходите за тяхното постигане. По този начин приносът и степента на участието на отделни ПРБ в изпълнение на обща стратегическа цел остават неясни и съществува риск от „припокриване“ на оперативни цели, мерки и дейности.<sup>29</sup>

Във връзка с подпрепоръка 1.2, министърът на финансите посочва приложимата уредба и отговорностите на отделни органи в рамките на техните компетентности за изпълнението на хоризонталните политики, както и предоставяните към ПРБ указания от МФ по отношение на планиране и отчитане на администрираните и ведомствени разходи. Подчертава, че при планирането и отчитането на хоризонтални политики са приложими утвърдените национални механизми за междуведомствено съгласуване, а отговорността е на водещото министерство/ведомство на основание разпоредби в Закона за администрацията и Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, както и в други нормативни актове за създаване на координационни

<sup>23</sup> Раздел 1, т. 1.1.2. *Решения на Министерския съвет*, т. 1.1.2.1 и т. 1.2.3. Обвързване на целите на политиките и бюджетните програми с разходи, показатели и целеви стойности, т. 1.2.3.1.3, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>24</sup> Раздел 1, т. 1.1.2.1, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>25</sup> Раздел 1, т. 1.2.3.1.3, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>26</sup> Раздел 1, т. 1.1.2.1, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>27</sup> Раздел 1, т. 1.1.2.2, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>28</sup> Раздел III.1.4.6 Идентифициране и формулиране на стратегически цели при наличие на “споделени отговорности” – междуведомствени цели, стр. 20 Годишния наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране

<sup>29</sup> Раздел 1, т. 1.2.3.4, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

механизми и органи. Тези механизми са относими за прилагане както в рамките на стратегическото планиране, така и по отношение на бюджетните аспекти/ефекти на секторно ниво.<sup>30</sup> В допълнение се посочва и нормативната уредба<sup>31</sup>, съгласно която Съветът за развитие при Министерския съвет координира изпълнението и осъществява мониторинг на хоризонталните политики, като изпълнението на мерките по тях, предвидени в Националната програма за развитие България 2020, се ръководи от министъра, в чиято специална компетентност е провеждането на съответната политика. Подчертава се, че Дирекция „Икономическа и социална политика“ при Министерския съвет подпомага и координира изпълнението и мониторинга на хоризонталните политики, а в програмния бюджет на Министерския съвет съгласно утвърдената класификация на областите на политики/функционалните области и бюджетните програми на прилагащите програмен формат на бюджет е определена Бюджетна програма „Координация и мониторинг на хоризонтални политики“ за отчитане на разходите, свързани с тази дейност. Посочва се, че отговорност на дирекция „Централно координационно звено“ в Администрацията на МС е проследяването на ефекта от разходване на средствата от ЕСИФ за постигане на целите на хоризонталните и секторните политики в страната и предлагането на мерки за повишаване на ефективността им, както и извършването на оценка на ефективността на вложените ресурси и изпълнението на заложените цели и индикатори в европейски и национални стратегически документи.<sup>32</sup> Посочва се, че е разработена „Методология за провеждане на функционален анализ“<sup>33</sup>, в която е дадено определение за хоризонтална и секторна политика и са представени различните подходи и начини/методи за анализ на административни системи/административни структури и на политики. Методологията е разработена по проект „Създаване на единни правила за провеждане на функционални анализи по хоризонтални и секторни политики“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд с бенефициент администрацията на Министерския съвет. Методологията и Наръчника за нейното прилагане са одобрени от Съвета за административната реформа с решение през 2019 г.

Във връзка с подпрепоръката се посочват още: разработената по проект на ОПДУ през 2020 г. „Методика за мониторинг и оценка на политики“, в която е включена част Методи за стратегическо планиране и Методи за мониторинг и оценка на ефекта от политиките; Наръчник за преглед на публичните разходи от м. февруари 2018 г., разработен с помощта на Световна банка<sup>34</sup>, в който е предвидено прегледът на разходите да се интегрира в бюджетния процес. Не е представен обаче приноса на тези методологии за подпомагане на бюджетния процес и по-конкретно ПРБ при планиране, изпълнение и отчитане на бюджетите по области на политики.<sup>35</sup> Подчертана се, че независимо от функционалната компетентност и отговорности на различните органи по отношение на изпълнението на хоризонталните политики, Министерството на финансите полага усилия за обвързване на програмното бюджетиране на разпоредителите с бюджет с изпълнението на тези политики<sup>36</sup>. За целта се ползват създадените координационни механизми за разработване и отчитане на стратегически документи, в които се засягат въпроси на секторни политики, приоритети и реформи, в които участват различни ПРБ, които се реализират за целите на европейските процедури и Европейския семестър<sup>37</sup>, както и други

<sup>30</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1

<sup>31</sup> ПМС № 110 от 2010 г.

<sup>32</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1

<sup>33</sup> Методология за провеждане на функционален анализ и Наръчник за прилагане на методологията: <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=264>

<sup>34</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.4. Забележка: При настоящата проверка е представено електронно копие на Наръчника за преглед на публичните разходи, който не е одобрен.

<sup>35</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1.

<sup>36</sup> Одитно доказателство № 3, подпрепоръка 1.2 и т. 3.1.

<sup>37</sup> с РМС № 667 от 14.09.2021 г. за определяне на механизъм за координация на структурни реформи в рамките на Европейския семестър дирекция „Икономическа и финансова политика“ на Министерство на финансите е определена за Координационно звено по прилагането на Инструмента за техническа подкрепа на ЕС в България.

създадени механизми също от компетентност на Министерство на финансите във връзка с препоръките на органите на ЕС и ответните национални мерки и действия. Счита се, че след приемане на Закона за стратегическо планиране, с който се очаква да се решат редица проблеми, свързани с обвързването и координацията между стратегическите документи на национално ниво, ще се създадат допълнителни предпоставки за синхронизиране на насоките и изискванията за програмното бюджетиране и съответно подобряване на контрола и отчетността по тяхното изпълнение.<sup>38</sup>

Сравнителният анализ на дадените от министъра на финансите указания с БЮ № 1 за 2019 г. и БЮ № 1 за периода от 2022 г. до 2024 г., за подготовката и представянето на бюджетните прогнози съответно за периодите 2019-2021 г. и 2025-2027 г., че не са налице *съществени* различия в предоставените на ПРБ насоки *по отношение на изискването за обвързване* на политиките на ПРБ със съответстващите за тях стратегически документи и програми, относими при подготовката на бюджетните документи, включително за обвързаност с действащата правителствена програма, съдържаща цели и мерки за реализиране на основните приоритети на правителството.<sup>39</sup> Промени в насоките са извършени по отношение на наименованията на стратегическите документи и действащата правителствена програма, от гл. т. на актуалност на приетите стратегически и правителствени актове и документи. В процеса на планирането бюджетните прогнози/бюджетите в програмен формат политиките следва да се разработват в съответствие с определените в актуалната Национална програма за развитие на България политики във всички сектори на държавното управление, както и съобразно приоритетите, политиките и мерките, залегнали в правителствената програма (Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017-2021 г.<sup>40</sup>/ Коалиционното споразумение за съвместно управление на Република България за 2021 – 2025 г.<sup>41</sup>). В указанията, действащата за периода до 2020 г. Национална програма за развитие: България 2020 (НПР 2020) е заменена с Национална програма за развитие: България 2030 (НПР 2030), актуална за периода 2021 – 2030, но няма промяна в указанията към ПРБ *относно необходимостта да разработват бюджетните си прогнози при запазване на допусканията за развитието на хоризонталните политики съгласно Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза, одобрена с Решение на МС за съответния период*<sup>42</sup>, *като всяка следваща година да се запазват допусканията за предходната година.*<sup>43</sup>

Нов момент в указанията към ПРБ са дадените от министъра на финансите насоки политиките на ПРБ да бъдат обвързани с въведените ключови индикатори за измерване на степента на постигане на ползите/ефектите за обществото от провеждането на дадена политика. Акцентира се на този нов момент за включването на отчетна информация за разходните политики при представяне на степента на изпълнение на програмните бюджети посредством ключови индикатори, въведени с АСБП, приета от МС през м. октомври 2018 г.<sup>44</sup>. Целта е чрез тях да се проследява постигнатият напредък по провежданите политики, както и да се създадат условия за по-ефективно и ефикасно управление на публичните разходи.<sup>45</sup>

Като добра практика, която може да бъде ползвана за планиране, изпълнение и отчитане на разходите по хоризонталните политики, е представеният от Министерство на финансите пример за отчитане изпълнението на дискреционните мерки, приети в отговор

<sup>38</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1. и т. 3.3

<sup>39</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1.

<sup>40</sup> приета с РМС № 447 от 9 август 2017 г.

<sup>41</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1.

<sup>42</sup> [Решение № 928 на Министерския съвет от 20 декември 2018 г. за одобряване на промени в Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2019-2021 г., одобрена с Решение № 768 на Министерския съвет от 2018 г. и Решение № 141 на Министерския съвет от 10 март 2022 г. за одобряване на промени в Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2022-2024 г., одобрена с Решение № 42 на Министерския съвет от 2022 г.](#)

<sup>43</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1 и 3.5.

<sup>44</sup> РМС № 768 от 28.10.2018 г. на МС за одобряване на проект на държавен бюджет на РБ за 2019 г. и АСБП за периода 2019-2021 г., Част трета, т. 2 Разходни политики

<sup>45</sup> Информацията е отразена в одитния доклад, раздел I, т. 1.1.2.2, част „Констатации и оценки“ към одитния доклад

на разпространението на коронавируса COVID-19 и преодоляването на последиците от пандемията и изискванията към ПРБ. Въз основа на дадени от министъра на финансите указания и с утвърдено ново приложение (приложение № 2о към указанията за втори етап на бюджетната процедура), от ПРБ е изисквано предоставяне на допълнителна информация и детайлизация на разходите по основни показатели (персонал, издръжка, социални разходи, стипендии, субсидии и други) относно извършените разходи по мерки за предотвратяване разпространението на COVID-19 и лечението му, мерки за подкрепа на бизнеса, социални мерки и други.<sup>46</sup> Със сходно на това приложение (ново приложение № 8а към втори етап на бюджетната процедура), от общините е изисквана информация за разходите на общините във връзка с мерките за предотвратяване разпространението на COVID-19. Изискванията включват представяне на данни за очакваното изпълнение за 2021 г. и прогнозни данни за 2022 г. за еднократните разходи във връзка с мерките за предотвратяване разпространението на COVID-19 по основни показатели, както и по видове мерки.<sup>47</sup>

В процеса на отчитане изпълнението на бюджета, с указания на министъра на финансите на ПРБ, които прилагат програмен формат на бюджет, се изисква включването на консолидираните разходи, които обхващат публичния ресурс за реализирането на целите в дадена област на политика/функционална област и включват отчетни данни по всяка отделна бюджетна програма за ведомствените и администрираните разходи по други бюджети и сметки за средства от ЕС, допринасящи за изпълнението на целите на програмата, доколкото е налична такава информация. В отчета на консолидираните разходи по бюджетните програми, освен ведомствените и администрираните разходи по бюджета на ПРБ (касово изпълнение), се препоръчва да се включват и ведомствените и администрираните разходи за съответните области на политики/функционални области и бюджетни програми, извършени/предоставени по сметки за средства от ЕС, сметки за други средства от ЕС, средства по други международни програми, както и по други бюджети. Като разходи по други бюджети и сметки за средства от ЕС се отчитат разходите по програмите, финансирани със средства от фондове и програми, включително свързаното с тях национално съфинансиране по приложимата от бюджетните организации финансово-правна форма „Сметки за средства от Европейския съюз“. Освен посочените разходи, като разходи по други бюджети и сметки за средства от ЕС се отчитат и разходите на други бюджетни организации, включени в консолидираната фискална програма (КФП), които имат принос към съответната област на политика/функционална област/бюджетна програма, доколкото съответният ПРБ осъществява координация и/или контрол върху такива организации в качеството му на отговорен орган за провеждането на политиката на национално ниво.<sup>48</sup> В допълнение, с Решение на МС № 667 от 14.09.2021 г. на национално ниво е въведен механизъм за координация и наблюдение на структурните реформи в рамките на Европейския семестър, свързан с отчитане изпълнението на Националната програма за реформи, но в него няма описание на начина по който той се интегрира в бюджетната процедура.

Министърът на финансите не посочва информация за други предприети действия, включително за координиране на усилията с отговорните дирекции в Администрацията на МС, за *въвеждане на единен подход и механизъм* при планиране и отчитане на разходите, свързани с изпълнение на хоризонталните политики, изпълнявани до 2020 г. по НПП 2020, а към настоящия момент съответно по НПП 2030. Не са представени данни за резултатите от извършени анализи и оценки, свързани с изпълнение на конкретни хоризонтални политики.

---

<sup>46</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1

<sup>47</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1

<sup>48</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.3 и т. 3.5.



С изменение на Устройствения правилник на МФ от 2021 г.<sup>49</sup> функциите на дирекция „Бюджет“ са променени в частта за извършването на анализи и оценки (функции на отдел „Микроикономически анализи“) за сметка на изготвянето на прогнози за сектор „Държавно управление“ (СДУ), а от 2022 г.<sup>50</sup> – с включването отново на дейностите, свързани с разработването на методология, указания и насоки за планирането, съставянето, изпълнението и отчитането на програмните и ориентирани към резултатите бюджети на първостепенните разпоредители с бюджет и осъществяване на общо методологическо ръководство по въпросите на прилагането на програмен формат на бюджет.<sup>51</sup>

### **Подпрепоръка 1.2. е в процес на изпълнение.**

**Подпрепоръка 1.3:** *приоритизирането на разходите в отделните области на политики и в рамките на отделните бюджетни програми, в случай на съществен недостиг на средства за изпълнение на планираните по тези политики и програми цели;*

Препоръката е дадена във връзка с констатациите в Раздел 1, точка 1.2.2., Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад<sup>52</sup>, за установени слабости при приоритизиране на разходите от ПРБ за изпълнение на политики и бюджетни програми с оглед оптимизиране на дейности, разходи и модели на финансиране.

Съгласно чл. 69, ал. 2 от Закона за публичните финанси ПРБ следва да планират своите дейности и резултати, така че да отговарят на определените разходни тавани/бюджети, а при възникнал недостиг на средства да ревизират/актуализират плановете си. При съставяне на бюджетни прогнози и проект на бюджет в програмен формат, в условията на спазване на разходни тавани, ПРБ в одитната извадка посочват, че приоритизират разходите си съобразно приоритетите в програмата на правителството. Реферирането към приоритетите и мерките на правителствената програма е необходимо условие при планиране на бюджетните прогнози на ПРБ, съгласно указанията на Министерство на финансите, но недостатъчно от гледна точка на приоритизиране на мерки/дейности и разходи. Правителствената програма набелязва области на политики, приоритети, мерки и дейности за един по-дълъг период от време. Конкретните срокове и разходите за тяхното изпълнение са задача на ПРБ, които са ги предложили, в рамките на изпълнение на стратегии и планове за действие в отделните области на политики. В условията на ограничен финансов ресурс е необходимо да се осигури яснота относно начина на приоритизиране и включване на мерки/дейности/разходи при планирането на бюджетните прогнози и проекта на бюджет в програмен формат.<sup>53</sup>

Приоритизирането на разходите в областите на политики и бюджетните програми в условията на недостатъчен финансов ресурс е сериозно предизвикателство пред ПРБ. При прегледа на вътрешните правила на министерствата/ведомствата/агенциите от одитната извадка в процеса на одита се установи, че не са включени конкретни процедури за преглед на разходи в области за изпълнение на ключови национални цели и/или в области, където е констатиран по-съществен недостиг на средства при планиране на бюджетната прогноза и необходимостта от икономии или приоритизиране на разходите за постигане целите на политиката. Липсата на определен механизъм за приоритизиране на разходите не осигурява обективност и прозрачност на процеса на съставяне на бюджета в програмен формат и създават условия за субективен подход при разпределение на публичните разходи по бюджетите на ПРБ.<sup>54</sup> От Министерството на финансите не са давани конкретни предложения/насоки за подпомагане на ПРБ за по-адекватно приоритизиране на разходите

<sup>49</sup> Устройствен правилник на Министерство на финансите (ДВ, бр. 27 от 2021 г.)

<sup>50</sup> Устройствен правилник на Министерство на финансите (ДВ, бр. 82 от 2022 г.)

<sup>51</sup> Одитно доказателство № 9

<sup>52</sup> Раздел 1, т. 1.2.2. *Анализ на потребности от финансов ресурс и механизъм за приоритизиране на разходи*, част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>53</sup> Раздел 1, т. 1.2.2.2, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>54</sup> Раздел 1, т. 1.2.2.4, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

при изпълнение на политики и бюджетни програми. Предоставянето на методологически указания и насоки от Министерството на финансите в тази област е съществено условие за по-ефективно управление на риска от ПРБ за спазване на принципите за добро финансово управление.<sup>55</sup>

Във връзка с изпълнението на подпрепоръката, министърът на финансите посочва, че ПРБ имат специална компетентност по отношение на формулирането, изпълнението и отчитането на определени политики, като приоритизирането на разходите в рамките на бюджета им следва да съответства на приоритетите, определени в стратегически документи и планове за действие/пътни карти за изпълнение и др., които да бъдат съобразявани с разполагаемия финансов ресурс. Посочва се, че в указанията за изготвяне на бюджетните прогнози на ПРБ, например за периода 2023-2025 г. са включени допълнителни насоки към ПРБ за по-ясно обвързване на разходи, свързани с нови инициативи и предложения, дължащи се на промени в цели на политики, с приоритети и мерки от правителствената програма. Насоките изискват от ПРБ при заявяване на такива разходи, същите ясно да реферират към съответен приоритет/мярка от Споразумението за съвместно управление на Република България в период 2021 г. - 2025 г., въз основа на който тези разходи ще бъдат обезпечени. Същевременно тези разходи, както и в действащите в периода на одита указания към ПРБ за изготвяне на бюджетните прогнози и бюджетите в програмен формат следва да се вменят в рамките на одобрените тавани при съобразяване с одобрените размери на бюджетните взаимоотношения за сметка на вътрешни компенсирани промени, което налага прилагане на подходи за приоритизиране на разходите.<sup>56</sup>

Министърът на финансите подчертава, че във връзка с констатации по одити на Сметната палата относно големия брой промени по бюджетите на ПРБ, от Министерство на финансите при консултациите с ПРБ относно проектобюджетите, обръща внимание за необходимостта от реалистично разпределение на разходите по показатели на Единната бюджетна класификация (ЕБК) и по програмната класификация, за да се минимизират вътрешно-компенсирани промени по бюджета. Освен това, при съществен (възникнал извънредно) недостиг на средства са приложими и възможностите за осигуряване на допълнителни разходи по реда на ЗПФ. Ако необходимостта от средства е във връзка с извършването на разходи с постоянен характер в бъдещ период, то промяната на политиката се отразява в мотивите/финансовата обосновка към проекта на акт, респективно се отразява последващо при подготовката на бюджетните документи в рамките на бюджетната процедура.<sup>57</sup>

Като добра практика може да се посочи извършения през 2019 г. от Министерство на финансите преглед на разходите на Министерството на външни работи (МВНР), съгласно т. 1.14 от РМС № 52/31.01.2019 г. за бюджетната процедура за 2020 г. Прегледът на разходите е извършен по взаимно договорени тематични направления въз основа на сключено споразумение между МФ и МВНР<sup>58</sup>, като за целта е създадена работна група от представители на МВНР и на МФ. Избраните две тематични направления на разходите (преглед на модела за формиране на възнагражденията и за определяне размерите на дългосрочните командировки в задграничните представителства на Република България) представляват съществен дял от общо разходите по бюджета на МВНР.<sup>59</sup> При прегледа е използван Наръчника за преглед на публичните разходи на Световната банка, изготвен по проекта за предоставяне на техническа помощ „Преглед на публичните разходи и институционално укрепване“, при който Световната банка предоставя подкрепа за въвеждане на преглед на публичните разходи в Република България. Осъществяването на прегледа е спомогнало за по-ясното идентифициране на проблемите, като чрез анализ и оценка са формулирани предложения за оптимизация на тези разходи, а също така са

<sup>55</sup> Раздел 1, т. 1.2.2.1, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>56</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1 и т. 3.5

<sup>57</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1

<sup>58</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.7 и Одитно доказателство № 7, т. 7.1

<sup>59</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.7.1

идентифицирани и възможности за промени (в модела на заплащане на дългосрочно командированите служители). Прегледът на разходите на МВнР е засегнал и тематика, свързана с приоритизирането на разходите в отделните области на политики и в рамките на отделните бюджетни програми в случай на съществен недостиг на средства за изпълнение на планираните по тези политики и програми.<sup>60</sup> Прегледът на всяко едно от двете тематични направления на разходите е завършен с изготвяне на доклад, който съдържа: общ преглед, анализ и варианти на политика и заключения и препоръки. В изисканата и предоставена от МФ документация не са налице доказателства за предприети нормативни промени в резултат на изведените заключения и препоръки.<sup>61</sup> Допълнително с писмо изх. № 03-00-829 от 10.09.2019 г. е предоставен доклад от министъра на финансите до МС за резултатите от извършените прегледи на разходите, като се акцентира върху възможностите за възможностите за икономии и оптимизиране на разходите.<sup>62</sup>

През 2020 г., с РМС № 64/31.01.2020 г. за бюджетната процедура за 2021 г., е взето решение прегледите на разходите по ресорни министерства да продължат, като е предвидено министърът на финансите и министърът на културата да организират преглед на разходите по бюджета на Министерството на културата по взаимно договорени тематични направления. Определен е и срок за внасяне от министъра на финансите на доклад за резултатите от извършения преглед в МС - до 10 септември 2020 г. (по т. 1.14 от РМС № 64/2020 г.). След настъпването на кризата, породена от пандемията от COVID-19 обаче и вследствие на обявеното извънредно положение в страната, с РМС № 273/23.04.2020 г., т.1.14. от РМС № 64/2020 г. е отменена.<sup>63</sup>

С цел по-добър фискален контрол, повишаване на ефективността и приоритизиране на бюджетните разходи за подготовката на Бюджет 2022, с писмо с изх. № 91-00-437/17.08.2021 г. на министъра на финансите, е предложено на ПРБ по държавния бюджет да инициират бързи прегледи на разходите, които да са целенасочени и да позволяват бърз отговор на предизвикателствата и постигането на резултати в краткосрочен период. С организиране на бързи прегледи в системите си, при подготовката на ЗДБРБ за 2022 г. и АСБП за периода 2022-2024 г. ПРБ следва да предложат нормативни промени и мерки за оптимизиране на разходите.<sup>64</sup> Тези насоки са залегнали и последващо в Приложение № 17: Финанси, Бюджетни принципи от Споразумението за съвместно управление на Република България в период 2021 г.-2025 г. Резултатите от анализите и предложените групи за реформи с разчети за тяхното осигуряване следва да бъдат отчетени при подготовката на актуализацията на бюджета през 2022 г.<sup>65</sup> От Министерство на финансите не е предоставена допълнителна информация относно резултатите от стартираната инициатива.<sup>66</sup>

Предприетите от Министерство на финансите действия за подпомагане на ПРБ при извършване на прегледи на разходите с оглед тяхното приоритизиране в рамките на дадена бюджетна програма и като цяло в утвърдените за дадено ПРБ разходни тавани, както и с оглед преценка дали определени публични разходи се разходват законосъобразно, ефективно, ефикасно и икономично в изпълнение на заложените цели са добра инициатива, но е необходимо и предприемане на допълнителни стъпки за трайно уреждане извършването на прегледи на разходите от ПРБ, в това число определяне на условия и ред за извършване, регулярност, критерии за избор на разходи, форми за подпомагане от МФ и др.), с което да се гарантира устойчивост на резултатите.

### **Подпрепоръка 1.3. е в процес на изпълнение.**

<sup>60</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.7

<sup>61</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1 и т. 3.7

<sup>62</sup> Одитно доказателство № 7, т. 7.2

<sup>63</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1 и т. 3.7

<sup>64</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.8

<sup>65</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1 и т. 3.8

<sup>66</sup> Одитно доказателство № 10

**Подпрепоръка 1.4:** *определянето на механизъм за обмен на информация между участниците в бюджетния процес, изпълняващи мерки и дейности в една и съща област на политика;*

Препоръката е дадена във връзка с констатациите в Раздел 1, точка 1.1.5., подточки 1.1.5.4. и точка 1.2.2., подточка 1.2.2.6., Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад<sup>67</sup>, че отделни области на политики се изпълняват от повече от един ПРБ, за което не е въведен ясен механизъм за обмен на информация между участниците в бюджетния процес.

В нормативните и вътрешни актове, свързани с бюджетната процедура, липсват правила за определяне на водещ и/или координиращ орган, който да осъществява координация, наблюдение и контрол за осигуряване на разделение на отговорностите при планиране и изпълнение на разходите за постигане на целите в областите на политики. При прегледа на изпълнението на приоритети от Програмата за управление на правителството 2017 - 2021 г., са установени области на политики, които не са включени в програмния бюджет на отговорния за изпълнение на дадена политика ПРБ, а тяхното изпълнение се осигурява с планираните бюджетни програми. Например, в програмния бюджет на МТСП, приоритетът „гарантиране на правата на всички деца“ не е обособен като отделна политика за децата в „Политика в областта на социална и демографска политика“. Изпълнява се чрез две бюджетни програми „Закрила на децата чрез преход от институционални грижи към алтернативни грижи в семейна среда“ и „Подпомагане на семейства с деца“, както и при изпълнение на програмите в областите на политики за социалната закрила и равните възможности и за хората с увреждания. В допълнение същият приоритет се изпълнява и чрез бюджетните програми на други ПРБ, като например МОН – в рамките на „Политика в областта на всеобхватното, достъпно и качествено предучилищно и училищно образование. Учене през целия живот“; МЗ - в рамките на „Политика в областта на промоцията, превенцията и контрола на общественото здраве“ и „Политика в областта на диагностиката и лечението осигурява правото на достъп до здравни грижи“; Министерство на младежта и спорта – „Политика в областта на спорта за учаци и спорта в свободното време“ и др. Това създава затруднения за осъществяване на ефективна координация между различните ПРБ и риск една и съща област на политика да се дефинира по различен начин в програмните им бюджети и води до риск и за неподходящо отчитане на резултатите от изпълнението на целите на областите на политики по програмните бюджети на ПРБ и на приоритетите от Програмата за управление на правителството 2017 – 2021 г.<sup>68</sup>

В указанията на министъра на финансите за подготовка и представянето на бюджетните прогнози/проекти на бюджет, както през одитирания период 2016-2018 г., така и при подготовката за бюджетната процедура за 2023 г.<sup>69</sup>, се поставят изисквания към ПРБ за всяка от провежданите политики и съответните стратегически и оперативни цели, да посочат информация за взаимоотношенията на бюджетната организация с институции, с които изпълняват общи политики и взаимоотношенията си с други институции, допринасящи за изпълнение на заложените стратегически и оперативни цели. При наличие на споделени отговорности, свързани с изпълнението на определени области на политики/функционални области, които покриват по-широк спектър от обществени отношения на секторно ниво, то ПРБ следва ясно да определят собствения си принос и да посочат отговорностите на други институции по отношение на очакваните резултати.<sup>70</sup>

Във връзка с изпълнението на подпрепоръката, министърът на финансите посочва, че ПРБ по принцип следва да идентифицира от кой/кои други участници каква информация да изисква с цел недопускане на дублиране при планирането и отчитането ѝ. Отбелязва се, че в повечето случаи това е много труден процес, отнемаш време, който поражда затруднения, доколкото често не са ясно определени отговорностите на съответните

<sup>67</sup> Раздел 1, т. 1.1.5. *Актове, регулиращи процеса в първостепенните разпоредители с бюджет*, т. 1.1.5.4. и т. 1.2.2. *Анализ на потребности от финансов ресурс и механизъм за приоритизиране на разходи*, т. 1.2.2.6., Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>68</sup> т. 1.2.3.1.2. на Раздел 1, Част „Констатации и оценки“ към одитния доклад

<sup>69</sup> БЮ-1 от 18.03.2022 г.

<sup>70</sup> т. 1.2.3.4 на Раздел 1, Част „Констатации и оценки“ към одитния доклад

органи/организации, вкл. в управленските програми на правителството. За целите на програмното бюджетиране и свързаните с него споделени политики са приложими стандартните процедури, които се прилагат в тези случаи за обмен на информация между участниците в бюджетния процес, изпълняващи мерки и дейности в една и съща област на политика. Това включва създаване на междуведомствени работни групи с водещи и подпомагащи ведомства, които участват при планирането и отчитането на дейности, мерки и резултати.<sup>71</sup>

В утвърдената от Министерския съвет класификация в изпълнение на чл. 18, ал. 4 от ЗПФ, която обхваща областите на политики/функционалните области и бюджетните програми от компетентността и отговорността на съответния ПРБ, само за Държавен фонд „Земеделие“ са утвърдени бюджетни програми в области на политики на Министерството на земеделието, което е посочено и в указанията на министъра на финансите. Като пример в писмото на министъра на финансите са цитирани насоките в указанията на министъра на финансите, дадени към ПРБ за подготовка на бюджетните прогнози/бюджетите в програмен формат за 2022 г.<sup>72</sup> Държавен фонд „Земеделие“ следва да описва своя принос към съответните области на политики, дефинирани от Министерството на земеделието, след като предварително ги съгласува с министъра на земеделието. За останалите ПРБ, насоките към указанията изискват описанието на областите на политиките да съдържа преглед на стратегическите програмни документи и законодателството, посредством които на ПРБ са вменени функции за дефиниране на насоките и разработване и координиране на дейностите по осъществяването на държавната политика в съответната област, както и информация за съответствието им с приоритетите на правителството и с мерките от Националната програма за развитие България 2030, които ПРБ ръководи, координира и контролира, като представя всяка от провежданите политики и съответните стратегически и оперативни цели, както и информация за взаимоотношенията на бюджетната организация с други институции, допринасящи за изпълнение на целите на политиките. Освен това, ПРБ следва да посочат взаимоотношенията си с други институции, допринасящи за изпълнение на заложените цели, а при наличие на споделени отговорности, свързани с изпълнението на определени области на политики/функционални области, които покриват по-широк спектър от обществени отношения на секторно ниво, то ПРБ следва ясно да определят собствения принос и да посочат отговорностите на други институции по отношение на очакваните резултати.<sup>73</sup>

От Министерството на финансите не е представена нова или допълнителна информация и факти, които да не са установени и отразени в одитния доклад при извършения одит.

#### **Подпрепоръка 1.4. не е изпълнена.**

**Подпрепоръка 1.5:** *проверката на информацията от отчетите, представяни от първостепенните разпоредители с бюджет, включително на показателите за изпълнение и показателите за полза/ ефект, като определи конкретни срокове и въведени изисквания за документирането на този процес;*

Препоръката е дадена във връзка с констатациите в Раздел 1, точка 1.1.2. и Раздел 2, т. 2.3.1., подточка 2.3.1.3, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад<sup>74</sup>, че за одитирания период са налице пропуски в приетите в Министерството на финансите правила за приемане, съхраняване, преглед и анализ на представената от ПРБ отчетна информация, включително на показателите за изпълнение и показателите за полза/ ефект. Допълнително липсата на въведена единна информационна система на представяне и обработка на

<sup>71</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1

<sup>72</sup> БЮ-1 от 18.03.2022 г.

<sup>73</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1

<sup>74</sup> Раздел I, т. 1.1.2. Решения на Министерския съвет Раздел 2, т. 2.3.1. Организация и рамка за отчитане изпълнението на бюджетите в програмен формат на национално ниво, т. 2.3.1.3., Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

отчетите за касово изпълнение на бюджета и отчетите на бюджетите на ПРБ в програмен формат не улеснява процесите за приемане, съхраняване, преглед и анализ на представената от ПРБ в Министерството на финансите отчетна информация и не води до намаляване на разходвания времеви и човешки ресурс.

С правилата за организация на приемане на отчетите в Министерството на финансите<sup>75</sup> са определени отговорните дирекции за преглед, анализ и проверка на постъпващата от ПРБ тримесечна информация и подробните отчети за изпълнението на програмните бюджети. Предвидено е служителите от дирекция „Държавни разходи“ и дирекция „Бюджет“ в МФ да анализират и проверяват за съответствието на представената информация с изискванията, заложи в указанията на министъра на финансите и да извършват сравнение на различните видове отчети. Тримесечната информация следва да се сравнява с тримесечните отчети за касовото изпълнение на бюджетите, а финансовата информация в подробните програмни отчети с тримесечната информация за разходите по бюджетни програми. Със заповед на министъра на финансите от 2017 г. е добавено изискване за извършване на проверка за съответствие на отчетите с параметрите на уточнения план. При необходимост от преработване на отчетите се уведомява ПРБ, в оперативен порядък, като резултатите от проверките не се документират. Не е въведен ред за проверка на нефинансовата информация. Правилата за приемане, съхраняване, преглед и анализ на представената от ПРБ в Министерството на финансите отчетна информация, утвърдени от министъра на финансите за периода 2016 – 2018 г., не са достатъчно прецизни поради: липсата на срокове за извършване на проверки и анализ, и при връщане за преработване на отчетите от ПРБ, както и на изисквания за документиране на тези действия. В Министерството на финансите не са въведени изисквания и ред за проверка за съответствие на представените бюджетни прогнози с указанията за тяхното съставяне.<sup>76</sup> В структурата на програмните формати на бюджети на ПРБ са заложи изисквания от Министерство на финансите за наличие на показатели полза/ефект за обществото от изпълнение на политиките, които не са обвързани с основните разходни политики, представени в СБП.<sup>77</sup> Пропуските във въведените в Министерството на финансите процедури не създават условия за проследимост на процесите по приемане, съхраняване, преглед и анализ на представената от ПРБ отчетна информация.<sup>78</sup>

Освен информация и отчети в програмен формат, ежемесечно и на тримесечие ПРБ следва да представят отчети за изпълнението на бюджетите, в т.ч. за сметките за средства от ЕС и др. информация<sup>79</sup>. Представянето на тези отчети от ПРБ е чрез уеб базирана Информационна система „Управление на държавното съкровище“ в МФ. Системата има за цел да подпомага и улеснява предаването и съгласуването в електронен вид на информацията за изпълнението на бюджета между министерствата/ведомствата и МФ.<sup>80,81</sup>

Министерството на финансите не използва специализиран софтуер или други програмни приложения в областта на програмното бюджетиране, като формите на документите за планиране, наблюдение и отчитане на бюджета са стандартизирани в текстови или електронни таблици. С указанията на МФ за 2018 г. се поставя изискване отчетите да се представят само на електронен носител. Постъпващата от ПРБ по електронна поща информация се съхранява на определено място в споделените мрежови ресурси на Министерство на финансите (вътрешна мрежа), достъп до която имат всички дирекции,

<sup>75</sup> „Вътрешни правила за входяща и изходяща информация за изпълнението на бюджета на ПРБ по държавния бюджет, НОИ, НЗОК, БНР, БНТ и др. бюджетни организации, юридически лица с нестопанска цел и нефинансовите предприятия, получатели на субсидии и капиталови трансфери от централния бюджет и на сметките за средства от ЕС и средствата по други международни програми и договори, за които се прилагат режимът на сметките за средства от ЕС“

<sup>76</sup> Раздел 1, т. 1.1.2. Решения на Министерския съвет, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>77</sup> Раздел 1, т.1.1.2. Решения на Министерския съвет, т1.1.2.2, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>78</sup> Раздел 2, т. 2.3.1. Организация и рамка за отчитане изпълнението на бюджетите в програмен формат на национално ниво, т. 2.3.1.3 буква а), част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>79</sup> Чл. 133, ал. 1 от ЗПФ във връзка с чл. 67, ал. 2 на ЗПФ

<sup>80</sup> <https://www.minfin.bg/bg/1048>

<sup>81</sup> Раздел 2, т. 2.3.1. Организация и рамка за отчитане изпълнението на бюджетите в програмен формат на национално ниво, т. 2.3.1.3 буква б), Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

чиито функции са свързани с преглед на прогнози, проекти на бюджет и отчети на ПРБ в програмнен формат.<sup>82</sup>

Във връзка с изпълнението на подпрепоръката, от министъра на финансите се посочва, че в рамките на Министерството на финансите е създадена организация за засилена проверка на информацията по отчетите по програми, като от компетентните дирекции се извършва преглед на съответствието и обратна връзка с ПРБ за отстраняване на пропуски и несъответствия, както и за спазване на методологическите изисквания за формата и съдържанието на бюджетните документи на етапите от бюджетната процедура. При представяне на отчетна информация се извършва регулярен преглед на съответствието на отчетните документи с дадените указания и насоки от министъра на финансите и в оперативен порядък се осъществяват контакти с ПРБ за отстраняване на неточности. Доколкото обменът на информация се осъществява в електронна среда може да се проследи кореспонденцията и актуализацията на документите. За целите на представянето на отчетна информация от 2018 г. се обособяват електронни пощи за всяка година поотделно, на които може да се проследи и провери представяната от ПРБ информация. По отношение на финансовата информация в програмните формати на бюджет се проверява съответствието на отчетените данни за съответния период с тези от касовото изпълнение на бюджета по отделните показатели. Показателите за изпълнение и показателите за полза/ефект са отговорност на ПРБ. Министерството на финансите може само да провери доколко първоначалните планирани показатели са отчетени или не и при значителни отклонения или липса на описание за причините за неизпълнение да изиска допълнителна информация. Министерството на финансите може само да препоръчва съответствие на индикаторите/показателите от програмния формат на бюджет с относими, заложен в одобрени национални програми и проекти, секторни стратегии и др., или определени в нормативната уредба стандарти. На база на информацията в представените отчети на бюджети в програмнен формат се извършва и кратък анализ на изпълнението на утвърдените разходи по области на политики/функционални области и бюджетни програми на ПРБ, които прилагат програмнен формат на бюджет, с акцент върху постигнатите резултати, включително и за изпълнението на съответните политики, измерени посредством дефинираните ключови индикатори. Министерството на финансите засилва наблюдението им на национално ниво, след като от 2019 г. при представянето на годишните отчети за изпълнението на програмните бюджети се представя информация за разходните политики посредством ключовите индикатори, които се дефинират и посочват в СБП/АСБП за съответния период. Засилено е вниманието относно прегледа на изпълнението на утвърдените разходи по области на политики и бюджетни програми на ПРБ, прилагащи програмнен формат на бюджет, с акцент върху постигнатите резултати, като конкретно прегледът на изпълнението по ЗДБРБ за 2020 г. и за 2021 г. е включен като приложение към Доклада по отчета за изпълнението на държавния бюджет на Република България съответно за 2020 г. и 2021 г.<sup>83</sup>

От министъра на финансите се отбелязва, че от страна на Министерството на финансите не би могла да се извършва оценка доколко са реални целевите стойности по идентифицираните от ПРБ показатели за изпълнение, нито доколко правилно са отчетени резултатите по тях, тъй като не разполага с информацията и базата данни, въз основа на които са изготвени от администрациите на ПРБ, както и със съответната специализирана експертиза по съответните области на политики и бюджетни програми. Проверката, с която би могло разумно да се ангажира министерството, се свежда единствено до това дали за първоначалните идентифицирани от ПРБ показатели за изпълнение са въведени отчетни стойности и дали е посочено съответното изпълнение/неизпълнение.<sup>84</sup>

<sup>82</sup> Раздел 2, т. 2.3.1. *Организация и рамка за отчитане изпълнението на бюджетите в програмнен формат на национално ниво*, т. 2.3.1.3 буква б), Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>83</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1

<sup>84</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1

Една от мерките, с която са предприети действия по отношение осигуряване на възможност на проверката на информацията от отчетите, представяни от ПРБ, е създаването на работна група със заповед на министъра на финансите ЗМФ № 807/20.09.2021 г., с оглед необходимостта от разработването и внедряването в Министерството на финансите на информационна система за подпомагане на бюджетния процес, осигуряваща публичност, проследимост и целесъобразност при одобряването и контрола на капиталовите разходи по държавния бюджет. Определено е, в срок до 30.06.2022 г. да бъде представен доклад за изпълнението на възложените задачи по заповедта и проект на Технически параметри (Техническо задание/спецификация). С доклад от председателя на комисията до главния секретар на Министерството на финансите е представено изпълнението на поставените задачи, а именно, че по т. 1 и 2 от заповедта задачите са изпълнени, като са изготвени и технически параметри за разработка и внедряване на Информационна система за управление на държавния бюджет, фаза 1: разработване на техническа спецификация и системен проект. Целта е чрез внедряване на информационната система да се постигне автоматизиране на работните процеси по управление и контрол на държавния бюджет и оптимизиране на работата на Министерството на финансите във всички фази на неговото изготвяне и изпълнение, както и получаването на еднозначна и точна информация относно неговите параметри в целия бюджетен цикъл; осигуряване на вярна и точна информация в процесите на планиране, съставяне, приемане, изпълнение, текущо наблюдение и отчитане на бюджета, както и мониторинг на изпълнението му; възможности за гъвкаво извършване на анализи, проиграване на варианти и подобряване на контрола по процеса и др. По обективни причини не се пристъпва към изпълнение на заповедта, тъй като на последвала работна среща при министъра на финансите с участието на директорите на дирекции „Държавни разходи“, „Финанси на общините“, „Бюджет“ и „Държавно съкровище“ е взето решение за първоначално поэтапно внедряване на решения на SAP SE в публичния сектор с оглед реализация на Интегрирана финансово-информационна система, а последващо и за разработване и внедряване на Информационна система за управление на държавния бюджет. Посочва се позицията на министерството, че с въвеждането на информационна система ще се осъществи и контролна процедура, в която да се разпишат контролните дейности, които се извършват от Министерство на финансите по отношение на проверката на формата и изискванията за съдържанието на отчетите, представяни от първостепенните разпоредители с бюджет, включително на показателите за изпълнение и показателите за полза/ефект.<sup>85</sup>

Със Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г., в сила от 01.07.2022 г., е въведено изискване за унифициране на счетоводните процеси в бюджетните организации, чиито бюджети са включени в държавния бюджет, като съответните ПРБ задължително въведат Интегрирана финансово-информационна система съгласно одобрен от Министерския съвет план за нейното внедряване.<sup>86</sup> В тази връзка, с писмо № 02.63-116 от 29.07.2022 г. от заместник министър-председателя по ефективно управление на Република България е изискано от министъра на финансите да изготви проект на Решение за одобряване на план за внедряване на информационна система за финансово управление, с което да се създаде и Междуведомствена координационна група за внедряване на информационната система и да се определи на ръководител на дейностите по договора за внедряване на системата.<sup>87</sup>

### **Подпрепоръка 1.5. е в процес на изпълнение.**

<sup>85</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1 и т.3.9

<sup>86</sup> чл. 93, ал. 2 на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г.

<sup>87</sup> Одитно доказателство № 8



**Подпрепоръка 1.6:** *проверката, оценката и съгласуването от страна на Министерство на финансите на бюджетните прогнози и проекти на бюджет на първостепенните разпоредители с бюджет в програмен формат, включително изисквания за тяхното документиране;*

Препоръката е във връзка с констатациите в Раздел 1, т.1.1.4., подточки 1.1.4.1 и 1.1.4.2, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад<sup>88</sup>, че утвърдените с графика<sup>89</sup> за изготвяне на СБП и проект на бюджет изисквания, срокове и отговорности, свързани с организацията за провеждане първия и втория етап на бюджетната процедура в Министерството на финансите, не са детайлизирани и достатъчни за осигуряване на ефективен контрол на предоставената от първостепенните разпоредители с бюджет информация относно бюджетните прогнози и проектите на бюджет в програмен формат. С това не са създадени правила за ясна проследимост на процесите в Министерството на финансите от приемане/постъпване на бюджетните документи на първостепенните разпоредители с бюджет до съставянето на средносрочната бюджетна прогноза на национално ниво, проекта на бюджет и тяхната актуализация, което налага извършването на преглед и оптимизиране на графика за бюджетната процедура.

Констатираните слабости са по отношение на двата етапа от бюджетната процедура, като:

**а)** за първия етап от бюджетната процедура<sup>90</sup>:

- в графика не е предвиден ред за връщане за преработка на бюджетните прогнози на ПРБ, в случаите на несъответствие с изискванията и формата за представянето им, като само в обхвата на функциите на дирекция „Държавни разходи“ е включено извършването на преглед/оценка на бюджетните прогнози на ПРБ и при несъответствие с указанията за тяхното разработване да се връщат на ПРБ за привеждане в съответствие;

- процесът на съгласуване на бюджетните прогнози, съгласно РМС за бюджетната процедура, се извършва като част от съгласувателната процедура на проекта на СБП на национално ниво, а не на бюджетните прогнози, изготвени от ПРБ, поради което на практика се съгласуват само разходните тавани;

- не е включена процедура за приемане в МФ на вече актуализираните бюджетни прогнози на ПРБ, в съответствие с решенията на МС относно СБП; проектите, които ще се финансират с държавни или държавногарантирани заеми; нови държавни гаранции по Закон за кредитиране на студенти и докторанти (ЗКСД); стандартите за делегирани от държавата дейности.

**б)** за втория етап на бюджетната процедура<sup>91</sup>:

- не е детайлизирана процедурата за извършване на преглед за съответствие на проектите на бюджет и актуализираните БП с указанията на МФ относно връщане за преработка на БП на ПРБ, комуникацията между МФ и ПРБ, сроковете за изпълнение на процедурите и начините за документирането им;

- липсва процедура за съгласуване с ПРБ на техните проекти, а само съгласуване на общия законопроект за държавния бюджет на Република България и АСБП с ПРБ, Фискалния съвет (ФС), Националното сдружение на общините на Република България (НСОРБ) по реда на чл. 32 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация (УПМСНА);

- не са включени процедури за действията на МФ, свързани с разглеждане на представените промени в програмните бюджети и актуализираните БП на ПРБ след съгласуването на АСБП на национално ниво.

Във връзка с изпълнението на подпрепоръката, министърът на финансите предоставя информация за действията на служителите от дирекция „Държавни разходи“ и дирекция

<sup>88</sup> Раздел 1, т.1.1.4. Актове регулиращи процеса в Министерство на финансите, част „Констатации и оценки“ одитния доклад

<sup>89</sup> Чл. 66, ал. 1 от ЗПФ

<sup>90</sup> Раздел 1, т.1.1.4.1, Част „Констатации и оценки“ от одитен доклад № 0300101618 за извършен одит „Ефективно прилагане на програмното бюджетиране като инструмент за оптимално разпределение на ресурси за периода от 01.01.2016 г. до 31.12.2018 г.“

<sup>91</sup> Раздел 1, т.1.1.4.1, Част „Констатации и оценки“ от одитен доклад

„Бюджет“ по повод постъпилите в министерството проекти на бюджети и бюджетни прогнози на първостепенните разпоредители с бюджет. Предоставени са График за подготовката на информацията по втория етап на бюджетната процедура за 2022 г., във връзка с изискванията на РМС № 64 от 2021 г.<sup>92</sup> и График за подготовката на информацията по първия етап на бюджетната процедура за 2023 г. (РМС № 38 от 2022 г.)<sup>93</sup>.

Съгласно т. 2.2.5 от РМС № 64 от 2021 г., Министерството на финансите следва да прави оценка на проектобюджетите за 2022 г. и на актуализираните бюджетни прогнози за 2023 г. и 2024 г. на ПРБ. При констатиране на несъответствие с изискванията на указанията за подготовката на бюджетните документи, давани от министъра на финансите, проектобюджетите и актуализираните бюджетни прогнози на съответните ПРБ следва да се връщат за преработване.<sup>94</sup> В т. 3.16 на утвърдения от министъра на финансите график за организацията на втория етап от бюджетната процедура е предвиден срок за изготвяне на оценки на бюджетните прогнози на ПРБ от ресорните дирекции по т. 2.2.5 на РМС № 64 от 2021 г., като само в отговорностите на дирекция „Държавни разходи“ е предвидено връщане за преработване на документите, в случаи на установени несъответствия с дадените указания от министъра за изготвянето им, без да е конкретизиран срок и да е заложено изискване за документиране на тези действия. Съгласно графика за втория етап на бюджетната процедура, отговорността на дирекция „Бюджет“ във връзка с оценките на проекта на бюджет за 2022 г. и бюджетните прогнози за 2023 и 2024 г. се свежда до подпомагане *при необходимост* на ресорните дирекции, които също имат задължения за извършване на оценки.<sup>95</sup> Конкретизирано е какво включва оценката, извършвана от дирекцията „Държавни разходи“, но това не е отразено в графика, в частта на отговорностите на дирекцията. Посочва се, че в работните планове на служителите дирекция „Бюджет“ са включени цели, свързани с извършването на преглед на бюджетни документи в програмен формат, постъпващите в рамките на бюджетната процедура, като се изисква при установяване на отклонения от методологическите изисквания да се осъществяват контакти и да се подпомагат ПРБ при отразяване на необходимите промени при заявено от тях желание. За тези действия, обаче не са определени срокове за изпълнение в графика за организация на бюджетната процедура, в частта на отговорностите на дирекцията.

Във връзка с предвиденото в т. 2.2.10 на РМС № 64 от 2021 г. съгласуване с министъра на финансите на проектобюджетите за 2022 г. и актуализираните бюджетни прогнози за 2023 г. и 2024 г. на ПРБ, в т.3.29 от графика за втория етап са посочени само отговорни дирекции и срок, без изискване за документиране на този процес и конкретизиране на провеждането на съгласувателната процедура.

В графика не са включени срокове за изпълнение на действията на МФ, свързани с разглеждане на представените промени в програмните бюджети и актуализираните бюджетни прогнози на ПРБ след съгласуването на АСБП на национално ниво, съгласно т. 2.2.25 от РМС № 64 от 2021 г.

Аналогично, при извършения сравнителен анализ на РМС № 38 от 2022 г. за бюджетната процедура за 2023 г. и графика за първия етап на бюджетната процедура за 2023 г., утвърден от министъра на финансите, отново са налице пропуски, свързани с изпълнението на процедурите в МФ при оценката и съгласуване на бюджетните прогнози на ПРБ, както и липса на процедура за приемане в МФ на вече актуализираните бюджетни прогнози на ПРБ, в съответствие с решенията на МС относно БП; проектите, които ще се финансират с държавни или държавногарантирани заеми; нови държавни гаранции по

<sup>92</sup> т. 2.2 от РМС № 64 от 2021 г. и Одитно доказателство № 3, т.3.1 и т.3.6; <https://www.minfin.bg/bg/1475>;

<sup>93</sup> т. 2.1. от РМС № 38 от 2022 г. и Одитно доказателство № 4; <https://www.minfin.bg/bg/1548>

<sup>94</sup> без тези на Народното събрание, на съдебната власт и на общините; в 5-дневен срок ПРБ представят в Министерството на финансите преработените си проектобюджети и актуализирани бюджетни прогнози.

<sup>95</sup> т. 2.2.5 от РМС № 64 от 22.01.2021 г. за бюджетната процедура за 2022 г., т.3.16 и стр.28 (дирекция Бюджет и стр.46 – дирекция „Държавни разходи“ от Графика от подготовка на информацията за втория етап на бюджетната процедура за 2022 г.; Одитно доказателство № 3, т. 3.6.

Закон за кредитиране на студенти и докторанти (ЗКСД); стандартите за делегирани от държавата дейности.<sup>96</sup>

Министърът на финансите подчертава, че Министерството на финансите не може да се ангажира с проверката, оценката и още по-малко съгласуването по същество на бюджетните прогнози и проекти на бюджет на първостепенните разпоредители с бюджет в програмен формат, тъй като подобна оценка предполага наличен капацитет и експертиза за изготвяне на алтернативни прогнози и оценки на конкретни политики/функционални области и бюджетни програми и на разходите за тяхното осъществяване и съответните източници, а липсва и правна възможност за осъществяването на подобни дейности в рамките на бюджетната процедура.

### **Подпрепоръка 1.6. не е изпълнена.**

**Подпрепоръка 1.7:** *ясното обвързване при съставяне на бюджетната прогноза и проекта на бюджет в програмен формат на бюджетните програми, на целите и показатели за изпълнение на бюджетните програми с целите на програмата за управление на правителството и действащите през периода стратегически документи в съответната област на политика;*

Препоръката е дадена във връзка с констатациите Раздел 1, точка 1.2.4 и 1.2.3., подточки 1.2.3.6 и 1.2.3.7., Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад<sup>97</sup>, че са установени трудности за ясно разграничаване и обвързване на цели, заложи в бюджетните програми, дейностите и разходите, за тяхното постигане с показателите за изпълнение на дейностите (показатели за резултат) и показателите за постигане на целите (полза/ефект), както и с целите на програмата за управление на правителството и действащите през периода стратегически документи в съответната област на политика.

При прегледа на бюджетните прогнози и проекти на бюджет в програмен формат на ПРБ от одитната извадка са констатирани:

- липса на ясно дефинирани показатели за полза/ефект в някои области на политики; наличие на показатели, които имат характера на цели и не отговарят на изискванията за дефиниране показател за полза/ефект от изпълнение на политиките; промяна на показатели за полза/ефект за изпълнение на области на политики, по същество и брой независимо, че няма промени в стратегическите и оперативни цели за одитирания период; показатели, които не са насочени към степента на постигането на стратегическата цел, а са обвързани с прекия резултат от дейността на администрацията в министерство като „изготвяне на информационни материали“, презентации, анализи“; дублиране на показатели полза/ ефект по области на политики с показателите за изпълнение на програмите.

Липсата на ясно дефинирани показатели за полза/ефект в някои области на политики не дава възможност за измерване степента на постигане на заложените по тях стратегически цели. Пропускът за определяне на целеви стойности по показателите за полза/ефект и показателите за изпълнение не осигурява адекватно проследяване на изпълнението на бюджетните програми, което затруднява и измерването на резултатите от предоставените услуги/продукти/мерки/дейности.<sup>98</sup>;

- наличие на значителен брой стратегически документи в различните области на политики, което затруднява постигането на съответствие между заложените в тях цели и целите (стратегически и оперативни), заложи в областите на политики в програмните бюджети; пренасяне в програмните бюджети на ПРБ на показатели за изпълнение от

<sup>96</sup> т. 2.1.7; т. 2.1.11; т. 2.1.28 от РМС № 38 от 27.01.2022 г. за бюджетната процедура за 2023 г., във връзка с т. 3.15; т. 3.25 от Графика за подготовката за информацията по първия етап от бюджетната процедура за 2023 г. Одитно доказателство № 4...писмо по ел. поща от 10.08.2022 г.( график АД-12 от 22.03.2022 г.); <https://www.minfin.bg/bg/1548>

<sup>97</sup> Раздел 1, т. 1.2.3. Обвързване на целите на политиките и бюджетните програми с разходи, показатели и целеви стойности и т.1.2.4. Контрол и оценка на бюджетните прогнози и проекти на бюджет в програмен формат на първостепенните разпоредители с бюджет, Част „Констатации и оценки“, от одитен доклад

<sup>98</sup> Раздел 1, т. 1.2.3.6 от т. 1.2.3. Обвързване на целите на политиките и бюджетните програми с разходи, показатели и целеви стойности Част „Констатации и оценки“, одитен доклад

стратегическите документи в съответната област на политика, без да е осигурено пълно съответствие между стратегическите и оперативни цели в тези документи и целите в програмните бюджети; разпределяне на разходите по бюджетни програми, без да се прилага методология за остойностяване на разходите.

Осигуряването на интервенционна логика при планиране на дейностите в публичния сектор не може да се осигури, без да се извърши остойностяване на предоставяните публични продукти/услуги/дейности, и без да се постигне ясна взаимовръзка между целите, показателите за измерване на изпълнението, очакваните резултати и разходите за тяхното постигане.<sup>99</sup>

При прегледа на правилата и процедурите в МФ за контрол и оценка на бюджетните прогнози и проекти на бюджет в програмен формат на първостепенните разпоредители с бюджет е установено, че:

- за извършването на преглед на областите на политики/бюджетни програми на ПРБ от МФ не са приети конкретни правила/процедури. Осъществяването от МФ наблюдение на предложенията на ПРБ за определяне на области на политики и бюджетни програми не се документира. В резултат цялата кореспонденция между МФ и ПРБ за и по повод определянето на областите на политики и бюджетните програми е в рамките на съгласувателната процедура на МС преди окончателното утвърждаване на класификацията на областите на политики/функционалните области и бюджетните програми от компетентността и отговорността на съответния първостепенен разпоредител с бюджет по бюджетите на Министерския съвет, на министерствата, на държавните агенции и на ДФЗ за периода 2018-2021 г.;

- за извършвания от МФ контрол и оценка на бюджетните прогнози на ПРБ и проектите на бюджети не е въведен ред и процедури за документирание. Съгласно чл. 72, ал. 2, т. 5 от ЗПФ във връзка с Решенията на МС за бюджетната процедура, Министерството на финансите извършва оценка на бюджетните прогнози на ПРБ и проектите на бюджети за съответствие с изискванията на ЗПФ, бюджетната процедура и указанията на МФ не е разработена система от стандартизирани работни документи и липсва следа за осъществен контрол от длъжностни лица с контролни функции за осигуряване на качествено изпълнение на направените оценки.<sup>100</sup>

В отговора на министъра на финансите за изпълнение на подрепоръката се посочва, че в указанията при подготовката на бюджетните документи Министерството на финансите препоръчва обвързването на целите и показателите за изпълнение на бюджетните програми с правителствената програма, като ангажиментите относно изпълнението на целите на програмата за управление на правителството е от компетентността и отговорността на съответния ПРБ. В допълнение се отчита и необходимостта от приемане на Закона за стратегическо планиране, като основополагащ нормативен акт в областта на стратегическото планиране и се представя информация за участието на Министерството на финансите с бележки и коментари при процедурата по съгласуване на проекта на акт през 2019 г., и при извършване на предварителна оценка на въздействието на законопроекта през 2021 г.<sup>101</sup> Заявява се, че Министерството на финансите ще синхронизира насоките и изискванията за програмното бюджетиране след приемане на Закона за стратегическо планиране, предвид че с влизане в сила на неговото действие се предвижда с да се решат идентифицираните проблеми, свързани със състоянието на стратегическата рамка на Република България, посочени при общественото обсъждане, като:

- раздробеност на рамката за развитие на национално ниво, което затруднява координацията между тях, мониторинга и отчитането им;

<sup>99</sup> Раздел 1, т. 1.2.3.7 от т. 1.2.3. Обвързване на целите на политиките и бюджетните програми с разходи, показатели и целеви стойности към Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>100</sup> т.1.2.4. Контрол и оценка на бюджетните прогнози и проекти на бюджет в програмен формат на първостепенните разпоредители с бюджет, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>101</sup> Одитно доказателство № 3, т.3.1

- липсата на съответствие между повечето стратегическите документи и стандартите на Методологията за стратегическо планиране;
- липсата на обвързаност между националните секторни и регионалните стратегии за развитие;
- неясната връзка между програмата на правителството и стратегическите документи, предвид практиката управленските програми да се приемат като самостоятелен стратегически документ, който не се базира на действащи дългосрочни национални стратегии;
- слабата обвързаност с бюджетната рамка, в т.ч. предвид недостатъчното средства за изпълнението на редица стратегически документи;
- недостатъчната отчетност и контрол върху изпълнението на стратегическите документи;
- липсата на достатъчен административен капацитет за разработване на политики, в т.ч. поради факта, че редица документи се изготвят само с цел програмиране и усвояване на европейските средства.

В отговора на МФ във връзка с изпълнението на подпрепоръката се посочва, че в отчета за изпълнението на Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017-2021 г. към 1.01.2021 г. по цел 57 „Провеждане на последователна, прозрачна и предвидима фискална политика“, се отчита изпълнение на мярка 225 „Подобряване на процесите на стратегическо планиране чрез установяване на устойчива класификация на разходите по области на политики и бюджетни програми, обвързана с управленските приоритети“. Информацията за нейното изпълнение включва:

- утвърдената с Решения на Министерския съвет класификация на областите на политики/функционални области и бюджетни програми и нейните изменения, в изпълнение на изискванията на Закона за публичните финанси и във връзка с Програмата за управление на правителството на РБ за периода 2017-2021 г.;
- дефинираните ключови индикатори по области на политики и целеви стойности, чрез които да се проследява изпълнението на правителствените приоритети, в изпълнение на въведеното с бюджетната процедура за 2019 г. изискване за развитие на процесите на стратегическо планиране и проследяване изпълнението на целите на политиките;
- разширяване обхвата на ПРБ, които прилагат програмен формат на бюджет.

В заключение на представената информация за изпълнение на подпрепоръката се изразява становище, че Министерството на финансите би подкрепило инициатива за определянето на устойчива класификация на областите на политики/функционални области и бюджетни програми, ако се пристъпи към промяна на Закона за администрацията с цел определяне на стандарт за структурата и съдържанието на програмата за управление на правителството, както и условията за нейното актуализиране в случай на обективни отклонения, които да се наблюдават чрез показатели, заложи в програмните формати на бюджети, както и показатели/параметри от стратегически документи с цел сближаване и представяне еднозначно на изпълнението по поставените цели и постигнатите резултати.

Информацията от МФ, дадена във връзка с изпълнението на подпрепоръката не съдържа предприети действия за актуализация на правилата, процедурите и методологията за съставяне на бюджетната прогноза и проекта на бюджет в програмен формат, а само за детайлизирани и/или частично разширени изисквания към първостепенните разпоредители с бюджет, разработващи бюджети в програмен формат, давани с ежегодните указания, свързани с бюджетната процедура като напр. изискванията за необходимостта от обвързване на целите по бюджетните програми с националната програма за развитие и/или др. стратегически документи, разработени в съответната област на политика, както и за определяне на ключови индикатори за измерване и оценка на степента на изпълнение на заложените по тези програми цели.

**Подпрепоръка 1.7. е частично изпълнена.**

**Подпрепоръка № 1.8:** *детайлизирането на изискванията по отношение формата и съдържанието на отчетите за изпълнение на бюджетите по политики и програми, включително по отношение на отразяването на консолидираните разходи;*

Препоръката е дадена във връзка с констатациите в Раздел 2, т. 2.3.1, подточки 2.3.1.3. и 2.3.1.4., Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад<sup>102</sup>, че е необходимо допълнително детайлизиране на въведената от МФ процедура за приемане, съхраняване, преглед и анализ на представената от първостепенните разпоредители с бюджет в Министерството на финансите отчетна информация поради липсата на: въведен ред за проверка на нефинансовата информация и изискване за документиране на този процес, както и срокове за извършване на проверките и анализа на отчетите, и за връщане за преработване на отчетите от първостепенните разпоредители с бюджет.<sup>103</sup>

При анализа на ежегодно издаваните от министъра на финансите указания<sup>104</sup>, с които се определят изисквания за формата и съдържанието на отчетите за изпълнение на бюджетите по политики и програми (тримесечна информация за разходите по бюджетни програми и за отчитане на изпълнението на програмните бюджети за полугодieto и годината), изготвяни от ПРБ, е установено, че те не осигуряват достатъчно информация за изпълнение на програмните формати на бюджети, тъй като:

- в тримесечните отчети се включват само разходите по бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет за текущата година към съответното тримесечие; с указанията не се изисква отчетите да са придружени с пояснения и анализ на данните<sup>105</sup>;

- в отчетите за полугодieto и годината не се включват данни от предходни периоди с цел проследяване на напредъка; при отчитането на програмните формати на бюджет е дадена възможност да се дефинират допълнително показатели за полза/ефект и посочват целеви стойности, които не са планирани, което затруднява съпоставимостта на информацията за напредъка спрямо планираните цели; предвидено е да се включват всички консолидирани разходи за изпълнението на бюджетните програми, независимо от източника, но не се въвежда ред за събиране, обмен на информация за разходите по други бюджети и сметки за средства от ЕС, в резултат на което не се създават условия за осигуряване на пълна информация за всички извършени разходи по политики и бюджетни програми<sup>106</sup>.

При прегледа на вътрешните правила за организация на бюджетния процес на ПРБ от одитната извадка<sup>107</sup> е установено, че не са въведени процедури за анализи и оценка на изпълнението на бюджета, както и не е определен ред за взаимодействие с други бюджетни организации с цел отразяване на всички консолидирани разходи.<sup>108</sup>

Заложените изисквания в указанията на МФ относно отчетите за изпълнение на програмните бюджети на първостепенните разпоредители с бюджет не гарантират постигане на тяхното предназначение и цели. Отчетите са адресирани към широк кръг потребители и целят отразяване на напредъка на изпълнението на провежданите политики и бюджетни програми. Но указанията не поставят изрични изисквания за анализ на данните, посочени в таблиците към отчета за разходите по бюджетните програми и техните източници, нито съпоставяне на данни за минали периоди с оглед проследяване на напредъка.<sup>109</sup>

Във връзка с изпълнението на подпрепоръката от министъра на финансите се посочва, че се разширяват указанията и насоките за подготовката на отчетите за степента на изпълнение на програмните бюджети на ПРБ, като изискванията се доближават до тези,

<sup>102</sup> Раздел 2, т. 2.3.1. Организация и рамка за отчитане изпълнението на бюджетите в програмен формат на национално ниво, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>103</sup> Раздел 2, т. 2.3.1.3, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>104</sup> Чл.133, ал. 2 и ал. 4 от ЗПФ и т. 2.3.1.2, Раздел 2, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>105</sup> Раздел 2, т. 2.3.1.2, буква „а“, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>106</sup> Раздел 2, т. 2.3.1.2, буква „б“, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>107</sup> Чл.7, ал. 7 от ЗПФ

<sup>108</sup> Раздел 2, т. 2.3.1.4, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>109</sup> Раздел 2, т. 2.3.1.2, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

определени за планирането с цел съответствие на информацията и структурата на бюджетните документи. Подчертава се, че за отчитане на консолидираните разходи от ПРБ обаче е необходимо създаване на организация и координация между институциите/управляващите органи и в рамките на звената в бюджетните организации – на информацията за разходите по бюджета, за разходите от сметки за средства от ЕС (в частта на относимите за дадена политика разходи по проекти и програми, чието финансиране е извън държавния бюджет, но в Консолидираната фискална програма). Отразяването на консолидираните разходи е предизвикателство и е важно да се представят ясно и еднозначно финансовите данни за извършените разходи, като ПРБ следва да обобщават данните от всички налични източници, чрез които са достигали до резултат, заложен като цел във всяка една дейност/бюджетна програма/функционална област/област на политика.<sup>110</sup>

При проверката на изпълнението на подпрепоръката е извършен преглед на указанията на министъра на финансите, с които се определят формата и съдържанието на подробните отчети за полугодieto и годината за 2019 г., 2020 г., 2021 г. и 2022 г. Сравнителният анализ е спрямо указанията за 2018 г. и показва, че в по-голямата си част се запазва структурата и вида на изискваната от ПРБ информация. Извършени са промени в посока на разширяване и детайлизиране на някои изисквания, като:

- въведено е изискване за представяне на отчетна информация по области на политики за ключови индикатори, утвърдени с АСБП за 2019-2021 г., и при отклонение от определените целеви стойности и очаквани резултати да се посочват причините (през 2019 г.);<sup>111</sup>

- разширяват се изискванията за представяне на отчетна информация по повод настъпилите промени през годината по бюджетни програми, свързани с увеличение на администрирани разходи и новосъздадени администрирани параграфи, съгласно чл. 75 от ЗДБРБ за 2019 г.; чл. 74 от ЗДБРБ за 2020 г.; чл. 76 от ЗДБРБ за 2021 г.<sup>112</sup>;

- прецизират се текстове в частта на отразяването на предоставените трансфери (през 2019 г.)<sup>113</sup>;

- във връзка с нарастване на броя на ПРБ, които съставят програмен формат на бюджета, се прецизират табличните макети, които се отнасят вече не само за области на политики, но и за функционални области (за 2020 г.)<sup>114</sup>;

- при отчитане на бюджетните програми на ПРБ се препоръчва да се съдържа анализ на реалното изпълнение за отчетния период спрямо заложените в програмата цели, както и да се избягва по възможност формално посочване на предоставени услуги/ продукти и извършени дейности; изисква се ПРБ, които предоставят средства на финансови институции, нефинансови и юридически лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ) да включат информация за всяко лице поотделно, както и за резултатите от предоставянето на средствата, в т.ч. по показатели за изпълнение, ако са налични. За получаването на тази информация се изисква ПРБ да създадат съответната организация (за 2020 г.)<sup>115</sup>;

<sup>110</sup> Одитно доказателство № 3, т.3.1 (Писмо с отговори по подпрепоръка 1.8)

<sup>111</sup> Раздел Г от Писмо № 91-00-196 от 03.07.2019 г. на министъра на финансите за форма, съдържание и срокове за съставяне и представяне на подробен отчет за полугодieto и годината за изпълнението на програмните бюджети за 2019 г. от ПРБ, които прилагат програмен формат на бюджета; <https://www.minfin.bg/bg/394>;

<sup>112</sup> Писмо № 91-00-196 от 03.07.2019 г. на министъра на финансите за форма, съдържание и срокове за съставяне и представяне на подробен отчет за полугодieto и годината за изпълнението на програмните бюджети за 2019 г. от ПРБ, които прилагат програмен формат на бюджета; <https://www.minfin.bg/bg/394>; БЮ-3 от 10.07.2020 г. на министъра на финансите за определяне на форма, съдържание и срокове за съставяне и представяне на подробен отчет за полугодieto и годината за изпълнението на програмните бюджети за 2020 г. от ПРБ, които прилагат програмен формат на бюджета; БЮ-3 от 05.07.2021 г. на министъра на финансите за форма, съдържание и срокове за съставяне и представяне на подробен отчет за полугодieto и годината за изпълнението на програмните бюджети за 2019 г. от ПРБ, които прилагат програмен формат на бюджета; <https://www.minfin.bg/bg/241>

<sup>113</sup> Писмо № 91-00-196 от 03.07.2019 г.; <https://www.minfin.bg/bg/394>

<sup>114</sup> БЮ-3 от 10.07.2020 г.; <https://www.minfin.bg/bg/241>

<sup>115</sup> БЮ-3 от 10.07.2020 г.; <https://www.minfin.bg/bg/241>



- препоръчва се да се посочват причините при отклонение/неизпълнение на целевата стойност по показателите за изпълнение на бюджетна програма (за 2020 г.)<sup>116</sup> и за показателите полза/ ефект по области на политики (2021 г.)<sup>117</sup>;

- в примерната структура на отчета се добавят: пояснения - при описание на приходите; при представяне на разходи по бюджета – уточнения с цел обвързване с данните от тримесечната информация по бюджетни програми, представяни в МФ; в частта на изпълнение на политиката/функционалната област се препоръчва представяне на междинни резултати, независимо че достигането на крайните резултати е в процес на изпълнение (2021 г.)<sup>118</sup>;

- дават се указания за изготвяне на отчетите във връзка с прилагане разпоредби на ЗДБРБ за 2022 г. относно: чл. 76 - за финансиране на структури, които преминават към други разпоредители с бюджет, произтичащи от приетата структура на МС и от негови актове във връзка със структурни промени; чл. 109, ал. 2 и 3 от ЗДБРБ по повод въведено изискване за представяне от ПРБ в Народното събрание на отчет за изпълнение на програмните бюджети за всяко тримесечие (2022 г.)<sup>119</sup>.

В дадените указания в частта на отчитане на консолидираните разходи, включването на ведомствените и администрираните разходи за съответните области на политики и бюджетни програми, извършени и отчетени по други бюджети и сметки за средства от ЕС, остава препоръчително и доколкото ПРБ разполага с такава информация. Не се поставят и изрични изисквания за анализ на данните, посочени в таблиците към отчета за разходите по бюджетните програми и техните източници, нито съпоставяне на данни за минали периоди с оглед проследяване на напредъка.<sup>120</sup>

### **Подрепоръка 1.8. е в процес на изпълнение.**

**Подрепоръка № 1.9:** *ясни изисквания за форма и начини на документиране на резултатите от осъществявания мониторинг и/или контрол на формата и съдържанието на информацията, представяна от първостепенните разпоредители с бюджет, прилагащи програмен формат на бюджета;*

Препоръката е дадена във връзка с констатациите в Раздел 2, точка 2.3.3., подточки 2.3.3.1. и т. 2.3.3.2., Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад<sup>121</sup>, че Министерството на финансите не извършва подробен и задълбочен мониторинг на прогнозирането, планирането, изпълнението и отчитането на бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет в програмен формат, в частта му за постигане на заложените цели по показатели за полза/ефект и постигането на целите с възможно по-ниски разходи. Наблюдението се извършва върху планираните и извършени разходи по области на политики и бюджетни програми за целите на наблюдение и контрол на разходите по държавния бюджет и спазване на фискалните правила по Закона за публичните финанси. Констатирано е, че в приетите нормативни актове, указания и вътрешни правила на МФ не се съдържат изисквания за обобщаване на информацията от подробните годишни отчети и отчетите към полугодieto на програмните бюджети на ПРБ. Информацията от програмните бюджети се разглежда и анализира в оперативен порядък за различни цели от МФ. По време на одита не са представени утвърдени процедури за осъществяване на мониторинг и/или контрол, както и доказателства за документиране на изпълнени дейности по мониторинг и/или контрол на формата и съдържанието на представените от ПРБ програмни бюджети в процеса на тяхното изпълнение и отчитане; не е извършван преглед и сравнителен анализ на

<sup>116</sup> БЮ-3 от 10.07.2020 г.; <https://www.minfin.bg/bg/241>

<sup>117</sup> БЮ-3 от 05.07.2021 г. <https://www.minfin.bg/bg/241>

<sup>118</sup> БЮ-3 от 05.07.2021 г. <https://www.minfin.bg/bg/241>

<sup>119</sup> БЮ-3 от 13.07.2022 г. на министъра на финансите за форма, съдържание и срокове за съставяне и представяне на подробен отчет за полугодieto и годината за изпълнението на програмните бюджети за 2022 г. от ПРБ, които прилагат програмен формат на бюджета; <https://www.minfin.bg/bg/241>

<sup>120</sup> <https://www.minfin.bg/bg/394> Писмо № 91-00-196 от 03.07.2019 г., БЮ-3 от 10.07.2020 г.; БЮ-3 от 05.07.2021 г.; БЮ-13.07.2022 г.

<sup>121</sup> Раздел 2, т. 2.3.3. Текущо наблюдение на изпълнението и отчитането на бюджетите, част „Констатации и оценки“ от одитен доклад



бюджетните документи на ПРБ по отношение на източника на информация, която е включена в тях.<sup>122</sup>

Във връзка с изпълнението на подпрепоръката, от министъра на финансите се посочва, че проследяването на последователността на постъпилата от ПРБ отчетната информация в програмен формат на бюджет се осъществява чрез ежегодно създадената електронна поща, което изискване е въведено от 2018 г. Проверката на представените отчети се осъществява оперативно от служителите и при констатирани неточности/неравнения (по отношение на реквизити от предложената примерна структура и/или финансовата информация), комуникацията се осъществява чрез служебната поща от съответните служители и/или по телефона с ПРБ, след което изискваната отчетна информация се изпраща отново на електронната поща. При създадения електронен обмен на информация за програмните отчети осъществяваният мониторинг на формата и съдържанието на информацията, представяна от първостепенните разпоредители с бюджет, може да се проследи чрез представяните актуализирани документи с отразени промени.<sup>123</sup> В края на 2020 г., между Министерството на финансите и Информационна обслужване ЕАД е подписан договор за внедряване на Интегрираната финансово-информационна система, която следва да унифицира и улесни на процесите на отчитане. Очакванията са, в дългосрочен план голяма част от специфичните особености при планирането и отчитането на бюджета при отделните разпоредители постепенно да изчезнат; да се постигне еднакво качество при въвеждането, съхраняването и интегритета на информацията; стандартизиране на процесите, свързани с управление на счетоводните данни и тяхното агрегиране и консолидиране на различни управленски нива; създаване на административен капацитет, притежаващ еднакви знания и умения. Има изготвен план график и е създадена междуведомствена координационна група за изпълнението на проекта.<sup>124</sup>

### **Подпрепоръка 1.9. е в процес на изпълнение.**

**Подпрепоръка № 1.10:** *обвързването на информацията в отчетите за касово изпълнение на бюджета и отчетите в програмен формат с цел постигане на съответствие на финансовата информация, посочена в тях.*

Препоръката е дадена във връзка с констатациите в раздел 2, т. 2.2.2. Разходи по бюджетите на първостепенните разпоредители, прилагащи програмен формат на бюджет, включени в одитната извадка и т. 2.3.1.3. Правила за организация на приемане на отчетите в Министерството на финансите, Част „Констатации и оценки“ на одитния доклад<sup>125</sup>, че са установени съществени различия между финансовата информация в отчетите на ПРБ в програмен формат за периода 2016 – 2018 г. и данните, посочени в отчетите за касовото изпълнение на бюджета, като елемент на годишните финансови отчети, представени в Сметната палата. Министерството на финансите не използва специализиран софтуер или други програмни приложения в областта на програмното бюджетиране, като формите на документите за планиране, наблюдение и отчитане на бюджета са стандартизирани в текстови или електронни таблици. Констатирано е, че наличието на единна информационна система на представяне и обработка на отчетите за касово изпълнение на бюджета и отчетите на бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет в програмен формат ще доведе до улесняване/подпомагане на процеса, както и до намаляване на разходвания времеви и човешки ресурс.

<sup>122</sup> Раздел 2, т.2.3.3.1, част „Констатации и оценки“от одитен доклад № 0300101618 за извършен одит „Ефективно прилагане на програмното бюджетиране като инструмент за оптимално разпределение на ресурси за периода от 01.01.2016 г. до 31.12.2018 г.“

<sup>123</sup> Одитно доказателство № 3, т.3.1.

<sup>124</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.9.

<sup>125</sup> Раздел 2, т. 2.2.2. Разходи по бюджетите на първостепенните разпоредители, прилагащи програмен формат на бюджет, включени в одитната извадка и т. 2.3.1.3. Правила за организация на приемане на отчетите в Министерството на финансите, част „Констатации и оценки“ на одитния доклад

По отношение на методологията, в одитния доклад е констатирана и липса на достатъчно указания от МФ до ПРБ за връзката между отчетите за касово изпълнение на бюджетите и отчетите по политики и програми, с което не се осигурява условия за представяне на пълна, вярна и точна информация за разпределението на всички разходи<sup>126</sup>:

- в Годишния наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране, при представянето на разходите по програми са посочени параграфи от ЕБК, които не са в съответствие с промените на ЕБК след 2005 г., тъй като не е актуализиран<sup>127</sup>. Несъответствието не е отстранено и към момента на извършване на настоящата проверка за изпълнение на препоръките, наръчникът все още не е изменен.<sup>128</sup>

- в ежегодните указания на министъра на финансите за определяне на формата, структурата и начина за представяне на подробен отчет към полугодieto и годината за изпълнение на програмните бюджети на ПРБ, издадени след 2018 г., промените в текста, в които се прави връзка между касовите отчети за изпълнението на бюджета и бюджетите в програмен формат, са предимно редакционни.<sup>129</sup>

Във връзка с изпълнението на подпрепоръката, от министъра на финансите се посочва, че се осъществява преглед и съпоставка на програмните отчети с отчетите за касово изпълнение на бюджета, доколкото е възможно и с отчетите на сметките за средствата от европейския съюз, администрирани от дирекция „Национален фонд“ (НФ) при МФ, другите средства от ЕС и средствата по други международни програми, като различията се уточняват с ПРБ. След отстраняване на идентифицирани грешки актуализираните отчети се представят отново в МФ чрез електронните канали за обмен на информация.<sup>130</sup>

При одита е установено, че въведената процедура за приемане, съхраняване, преглед и анализ на представената от първостепенните разпоредители с бюджет в Министерството на финансите отчетна информация не е достатъчно прецизна, поради липсата на определени срокове за извършване на проверките и анализа, връщането за преработване на отчетите от първостепенните разпоредители с бюджет и липсата на изискване за документиране на този процес.<sup>131</sup>

Процедурата за преглед, анализ и проверка на постъпващата от ПРБ тримесечна информация и подробните отчети за изпълнението на програмните бюджети продължава да се определя с утвърдени от министъра на финансите „Вътрешни правила за входяща и изходяща информация за изпълнението на бюджета на ПРБ по държавния бюджет, НОИ, НЗОК, БНР, БНТ и др. бюджетни организации, юридически лица с нестопанска цел и нефинансовите предприятия, получатели на субсидии и капиталови трансфери от централния бюджет и на сметките за средства от ЕС и средствата по други международни програми и договори, за които се прилагат режимът на сметките за средства от ЕС“, които не са променени от 2017 г.<sup>132</sup>

Предприетите действия във връзка с въведеното изискване с разпоредбите<sup>133</sup> на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. за унифициране на счетоводните процеси от бюджетните организации, чиито бюджети са включени в

<sup>126</sup> Раздел 2, т.2.3.1.2, буква „б“ Част „Констатации и оценки“ от одитен доклад

<sup>127</sup> Раздел 1, т.1.1.3.2, част „Констатации и оценки“ от одитен доклад

<sup>128</sup> <https://www.minfin.bg/bg/241>;

<sup>129</sup> т. 2.3.1.2, буква „б“ от одитен доклад № 0300101618 за извършен одит „Ефективно прилагане на програмното бюджетиране като инструмент за оптимално разпределение на ресурси за периода от 01.01.2016 г. до 31.12.2018 г.“ и Писмо № 91-00-196 от 03.07.2019 г., БЮ-3 от 10.07.2020 г.; БЮ-3 от 05.07.2021 г.; БЮ-13.07.2022 г.; <https://www.minfin.bg/bg/241> относно отразяване на планирани разходи по бюджетните програми, с непосредствен принос за постигане на очакваните ползи за обществото от провежданата политика/функционална област, които след извършени промени по бюджета под формата на предоставени трансфери (отразяващи се в намаление на разходите по бюджета) и се разходват чрез друг бюджет, за целите на програмния бюджет да се отчитат като администрирани разходни параграфи по други бюджети и сметки за средства от ЕС.

<sup>130</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1 и т. 3.9

<sup>131</sup> Раздел 2, т. 2.3.1.3, буква „а“, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>132</sup> Одитно доказателство № 5 и Одитно доказателство № 9

<sup>133</sup> Чл. 93, ал. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г.

държавния бюджет, са представени във връзка с анализа на изпълнението на подпрепоръката по т. 1.5.<sup>134</sup>

### **Подпрепоръка 1.10. е в процес на изпълнение.**

**По Препоръка 2.** *Разработването на анализ относно слабостите, които са констатирани при първостепенните разпоредители с бюджет по отношение на планиране на бюджетните ресурси и съответствието им с тези, в плановете за действие за изпълнението на Националната програма за развитие: България 2020 и да се дадат препоръки към първостепенните разпоредители с бюджет в рамките на действията на Министерството на финансите за усъвършенстване на програмния подход на бюджетизиране.*

Препоръката е дадена във връзка с констатациите в Раздел 1, точка 1.2.3 Обвързване на целите на политиките и бюджетните програми с разходи, показатели и целеви стойности, подточки 1.2.3.1.3 и 1.2.3.2.2, относно констатираните слабости при първостепенните разпоредители с бюджет по отношение на планирането на бюджетните им ресурси и съответствието им с тези, заложи в стратегическите документи по отделните области на политики, респективно в плановете за действие за изпълнението на Националната програма за развитие: България 2020. В тази връзка и предвид отговорностите на Министерството на финансите като орган, който контролира процеса по оценка, актуализация и наблюдение на изпълнението на Националната програма за развитие: България 2020 като осигурява съгласуваност между нея и други национални стратегически документи<sup>135</sup> и координира разработването на бюджетното законодателство и усъвършенстването на бюджетния процес<sup>136</sup>, извършването на анализ на установените слабости е подходящ инструмент за усъвършенстване на програмния подход на бюджетизиране.

От министъра на финансите се посочва, че разработването на плановете за действие за изпълнението на Националната програма за развитие е функция на Съвета за развитие, заложи в Постановление № 110 на Министерския съвет от 2010 г. за създаване на Съвет за развитие при Министерския съвет. За нейното изпълнение, към Съвета е създаден Координационен комитет за управление, наблюдение, контрол и отчетане на изпълнението на Националната програма за развитие: България 2020 (чл. 8а на ПМС № 110 от 2010 г.). Секретариат на Комитета е дирекция „Икономическа и финансова политика“ при Министерството на финансите. Функциите на секретариата са определени в чл. 8а, ал. 7 на ПМС № 110 от 2010 г. Във връзка с изпълнението на функциите на секретариат на Комитета, касаещи разработването на анализи и изготвянето на становища и заключения, министърът отбелязва, че съгласно чл. 8а, ал. 7, т. 1 на постановлението през целия период на изпълнение на Националната програма за развитие: България 2020, секретариатът „обобщава и анализира информация във връзка с изпълнението на Националната програма за развитие: България 2020, подадена от релевантните министерства и координационни органи на оперативно ниво“. Предвид това, че до момента релевантните министерства и координационни органи на оперативно ниво не са подавали информация, която да предполага нейното анализиране или изготвянето на становища и заключения, както и извършването на анализ на слабостите, констатирани при първостепенните разпоредители с бюджет, такива не са извършвани.

Министерството на финансите дава указания и насоки по отношение на представянето при планиране на индикатори/дейности в програмния формат на бюджет на ПРБ в съответствие с мерките, адресиращи ежегодните Специфични препоръки на Съвета на Европейския съюз и становището на Съвета относно Конвергентната програма на

<sup>134</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1. и т. 3.9 и Одитно доказателство № 8

<sup>135</sup> Раздел 1, т. 1.2.3.2.2. буква в), Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>136</sup> Раздел 1, т.1.2.3.4. буква б) и Раздел 2, 2.3.3.1. буква г), Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

България, доколкото същите не са нови и/или актуализирани мерки, изискващи/предполагащи промени в изпълняваните към момента политики.

### **Препоръка 2 не е изпълнена.**

**По препоръка 3.** *С цел подобряване на организацията на бюджетния процес, да се разработят, утвърдят и изпратят указания към първостепенните разпоредители с бюджет, прилагащи програмен формат на бюджет за прецизиране на вътрешните им правила за организация на бюджетния процес относно съставяне, изпълнение и отчитане на програмните бюджети, като се:*

3.1. *приведат вътрешните правила за организация на бюджетния процес в съответствие с промените в Устройствените правилници<sup>137</sup>;*

3.2. *определят срокове за всеки етап от бюджетната процедура, в т.ч. за изготвяне на указания до ВРБ и дирекциите за изискване на информация<sup>138</sup>;*

3.3. *въведат процедури за осигуряване на обвързаност и съответствие на целите по областите на политики и бюджетните програми със стратегическите документи; процедури за промяна на области на политики, бюджетни програми и показателите за полза/ефект и за изпълнение<sup>139</sup>;*

3.4. *въведат ясни и документално обосновани процедури за контрол относно достоверност и съответствие с изискванията за форма и съдържание на информацията, представяна от второстепенните разпоредители с бюджет и структурните звена, при съставяне и отчитане на програмните бюджети<sup>140</sup>;*

3.5. *правила за обмен на информация с други бюджетни организации, които имат отношение за реализирането на областите на политики и бюджетни програмите по бюджета на първостепенните разпоредители с бюджет и секторните политики<sup>141</sup>;*

3.6. *въведат процедури за публикуване на бюджетните документи, съгласно изискванията на Закона за публичните финанси, в т.ч. определяне на отговорни лица и срокове за публикуване на отчетите<sup>142</sup>;*

3.7. *утвърдят ясни критерии за разпределение и приоритизиране на разходите<sup>143</sup>;*

3.8. *въведат изискване за извършване на анализ полза/ефект и оценки на изпълнение на областите на политики и бюджетни програми<sup>144</sup>;*

3.9. *въведат процедури за извършване на преглед и оценки на резултатите от изпълнението по областите на политики и бюджетни програми.<sup>145</sup>*

Препоръката е дадена във връзка с констатациите в Раздел 1, точка 1.1.5, подточки 1.1.5.2, 1.1.5.3, 1.1.5.4, 1.1.5.5; 1.1.5.6; точка 1.2.2, подточка 1.2.2.6; точка 1.2.3, подточки 1.2.3.2.2 и 1.2.3.4; точка 1.2.5 и Раздел 2, точка 2.3.1, подточки 2.3.1.3. и 2.3.1.4; точка 2.3.2, подточка 2.3.2.2, Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад, че са налице пропуски и слабости в правилата, процедурите и методологията за съставяне, изпълнение и отчитане на бюджетите в програмен формат при ПРБ, изпълняващи бюджет в програмен формат. Необходимо е предприемане на действия от страна на Министерството на финансите за подобряване на организацията на бюджетния процес, като се разработят и изпратят указания до ПРБ за прецизиране на вътрешните им правила за организация на бюджетния процес относно съставяне, изпълнение и отчитане на програмните бюджети.

<sup>137</sup> Раздел 1, т. 1.1.5.1., Част „Констатации и оценки“

<sup>138</sup> Раздел 1, т. 1.1.5.2., Част „Констатации и оценки“

<sup>139</sup> Раздел 1, т. 1.1.5.3. и т. 1.2.3.2.2. и т. 1.2.3.4., Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>140</sup> Раздел 1, т. 1.1.5.5. и т. 2.3.1.4., Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>141</sup> Раздел 1, т. 1.1.5.4. и т. 1.2.2.6., Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>142</sup> Раздел 1, т. 1.1.5.6., т. 1.2.5 и т. 2.3.1.4., Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>143</sup> Раздел 1, т. 1.2.2., Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>144</sup> Раздел 1, т. 1.1.5.3., т. 1.2.2. и т. 2.3.2.2., Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

<sup>145</sup> Раздел 1, т. 2.3.1.3. и т. 2.3.1.4., Част „Констатации и оценки“ от одитния доклад

*По подпрепоръка 3.1. приведат вътрешните правила за организация на бюджетния процес в съответствие с промените в Устройствените правилници<sup>146</sup>;*

Във връзка с изпълнението на препоръката, министъра на финансите посочва, че:

- при разработването на закона за публичните финанси (ЗПФ), Министерството на финансите инициира предложения за разпоредби за определяне управленската отговорност на ПРБ на всички нива на управление на бюджета, като основната нормативна рамка за организацията на бюджетния процес се концентрира в Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС).;

- основните задължения на ръководителите на бюджетните организации са организирането на процеса по планиране на дейностите; на процеса по управление на риска; на предварителни, текущи и последващи контролни дейности и като цяло - поддържането на адекватен вътрешен контрол с цел получаване на разумна увереност, че поставените за изпълнение цели и задачи в организацията ще бъдат постигнати в срок и по желания начин. В този смисъл, ръководителите на бюджетните организации следва да изградят и поддържат организационна култура и при настъпили промени в законодателството или функциите им, да предприемат мерки за въвеждане в съответствие с промените и вътрешните си правила.;

- в рамките на бюджетната процедура, Министерството на финансите няма възможност да осъществява контрол на всички ПРБ по отношение на адекватността, достатъчността, актуалността и пълнотата на вътрешните им правила за управление на бюджетния процес. Принципите, по които се управляват публичните финанси, включват основните изисквания за управленска отговорност, като в този случай, част от ръководителите прилагат управленска отговорност в качеството си на разпоредители с бюджет. Всеки ръководител на организация в публичния сектор утвърждава собствени вътрешни правила като вид контролна дейност, насочена към минимизиране на рисковете и увеличаване на вероятността за постигане на целите и задачите на организацията. Въвеждането на контролните дейности следва да е в зависимост от извършената оценка на риска. Контролните дейности трябва да са подходящи, да функционират в съответствие с планираното през съответния период, да са ефективни по отношение на разходите, да са изчерпателни, разумни и свързани с общите цели на организацията. При настъпили промени, в т.ч. и в устройствения правилник на организацията, вътрешните правила трябва да се актуализират, като отговорността за това е на съответния ръководител на организация, в рамките на произтичащата от ЗФУКПС управленска отговорност, респ. на първостепенния разпоредител с бюджет по отношение на разпоредителите с бюджет. За целта се предполага съответните органи да бъдат надлежно подпомагани от съответните инспекторати и звена за вътрешен одит съобразно законово определените им функции.

Независимо от изразената позиция, министърът на финансите посочва, че няма пречка в рамките на различните указания, да се напомня на ПРБ за необходимостта от своевременно актуализиране на вътрешните им правила при настъпили нормативни промени, структурни промени и др. В тази връзка, при осъществяване на последващия контрол за изпълнение на дадените от Сметната палата препоръки, чрез Системата за електронен обмен на съобщения (СЕОС) на 12.08.2022 г. от министъра на финансите е изпратено писмо до ПРБ, изпълняващи бюджет в програмен формат, за *извършване на преглед на правилата по чл. 7, ал. 7 от ЗПФ и при необходимост предприемане на действия за актуализиране и прецизиране* при съобразяване с препоръките на Сметната палата.<sup>147</sup>

### **Подпрепоръка 3.1 е изпълнена.**

*3.2. определят срокове за всеки етап от бюджетната процедура, в т.ч. за изготвяне на указания до ВРБ и дирекциите за изискване на информация;*

<sup>146</sup> Раздел 1, т. 1.1.5.1., Част „Констатации и оценки“

<sup>147</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1 и Одитно доказателство № 2

Във връзка с изпълнението на подпрепоръката, министърът на финансите посочва, че условие за представяне и запознаване на ВРБ и от по-ниска степен разпоредители с бюджет е заложено в указанията на министъра на финансите, като е указано, *че те следва да се предоставят и на другите участници в бюджетния процес*, в т.ч. и на управляващите органи по оперативни програми, както и на нефинансовите предприятия от системата си, получаващи средства от централния/държавния бюджет.<sup>148</sup>

Подпрепоръката обаче цели не само да се укаже на първостепенните разпоредители с бюджет, че следва да запознаят разпоредителите с бюджет от по-ниска степен с указанията на МФ относно бюджетната процедура, а да разработят свой вътрешен ред със срокове и отговорници, а при необходимост да дадат и допълнителни указания относно различните етапи на бюджетната процедура.

### **Подпрепоръка 3.2 е частично изпълнена.**

*3.3. въведат процедури за осигуряване на обвързаност и съответствие на целите по областите на политики и бюджетните програми със стратегическите документи; процедури за промяна на области на политики, бюджетни програми и показателите за полза/ефект и за изпълнение;*

Във връзка с подпрепоръката, министърът на финансите посочва, че изискването за обвързаност и съответствие на целите по областите на политики и бюджетните програми по принцип е заложено като изискване в указанията относно бюджетната процедура в контекста на изпълнението по подпрепоръката по т. 1.7 от настоящия доклад и по-конкретно по отношение на обвързаност на правителствена програма, стратегически документи и програмен формат на бюджет, разработен спрямо програмна класификация, вкл. индикаторите за дейности и процеси.<sup>149</sup>

### **Подпрепоръка 3.3 е частично изпълнена.**

*3.4. въведат ясни и документално обосновани процедури за контрол относно достоверност и съответствие с изискванията за форма и съдържание на информацията, представяна от второстепенните разпоредители с бюджет и структурните звена, при съставяне и отчитане на програмните бюджети;*

Във връзка с изпълнението на подпрепоръката, министърът на финансите изразява становище, че: доколкото функционират т.нар. „програмни съвети“ и/или други координационни механизми в системата на ПРБ, то в рамките на дейността им се съчетава информация за изпълнението и приносът на всички участващи звена и структури, като по наблюдение на МФ процедурите са строго индивидуални.<sup>150</sup>

Даването на насоки за разработване от ПРБ на процедури за осъществяването на контрол за достоверност и съответствие с изискванията към съдържанието и формата на информацията, предоставяна от разпоредителите от по-ниска степен във връзка със съставянето и отчитането на програмните бюджети не се припознава като ангажимент на Министерството на финансите, произтичащ пряко от текстовете на чл. 67, ал. 6 от Закона за публичните финанси, съгласно който министърът на финансите дава указания по изпълнението на бюджетната процедура.

### **Подпрепоръка 3.4 не е изпълнена.**

*3.5. правила за обмен на информация с други бюджетни организации, които имат отношение за реализирането на областите на политики и бюджетни програмите по бюджета на първостепенните разпоредители с бюджет и секторните политики;*

<sup>148</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1 и Одитно доказателство № 2

<sup>149</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1 и Одитно доказателство № 2

<sup>150</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1 и Одитно доказателство № 2

Във връзка с изпълнението на дадената подпрепоръка, министърът на финансите отново подчертава, че правилата за обмен на данни и информация с други бюджетни организации, които имат отношение към реализирането на областите на политики и бюджетни програми, изпълнявани от първостепенните разпоредители следва да е ангажимент на ПРБ, доколкото програмният формат на бюджет включва дейности/услуги и бюджетни програми, изпълнявани от ВРБ, а на хоризонтално ниво – от други ПРБ. В този смисъл не се приема за необходимо даването на други насоки освен посоченото изискване в указанията по бюджетната процедура<sup>151</sup>

### **Подпрепоръка 3.5 не е изпълнена.**

*3.6. въведат процедури за публикуване на бюджетните документи, съгласно изискванията на Закона за публичните финанси, в т.ч. определяне на отговорни лица и срокове за публикуване на отчетите;*

Във връзка с подпрепоръката, министърът на финансите посочва, че с регулярните указания на МФ са въведени изисквания към ПРБ да предоставят информация в МФ и да представят писма/декларации, че съответните материали са изпратени от упълномощените от тях лица на посочен в указанията електронен адрес.

В допълнение, в указанията на МФ за представянето на програмните отчети и информация се изисква от ПРБ в писма/декларации до МФ да декларират, че съответните документи са публикувани на интернет страниците им в предварително определените за това срокове. Упълномощени служители редовно съдействат и напомнят на ПРБ, съответно проверяват за публикуването на информация.<sup>152</sup>

### **Подпрепоръка 3.6 е изпълнена.**

*3.7. утвърдят ясни критерии за разпределение и приоритизиране на разходите;*

Във връзка с подпрепоръката, министърът на финансите посочва, че, при разпределението на разходите са налични базовите критерии за остойностяване на продукти/услуги и дейности, а също и за администрираните разходи. В рамките на управленската отговорност на ПРБ е да определя/утвърждава разпределение на разходите по програми/ВРБ, освен ако не се изисква друго със специални изисквания – напр. за някои администрирани разходи (в повечето случаи целеви или нормативно определени), които следва изрично да се посочат в бюджета. В допълнение се посочва и че, с приемането на ЗПФ отпадна изискването за приоритетност при извършването на разходите (по икономически елементи) или наличието на буфери/резерви, защото това противоречи на програмния подход – да се търси резултат при осигурена гъвкавост при разходването на средствата в рамките на общия бюджет.<sup>153</sup>

Дадените пояснения не изчерпват случаите, при които ПРБ не са остойностили предоставяните от тях публични услуги в резултат от изпълнение на бюджетните програми, нито случаите когато бюджетите в програмен формат не са разработени на програмен, а на функционален принцип.

### **Подпрепоръка 3.7 не е изпълнена.**

*3.8. въведат изискване за извършване на анализ полза/ефект и оценки на изпълнение на областите на политики и бюджетни програми;*

Във връзка с подпрепоръката, министърът на финансите посочва, че Министерството на финансите по принцип осигурява възможност за оказване на техническа подкрепа за извършване на прегледи на разходите в определени

<sup>151</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1 и Одитно доказателство № 2

<sup>152</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1 и Одитно доказателство № 2

<sup>153</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1 и Одитно доказателство № 2

сектори/политики/програми, но въвеждането на изрични регулярни самооценки би изисквало огромен вътрешен капацитет и ресурси, които не биха били оправдани.<sup>154</sup>

### **Подпрепоръка 3.8 е частично изпълнена.**

*3.9. въведат процедури за извършване на преглед и оценки на резултатите от изпълнението по областите на политики и бюджетни програми.*

По отношение подпрепоръката, министърът на финансите отново посочва, че организацията и координацията за оценка на резултатите от изпълнението е част от дейността на т.нар. „програмни съвети“ и/или други координационни механизми в системата на ПРБ.<sup>155</sup>

### **Подпрепоръка 3.9 не е изпълнена.**

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Проверката по изпълнението на препоръките, дадени при извършения одит на изпълнението „Ефективно прилагане на програмното бюджетиране като инструмент за оптимално разпределение на ресурси“ за периода от 01.01.2016 г. до 31.12.2018 г., показва, че от дадените на министъра на финансите **3 (три) препоръки, от които 2 (две) са с общо 19 подпрепоръки, от които:**

- 2 (две) подпрепоръки са изпълнени;
- 4 (четири) подпрепоръки са частично изпълнени;
- 6 (шест) подпрепоръки са в процес на изпълнение;
- 1 (препоръка) и 7 (седем) подпрепоръки не са изпълнени.

При проверката са събрани 9 одитни доказателства.

Докладът за резултатите от осъществения контрол за изпълнението на препоръките на Сметната палата чрез повторна проверка е изготвен при спазване на основните одитни принципи от Рамката за професионални становища на ИНТОСАЙ, МСВОИ 3000, МСВОИ 3910, МСВОИ 3920 и Наръчника за прилагане на международно признатите одитни стандарти и одитната дейност на Сметната палата.

Докладът за резултатите от проверката за изпълнението на препоръките е приет на основание чл. 50, ал. 1 от Закона за Сметната палата, с Решение № 499 на Сметната палата от 04.12.2024 г.

<sup>154</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1 и Одитно доказателство № 2

<sup>155</sup> Одитно доказателство № 3, т. 3.1 и Одитно доказателство № 2



**ОПИС НА ДОКАЗАТЕЛСТВАТА**

№	Доказателства	Брой листа/ електронни носители
1.	<b>Писмо вх. № 04-01-54 от 31.12.2021 г. от министъра на финансите до председателя на Сметната палата за уведомяване относно предприетите мерки и действия в изпълнение на дадените препоръки</b>	4 листа
2.	<b>Писмо вх. № 04-01-91/15.08.2022 г. в Сметната палата (изх. № 91-00-429/15.08.2022 г. на МФ) относно предприети в процеса на извършване на одита действия от Министерство на финансите по изпълнение на препоръка 3</b>	3 листа
3.	<b>Писмо изх. № 50-01-51 от 01.08.2022 г. от министъра на финансите с информация и съпътстващи документи за изпълнението на препоръките (в отговор на писмо вх. № 50-00-51/13.07.2022 г. от ръководителя на одитния екип за изискване на по-подробна информация за изпълнението на препоръките)</b>	
3.1.	Писмо с информация за изпълнението на дадените препоръки	
3.2.	Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси - в процедура на съгласуване на предложенията в МФ	
3.3.	РМС № 502 от 2017 г.; РМС № 733 от 2018 г.; РМС № 52 от 2019 г.; РМС № 520 от 2019г.; РМС № 64 от 2020 г.; РМС № 273 от 2020 г.; РМС № 485 от 2020 г.; РМС № 667 от 2021 г.; РМС № 891 от 2021 г.; РМС № 892 от 2021 г.; РМС № 141 от 2022 г.	
3.4	Писмо от зам.министър-председателя на Р. България за внасяне на проект на Закон за стратегическо планиране (Писмо № 03-00-324/08.04.2019 г.); Становище на МФ по проекта на закона (Писмо № 03-00-324/19.04.2019 г.); Писмо от МС за оценка на въздействие на Закона за стратегическо планиране (Писмо № 03-00-491/11.06.2021 г.); Писмо за съгласуване на проект на Методика за мониторинг и оценка на политики (Писмо № 02.57-140/05.11.2020 г.); отчет за изпълнението на Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017-2021 г. към 1 януари 2021 г. (извадка); ПМС № 110 на МС от 3.06.2010 г. за създаване на Съвет за развитие при Министерския съвет; Методология за стратегическото планиране в Република България, 2010 г.; проект на Закона за стратегическо планиране, м.март 2019 г.; Среща между МС и МФ за изработване на рамка на стратегическото планиране и необходимост от синхронизация между участниците в този процес	
3.5.	Указания на МФ – БЮ № 1 от 2019 г.; БЮ № 4 от 2020 г.; БЮ № 1 от 2021 г.; БЮ № 5 от 2021 г.; БЮ № 1 от 2022 г.; БЮ № 2 от 2022; БЮ № 3 от 2022 г.; Писмо № 91-00-196 от 03.07.2019 г. с указания за изготвяне на подробен отчет 2019 г.; Приложение № 2о справка за разходите за COVID-19 за ПРБ и Приложение № 8а справка за разходите за COVID-19 за общините	27 листа + 1 CD
3.6.	Дневен ред оперативно съвещание на МС 04.11.2021 г.; Писмо № 03-00-695/ 30.08.2021 г. за реализиране на втория етап на БП за 2022 г.; Писмо № 91-00-637 от 2021 г. до ПРБ за изготвяне на актуализирани разчети във връзка с допусканията за Проектобюджет 2022 г.; Писмо № 91-00-671 от 31.11.2021 г. на МФ за оттегляне на изпратения за съгласуване проектобюджет за 2022 г. с приложенията; График за подготовка на информацията по втория етап на БП (№ АД -33 от 25.08.2021 г.); Докладна на министъра на финансите за внасяне на доклад за подготовката и разработването на проект на ЗДБРБ за 2022 г. и АСБП за периода 2023-2024 г., внесени на оперативно заседание на МС; Доклад министър 2022 г. за подготовката и разработването на проект на ЗДБРБ за 2022 г. и АСБП за периода 2023-2024 г.; Писмо № 03-00-869 от 29.10.2021 г. до МС- базов сценарий и основни допускания за проектобюджета за 2022 г.; Протокол 62 от извънредно заседание на МС – 12.12.2021 г. Папка писма до ПРБ	
3.7.	Извършен преглед на разходите по бюджета на Министерството на външните работи	
3.7.1	Преглед на разходите за формиране на възнагражденията и за определяне на размерите на дългосрочните командировки в задграничните представителства на Република България	
3.7.2	Преглед на разходите за членски внос, произтичащи от членството на Република България в международни организации и инициативи, както и на разходите за официална помощ за развитие	
3.7.3	Образец на Споразумение за сътрудничество между министъра на финансите и министъра на външните работи и	

	Техническо задание и организационна рамка за преглед на разходите по тематични направления по бюджета на Министерството на външните работи през 2019 г. с приложения	
3.8.	Писмо № 03-00-661/17.08.2021 г. от министъра на финансите МС за инициране на бързи прегледи на разходите; Писмо № № 03-00-437/17.08.2021 г. министъра на финансите до ПРБ за извършване на бързи прегледи на разходите; Наръчник за преглед на разходи, предназначен за вътрешни одитори; Доклад от министъра на финансите за извършване на бързи прегледи; Наръчник за преглед на публичните разходи, разработен съвместно със Световната банка; кратки методически насоки към ПРБ относно бързите прегледи	
3.9.	<b>ЗМФ 807 от 20.09.2021 г. на министъра на финансите за създаване на работна група; Технически параметри за разработка и внедряване на ИС за управление на ДБ</b>	
4.	<b>График за подготовката на информацията по първия етап от бюджетната процедура за 2023 (РМС 38 от 2022 г.), представен по електронна поща на 10.08.2022 г.</b>	
5.	<b>Вътрешни правила за входяща и изходяща информация за изпълнението на бюджета на ПРБ по държавния бюджет, НОИ, НЗОК, БНР, БНТ и др. бюджетни организации, юридически лица с нестопанска цел и нефинансовите предприятия, получатели на субсидии и капиталови трансфери от централния бюджет и на сметките за средства от ЕС и средствата по други международни програми и договори, за които се прилагат режимът на сметките за средства от ЕС, представени по електронен път на 11.08.2022 г.</b>	1 CD
6.	<b>Функционални характеристики на дирекции „Бюджет“ и „Държавни разходи“, представени по електронен път на 12.08.2022 г. и 15.08.2022 г.</b>	
7.	<b>Допълнителна информация относно извършения преглед на разходите по бюджета на Министерството на външните работи – допълнителна информация</b>	
7.1	Официално подписано Споразумение за сътрудничество между министъра на финансите и министъра на външните работи	2 листа + 1 CD
7.2	Доклад от министъра на финансите до МС за резултатите от извършения преглед на разходите на Министерство на външните работи, изх. № 03-00-829 от 10.09.2019 г.	
8.	<b>Писмо изх. № 02.63-116 от 29.07.2022 г. от зам. председателя по ефективно управление до министъра на финансите с предложение за определяне на ръководител на договор и създаване на Междуведомствена координационна група за внедряване на ИС за финансово управление</b>	8 листа
9.	<b>Бележки и коментари от дирекция „Бюджет“ в МФ</b>	CD