



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.**

Настоящият окончателен одитен доклад е приет с Решение № 154 от 02.07.2020 г.
на Сметната палата (Протокол № 26)

СЪДЪРЖАНИЕ

Опис на съкращенията	3
Терминологичен речник	5
РЕЗЮМЕ	7
ВЪВЕДЕНИЕ	13
1. Причини и основание за извършване на одита	13
2. Обект на одита	14
ОДИТЕН ОБХВАТ И ПОДХОД	15
1. Цели на одита	15
2. Обхват на одита	15
3. Одитни критерии и показатели	16
4. Одитна методология	16
КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ	18
1. Обвързване планирането на ресурсите по политики и бюджетни програми, изпълнявани от първостепенните разпоредители с бюджет, с потребностите за постигане на заложените в отделните области на политики цели	18
1.1. Нормативна уредба и актове, регулиращи процеса на програмно бюджетиране	18
1.2. Организация, комуникация и взаимодействие при съставяне и приемане на бюджетни прогнози и проектобюджети в програмен формат на първостепенните разпоредители с бюджет	33
2. Изпълнение и отчитане на бюджетите в програмен формат	87
2.1 Нормативни и вътрешни актове относно изпълнението на програмните формати на бюджет на първостепенни разпоредители с бюджет	87
2.2. Обвързване на изпълнението на бюджетите с крайните резултати по политики и бюджетни програми	92
2.3. Мониторинг на изпълнението и отчетност	112
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	125
ПРЕПОРЪКИ	126
<i>Приложение № 1 Елементи на структурата на програмния и ориентиран към резултатите бюджет Графично представяне на взаимовръзките между участниците при програмното бюджетиране</i>	128
<i>Приложение № 2 Цели, обхват, одитни въпроси, критерии и показатели</i>	130
<i>Приложение № 3 Разходни тавани и утвърдени разходи със Закона за държавния бюджет за периода 2016 -2018 г.</i>	132
<i>Приложение № 4 Изменение на уточнения план на разходите по тримесечия за периода 2016-2018 г. (лв.)</i>	133
<i>Приложение № 5 Сравнение на заложените в програмните бюджети на ПРБ в одитната извадка стратегически и оперативни цели, приети със законопроекта за държавния бюджет на Република България за съответните години на периода от 01.01.2016 до 31.12.2018 г.</i>	135
ОПИС НА ОДИТНИТЕ ДОКАЗАТЕЛСТВА КЪМ ОДИТЕН ДОКЛАД № 0300101618	152

ОПИС НА СЪКРАЩЕНИЯТА	
АПИ	Агенция „Пътна инфраструктура”
АСБП	Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза на Република България
АБП	Актуализирана бюджетна прогноза
БАН	Българска академия на науките
БП	Бюджетна прогноза
ВРБ	Второстепенни разпоредители с бюджет
ВПОБП	Вътрешни правила за организация на бюджетния процес
ДАЕУ	Държавна агенция „Електронно управление“
ДВУ	Държавни висши училища
ДИЗ	Държавни инвестиционни заеми
ДОО	Държавно обществено осигуряване
ДФЗ	Държавен фонд „Земеделие“
ЕБК	Единната бюджетна класификация
ЕС	Европейски съюз
ЗДБРБ	Закон за държавния бюджет на Република България
ЗПФ	Закон за публичните финанси
ЗСП	Закон за Сметната палата
ИА ГИТ	Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“
ИКТ	Информационни и комуникационни технологии
КФП	Консолидирана фискална програма
КП	Конвергентна програма
МЗ	Министерство на здравеопазването
МЗХГ	Министерство на земеделието, храните и горите
МК	Министерство на културата
МО	Министерство на отбраната
МОН	Министерство на образованието и науката
МС	Министерски съвет
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МФ	Министерство на финансите
НЗОК	Национална здравноосигурителна каса
НОИ	Национален осигурителен институт
НПР	Национална програма за реформи
НПР БГ2020	Национална програма за развитие: България 2020
НСИ	Национален статистически институт
НСТС	Национален съвет за тристранно сътрудничество
НСРР 2012 – 2022	Националната стратегия за регионално развитие 2012 – 2022 г.
ПЗР	Преходни и заключителни разпоредби
ПМС	Постановление на Министерския съвет
ПРБ	Първостепенни разпоредители с бюджет
РМС	Решение на Министерски съвет
СБП	Средносрочна бюджетна прогноза
СП	Сметна палата
ССЕС	Сметки за средства от Европейския съюз

УПМСНА	Устройствен правилник на Министерския съвет и на неговата администрация
ФПНЛ	Фонд за подпомагане на най-нуждаещите се лица

ТЕРМИНОЛОГИЧЕН РЕЧНИК	
Администрирани разходи	Администрираните разходни параграфи са задължения за извършване на разходи, вменени на съответния първостепенен разпоредител с бюджет, чрез бюджета му и/или чрез други бюджети и сметки за средства от ЕС, произтичащи от законодателството ¹
Бюджетна програма	Съвкупност от дейности, за които е отговорен определен орган, и по която се разходват ресурси от бюджета за реализиране на конкретна цел на политиката ²
Бюджетна процедура	Приема се всяка година и включва етапите, сроковете, разпределението на отговорностите и изискванията за съставянето на средносрочната бюджетна прогноза и на проекта на държавния бюджет ³
Бюджетни организации	Всички юридически лица, чиито бюджети се включват в държавния бюджет, в бюджетите на общините, в бюджетите на социалноосигурителните фондове, както и всички останали юридически лица, чиито средства, постъпления и плащания се включват в консолидираната фискална програма по силата на нормативен акт или по реда на чл. 171 ⁴
Ведомствени разходи	Разходите за продуктите/услугите, които бюджетната организация произвежда/предоставя ⁵
Делегирани от държавата дейности	Дейностите по предоставяне на държавни публични услуги, до които населението следва да има осигурен равностоен достъп в съответствие с действащото законодателство и които се финансират изцяло или частично от държавния бюджет чрез бюджетите на общините ⁶
Държавен бюджет	Включва централният бюджет, самостоятелните бюджети на Народното събрание и на съдебната власт, бюджетите на органите на изпълнителната власт, на другите държавни органи и на бюджетните организации извън самостоятелните бюджети на общините, бюджетите на социалноосигурителните фондове и на бюджетните организации по чл. 13, ал. 3 и ал. 4 от ЗПФ ⁷
Конвергентна програма	Стратегически документ, представящ основните елементи на националната фискална политика в средносрочен план. Програмата се изготвя ежегодно от Министерството на финансите и се представя за оценка на Европейската комисия най-късно до края на месец април, съгласно графика на т. нар. „Европейски семестър“ - инициатива за засилена координация на икономическите политики в ЕС. ⁸
Консолидирана фискална програма	Система от обобщени показатели по централния бюджет и по бюджетите, сметките за средствата от Европейския съюз и сметките за чужди средства на бюджетните организации. ⁹
Национална програма за	Основен стратегически документ на национално ниво. Целите на програмата обхващат областите на различни секторни политики и са

¹ Указания на министъра на финансите за подготовката и представянето на бюджетните прогнози, проекти на бюджет и актуализирани бюджетни прогнози от ПРБ за периода 2016 -2018 г.

² §1, т. 1 от ДР на ЗПФ

³ Чл. 67, ал. 1 и ал. 2

⁴ §1, т. 5 от ДР на ЗПФ

⁵ Указания на министъра на финансите за подготовката и представянето на бюджетните прогнози, проекти на бюджет и актуализирани бюджетни прогнози от ПРБ за периода 2016 -2018 г.

⁶ §1, т. 11 от ДР на ЗПФ

⁷ Чл.42, ал. 1 и ал. 2 от ЗПФ

⁸ <https://www.minfin.bg/bg/868>

⁹ Чл. 4 от ЗПФ

реформи	разработвани в изпълнение на стратегия "Европа 2020". Националната програма за реформи се актуализира всяка година в съответствие с новите мерки и препоръките на ЕС в рамките на Европейския семестър. ¹⁰
Област на политика	Съвкупност от цели на органите на държавна власт за въздействие в определена област на социалното и икономическото развитие на обществото. Всяка област на политика обединява бюджетни програми, насочени към изпълнението на конкретна политика на правителството. ¹¹
Програмен формат на бюджет	Бюджетен документ, в който се представят средносрочните цели на бюджетната организация, за които е необходимо съответното финансиране, разходите по бюджетни програми, изпълнението на които ще доведе до постигане на целите, както и показатели за изпълнение с информация, необходима за измерване на постигнатите резултати и на изпълнението на бюджетните програми. ¹²
Първостепенен разпоредител с бюджет	Ръководителят на бюджетната организация, а при колективните органи - техният председател, освен ако с нормативен акт не е определено друго. ¹³
Сметки за средства от ЕС	Финансово-правна форма за получаване, разпределяне и разходване от бюджетните организации на средства от Европейския съюз и свързаното с тях национално съфинансиране. ¹⁴
Средносрочна бюджетна прогноза	Разработва се от Министерство на финансите и се приема от Министерския съвет за тригодишен период. Прогнозата съдържа приоритетите на политиките на правителството, основните допускания за развитието на националната и световната икономика и др. елементи, посочени в чл. 73 от ЗПФ. ¹⁵

¹⁰ <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=762>

¹¹ §1, т. 23 от ДР на ЗПФ

¹² §1, т.30 от ДР на ЗПФ

¹³ Чл. 11 от ЗПФ

¹⁴ Чл. 8, ал. 2 от ЗПФ

¹⁵ Чл. 72 и чл. 73 от ЗПФ

РЕЗЮМЕ

Политиката по отношение на програмното бюджетиране, като част от системата на публичните финанси¹⁶, е насочена към осигуряване нормалното функциониране на бюджетните системи, финансово обезпечаване на приоритетните политики на правителството в сферата на образованието, социалните дейности и здравеопазването, и повишаване на ефективността на инвестициите в отделните сектори с цел засилване на техния принос за повишаване на икономическия растеж.

Дейностите по съставяне, изпълнение, отчитане и наблюдение на бюджетите в програмен формат са част от бюджетната процедура за съставяне на държавния бюджет. Програмен формат на бюджет прилагат първостепенните разпоредители с бюджет по бюджетите на Министерския съвет, на министерствата и на държавните агенции¹⁷. Разходите по бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет, които прилагат програмен формат на бюджет, се класифицират и по области на политики/функционални области и бюджетни програми в зависимост от компетентността и отговорността на съответния първостепенен разпоредител с бюджет.

Министерството на финансите има водеща роля по усъвършенстването и подобряването на процеса на програмното бюджетиране. Функциите се изпълняват в рамките на провежданата политика в областта на устойчивите и прозрачни публични финанси. Рамката за прилагането на програмното бюджетиране се въвежда със Закона за публичните финанси. Методологията по съставянето, изпълнението и отчитането на програмните бюджети е част от бюджетния процес, която се определя с указания на Министерството на финансите.

В настоящия одит са анализирани и оценени дейностите и действията за ефективно прилагане на програмното бюджетиране като инструмент за оптимално разпределение на ресурси за периода от 01.01.2016 г. до 31.12.2018 г.

В резултат на одита са направени следните основни изводи и заключения:

1. Процесът на разработване, съставяне на бюджетните прогнози и на проектобюджетите в програмен формат на първостепенните разпоредители с бюджет се определя със законови и подзаконови актове. Правилата, процедурите, структурата и съдържанието на документите основно се определят с указания на министъра на финансите, които се издават всяка година в процеса на бюджетната процедура и с годишен наръчник, който не е актуализиран повече от петнадесет години от издаването. Наръчникът не отразява натрупания опит в програмното бюджетиране с приемането на Закона за публичните финанси, промените в Единната бюджетна класификация и ежегодните писма на Министерството на финансите, издавани в процеса на бюджетната процедура, което води до ограничаване на ползите от него и налага неговото актуализиране или издаване на нов наръчник.

1.1. Утвърдените правила за организация за провеждане на бюджетната процедура в Министерството на финансите не осигуряват ефективен контрол на представената информация от първостепенните разпоредители с бюджет относно програмните формати на бюджетни прогнози и проекти на бюджет. Вътрешните правила за организация на бюджетния процес на първостепенните разпоредители с бюджет от одитната извадка не са достатъчно пълни и актуални; част от тях не са приведени в съответствие с измененията на устройствените правилници на съответния разпоредител и с измененията и допълненията на Закона за публичните финанси и не съдържат процедури за преглед, изменение и допълнение на елементите на програмния формат на бюджет по области на политики и бюджетни програми, както и за взаимодействие с други бюджетни

¹⁶ Публичните финанси са система за осигуряване и финансиране на публични блага и услуги, преразпределение и трансфериране на доходи и акумулиране на ресурси от бюджетните организации чрез приходи, помощи и дарения, реализация на финансови активи и поемане на дълг., чл. 3 от *Закона за публичните финанси*

¹⁷ по силата на разпоредбите в чл. 18, ал. 2 от Закона за публичните финанси

организации, които допринасят за изпълнение на целите на определените им области на политики и бюджетни програми.

1.2. Регулирането на процеса по съставяне на бюджетните прогнози и проекти на бюджет на първостепенните разпоредители с бюджет с ежегодни указания и липсата на систематизирана, пълна и актуална методология за прилагането на програмното бюджетиране, не осигурява устойчивост, стабилност и предвидимост и затруднява прилагането на програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране и използването на неговите предимства. Пропуските в нормативните и вътрешните актове, регламентиращи процеса за съставяне на бюджетните прогнози и проекти на бюджет на първостепенните разпоредители с бюджет в програмен формат не създават достатъчно условия за тяхното разработване като качествени, пълни и логично обосновани документи.

1.3. Документите, с които се изискват допълнително необходимите средства над одобрените разходни тавани, не са достатъчно обосновани и мотивирани, не са придружени с ясни разчети за разпределението им по политики и бюджетни програми, не са обвързани или ясно обвързани с показателите полза/ефект от бюджетните политики и показателите за изпълнение на бюджетните програми. Наличната информация по бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет в одитната извадка не осигурява подходяща и ясна проследимост за потребностите им като цяло, за най-належащите и съществени разходи, както и за необходимите допълнителни разходи към тях. По този начин голяма част от разходите, заявените пред Министерството на финансите, не са подходящо и убедително обосновани, не са обвързани с конкретни показатели, показващи приноса и обвързката между финансовия ресурс и ефекта от изпълнението на конкретната политика и бюджетна програма.

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

- Неотразяване на всички консолидирани разходи по бюджетите;
- Планиране на бюджетна прогноза и проект на бюджет при липса на задълбочен преглед и анализ на разходите от предходния етап и постигнатите резултати – показатели полза/ефект по политиките и показатели за изпълнение на програмите;
- Липса на ясно утвърдени критерии за приоритизиране на разходи.

1.5. При разработването на финансовите разчети най-често срещаните трудности са свързани с класифицирането на ведомствените и администрираните разходи и при идентифицирането на източници на финансиране на консолидираните разходи, различни от бюджета на първостепенните разпоредители с бюджет. В обяснителни записки на първостепенните разпоредители на етапа на съставяне на бюджетната прогноза и проектите на бюджет се посочват потребности относно редица нефинансирани дейности, свързани с изпълнение на цели по стратегически документи. Липсата на реално действащи контролни системи в първостепенните разпоредители с бюджет, които да осигуряват наблюдение на целите в стратегическите документи и обвързването им с наличния ресурс при спазване на изискванията на Министерството на финансите, като приоритизират тяхното изпълнение, носи риск от непостигане на заложените в правителствената програма национални цели.

1.6. Отговорностите на различните първостепенните разпоредители с бюджет, свързани с изразходване на ресурси за постигане на общи цели не се координират, а политиките се планират, изпълняват и отчитат конкретно от отделни първостепенни разпоредители с бюджет при докладване на резултатите от изпълнение на бюджетите им в програмен формат по компетентност. По този начин приносът и степента на участието на някои първостепенните разпоредители с бюджет в изпълнение на обща стратегическа цел остават неясни. Всичко това може да доведе до дублиране на оперативни цели, мерки и дейности.

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

1.8. Определените от някои първостепенни разпоредители показатели за измерване на „ползата/ефекта“ от изпълнението на бюджетните политики не осигуряват възможност за измерване на степента на изпълнение на заложените цели. От Министерството на финансите са предприети действия за подобряване на качеството на бюджетните прогнози на първостепенните разпоредители с бюджет като документ, като са приети ключови индикатори за разходни политики в актуализираните средносрочни бюджетни прогнози. Тяхното нормативно определяне може да осигури връзка и проследимост с показателите по бюджетите на първостепенните разпоредители.

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

Установени са трудности за ясно разграничаване и обвързване на оперативните 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). В документацията по бюджетната процедура на първостепенните разпоредители с бюджет в одитната извадка липсва информация, подпомагаща разбирането за насоченост на различните показатели за измерване степента на постигане на целите, заложи по бюджетни програми.

Липсата на установена ясна взаимовръзка между целите, предоставяните продукт/услуга/дейност, показателите за измерване на изпълнение, планирания бюджет и очакваните резултати от изпълнението на бюджетните програми не осигурява достатъчно предпоставки за гарантиране на ефективността и оптималното им обвързване с публичния ресурс. Всичко това не гарантира, че измерванията и оценките за степента на постигане на целите в бюджетните програми, в отчетите за изпълнение на програмните бюджети, са реални и обективни.

1.10. Отсъстват и ясни референции към стратегическите документи, определящи приоритетите в областите на политики и пътните карти към тях с включени приоритети, цели мерки/дейности, бюджет и показатели. Планирането на ресурсите в рамките на бюджетните прогнози на отделните първостепенни разпоредители с бюджет не осигурява съпоставимост със ресурсите, заложи в плановете за действие за изпълнение на Националната програма за развитие: България 2020, което крие риск доколко е осигурено

балансирано разпределение на ресурсите за обхващане на основните приоритети и национални цели по области на политики.

2. С нормативни и вътрешни актове са заложили изисквания в процеса на изпълнение на бюджета на първостепенните разпоредители с бюджет, в т.ч. и в програмен формат, да се отразяват само промените в частта на разходите по области на политики и бюджетни програми. Промените в разходите по бюджета през годината не са обвързани с показателите, измерващи ползата/ефекта за обществото и показателите за изпълнение на програмите, с което е подценено и влиянието им върху ефикасността при разходване на средствата. Липсата на изискване при извършване на пренасочване на средства да се преоценяват ползите/ефектите от политики и показателите за изпълнение по засегнатите програми създава риск да се намали общата ефективност на съответния първостепенен разпоредител с бюджет при разходване на средствата по бюджета му.

2.1. Независимо от изискването на ежегодните указания за бюджетната процедура, бюджетните прогнози и проектите на бюджет на първостепенните разпоредители с бюджет в програмен формат да се разработват с включване на всички източници на средства за постигане на целите на политиките и програмите, на утвърждаване подлежат само разходите по политики и програми с източник държавния бюджет.¹⁸

2.2. В отчетите на някои първостепенни разпоредители с бюджет не са отразени извършените разходи по други бюджети на министерства/ведомства, които също носят отговорност за изпълнението на политиките. В резултат не се осигурява пълна, вярна и точна информация за всички извършени разходи за изпълнение на политиките и бюджетните програми и не се дава възможност за извършване на оценки за ефективността и ефикасността на тяхното изпълнение.

2.3. Част от първостепенните разпоредители с бюджет, включени в одитната извадка, не изпълняват пряко всички дейности, които са свързани с постигане на целите на провежданите от тях политики и бюджетни програми. Част от тези дейности се изпълняват от други разпоредители с бюджет или трети лица, които не са в публичния сектор. В резултат, при отчитането на разходите по бюджетните програми се наблюдава дисбаланс в относителните дялове на разходите по икономически елементи към общия дял на разходите, отчетени по различните политики и бюджетни програми. Същевременно не са извършвани анализи за ефективност на бюджетните програми, което не позволява да се установи доколко различията в дяловете на средствата за персонал в общите разходи се дължат единствено на характера на предоставяните услуги и спецификата (администрирани разходи и разходите по бюджета) на предоставяните услуги, доколкото в много малко области на политики са въведени разходни стандарти, основани на себестойността на предоставяната публична услуга.

2.4. Неотразяването на всички консолидирани разходи в отчетите на първостепенните разпоредители с бюджет, в частта на администрираните разходи по други бюджети и сметки на Европейския съюз, не осигурява съпоставимост с утвърдените със Закона за държавния бюджет на Република България разходи за съответната година. Причините са свързани и с трудности на първостепенните разпоредители с бюджет за консолидиране на информацията на национално ниво поради липсата на установени механизми за отчитане на секторни и хоризонтални политики.

2.5. Изискването за представяне от първостепенните разпоредители с бюджет на годишните отчети за изпълнението на политиките, за които отговарят, е в изпълнение на целите на „Политика за осигуряване на устойчиви и прозрачни публични финанси“, изпълнявана от Министерството на финансите.

Информацията в докладите за изпълнение на програмните бюджети на първостепенните разпоредители с бюджет от одитната извадка за периода 2016 – 2018 г. не дава представа за степента на постигане на целите на изпълняваните от

¹⁸ ЗДБРБ за 2016 г., 2017 г. и 2018 г. и ПМС за тяхното изпълнение

първостепенните разпоредители с бюджет политики чрез заложените показатели за полза/ефект.

Наблюдава се тенденция на постепенно съкращаване на закъсненията при представяне в Министерството на финансите на тримесечната информация за разходите по бюджетни програми на първостепенните разпоредители с бюджет в одитната извадка. Същевременно едни и същи министерства (Министерство на здравеопазването и Министерство на образованието и науката) допускат съществени закъснения и непредставяне на всички необходими документи (Министерство на здравеопазването) поради затруднения при обобщаване и консолидиране на данните в частта на делегираните от държавата дейности на общините в секторите здравеопазване и образование. Тези закъснения в отчетността могат да доведат до нарушаване на ритъма на бюджетния процес в Министерството на финансите.

2.6. Отсъствието на публично обсъждане и обратна връзка относно изпълнението на бюджетите в програмен формат от отговорните комисии и подкомисии в Народното събрание намалява ефекта от мерките, предприемани от Министерството на финансите, както и мотивацията на първостепенните разпоредители с бюджет по чл. 11, ал. 1 от Закона за публичните финанси за по-нататъшно развитие на програмното бюджетиране.

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

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

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

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

- определяне на разходите тавани по области на политики/бюджетни програми от бюджетите на разпоредителите, отговорни за тяхното изпълнение;
- планиране, изпълнение и отчитане на хоризонталните политики;
- приоритизиране на разходите в отделните области на политики и в рамките на отделните бюджетни програми;

- механизма за обмен на информация между участниците в бюджетния процес, изпълняващи мерки и дейности в една и съща област на политика;

- проверка на информацията от отчетите, представяни от първостепенните разпоредители с бюджет, включително на показателите за изпълнение и показателите за полза/ ефект при определени конкретни срокове и въведени изисквания за документирането на този процес;

- въвеждане на процедури, ред и критерии за извършване на преглед и оценки на резултатите от изпълнението на областите на политики и бюджетни програми;

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

Необходими са прецизиране и актуализация на правилата, процедурите и методологията за съставяне, изпълнение и отчитане на бюджетите в програмен формат, както и нормативното им регламентиране с акт от по-висока степен, като по този начин се създадат условия за по-голяма трайност и устойчивост при прилагането им.

Отговорност за управленските решения по смисъла на чл. 6, ал. 1 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор през одитирания период носят министрите на финансите: Владислав Иванов Горанов – за периода от 07.11.2014 г. до 27.01.2017 г. и от 04.05.2017 г. и понастоящем, Кирил Миланов Ананиев от 27.01.2017 г. до 04.05.2017 г.

Отговорността на Сметната палата се свежда до изразяване на обосновано заключение дали е ефективно прилагането на програмното бюджетиране като инструмент за оптимално разпределение на ресурси за периода от 01.01.2016 г. до 31.12.2018 г.

Одитът е извършен в съответствие с Международно признатите одитни стандарти, издадени от Комитета за одитни стандарти на Международната организация на върховните одитни институции – ИНТОСАЙ.

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Причини и основание за извършване на одита

1.1. Одитът се извършва на основание чл. 5, ал. 1, т. 3, чл. 6 от Закона за Сметната палата и в изпълнение на Заповеди № ОД-03-01-016 от 29.10.2018 г., издадена от заместник-председател на Сметната палата. Одитът е планиран за изпълнение в Програмата за одитната дейност на Сметната палата за 2018 г. като одитна задача № 312 и е предвидено да бъде извършен в Министерство на финансите (МФ).

1.2. В Стратегията за развитие на държавната администрация 2014-2020¹⁹, по стратегическа цел № 1 е заложена подцел 1.3. „Усъвършенстване на планирането и на програмното и ориентирано към резултатите бюджетиране“, Министерството на финансите (МФ) има водеща роля по усъвършенстването и подобряването на процеса на програмното бюджетиране. В пътната карта към стратегията са предвидени 3 мерки за изпълнение на посочената подцел.

1.3. Рамката за прилагането на програмното бюджетиране се въвежда със Закона за публичните финанси (ЗПФ)²⁰. Със закона се въвеждат определения за: „програмен формат на бюджет“, „област на политика“ и „бюджетна програма“ и са определени отговорностите за съставяне, представяне, одобрение, изпълнение и отчитане на бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет (ПРБ), прилагащи програмен формат на бюджет, като част от бюджетната процедура и процедурите по текущо наблюдение на консолидираната фискална програма. В ЗПФ не е регламентиран начина и принципите, по който ПРБ следва да определят съдържанието на бюджетните програми, техните цели и показатели за изпълнение, нито законодателят е определил изрично изискване за обвързване на програмите със стратегически документи, тъй като фокусът в закона е поставен върху съставянето на бюджет от ПРБ, ориентиран към разходите.

1.4. Министерството на финансите има водеща роля по усъвършенстването и подобряването на процеса на програмното бюджетиране. Тези функции се изпълняват от МФ в рамките на провежданата политика в областта на устойчивите и прозрачни публични финанси. Въпреки това, в стратегическия план на МФ за периода 2016 – 2020 г.²¹ отсъстват конкретни цели относно програмното бюджетиране.

1.5. Методологията по съставянето, изпълнението и отчитането на програмните бюджети е част от бюджетния процес, която се определя с писма-указания на МФ.

1.6. До края на 2018 г. не е извършван одит, който да е фокусиран върху програмното бюджетиране. Извършеният одит от Сметната палата на дейността на МФ през 2011 г. е свързан с цялостната организация на бюджетния процес²². Препоръка № 5 от доклада на Сметната палата е свързана с актуализирането на наръчника за министерствата, въвеждащи програмен, ориентиран към резултатите подход на бюджетиране, разработен и публикуван през 2005 г. В доклада за резултатите от проверката за изпълнение на препоръките е посочено, че тя е изпълнена частично, защото наръчникът ще се актуализира след приемането на ЗПФ. До 31.12.2018 г. годишният наръчник за министерствата, въвеждащи програмен, ориентиран към резултатите подход на бюджетиране не е актуализиран.²³

1.6.1. В отчетите за изпълнение на бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет по области на политики и бюджетни програми липсва информация за изпълнението на хоризонталните и секторни политики, в случаите в които няколко институции имат задължения да участват.

¹⁹ <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=891>

²⁰ 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.

²¹ Одитно доказателство № 11

²² Одитен доклад № 0300001311 за извършен одит на дейността на Министерството на финансите по организация и управление на бюджетния процес за периода от 01.01.2008 г. до 30.06.2011 г.

²³ <https://www.minfin.bg/bg/394>

1.6.2. Липсва единна информационна система, която да улесни взаимодействието между ПРБ и МФ, между ПРБ и второстепенните разпоредители с бюджет (ВРБ) при изготвяне и отчитане на програмните бюджети, при взаимодействие между ПРБ при изпълнение на мерки и дейности в области и политики, в които участват организации от различни системи.

1.6.3. В докладите за изпълнението на държавния бюджет до 2016 г. се представят данни за разходите по съответните политики, други програми и програма „Администрация“, без да има анализи на заложените цели, показатели.

Към доклада по отчета за изпълнението на държавния бюджет за 2017 г. е включен анализ на изпълнението на утвърдените разходи по области на политики и бюджетни програми на Министерския съвет и министерствата, прилагащи програмен формат на бюджет, с акцент върху постигнатите резултати.

1.6.4. Налице е неразбиране от ръководителите на специализираната администрация, че програмната форма на бюджет не е доклад за изпълнението на дирекцията, а за участието им чрез дейности в реализиране на конкретни програми и политики.²⁴

2. Обект на одита

Обект на одит е процесът по съставяне, приемане, изпълнение и отчитане на бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет по политики и програми по бюджетите на Министерския съвет, на министерствата и на държавните агенции, прилагащи програмен формат на бюджет, за периода от 01.01.2016 г. до 31.12.2018 г.

Политиката по отношение на програмното бюджетиране, като част от системата на публичните финанси²⁵, е насочена към осигуряване нормалното функциониране на бюджетните системи, обезпечаване на приоритетните политики на правителството в сферата на образованието, социалните дейности и здравеопазването, и повишаване на ефективността на инвестициите в отделните сектори с цел засилване на техния принос за повишаване на икономическия растеж.

Дейностите по съставяне, изпълнение, отчитане и наблюдение на бюджетите в програмен формат са част от бюджетната процедура за съставяне на държавния бюджет. *Процесите са представени графично в приложение № 1.*²⁶

Програмен формат на бюджет прилагат първостепенните разпоредители с бюджет по бюджетите на Министерския съвет, на министерствата и на държавните агенции по силата на разпоредбите в чл. 18, ал. 2 от Закона за публичните финанси. Разходите по бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет, които прилагат програмен формат на бюджет, се класифицират и по области на политики/функционални области и бюджетни програми в зависимост от компетентността и отговорността на съответния първостепенен разпоредител с бюджет.²⁷ Отговорностите на ниво ПРБ, прилагащ програмен бюджет, са определени с вътрешните правила за бюджетния процес на всички ПРБ.

Всяка година Министерският съвет с решение определя бюджетна процедура по съставянето на средносрочната бюджетна прогноза и на проекта на държавния бюджет за следващата година.²⁸ С бюджетната процедура Министерският съвет може да определя и други първостепенни разпоредители с бюджет, които да прилагат програмен формат на

²⁴ Одитно доказателство № 4

²⁵ Публичните финанси са система за осигуряване и финансиране на публични блага и услуги, преразпределение и трансфериране на доходи и акумулиране на ресурси от бюджетните организации чрез приходи, помощи и дарения, реализация на финансови активи и поемане на дълг, чл. 3 от *Закона за публичните финанси*

²⁶ *Приложение № 1*

²⁷ Чл. 18, ал. 3 от Закона за публичните финанси

²⁸ Чл. 67 от Закона за публичните финанси

бюджет. На това основание за периода 2016-2018 г. в обхвата на задължените за съставяне на бюджета в програмен формат ПРБ е включен Държавен фонд „Земеделие“ (ДФЗ)²⁹.

При разработване на бюджетите на ПРБ в програмен формат, планирането следва да е насочено към обвързване на заложените в програмните бюджети цели с реалните потребности. Определят се области на политики и бюджетните програми, чрез които ще се изпълняват стратегическите цели, заложи в програмата на правителството. С промяна на ЗПФ през 2016 г. е определено утвърждаването на класификацията на областите на политики/функционалните области и бюджетните програми да се извършва от Министерския съвет. С класификацията могат да се определят и други показатели, които са елементи на структурата на бюджета в програмен формат.³⁰

ОДИТЕН ОБХВАТ И ПОДХОД

1. Цели на одита

В съответствие с определените в Международните одитни стандарти на Върховните одитни институции общи цели на одита на изпълнението, настоящият одит има за цел:

1.1. Да се извърши обективна оценка на създадените условия и на резултатите от осъществяване на дейностите по организация и контрол на дейностите по съставяне, приемане, изпълнение и отчитане на бюджетите по политики и програми на първостепенните разпоредители с бюджет по бюджетите на Министерския съвет, на министерствата и на държавните агенции, прилагащи програмен формат на бюджет, с оглед постигане на целите.

1.2. Да се идентифицират основни рискове и да се отразят предизвикателствата при прилагане на програмното бюджетиране като инструмент за оптимално разпределение на ресурси.

1.3. Да се предостави независима и обективна оценка за ефективността от прилагане на програмното бюджетиране на Народното събрание, Министерския съвет, на ръководствата на Министерството на финансите и на първостепенните разпоредители с бюджет, прилагащи програмен формат на бюджет, както и на други потребители на информация и заинтересовани страни.

1.4. Да се подпомогнат ръководствата на одитирания обект и първостепенните разпоредители с бюджет, прилагащи програмен формат на бюджет, относно идентифицирани слабости като се дадат препоръки за подобряване на ефективността на програмното бюджетиране при разпределение на ресурсите и за ориентиране към резултати, като се посочат въведените добри практики.

2. Обхват на одита

2.1. Одитираният период е от 01.01.2016 г. до 31.12.2018 г.

2.2. Обхватът на одита е фокусиран върху анализа и оценката на определените като съществени:

- нормативна осигуреност на процесите по съставяне и приемане на бюджетните прогнози и проектите на бюджети в програмен формат на първостепенните разпоредители с бюджет, както и на тяхното изпълнение и отчитане;

- създадена организация, комуникация и взаимодействие при съставяне и приемане на бюджетните прогнози и проектобюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет;

²⁹ ДФЗ е определен като ПРБ, прилагащ програмен формат на бюджет на основание следните разпоредби в Решения на МС за определяне на бюджетната процедура за периода 2016 – 2018 г.: т. 1.13. от РМС № 56 от 2016 г., т. 1.13. от РМС № 37 от 2017 г., т. 1.13 от РМС № 51 от 2018 г.

³⁰ За периода 2016-2018 г. са приети следните Решения на Министерския съвет за утвърждаване на класификация на разходите по области на политики и бюджетни програми: РМС № 468 от 25.06.2015 г., изм. с РМС № 961 от 07.12.2015 г., изм. РМС № 522 от 28.06.2016 г., изм. РМС № 904 от 27.10.2016 г.; РМС № 502 от 31.08.2017 г., изм. РМС № 733 от 12.10.2018 г.

- изпълнение на бюджетите в програмен формат на първостепенните разпоредители с бюджет и постигане на заложените показатели (ползи /ефект и показатели за изпълнение);
- отчитане и мониторинг на изпълнението на бюджетите в програмен формат.

2.3. Основен въпрос: Ефективно ли е прилагането на програмното бюджетиране като инструмент за оптимално разпределение на ресурси?

<p><i>Първи специфичен въпрос /одитен въпрос от II ниво/:</i> Планирането на ресурсите по политики и бюджетни програми обвързано ли е с потребностите за постигане на заложените в политиките цели?</p>	<p><i>Специфични подвъпроси /одитен въпрос от III ниво/:</i> Нормативната уредба и вътрешните актове създават ли условия за разработване и приемане на бюджетите в програмен формат?</p>
<p><i>Втори специфичен въпрос /одитен въпрос от II ниво/:</i> Разпределението на ресурсите при изпълнението на бюджетите в програмен формат осигурява ли постигане целите на политиките?</p>	<p><i>Специфични подвъпроси /одитен въпрос от III ниво/:</i> Осигурена ли е добра организация, комуникация и взаимодействие при съставяне и приемане на БП и проектобюджети в програмен формат на ПРБ? <i>Специфични подвъпроси /одитен въпрос от III ниво/:</i> Осигурено ли адекватно изпълнение на бюджетите в програмен формат на ПРБ и постигане на заложените показатели (ползи /ефект и показатели за изпълнение)? <i>Специфични подвъпроси /одитен въпрос от III ниво/:</i> Отчетите осигуряват ли ясна представа за степента на изпълнение на политиките и програмите?</p>

2.4. От обхвата на одита се изключва анализа и оценката на подходите, въз основа на които Министерство на финансите разработва средносрочната бюджетна прогноза, както и основните допускания за ключовите хоризонтални политики и основните макроикономически показатели на бюджетната рамка.

3. Одитни критерии и показатели

Критериите и показателите за оценка при извършване на одита „Ефективно прилагане на програмното бюджетиране като инструмент за оптимално разпределение на ресурси“ за периода от 01.01.2016 г. до 31.12.2018 г. са представени в приложение към одитния доклад³¹.

4. Одитна методология

4.1. При проверка на изпълнението на дейностите за изпълнение на одитната задача са използвани резултатно-ориентирания и системно-ориентирания подход.

За установяване постигане на целите с използване на програмното бюджетиране и ефективността му като инструмент за разпределение на ресурсите е използван резултатно-ориентирания подход. При проверката на функционирането на системите за организация и контрол при съставяне, приемане, изпълнение и отчитане на бюджетите в програмен формат е приложен системно-ориентирания подход.

4.2. За целите на одита е определена одитна извадка, обхващаща около 25 на сто от първостепенните разпоредители с бюджет, прилагащи програмен бюджет. За обектите в одитната извадка (Министерство на труда и социалната политика; Министерство на образованието; Министерство на здравеопазването; Министерство на земеделието, храните и горите; Министерство на регионалното развитие и благоустройството и Държавна агенция „Електронно управление“) е извършен преглед и оценка на създадената организация и предприетите действия от ръководството при съставяне, изпълнение и отчитане на бюджетите в програмен формат. В одитната извадка не попадат първостепенните разпоредители с бюджет, чиято дейност е обвързана със сигурността и отбраната, и се осъществява основно при ползване на класифицирана информация като – Министерство на отбраната, Министерство на вътрешните работи, Държавна агенция „Национална сигурност“, Държавна агенция „Разузнаване“ и др.

4.3. Основните методи за събиране на данни и информация са: преглед и проучване на документи (нормативни, програмни, вътрешни правила, отчетни и др.), преглед на

³¹ Приложение № 2

публична информация (данни от електронни страници, доклади, отчети, анализи и материали, включително на международни издания), наблюдение, писмено поставяне на въпроси до всички първостепенни разпоредители с бюджет, които прилагат програмно бюджетирание и интервюта.

Проведени бяха срещи под формата на дискусии с широк кръг от ангажирани с функции за програмното бюджетирание отговорни лица във финансовите дирекции и различни представители от системата на министерствата/държавната агенция, включени в одитната извадка. Резултатите от срещите бяха документирани.

4.4. Основните методи, използвани за обработване на събраната информация са:

- систематизиране и обобщаване на данни и информация;
- дескриптивен анализ по отношение на изпълнение на функциите по отчетност и мониторинг и др.;
- сравнителен анализ на данни и информация по предварително определени критерии и показатели.

В случаите на установено несъответствие във финансовата информация, предоставяна Министерството на финансите като одитирана организация и информацията от първостепенните разпоредители с бюджет, включени в одитната извадка, за целите на анализа във връзка с изпълнение на критериите и показателите на оценка е използвана информацията от Министерството на финансите.

КОНСТАЦИИ И ОЦЕНКИ

1. Обвързване планирането на ресурсите по политики и бюджетни програми, изпълнявани от първостепенните разпоредители с бюджет, с потребностите за постигане на целите, заложи в отделните области на политики

1.1. Нормативна уредба и актове, регулиращи процеса на програмно бюджетниране

Наличието на достатъчно изчерпателни, актуални и непротиворечиви разпоредби в нормативните и вътрешни актове относно процеса по съставянето на бюджетни прогнози (БП) и на проектобюджетите на първостепенни разпоредители с бюджет, прилагащи бюджет в програмен формат е предпоставка за ефективното прилагане на програмното бюджетниране, като инструмент за разпределение на ресурси.

Процесът по разработване, съставяне и приемане на БП и бюджетите на ПРБ в програмен формат на национално ниво се урежда със Закона за публичните финанси (ЗПФ), Закона за държавния бюджет на Република България за съответната година (ЗДБРБ) и Постановлението на Министерски съвет (ПМС) за неговото изпълнение, Решения на Министерски съвет (РМС) за: утвърждаване на класификацията на областите на политики и бюджетни програми, бюджетната процедура, приемането на средносрочна бюджетна прогноза (СБП), актуализиране на средносрочната бюджетна прогноза (АСБП), указания и др. документи на министъра на финансите, издавани в процеса на бюджетната процедура.

1.1.1. Закон за публичните финанси

1.1.1.1. Бюджетната рамка, общото устройство и структурата на публичните финанси се уреждат със ЗПФ, приет през 2013 г.³² Публичните финанси се разглеждат като единна система за осигуряване и финансиране на публични блага и услуги, преразпределение и трансфериране на доходи и акумулиране на ресурси от бюджетните организации.³³ Предвидените разпоредби, уреждащи съставянето на СБП, на държавния бюджет, на бюджетите на държавното обществено осигуряване (ДОО), на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) и общинските бюджети имат за цел въвеждането на многогодишна бюджетна перспектива, основана на многогодишно фискално планиране, са в съответствие с изискванията на Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 08.11.2011 г. за бюджетната рамка на държавите - членки.³⁴ С приемането на ЗПФ се въвежда трайна законова регламентация на програмното бюджетниране.

1.1.1.2. Бюджетните прогнози и проектите на бюджети на ПРБ се разработват и представят на министъра на финансите за целите на изготвянето на средносрочната бюджетна прогноза, на актуализираната средносрочна бюджетна прогноза и на законопроекта за държавен бюджет на Република България в определените с бюджетната процедура срокове.³⁵ Със ЗПФ са определени участниците в процедурата, основните срокове и етапи на процедурата, базата за разработване на СБП и проектите на бюджет на ПРБ; обхвата и съдържанието на СБП като средносрочен финансов план за провеждане на политиките на правителството. Изрично се въвежда изискването за съгласуваност между Конвергентната програма, Националната програма за реформи (НПР) и СБП, приемана от МС, които следва да се разработват при еднакви макроикономически и фискални прогнози и допускания.³⁶ Бюджетните прогнози на ПРБ са един от елементите, на базата

³² 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.

³³ Чл. 3, от ЗПФ

³⁴ Чл. 9, Глава V Средносрочни бюджетни рамки, Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8.11.2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки; Портал за обществени консултации – причини за приемане на ЗПФ <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=662>

³⁵ Чл. 69, ал. 6 от ЗПФ

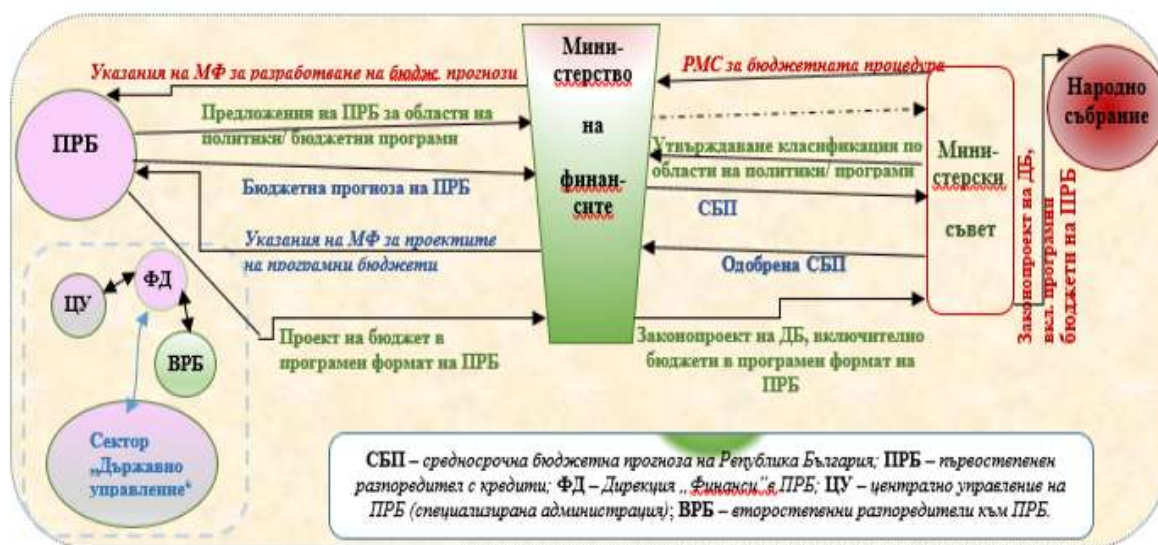
³⁶ Чл. 76 от ЗПФ

на които МФ разработва СБП на Република България за съответната година, приемана от МС.³⁷ Програмните формати на бюджети са част от пакета документи, които се внасят в МС и Народното събрание (НС), заедно със законопроекта на държавния бюджет и АСБП. Съгласно разпоредбите на ЗПФ, програмните бюджети следва да са в съответствие с всяка промяна на АСБП.³⁸

1.1.1.3. Конкретните етапи; срокове; отговорности и изисквания за съставяне на СБП и законопроекта на държавния бюджет с АСБП към него; ПРБ, които прилагат програмен формат на бюджет, се определят от МС с бюджетна процедура.³⁹ Даването на указания по изпълнението на бюджетната процедура е в правомощията на министъра на финансите.⁴⁰ Бюджетната процедура е синхронизирана и съобразена със сроковете и процедурите от механизма за засилена предварителна координация на икономическите политики - „Европейски семестър“⁴¹. Процедурата е разделена на два основни етапа. Първият етап приключва с одобряването от МС на СБП за следващия тригодишен период. Вторият етап приключва с внасянето от МС в НС на законопроекта за държавния бюджет заедно с АСБП и програмните формати на бюджети на ПРБ по държавния бюджет, които следва да съответстват на параметрите на законопроекта за държавния бюджет и на АСБП.⁴² В ЗПФ е регламентирана и процедура за връщане на програмните бюджети на ПРБ, които към момента на внасянето на законопроекта за държавния бюджет на Република България и АСБП в МС не отговарят на параметрите им. В рамките на процедурата е предвидено министърът на финансите в определен срок да изготви пролетна и есенна макроикономическа прогноза.

Схема № 1

Взаимовръзки между участниците в процедурата по разработване, съставяне и приемане на бюджетните прогнози и проектите на бюджет в програмен формат на първостепенните разпоредители с бюджет



Първостепенните разпоредители с бюджет⁴³ по бюджетите на МС, на министерствата и на държавните агенции задължително следва да прилагат програмен формат на бюджета и това произтича от нормативните правомощия и отговорности на представляващите ги органи за разработване и координация на изпълнението на

³⁷ Чл. 72, ал. 2, т. 4 от ЗПФ

³⁸ Чл. 79 от ЗПФ

³⁹ Чл. 66 и 67 от ЗПФ

⁴⁰ Чл. 67, ал. 6 от ЗПФ

⁴¹ Европейският семестър е цикъл на координиране на икономическите и фискалните политики в ЕС, част от рамката на Европейския съюз за икономическото управление. По време на европейския семестър държавите членки привеждат своите бюджетни и икономически политики в съответствие с целите и правилата, договорени на равнище ЕС. <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/european-semester/>;

⁴² Предвижда се средносрочната бюджетна прогноза да изпълнява ролята на мотиви към законопроекта

⁴³ По силата на чл. 14, ал. 1 от ЗПФ

национални политики. Бюджетите на тези държавни органи са част от държавния бюджет.⁴⁴ Законът дава възможност на МС да определя и други ПРБ, които да прилагат програмен формат на бюджет. На това основание, с решенията на МС за определяне на бюджетната процедура за всяка година през периода 2016-2018 г., в обхвата на ПРБ, които също изготвят програмен формат на бюджета са включени и изпълнителния директор на ДФЗ⁴⁵ и председателя на Националния статистически институт (НСИ)⁴⁶. Независимо от това за същия период бюджетът на НСИ не е съставян и утвърждаван в програмен формат.⁴⁷

С бюджетната процедура за 2020 г. е предвидено всички ПРБ, на които бюджетите са част от държавния бюджет (с изключение на ПРБ в сферата на съдебната власт и Сметната палата) да прилагат програмен формат на бюджета.⁴⁸ Програмното бюджетиране не се прилага от всички бюджетни организации, включени в консолидираната фискална програма. Повече от 50 на сто от органите със статут на ПРБ за периода 2016 – 2018 г.⁴⁹, не попадат в обхвата на чл. 18, ал. 2, ЗПФ да разпределят разходите по бюджета по политики и бюджетни програми.

За 2016 г. не е утвърден бюджет в програмен формат за един разпоредител - Държавна агенция „Разузнаване“ независимо, че се включва в обхвата на регулация на ЗПФ⁵⁰.

В периода 2016 - 2018 г. се разширява броят на бюджетните организации, които прилагат програмен формат на бюджет, с включване на новосъздадени държавни органи. През 2016 г. броят на ПРБ, които прилагат програмно бюджетиране е 23 бр., т.ч. Народното събрание, Министерския съвет, 17 министерства, 3 държавни агенции и ДФЗ. През 2017 г. обхватът на ПРБ се разширява с включване на още две държавни агенции - Държавна агенция „Разузнаване“ и ДАЕУ. През 2018 г. с включването на Министерството за Българското председателство на Съвета на Европейския съюз 2018 броят на ПРБ, прилагачи програмен формат на бюджет нараства на 26.

Възможност за съставяне, приемане, изпълняване и отчитане на бюджета в програмен формат е дадена и за общините, НЗОК и НОИ. През периода 2016 - 2018 г. тази възможност не е използвана.^{51, 52} Неприлагането на програмното бюджетиране от общините е поради липсата на организационен, експертен и финансов капацитет, с които по-голямата част от тях не разполагат.⁵³

Към 31.12.2018 г. програмното бюджетиране обхваща само част от разходите по държавния бюджет, доколкото бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет, задължени да прилагат този инструмент, са част от държавния бюджет. Основната причина е фактът, че Законът за публичните финанси не предвижда задължително разпределение на всички разходи от консолидираната фискална програма по области на политики и бюджетни програми. Независимо от това, се наблюдава тенденция за разширяване на обхвата на първостепенните разпоредители с бюджет, които следва да прилагат програмен формат на бюджет.

1.1.1.5. Общ принцип, въведен в ЗПФ, е при разработването на бюджетните прогнози и проекти на бюджет, разпоредителите с бюджет да класифицират разходите по икономически елементи и функционален признак. ПРБ, които прилагат програмен формат на бюджет, следва да класифицират разходите и по области на политики/функционални области и бюджетни програми.⁵⁴ В допълнителните разпоредби на ЗПФ се дават легални

⁴⁴ Чл. 42 от ЗПФ

⁴⁵ РМС № 62 от 2015 г.; т. 1.11, РМС № 56 от 2016 г.; т. 1.13, РМС № 37, т. 1.13 и чл. 10 на Устройствен правилник на ДФЗ

⁴⁶ Чл. 6 от Закона за статистиката и чл. 2 от Устройствен правилник на НСИ

⁴⁷ Одитно доказателство № 1

⁴⁸ т. 1.13 от РМС № 52 от 31.01.2019 г. за бюджетната процедура за 2020 г.

⁴⁹ техният брой не е постоянен за периода поради откриване на нови или закриване на органи, като за 2016 г. ПРБ са 51, за 2017 г. - 53 и за 2018 г. - 54

⁵⁰ Чл. 18, ал. 2 от ЗПФ

⁵¹ Чл. 82, чл. 89, ал. 4, чл. 90, ал. 3 от ЗПФ

⁵² Одитно доказателство № 1

⁵³ Одитно доказателство № 1

⁵⁴ Чл. 18 от ЗПФ

определения само на част от понятията, които се използват в процеса на програмното бюджетиране - „бюджетна програма“, „област на политика“, „програмнен формат на бюджет“. ⁵⁵ Извън обхвата на законовите дефиниции са понятията като: „ведомствени и администрирани разходи“, „консолидирани разходи“, „показатели полза/ефект“ от изпълнението на областите на политики и „показатели за изпълнение“ на бюджетните програми. Значението им се определя с указания на министъра на финансите и в Годишния наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране, наричан за краткост Наръчника. На практика процедурата на ПРБ за формулиране на бюджетните програми не е законово уредена.

От приемането му до м. октомври 2019 г., ЗПФ е изменян и допълван три пъти. ⁵⁶ Промените са предимно за прецизиране и доразвиване на уредбата в три направления - фискалните правила и бюджетната процедура; взаимоотношенията на държавния бюджет с общините, с цел подпомагане на общини с финансови затруднения и банковото обслужване, включително системата на единната сметка. Част от промените са и по отношение на програмното бюджетиране. Въведени са разпоредби за утвърждаване от МС на класификация на областите на политики/функционални области и бюджетни програми, по които ПРБ, прилагащи програмнен формат на бюджета, следва да разпределят разходите. Определен е и ред за извършване на промяна в утвърдената от МС класификация на областите на политики, функционалните области и бюджетните програми. ⁵⁷ Със ЗПФ е дадена е възможност с класификацията на областите на политики/функционални области и бюджетни програми, Министерският съвет да определя и други показатели, които са елементи на структурата на бюджета в програмнен формат. С приетите от МС класификации на областите на политики/функционални области през периода 2016 - 2018 г. не са утвърждавани други показатели от програмната структура на бюджета. ⁵⁸ В закона отсъства регламентация как се определят областите на политики и бюджетни програми по бюджетите на ПРБ, няма и изискване за тяхното обвързване/синхронизиране с изпълняваните стратегически документи от съответната бюджетна организация.

Липсата на изисквания за начина, по който първостепенните разпоредители с бюджет определят областите на политики/бюджетни програми; техните цели и показатели за изпълнение; за преглед и обвързването им със стратегическите документи, в които бюджетните организации имат водеща роля, създава риск от нефинансиране на значими дейности и/или финансиране на неефективни дейности.

Въведена е процедура за привеждане на програмните формати на бюджетите на ПРБ в съответствие с параметрите ⁵⁹ на законопроекта за държавния бюджет преди внасянето на законопроекта в Народното събрание и за съответствието им с промените на актуализираната средносрочна бюджетна прогноза, приемана от МС. ⁶⁰

Извършените промени в ЗПФ през периода 2016 - 2018 г. показват напредък за поэтапно, систематично и устойчиво въвеждане на програмното бюджетиране като инструмент за разпределение на публичните ресурси за постигане на целите на публичните политики.

1.1.1.6. В националното законодателство отсъства цялостно уреждане на планирането като процес, показващ логическата обвързаност между стратегическите, средносрочните и оперативни планови/програмни документи. В процес на публично обсъждане е Закон за стратегическото планиране, който не е приет. ⁶¹ До м. октомври 2019

⁵⁵ §1, т. 1, т. 23, т. 30 от ДР на ЗПФ

⁵⁶ ДВ, бр. 95 от 2015 г., изм. и доп., бр. 43 от 2016 г. и бр. 91 от 2017 г.

⁵⁷ Чл. 18, ал. 4 - 6 от ЗПФ, §1 от ЗИДЗПФ – ДВ, бр. 43 от 2016 г.

⁵⁸ Решения на Министерския съвет за утвърждаване на класификация на разходите по области на политики и бюджетни програми от компетентността и отговорността на съответния ПРБ по бюджетите на МС, на министерствата, на държавните агенции и на ДФЗ – РМС № 904 от 27.10.2016 г. за изм.РМС № 468 от 2015 г., изм. с РМС № 961/2015 г. и РМС № 522/2016 г.; РМС № 502 от 31.8.2017 г.

⁵⁹ Чл. 79, ал. 2 от ЗПФ

⁶⁰ ДВ, бр. 91 ЗИДЗПФ § 12 за изм. и доп. на чл. 79

⁶¹ <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?Id=4215>

г. е приета Методология за стратегическо планиране в Република България, разработена от МС през 2010 г.⁶² Методологията съдържа основни указания, но те нямат задължителен характер. В Закона за администрацията⁶³ е заложено изискване за разработване на ежегодни/оперативни цели от органите на изпълнителната власт, които следва да са в изпълнение на стратегическите цели и приоритети на правителството.⁶⁴

Начинът за определяне на областите на политиките и бюджетните програми и стратегическите и оперативни цели по тях; показателите полза/ефект по области на политики и показателите за изпълнение по бюджетни програми в БП и проекта на бюджет на ПРБ не е законово регламентиран и не е въведено изискване за обвързването им с други приети стратегически документи. Първостепенните разпоредители с бюджет, определени да прилагат програмен формат на бюджет, са централни държавни органи по смисъла на Закона за администрацията и имат задължения да определят годишни цели в съответствие с програмата на правителството и да изготвят доклад за изпълнението им⁶⁵. В ЗПФ няма предвидено изискване за обвързване на бюджетните прогнози на ПРБ и програмните им бюджети с целите, определени на основание на Закона за администрацията.⁶⁶

Липсва законово изискване и методология за логическа обвързаност на целите на всички приложими стратегически и оперативни планови/програменни документи при съставяне на бюджетните прогнози и програмните бюджети на първостепенните разпоредители с бюджет, с което не се гарантира ефикасно разпределение на средствата, което да осигури финансиране на годишните потребности за реализиране на целите в тях.

1.1.1.7. В ЗПФ се определят основни изисквания и базата за разработване на прогнозите и проектите на бюджет на ПРБ.⁶⁷ Едно от изискванията при разработването на бюджетните прогнози и проекти на бюджет е *спазване на разходни тавани*, одобрени от МС с последната СБП и тяхното съгласуване с ПРБ.⁶⁸

Механизмът на определянето на разходните тавани не е законово определен и не е въведено изискване за документирание на процеса по съгласуване на разходните тавани с първостепенните разпоредители с бюджет, с което не се осигурява достатъчно прозрачност на процедурата по съставяне на бюджетите, в това число и в програмен формат.

1.1.1.8. Проектите на програмните формати на бюджет на ПРБ се представят в МФ. Министърът на финансите внася в МС проектите на бюджети в програмен формат, съгласно чл. 79, ал. 5 от ЗПФ. С решението за одобряване на законопроекта за държавния бюджет Министерският съвет задължава ПРБ, чиито параметри на програмните формати на бюджет не съответстват на параметрите на законопроекта и на АСБП, да ги приведат в съответствие и в срок един месец от внасянето на законопроекта за държавния бюджет в НС да ги представят на председателя на НС за обсъждане в постоянните комисии.

Законът за публичните финанси изисква държавният бюджет да се приема със закон и определя задължителна информация, която трябва да се включва в обхвата на ЗДБРБ. Част от задължителната информация в ЗДБРБ са бюджетите на ПРБ. Бюджетите на всички ПРБ - част от държавния бюджет следва да се утвърждават по основни показатели на касова основа за приходите, помощите и даренията, разходите, бюджетните взаимоотношения, бюджетното салдо и операции в частта на финансирането. Освен това, НС следва да утвърди и разходите на ПРБ, които прилагат програмен формат на бюджет и по области на политики и/или бюджетни програми, а разходите на Народното събрание -

⁶² Методологията е приета с Решение на Съвета за административната реформа от 28 април 2010 г.

⁶³ Закон за администрацията (Обн. ДВ. бр.130 от 5.11.1998г., посл. изм. ДВ. бр.7 от 19.01.2018г., посл.доп. ДВ. бр.80 от 28.09.2018г.

⁶⁴ Чл. 27, ал. 3 от ЗА

⁶⁵ Чл. 33а от ЗА

⁶⁶ Одитно доказателство № 2, Одитно доказателство № 10

⁶⁷ Глава шеста, Раздел първи и Глава седма, Раздел първи от ЗПФ

⁶⁸ Чл. 73 и 74 от ЗПФ

по функционални области.⁶⁹ Законът за публичните финанси не посочва изчерпателно информацията, която следва да се включва в ЗДБРБ в съответната година. На основание чл. 86, ал. 6 на ЗПФ, със ЗДБРБ може да се определят и други показатели, които са специфични за конкретни бюджети. *Тази възможност би могла да се използва и за утвърждаване на показатели от структурата на програмните бюджети, като например показатели за резултатите от изпълнението на областите на политики и бюджетни програми, с което ще се придаде по-голяма значимост на тяхното въвеждане.*

На практика, на утвърждаване подлежи само малка част от програмния формат на бюджета – разходите по области на политики и бюджетни програми по бюджета на ПРБ. Другата съществена част от програмните бюджети - *нефинансовата информация*, която представлява средносрочните цели на бюджетната организация и показателите за измерване на постигнатите резултати от изпълнението на бюджетните програми, не е предвидено да се утвърждава. Тази информация служи като мотиви и обосновка при разглеждането на законопроекта на държавния бюджет в комисиите на Народното събрание. Не подлежат на утвърждаване и частта от разходите по области на политики и бюджетни програми по други бюджети и сметки за средства от ЕС, които съгласно указанията на министъра на финансите, се посочват от съответния ръководител по преценка и в индикативни размери.

Поради липса на нормативно изискване за утвърждаване на програмните формати на бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет, съществува риск:

- изпълнението на програмния формат на бюджета в неговата цялост да остане само като заявени намерения/ ангажменти на държавните органи за постигане на определени цели в съответните области на политики;

- да не се осигури достатъчно финансиране за изпълнение на всички предвидени разходи за постигане целите на политиките, доколкото разходите по други бюджети и сметки за средства от Европейския съюз имат индикативен характер и/или не се одобряват в такъв разрез (програмна класификация).

1.1.1.9. Законът за публичните финанси не предвижда издаването на подзаконовни нормативни актове във връзка със съставянето на бюджетите от ПРБ, прилагащи програмен формат на бюджет. Процесът по съставяне на БП и на проекта на бюджет на ПРБ предимно се регулира с решения на МС, които не са нормативни актове и не подлежат на обнародване⁷⁰. С цел осигуряване на публичност и прозрачност на бюджетния процес, ЗПФ предвижда оповестяване чрез интернет страницата на МФ на част от решенията на МС, както и средносрочната бюджетна прогноза на национално ниво и нейната актуализация. Независимо че законът не предвижда изрично оповестяването на бюджетната процедура, класификацията на разходите по области на политики и бюджетни програми, МФ ги публикува на електронната си страница с цел по-ефективна и своевременна комуникация с участниците в процеса и повишаване на прозрачността⁷¹.

Със ЗПФ е въведено и изискване за оповестяване на други документи, изготвени от МФ в хода на бюджетния процес като макроикономически прогнози, включително основните допускания, на които те се основават, становище на Фискалния съвет и мотиви. С писма на министъра на финансите се въвежда ред и се поставят изисквания към ПРБ за подготовката и представянето на БП и проекта на бюджет; дават се указания за изпълнението на бюджета и сметките за средства от ЕС; определят се форма, съдържание и ред за представяне на отчетна информация от ПРБ. Достъпът до решенията на МС и писмата на министъра на финансите е осигурен чрез интернет страницата на МФ, като

⁶⁹ Чл. 86, ал. 2, т. 2 и т. 3 от ЗПФ

⁷⁰ Чл. 6 и чл. 37 от ЗНА

⁷¹ <https://www.minfin.bg/bg/4>

информацията е систематизирана за всяка бюджетна процедура и включва всички актове и документи на МС и МФ, свързани с бюджетното планиране.⁷²

Първостепенните разпоредители с бюджет имат задължение да публикуват на интернет страниците си:

- програмните формати на бюджети на етапа преди внасянето на законопроекта на държавния бюджет и актуализираната средносрочна бюджетна прогноза (АСБП) от МС в Народното събрание⁷³;

- в случай че има промени в АСБП, след приемането на ЗДБРБ, Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване (ЗДОО), Закона за бюджета на НЗОК и на данъчните закони и тези промени засягат и програмните формати на бюджетите на ПРБ, те са задължени да ги съобразят и публикуват на интернет страницата си⁷⁴;

- утвърдените бюджети със ЗДБРБ и ПМС за неговото изпълнение.⁷⁵

В процеса на съставяне на средносрочната бюджетна прогноза и проект на бюджет не подлежат на публикуване бюджетните прогнози, изготвяни от ПРБ през първия етап от бюджетната процедура.

За неизпълнение на задължение за публикуване на информация или документи в ЗПФ, в ЗДБРБ или постановлението за неговото изпълнение, е предвидена административнонаказателна разпоредба за налагане на глоба на виновното длъжностно лице.⁷⁶ Не са предвидени други санкции за неизпълнението на норми, свързани със съставянето, изпълнението или отчитането на бюджета в програмен формат.

Със Закона за публичните финанси са създадени условия за публичност на процеса по планиране на бюджетите в програмен формат. Публикуването на бюджетната прогноза на първостепенните разпоредители с бюджет, които съставят програмен формат на бюджет, ще допринесе за по-голяма прозрачност за предвидените в областите на политики и бюджетни програми параметри, при определените от Министерския съвет разходни тавани.

1.1.2. Решения на Министерския съвет

На основание ЗПФ, бюджетната процедура следва да се определя от МС и да включва етапите, сроковете, разпределението на отговорностите и изискванията за съставянето на СБП и проект на държавен бюджет.⁷⁷ За периода 2016 – 2018 г. всички РМС са издадени в законоустановения срок и са публикувани на интернет страницата на МФ. За всяка стъпка от бюджетната процедура са определени срокове, с изключение на срока за предоставяне от ПРБ в МФ на проект на бюджет и актуализирана бюджетна прогноза (АБП). Срокът се определя с писмо на МФ с указания за разработване и съставяне на проектите на бюджета на ПРБ⁷⁸.

Законът за публичните финанси предвижда в случаите, когато ПРБ⁷⁹ са представили бюджетни прогнози, които не съответстват на изискванията и формата за подготовка и представяне на информация във връзка с бюджетната процедура, министърът на финансите да ги връща за преработване в определен срок.⁸⁰

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 МФ не са въведени изисквания и ред за проверка за съответствие на представените

⁷² <https://www.minfin.bg/bg/4>

⁷³ Чл. 80, ал. 6 от ЗПФ

⁷⁴ Чл. 80, ал. 8 от ЗПФ

⁷⁵ Чл. 9 от ЗПФ

⁷⁶ Чл. 173 от ЗПФ

⁷⁷ Чл. 67, ал. 2 от ЗПФ

⁷⁸ <https://www.minfin.bg/bg/1095>; <https://www.minfin.bg/bg/1101>; <https://www.minfin.bg/bg/1154>

⁷⁹ с изключение на разпоредителите с бюджет по бюджетите на НС, на съдебната власт и на общините

⁸⁰ Чл. 70 от ЗПФ и чл. 72, ал. 2 т. 5 от ЗПФ

бюджетни прогнози с указанията за тяхното съставяне.⁸¹ 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.⁸²

С Решенията на Министерския съвет за бюджетната процедура следва да се осигурят ясни правила и последователност на процеса по съставяне на прогнозите и проектобюджетите в програмен формат, но правилата не са достатъчно изчерпателни, тъй като не определят срокове и процедури за проверка на съставените прогнози и бюджет, критерии за оценка и изисквания за документиране на определените в ЗПФ контролни дейности, осъществявани от МФ.

1.1.2.1. С решения на МС е определяна класификацията на областите на политики и бюджетни програми, но не е използвана дадената възможност в ЗПФ за приемане и на други показатели, които са елементи от структурата на бюджета в програмен формат. В решенията са определени само наименованията на съответни области на политики и бюджетни програми.⁸³

В решенията на МС за определяне на класификацията на областите на политики и бюджетни програми 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 се ползват категориите секторни и хоризонтални политики, а в националното законодателство липсва легална дефиниция за тях.⁸⁴

1.1.2.2. В правомощията на Министерския съвет е одобряването на СБП за тригодишен период, законопроектът за държавния бюджет за следващата година и актуализираната бюджетна прогноза. Законът за публичните финанси определя базата за разработване и съдържанието на СПБ.⁸⁵

Бюджетните прогнози на ПРБ са един от елементите, въз основа на които се разработва СБП на национално ниво от министъра на финансите. Първостепенните разпоредители с бюджет следва да разработват бюджетните си прогнози и проекти на бюджет при спазване на определените разходни тавани, одобрени от МС с последната средносрочна бюджетна прогноза, която се явява отправна точка за разработване/надграждане на бюджетните прогнози и проектите на бюджет. Със заложените правила в ЗПФ 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 РМС за бюджетната процедура за съответната година. 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. Липсва друг

⁸¹ Виж т. 2.2.4, буква а) и б) от РМС за бюджетните процедури за 2016, 2017 и 2018 г.

⁸² 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.

⁸³ РМС № 468 от 25.06.2015 г., изм. с РМС № 961 от 07.12.2015 г., изм. РМС № 522 от 28.06.2016 г., изм. РМС № 904 от 27.10.2016 г.; С решенията се определя класификация на разходите по области на политики и бюджетни програми от компетентността и отговорността на съответния ПРБ по бюджетите на МС, на министерствата, на държавните агенции и ДФЗ за периода 2016-2018 г.; РМС № 502 от 31.08.2017 г., изм. РМС № 733 от 12.10.2018 г. С решенията се определя класификация на разходите по области на политики и бюджетни програми от компетентността и отговорността на съответния ПРБ по бюджетите на МС, на министерствата, на държавните агенции и ДФЗ за периода 2018-2021 г.

⁸⁴ <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1240>; <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=762>;
<http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=765>;

⁸⁵ Чл. 72, ал. 2 и чл. 73 от ЗПФ

документ, в който ясно да са посочени критериите за определяне на разходните тавани на различните ПРБ.⁸⁶

Правила и критерии за определяне и приемане на разходните тавани по първостепенни разпоредители с бюджет не са налични, поради което не се осигурява прозрачност на процеса за разпределението на публични средства по отделни бюджетни организации. Първостепенните разпоредители с бюджет при разработването на бюджетните си прогнози все още не използват програмния бюджет като инструмент за мотивирана обосновка на бюджетните си разчети.

Средносрочната бюджетна прогноза следва да съдържа описание на политиките на правителството, основните допускания при които е разработена, допускания за развитието на националната и световната икономика; целите на фискалната и бюджетна политика; информация за последната отчетна година; текущата и прогноза за следващите три години; прогнози за всички основни разходни и приходни показатели за сектор „Държавно управление“; тавани на разходите по ПРБ или за група ПРБ и други. В приетите СБП през 2016 - 2018 г. няма яснота относно връзката на областите на политики, разработени в прогнозите на ПРБ и основните разходни политики на правителството, които ще се изпълняват за съответния тригодишен период, представени в СБП на национално ниво.⁸⁷ В структурата на програмните формати на бюджети на ПРБ са заложили изисквания от МФ за наличие на показатели полза/ефект за обществото от изпълнение на политиките, които не са обвързани с основните разходни политики, представени в СБП.^{88 89}

В Средносрочните бюджетни прогнози, приети от Министерския съвет през периода 2016 - 2018 г., липсват показатели за измерване на очаквания резултат от прилаганите разходни политики на правителството през следващия тригодишен период и не е ясна връзката им с областите на политики и разходите за тяхното изпълнение, представени в бюджетните прогнози на първостепенните разпоредители с бюджет. Липсата на показатели за резултати не гарантира ефективността и ефикасността на публичните разходи, планирани и изпълнени в рамките на публичните политики.

В резултати от проучване на ОИСР за 2018 г.⁹⁰ относно управление на публичните разходи се посочва, че България засилва програмното бюджетирание чрез фокусиране върху подобряване и стандартизиране на индикаторите за изпълнение на бюджетите в програмен формат на ПРБ.

В АСБП, приета от МС през м. октомври 2018 г.⁹¹, която е част от документите към законопроекта за държавния бюджет за 2019 г., са въведени ключови индикатори със съответните целеви стойности за периода 2019 - 2021 г. по разходни политики. Ключовите индикатори не са нормативно регламентирани като понятие, как и от кого трябва да бъдат определени, какви са източниците на информация за определянето им, каква е връзката с други показатели (полза/ефект) по политиките от програмния формат на бюджета на ПРБ. Първостепенните разпоредители с бюджет следва да определят ключови индикатори, които да отразяват в най-пълна степен постигането на стратегическите цели по отношение на изпълняваните политики в средносрочен план. Препоръчително е тези индикатори да са налични в стратегии и програми на правителството, да са устойчиви, да предоставят надеждна информация за постигнатите резултати и да подлежат на непрекъснат мониторинг. За ключови индикатори могат да бъдат посочени показателите за

⁸⁶ ЗПФ, глава втора Фискални правила; чл. 69, ал. 2; чл. 72, ал. 2 т. 4

⁸⁷ <https://www.minfin.bg/bg/943>; <https://www.minfin.bg/bg/1095>; <https://www.minfin.bg/bg/1101>; <https://www.minfin.bg/bg/1150>; <https://www.minfin.bg/bg/1154>;
<https://www.minfin.bg/bg/1231>

⁸⁸ <https://www.minfin.bg/bg/943>; <https://www.minfin.bg/bg/1095>; <https://www.minfin.bg/bg/1101>; <https://www.minfin.bg/bg/1150>; <https://www.minfin.bg/bg/1154>;
<https://www.minfin.bg/bg/1231>

⁸⁹ Одитно доказателство № 2

⁹⁰ Preliminary Findings of the 2018 OECD Performance Budgeting Survey in PEMPAL Countries, Public Expenditure Management Peer Assisted Learning (PEMPAL) Network, Budget Community of Practice (BCOP) Program and Performance Budgeting Working Group (PPBWG)

⁹¹ 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

полза/ефект/резултат от програмните бюджети и които отразяват степента на постигане на стратегическите цели на провежданите от ПРБ политики.⁹²

С приемане на ключови индикатори за разходни политики се подобрява качеството на актуализираните средносрочни бюджетни прогнози, но е необходимо нормативното определяне на понятието „ключов индикатор“. В случаите, в които ключовият индикатор отразява резултатите от изпълнение на целите по области на политики и е показател за полза/ефект следва да се отчете фактът, че в много случаи проявлението на резултатите (полза/ефект) не съвпада с времето на извършване на разходите.

1.1.3. Указания на министъра на финансите за подготовка и представяне на бюджетните прогнози, проектите на бюджет и актуализираните бюджетни прогнози

1.1.3.1. Министърът на финансите ежегодно издава указания на ПРБ за подготовка и представяне на бюджетните прогнози и проектите на бюджет и актуализираните бюджетни прогнози на ПРБ, които съдържат насоки, изисквания, макети, форми и пояснения, справки, разшифровки и срокове за изготвяне на бюджетните документи за тригодишен период. Всяка следваща година през периода 2016 - 2018 г. приложенията, които следва да се попълват нарастват от 22 (за бюджет 2016 г.)⁹³ на 38 броя (за бюджет 2019 г.).⁹⁴ От тези 38 приложения изисквания за представяне на информацията по политики и бюджетни програми имат само 6 приложения или 16 на сто.

Изготвянето на бюджетните прогнози и проекта на бюджета в програмен формат са само част от пакета бюджетни документи, които ПРБ следва да изготвят през първия и втория етап от бюджетната процедура. С указанията се поставят изисквания за структурата на програмен формат на бюджета, който се разработва под формата на доклад, съдържащ финансова и нефинансова информация. Докладът включва таблични форми за разпределение на приходите по бюджета; разходите, разпределени по области на политики и бюджетни програми; показатели полза/ефект за обществото от политиките и показатели за изпълнение със съответните целеви стойности и др. информация.⁹⁵ В доклада следва да се съдържа мисията на бюджетната организация и визията за организационното развитие и капацитет, настъпилите и предвижданите структурни промени. Поставя се изискване за преглед на областите на политики, които ПРБ ръководи, координира и контролира, като се 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. В указанията няма ред и процедури за взаимодействието между бюджетните организации за изпълнение на изискването, свързано с представяне на информация за всички институции, които допринасят за изпълнението на целите на политиките.⁹⁶

С указанията се въвеждат изисквания разходите по бюджетните програми да се класифицират и представят в две основни групи – ведомствени разходи⁹⁷ и администрирани разходи⁹⁸. Според източника на финансиране за всяка група следва да се посочат разходите по бюджета и по други бюджети и сметки за средства от ЕС.

⁹² <https://www.minfin.bg/upload/38293/BU-4%2023.08.2018.pdf>

⁹³ БЮ № 1 от 2015 г., <https://www.minfin.bg/bg/1095>

⁹⁴ БЮ № 4/23.08.2018 г., <https://www.minfin.bg/bg/1154>

⁹⁵ Приложение № 4 към БЮ № 1 и № 3 за 2016 г.

⁹⁶ БЮ № 1 за 2016, 2017 и 2018 г. и БЮ № 3 за 2016 г., БЮ № 4 за 2017 г. и 2018 г. <https://www.minfin.bg/bg/943>; <https://www.minfin.bg/bg/1095>;

<https://www.minfin.bg/bg/1101>; <https://www.minfin.bg/bg/1150>; <https://www.minfin.bg/bg/1154>; <https://www.minfin.bg/bg/1231>

⁹⁷ Разходите за продуктите/услугите, които бюджетната организация произвежда/предоставя следва да се планират съответно като ведомствени разходи. Обособени са два подраздела - ведомствени разходи по бюджета и ведомствени разходи по други бюджети и сметки за средства от ЕС. Ведомствените разходи по други бюджети и сметки за средства от ЕС освен по основните категории (персонал, издръжка и капиталови разходи), следва да се разшифроват и като се посочи целта, основанието/характерът му и източникът на финансиране.

⁹⁸ Администрираните разходни параграфи са вменени на съответния ПРБ задължения за извършване на разходи чрез бюджета му и/или чрез други бюджети и сметки за средства от ЕС, произтичащи от законодателството, като в съответната програма се посочват наименованията на администрираните разходни параграфи (характер и/или нормативно основание за предоставянето/разходването на бюджетни средства), в т.ч. разшифровка на разходите по основни параграфи на ЕБК.

Ведомствените и администрираните разходи следва да се представят по основни групи икономически показатели⁹⁹. В разчетите по бюджетните програми се изисква включване и класифициране на всички ведомствени разходи и администрирани разходи, финансирани чрез: бюджета на ПРБ (в рамките на разходните тавани); централния бюджет; държавни инвестиционни заеми; сметки за средства от ЕС; други международни програми и договори, за които се прилага режимът на сметките за средства от ЕС; други програми и други донори по бюджета на ПРБ; други бюджетни организации, включени в консолидираната фискална програма. Информацията, включена в приложението, следва да съответства на данните в другите приложения.

Введените с указанията термини като „ведомствени“, „администрирани разходи“, показатели „полза/ефект“ на области на политики, „показатели за изпълнение на бюджетните програми“ нямат законови определения, но дефиниции за тях се съдържат в Наръчника¹⁰⁰. Част от насоките за попълване на приложенията са дадени в писмата на министъра на финансите, като във всички указания по отношение на стратегически цели, полза/ефект, очаквани резултати се препраща към Годишния наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране от 2005 г., който не е актуализиран.¹⁰¹

1.1.3.2. Годишният наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране, разработен през 2005 г. и предварителните указания за идентифициране и формулиране на целите и програмите, съставляващи структурата на програмен бюджет от 2003 г.¹⁰² представят прилагането на подхода на програмното бюджетиране в бюджетния процес. Целта им е да подпомогнат публичната администрация да въведат и използват най-добрите практики в процеса на планиране и вземане на бюджетни решения.¹⁰³ Годишният наръчник съдържа основни дефиниции, връзката между тях, примери за введените понятия, таблични формати и структура на бюджетни документи и други. Наръчникът не е изменян, допълван и актуализиран до края на 2018 г. Част от дефинициите са намерили законова регламентация в допълнителните разпоредби на ЗПФ¹⁰⁴, друга част не са приведени в съответствие с измененията на нормативната уредба, като ефективност, ефикасност, разпоредители с бюджетни кредити¹⁰⁵. Табличните формати и структури на бюджетните документи в Наръчника не съответстват на определените за прилагане в ежегодните указания на министъра на финансите, издавани в процеса на бюджетната процедура.¹⁰⁶ В табличната форма за представяне на разходите по програми са посочени параграфи от Единната бюджетна класификация (ЕБК), които не са в съответствие с промените на ЕБК след 2005 г.¹⁰⁷ В Наръчника се съдържат таблици за представяне разпределението на участието на човешките ресурси (щатния и извънщатния персонал, вкл. незаетите) в предоставянето на продукти/услуги по програмите като относителен дял от общото им годишно работно време, които не се изискват с писмата на МФ.¹⁰⁸

Процесът на разработване, съставяне на бюджетните прогнози и на проектобюджетите в програмен формат на първостепенните разпоредители с бюджет се определя с актове от различни нива. Правилата, процедурите, структурата и съдържанието на документите основно се определят с указания на министъра на

⁹⁹ персонал, издръжка и капиталови разходи

¹⁰⁰ Годишен наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране от 2005 г.

¹⁰¹ БЮ № 1 за 2016, 2017 и 2018 г. и БЮ № 3 за 2016 г., БЮ № 4 за 2017 г. и 2018 г. <https://www.minfin.bg/bg/943>; <https://www.minfin.bg/bg/1095>;

<https://www.minfin.bg/bg/1101>; <https://www.minfin.bg/bg/1150>; <https://www.minfin.bg/bg/1154>; <https://www.minfin.bg/bg/1231>

¹⁰² https://www.minfin.bg/upload/2844/%09_E25CB-1.pdf%09

¹⁰³ Стр. 4, Годишен наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране и др. документи

¹⁰⁴ „Област на политика“ и „бюджетна програма“ (ДР, §1, т.1 и т.23)

¹⁰⁵ Стр. 38 от Наръчника и чл. 20 от ЗПФ

¹⁰⁶ III. 2.4.2 от Наръчника и Приложение № 4 към БЮ от 2016, 2017, 2018 г.

¹⁰⁷ В Наръчника са посочени администрирани разходни параграфи §§06-00; §§57-00, които липсват в ЕБК 2016, 2017 и 2018 г.; с ЕБК, след 2005 г. е въведен §§19-00; Осигурителни вноски от работодател за ДОО-(стр. 89 от Наръчника - §§03-00; ЕБК 2016 г.- §§ 05-51); Вноски за допълнително задължително осигуряване от раб.(в Наръчника - §§07-00 ; ЕБК 2016г- §§05-80)

¹⁰⁸ <https://www.minfin.bg/document/2848:1>

финансите, които се издават всяка година в процеса на бюджетната процедура и с годишен наръчник, който не е актуализиран повече от десет години от издаването. Наръчникът не отразява натрупания опит в програмното бюджетниране с приемането на Закона за публичните финанси, промените в Единната бюджетна класификация и ежегодните писма на Министерството на финансите, издавани в процеса на бюджетната процедура, което налага неговото актуализиране или издаване на нов наръчник.

1.1.4. Актове, регулиращи процеса в Министерството на финансите

На основание ЗПФ¹⁰⁹ организацията по съставянето на СБП и проекта на държавния бюджет е възложена на МС чрез министъра на финансите.

Всяка година, след решението на МС за бюджетната процедура, министърът на финансите утвърждава графици за изготвяне на СБП и проект на бюджет, които включват срокове, отговорни организационни структури и дейности през първия и втория етап на процедурата.^{110, 111} С графичите се определя начинът на обмяна на информацията между звената и нейното съхранение. Дирекция „Бюджет“ в МФ организира и координира изготвянето на документите по графика.¹¹²

1.1.4.1. Графикът на министъра на финансите за първия етап на бюджетната процедура обхваща дейностите по бюджетната процедура до изготвяне на проекта на Решение на Министерския съвет за одобряване на средносрочната бюджетна прогноза, докато в РМС за бюджетната процедура, първият етап завършва с представяне от ПРБ в МФ на актуализираните БП в съответствие с решенията на МС относно БП; 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. В графика на министъра на финансите за първия етап от бюджетната процедура не е предвидена такава процедура за приемане на вече актуализираните БП на ПРБ.¹¹³ В графика не е предвиден ред за връщане за преработка на БП на ПРБ, в случаите на несъответствие с изискванията и формата за представянето им.¹¹⁴ В Графичите за първия етап от бюджетната процедура за 2019 г. и 2020 г. (извън одитирания период) към отговорностите на дирекция „Държавни разходи“ в МФ 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.^{115, 116}

Процесът на съгласуване, 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 извършва само съгласуване на разходните тавани.¹¹⁷

Графикът за първия етап не включва всички процедури, предвидени в Закона за публичните финанси и Решенията на Министерския съвет за бюджетната процедура, което води до недостатъчна яснота по отношение на процеса по изготвяне на прегледи/оценки. Липсата на съгласуване на бюджетните прогнози на първостепенните разпоредители с бюджет със средносрочната бюджетна прогноза на национално ниво обуславя риск от недостатъчната им обвързаност.

1.1.4.2. Графикът за вторият етап на бюджетната процедура обхваща дейностите в МФ от изготвяне на указания до ПРБ до подготовката на проекта на решение на МС за

¹⁰⁹ Чл. 66, ал. 1 от ЗПФ

¹¹⁰ Одитно доказателство № 2

¹¹¹ Одитно доказателство № 3

¹¹² Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

¹¹³ Одитно доказателство № 2

¹¹⁴ съгласно чл. 70, ал. 1 от ЗПФ

¹¹⁵ РМС за 2019 г. и РМС за 2020 г.

¹¹⁶ Одитно доказателство № 3, РМС № 62 от 2015 г. - т. 2.1.23; РМС № 56 от 2016 г. - т. 2.1.25; РМС № 37 от 2017 г. - т. 2.1.25.

¹¹⁷ по реда на чл. 32 от Устройствен правилник на МС и на неговата администрация.

одобряване на законопроекта на държавен бюджет и актуализация на средносрочната бюджетна прогноза – мотиви към законопроекта, както и на проекта на мотиви към становището на Фискалния съвет. В графика за втория етап са предвидени дейности по изготвяне на указания до ПРБ, оценка на проектите на бюджети, съгласуване на разходните тавани, внасяне на проекти на бюджет в програмен формат на ПРБ, заедно с проекта на ЗДБРБ.¹¹⁸

Графикът не включва всички стъпки и действия на процеса, предвидени в РМС за бюджетната процедура. 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.¹¹⁹

В Графика 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). В графика 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.¹²⁰

Утвърдените с графика изисквания, срокове и отговорности, свързани с организацията за провеждане на бюджетната процедура в Министерството на финансите, не са детайлизирани и достатъчни за осигуряване на ефективен контрол на предоставената от първостепенния разпоредител с бюджет информация относно бюджетните прогнози и проектите на бюджет в програмен формат. Не са създадени правила за ясна проследимост на процесите в Министерството на финанси 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.

1.1.5. Актове, регулиращи процеса в първостепенните разпоредители с бюджет

Първостепенните разпоредители с бюджет следва да разработят и утвърдят вътрешни правила за организация на бюджетния процес, съгласно разпоредбите на чл. 7, ал. 7 от ЗПФ.¹²¹

За целите на анализа на изпълнението на изискванията на ЗПФ за разработване и утвърждаване на вътрешни правила за организация на бюджетния процес се извърши проучване сред всички разпоредители с бюджет¹²², които съставят и отчитат бюджет в програмен формат по области на политики и бюджетни програми. От тях 17 или 74 на сто са представили утвърдени вътрешни правила, в които са включени процедури, свързани с програмното бюджетиране.¹²³ Правилата включват процесите на съставяне, изпълнение и отчитане на бюджета като основно преповтарят текстове от ЗПФ, ЗДБРБ и ПМС за неговото изпълнение и указания на МФ, тъй като липсват изисквания (нормативни и/или методически) към тяхното съдържание и структура. В по-голямата си част правилата се

¹¹⁸ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

¹¹⁹ Одитно доказателство № 3

¹²⁰ т.2.2.11 и 2.2.23 от РМС за бюджетната процедура.

¹²¹ ЗПФ, https://www.minfin.bg/upload/ZAKON_za_publicnite_finansi-2017-1

¹²² Одитно доказателство № 4

¹²³ Одитно доказателство № 4 Министерство на външните работи – само за дипломатическите служби в чужбина, а не за системата на министерството; Министерство на културата – няма правила за съставяне и отчитане на бюджетния процес; Държавна агенция "Държавен резерв и военновременни запаси"; ДФЗ Вътрешни правила не е приложена заповед за утвърждаване и Държавна агенция "Разузнаване" декларира наличието на такъв документ, без да цитира заповед, позовавайки се на гриф за сигурност.

отнасят за съставяне на традиционната форма на бюджет по функции, групи и дейности от ЕБК.¹²⁴

За целите на анализа и оценката на изпълнението на създадената с вътрешните правила за бюджетния процес организация и предприети действия от ПРБ при съставяне, изпълнение и отчитане на бюджетите в програмен формат за периода от 2016 – 2018 г. е формирана одитна извадка от 6 министерства/ведомства/агенции или 25 на сто от всички задължени да съставят програмен формат на бюджет: Министерство на труда и социалната политика (МТСП), Министерство на земеделието, храните и горите (МЗХГ), Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ), Министерство на здравеопазването (МЗ), Министерство на образованието и науката (МОН) и Държавна агенция „Електронно управление“ (ДАЕУ)¹²⁵.

1.1.5.1. За всички министерства/ведомства от одитната извадка с вътрешните правила за организация на бюджетния процес се определят участниците при съставяне на БП и проект на бюджет и основните етапи - изискване на информация, обобщаване, съгласуване, одобряване и представяне в МФ.¹²⁶

Вътрешните правила за организация на бюджетния процес на 3 от 6-те министерства/ведомства, включени в одитната извадка или в 50 на сто от случаите¹²⁷, не са актуализирани, въпреки извършените промени в структурата и организацията на дейността на администрацията в тях, което налага промени в правилата.¹²⁸

1.1.5.2. Съществува различна практика в организацията по отношение на отговорните лица, участниците в процеса, събирането на финансова и нефинансова информацията. Във вътрешните правила на две от министерствата/ведомствата от одитната извадка е предвидено участието в бюджетния процес на колективен орган - Програмен съвет (МЗ – участници са директорите на всички дирекции в министерството)¹²⁹ и Екип за управление на политиката (ДАЕУ – директори на дирекции)¹³⁰. Основна роля в процеса по съставяне на БП и проект на бюджет има една дирекция (финансовата дирекция), която подготвя писма за изискване на информация, обобщава данни, представя за съгласуване на ръководството/програмен съвет/Екипа за управление и на МФ - БП и проектобюджета. Съгласно вътрешните правила за организация на бюджетния процес на етапа на обобщаване и консолидиране на информацията, получена от ВРБ и структурните звена, при 50 на сто на министерствата/ведомствата от одитната извадка е предвидено участие на специализираната администрация, която е натоварена с функции и задачи, пряко свързани със стратегическото планиране или анализа и оценката на политиките.¹³¹

¹²⁴ Одитно доказателство № 4

¹²⁵ Извадката е посочена в т. 4.2. на Одитен обхват и подход, част Въведение

¹²⁶ Одитно доказателство № 4, Одитно доказателство № 5, Одитно доказателство № 6, Одитно доказателство № 7, Одитно доказателство № 8, Одитно доказателство № 9, Одитно доказателство № 10

¹²⁷ Одитно доказателство № 4, Одитно доказателство № 9, Одитно доказателство № 7 и Одитно доказателство № 6

¹²⁸ Одитно доказателство № 4, Одитно доказателство № 9, Одитно доказателство № 7, Одитно доказателство № 6 - МРРБ- дирекция „Търговски дружества и държавни предприятия“ и „Градско и регионално развитие“; МЗ –дирекция „ФСДУС“ във ВП и дирекция „ФБ“ – Устройствен правилник на МЗ; МОН-дирекция „Политика за стратегическо развитие“ (У Устройствен правилник П на МОН-ДВ, бр.ДВ, бр.70), ВП – „Формиране, анализ и оценка на политиката“

¹²⁹ Одитно доказателство № 4

¹³⁰ Одитно доказателство № 4 Със заповеди на председателя на ДАЕУ е възложено разработване на тригодишните бюджетни прогнози от Екип за управление на политиката

¹³¹ Одитно доказателство № 4, Одитно доказателство № 5, Одитно доказателство № 6, Одитно доказателство № 7, Одитно доказателство № 8, Одитно доказателство № 9, Одитно доказателство № 10

В МЗХГ е предвидено изразяване на становище от дирекция „Анализи и стратегическо планиране“ по отношение на съответствие на заложените стратегически и оперативни цели с националните стратегически документи, свързани със състоянието и развитието на земеделието. Вътрешни правила за организация на бюджетния процес на МОН предвиждат на база получените предложения от структурните звена, дирекция „Формиране, оценка и анализ на политиките“ да определя проект на визия за развитието на съответните политики и програми, но няма изискване за преглед и осигуряване на съответствие с др. стратегически документи. (ВП не са актуализирани. С Устройствен правилник на МОН – ДВ, бр.70 от 24.08.2018 г. –дирекция „Политика за стратегическо развитие“) За част от одитирания период в МТСП задължение за консолидиране на представената информация, наред с финансовата дирекция има и дирекция „Стратегическо планиране и демографска политика“. С новите вътрешни правила за организация на бюджетния процес на МТСП от м. август 2018 г. обобщаването и консолидирането е задължение само на финансовата дирекция. (ВП, утвърдени със Заповед № РД-01-424 от 18.05.2015 г., отм. Заповед № РД 01-686 от 30.08.2018 г.)

Предвидено е структурните звена в администрациите към ПРБ и ВРБ да предоставят информация за изготвяне на бюджетните документи (съставяне и отчитане), но в правилата не се конкретизират срокове за предоставянето ѝ.¹³²

Липсата на срокове за изготвянето и представянето на график/указания до второстепенните разпоредители с бюджет/структурни звена в първостепенните разпоредители с бюджет за разработване на средносрочната бюджетна прогноза и проекта на бюджет не гарантира своевременното уведомяване на участниците, запознаване с изискваната информация и осигуряване на достатъчно време за подготовка на документите.

1.1.5.3. Във вътрешните правила за организация на бюджетния процес на министерствата/ведомствата не са предвидени процедури за осигуряване на връзка и съответствие на целите по политики и програми при съставянето на БП и проекта на бюджет в програмен формат с приетите стратегически документи, по които държавните органи имат водеща роля. Във вътрешните документи не са предвидени ред и процедури за преглед, анализ и оценка на областите на политики и бюджетните програми, ред за изготвяне на предложения за промяна/отмяна или въвеждане на нови политики и програми по ЗПФ, ред за промяна на показатели за полза/ефект от провежданите политики и показатели за изпълнение на бюджетните програми.¹³³

1.1.5.4. Едно от изискванията в указанията на МФ е при прогнозирането да се представят всички източници за реализиране на политиката и програмата и програмния формат на бюджет да включва всички консолидираните разходи – не само по бюджета, но и по други сметки и сметка за средства от ЕС и други бюджети.¹³⁴

Във вътрешните правила на ПРБ от одитната извадка в процеса на съставяне на БП и проекта на бюджет в програмен формат не са предвидени процедури за обмяна на информация с други бюджетни организации, които имат отношение за реализирането на политиките и програмите по бюджета на ПРБ и секторните политики.

Неосигуряването на правила и процедури за събиране и представяне на информация от отговорните на изпълнение на политиката министерства/ведомства/агенции не създава условия за достоверност и обхватност на данните в бюджетните документи.

1.1.5.5. Съгласно ЗПФ¹³⁵, първостепенните разпоредители с бюджет следва да осъществяват контрол върху процесите по планиране, съставяне, изпълнение и отчитане на бюджетите на разпоредителите с бюджет от по-ниска степен. Не всички министерства/ведомства/агенции предвиждат във вътрешните си правила за организация на бюджетния процес ред и процедури за осъществяване на контрол върху изискваната информация от ВРБ и структурните звена (МЗ¹³⁶, МОН¹³⁷, МТСП¹³⁸). Във вътрешните правила на МРРБ¹³⁹ е предвидено финансовата дирекция, която обобщава информация да може да изисква нейното преработване и допълване, но няма ред и срок за проверка, и изискване за документиране на процеса. В правилата на МЗХГ е предвидено извършване на проверка за пълнота, достоверност и редовност на предоставената информация, резултатите от която може да не се документират. При установена необходимост от корекции, насоките за тяхното изпълнение могат да бъдат дадени писмено, устно или по електронна поща. При недокументирана проверка и устно дадени насоки за корекции липсва одитна следа за тяхното извършване.¹⁴⁰ *Липсата на ред и процедури за контрол на*

¹³² Одитно доказателство № 4, Одитно доказателство № 5, Одитно доказателство № 6, Одитно доказателство № 7, Одитно доказателство № 8, Одитно доказателство № 9, Одитно доказателство № 10

¹³³ Чл. 18, ал. 6 от ЗПФ

¹³⁴ Указания на МФ, БЮ 1 и БЮ 3 за 2016, раздел III.2., стр. 17-18; БЮ 1 и БЮ 4 за 2017, раздел III.2., стр. 18-19; БЮ 1 и БЮ 4 за 2018 г., раздел III.2, стр. 19-20

¹³⁵ чл. 11, ал. 13 от ЗПФ

¹³⁶ Одитно доказателство № 4, Одитно доказателство № 7,

¹³⁷ Одитно доказателство № 4, Одитно доказателство № 6,

¹³⁸ Одитно доказателство № 4, Одитно доказателство № 5,

¹³⁹ Одитно доказателство № 4, Одитно доказателство № 9,

¹⁴⁰ Одитно доказателство № 4, Одитно доказателство № 8,

информацията от второстепенните разпоредители с бюджет и структурните звена създава риск за пълнотата, точността и достоверността на информацията, включена в бюджетните документи.

1.1.5.6. С изменение на ЗПФ през 2017 г.¹⁴¹ е предвидена процедура за привеждане на програмните формати на бюджет с одобрените параметри на законопроекта на държавен бюджет и актуализираната бюджетна прогноза, приети с Решение на МС и е въведено изискване за публикуването им.¹⁴² Във вътрешните правила за организация на бюджетния процес на 5 от 6 министерства/ведомства/агенции от одитната извадка¹⁴³ не се предвижда публикуване¹⁴⁴ на проекта на програмен бюджет, с което не се осигуряват условия за публичност на проектите на бюджет в програмен формат.

Вътрешните правила за организация на бюджетния процес на първостепенните разпоредители с бюджет в одитната извадка не са достатъчно пълни и актуални. Част от правилата:

- не са приведени в съответствие с измененията на устройствените правилници, както и с измененията и допълненията на Закона за публичните финанси;

- не предвиждат процедури за контрол на представената информация от второстепенните разпоредители с бюджет и други структурни звена, а тези които включват процедури - не изискват тяхното документиране.

- не съдържат процедури за преглед, изменение и допълнение на елементите на бюджет в програмен формат и процедури за взаимодействието с други бюджетни организации, които допринасят за изпълнение на целите на областите на политики и бюджетни програми.

Регулирането на процеса по съставяне на бюджетната прогноза и проекта на бюджет на първостепенния разпоредител с бюджет с ежегодни указания и липсата на систематизирана, пълна и актуална методология за прилагането на програмното бюджетниране не осигурява устойчивост, стабилност и предвидимост, и затруднява прилагането на програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетниране.

Елиминирането на пропуски в нормативните и вътрешните актове, регламентиращи процеса за съставяне на бюджетните прогнози и проекти на бюджет на първостепенните разпоредители с бюджет в програмен формат, ще създадат условия за разработването на по-качествени, пълни и логично обосновани бюджетни документи.

1.2. Организация, комуникация и взаимодействие при съставяне и приемане бюджетните прогнози и бюджетите в програмен формат на първостепенните разпоредители с бюджет

1.2.1. Организация по съставяне и приемане на бюджетната прогноза и проектобюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет

1.2.1.1. Първостепенните разпоредители с бюджет разработват бюджетните си прогнози и проектите за бюджет в програмен формат при спазване на разходните тавани и/или размерите на бюджетните взаимоотношения, одобрени от МС с последната средносрочна бюджетна прогноза, правилата на бюджетната процедура и указанията на министъра на финансите.¹⁴⁵ Министърът на финансите съгласува с ПРБ разходните им тавани по средносрочната бюджетна прогноза, при липса на утвърдена методология за

¹⁴¹ ДВ, бр.91 от 2017 г.

¹⁴² Чл.79, ал.4-8 от ЗПФ

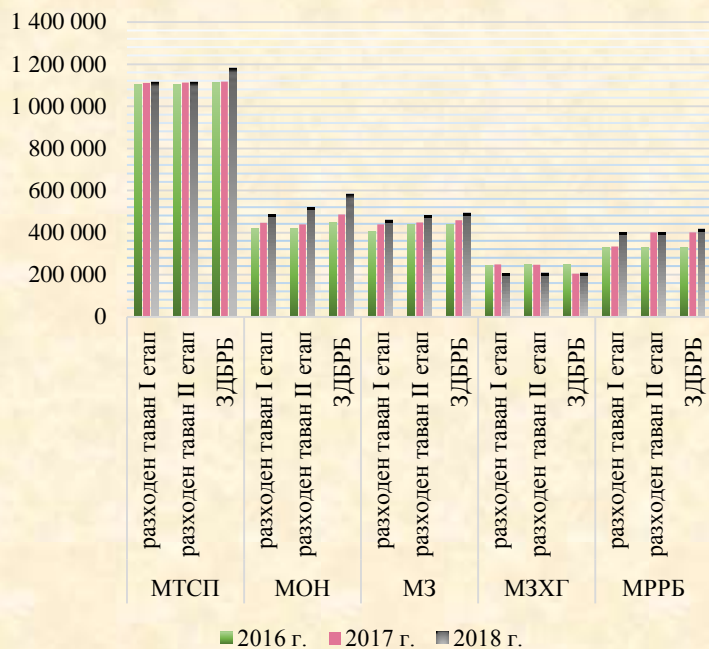
¹⁴³ Одитно доказателство № 4, Одитно доказателство № 5, Одитно доказателство № 7, Одитно доказателство № 8, Одитно доказателство № 9, Одитно доказателство № 10

¹⁴⁴ чл. 79, ал. 6 от ЗПФ

¹⁴⁵ Съгласно чл. 69, ал. 2 от ЗПФ

Диаграма № 1

Разходни тавани и утвърдени разходи със ЗДБРБ през 2016 -2018 г. (хил.лв.)



определяне на разходните тавани на различните ПРБ и процедури за тяхното съгласуване.¹⁴⁶

Разходните тавани се приемат с акт на Министерския съвет, а в хода на съгласувателната процедура по реда на Устройствения правилник на МС и неговата администрация, ПРБ отразяват бележките и предложенията си в становища към проекта на решение. Министерството на финансите се произнася с мотиви за приемане/отхвърляне на бележките и предложенията¹⁴⁷.

Новите инициативи и предложения, които генерират допълнителни разходи, дължащи се на промени в количествени и

качествени параметри на целите на политиките, следва да се вмести в рамките на одобрените тавани на разходите при съобразяване с одобрените размери на бюджетните взаимоотношения, като се осигурят за сметка на вътрешнокомпенсирани промени. За тях, както и за разходите извън параметрите на одобрените разходни тавани, следва да се представят *мотиви, придружени с разчети и източници за финансиране на допълнителните разходи.*¹⁴⁸

През периода 2016 – 2018 г. от ПРБ в одитната извадка са представяни предложения за нови инициативи, поради което разходните тавани одобрени от предходната година са завишени на втория етап на бюджетната процедура за всички министерства. На МЗ разходните тавани са завишавани за всяка от годините в периода; на МОН - за 2017 г. и 2018 г.; на МТСП - за 2016 г.; на МРРБ - за 2017 г. и на МЗХГ - за 2018 г.^{149, 150}

Промените са извършени в етапа на приемане на ЗДБРБ за съответната година, с който се утвърждават проектите на бюджет в програмен формат на ПРБ.¹⁵¹

Като добра практика се определят провежданите от МФ консултации с ПРБ по рамката на законопроекта за държавния бюджет преди междуведомственото му съгласуване.¹⁵² Провеждат се и неформални съгласувателни срещи в МФ, на които се представят разчети и се обосновават потребности.¹⁵³ Преобладаващата част от ПРБ в одитната извадка оценяват процеса на комуникация с МФ относно съгласуването на разходните тавани като достатъчен и няма необходимост от документизиране.¹⁵⁴

Липсата на одитна следа за осъществените консултации между първостепенните разпоредители с бюджет и Министерството на финансите преди междуведомственото съгласуване на разходните тавани в рамките на подготовката на средносрочната бюджетна прогноза не осигурява проследимост за осъществените диалози по разглеждане, коментизиране и съгласуване на разходни тавани и постигнатите

¹⁴⁶ Одитно доказателство № 11

¹⁴⁷ Одитно доказателство № 5, Одитно доказателство № 7, Одитно доказателство № 8, Одитно доказателство № 9, Одитно доказателство № 10

¹⁴⁸ БЮ 1 за 2016, за 2017 и за 2018

¹⁴⁹ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3 РМС за I-ви и II-ри етап на бюджетната процедура за 2016, за 2017 и за 2018 г.

¹⁵⁰ Приложение № 3 на одитния доклад БП и АБП за 2016, за 2017 и за 2018 г., утвърдени с РМС

¹⁵¹ Приложение № 3 на одитния доклад

¹⁵² Одитно доказателство № 8

¹⁵³ Одитно доказателство № 6, Одитно доказателство № 7, Одитно доказателство № 9

¹⁵⁴ Одитно доказателство № 6, Одитно доказателство № 7, Одитно доказателство № 8, Одитно доказателство № 9

на тях договорености, с което не е осигурена прозрачност на процесите по планиране на бюджетните прогнози от ПРБ и определяне на разходните им тавани от МФ.

По-широкото осъществяване на взаимодействие и координация с първостепенните разпоредители с бюджет, Фискалния съвет, Националното сдружение на общините и др. заинтересовани страни би оказало благоприятно влияние върху ефективността на действията на Министерството на финансите в процеса на съгласуване на тавани на разходите на първостепенните разпоредители с бюджет. Засилването на участието на всички заинтересовани страни при съставяне на бюджетните прогнози и проектобюджетите в програмен формат на първостепенните разпоредители с бюджет е от значение за изпълнение на хоризонталните и секторни политики с оглед оптимално разпределение на ресурсите и насочване на бюджетите към резултат.

1.2.1.2. Разработването на бюджетните прогнози и проекти на бюджет в програмен формат се определя със ЗПФ, РМС за бюджетната процедура и указанията на министъра на финансите, издавани на всеки един от етапите на бюджетната процедура.¹⁵⁵

На основание указанията на министъра на финансите за всяка бюджетна година през периода 2016 - 2018 г. бюджетните прогнози и проектите бюджет на ПРБ, прилагащи програмен формат на бюджет, следва да се разработват на базата на ЗДБРБ за предходната година, с изключение на 2018 г.; основните допускания, таваните на разходите/бюджетните взаимоотношения и други параметри, приети от МС с последната АСБП; одобрения размер на разходите за персонал от предходната година, без делегираните бюджети; препоръките на Съвета на ЕС относно НПП - последната актуализация и становището на Съвета относно Конвергентната програма на Република България.¹⁵⁶, ¹⁵⁷ При разработване на прогнозата на разходите МФ и бюджетните организации следва да отчетат въздействието на: уточнените натурални и стойностни показатели, като се изключат еднократните разходи, включени в бюджета на съответния ПРБ за предходната година; настъпилите до момента на съставянето на бюджетната прогноза промени в нормативната уредба, засягаща дейността на съответния ПРБ; новите и закриващите се структури и функции/дейности; други структурни промени, свързани с оптимизация на дейността и функциите.¹⁵⁸

Политиките на ПРБ следва да са в съответствие с програмата на правителството на Република България.¹⁵⁹

Първостепенните разпоредители с бюджет следва да разработват проектобюджетите си и актуализираните си бюджетни прогнози при запазване на допусканията за развитието на хоризонталните политики по отношение на политиката по доходите в бюджетната сфера за 2016 г. и 2017 г. като се запазва номиналният размер на разходите за персонал на нивото на утвърдените разходи за персонал, без делегираните бюджети.¹⁶⁰

При съставяне на бюджетните прогнози и проектите на бюджет, в т.ч. по области на политики/функционални области, съгласно указанията на МФ, разходите се планират на основата на бюджета от предходната година. В процеса на планиране в нормативната уредба и вътрешни актове не е заложено изискване за представяне от ПРБ на анализи за действителните потребности за реализиране на целите на политиките и бюджетните

¹⁵⁵ Чл. 69, ал. 2 от ЗПФ

¹⁵⁶ Указания на МФ за подготовка и представянето на бюджетните прогнози от ПРБ - БЮ № 1 от 11.02.2015 г. за 2016 г.; БЮ № 1 от 10.02.2016 г. за 2017; БЮ №1 от 08.02.2017 г. за 2018 г.

¹⁵⁷ Указания на МФ за подготовката и представянето на проект на бюджет: БЮ № 3 от 03.07.2015 г. за 2016 г.; БЮ № 4 от 08.07.2016 г. за 2017 г. и БЮ № 4 от 01.09.2017 г. за 2018 г.;

¹⁵⁸ БЮ 1 от 11.02.2015, БЮ 1 от 10.02.2016, БЮ 1 от 08.02.2018 г. Указания на МФ за подготовката и представянето на проект на бюджет: БЮ № 3 от 03.07.2015 г. за 2016 г.; БЮ № 4 от 08.07.2016 г. за 2017 г. и БЮ № 4 от 01.09.2017 г. за 2018 г.;

¹⁵⁹ Указания на МФ за подготовка и представянето на бюджетните прогнози от ПРБ - БЮ № 1 от 11.02.2015 г. за 2016 г.; БЮ № 1 от 10.02.2016 г. за 2017; БЮ №1 от 08.02.2017 г. за 2018 г.

¹⁶⁰ Указания на МФ за подготовката и представянето на проект на бюджет: БЮ № 3 от 03.07.2015 г. за 2016 г.; БЮ № 4 от 08.07.2016 г. за 2017 г. и БЮ № 4 от 01.09.2017 г. за 2018 г.; Указания на МФ за подготовка и представянето на бюджетните прогнози от ПРБ - БЮ № 1 от 11.02.2015 г. за 2016 г.; БЮ № 1 от 10.02.2016 г. за 2017; БЮ №1 от 08.02.2017 г. за 2018 г.

програми.¹⁶¹ При съставянето на БП и проект на бюджет на ПРБ не се отчитат в пълна степен постигнатите резултати за степента на изпълнение на целите, показателите полза/ефект от политиката и показателите за изпълнение на бюджетните програми от предходната година¹⁶², тъй като процесът по съставяне на бюджетните прогнози за тригодишен период започва преди да са изготвени отчетите за изпълнение на предходната година, което не позволява да се осъществи връзката разходи-ползи. Във вътрешните правила за организация на бюджетния процес на ПРБ от одитната извадка не са включени процедури за извършване на преглед на резултатите от извършените разходи, анализ на ползата/ефекта от изпълняваните политики и бюджетни програми и съставянето на тази база на БП и проекта на бюджет за следващия период.¹⁶³

Утвърденият подход за разработване на бюджетните прогнози и проекти на бюджет на ПРБ не гарантира ефективно разпределение на разходите по области на политики и бюджетни програми и обвързването им с постигнатите резултати от предходния период.

1.2.1.3. В процеса на съставяне на БП и проекта на бюджет участват структурните звена в министерствата/ведомствата и ВРБ, които представят различна финансова и нефинансова информация.^{164, 165} Събираната информация, необходима за изготвяне на БП и проект на бюджет, се представя в централното управление на министерствата/ведомствата/ агенциите за обобщаване и консолидиране, което е задължение основно на една дирекция - финансовата дирекция.^{166, 167}

За събиране и обобщаване на информацията, необходима за изготвяне на бюджетните документи, се използват макетите и приложенията в указанията на министъра на финансите за подготовка и представяне на средносрочната бюджетна прогноза и проекта на бюджет, съобразени с особеностите на съответните структурни звена. Изискването при съставяне на БП и проекта на бюджет е разходите да се класифицират както по икономически елементи и функционален признак, така и по политики/функционални области и бюджетни програми. Това налага събиране на значителна по обем информация и систематизирането ѝ в различен разрез.

При преглед на информацията, която се събира от различните структурни звена на министерствата/ведомствата/агенциите в одитната извадка се установиха различни практики. Част от тях събират финансова и нефинансова информация от всички звена, а от други са въведени определени изисквания за предоставяне на различен вид информация от различните структурни звена и ВРБ.¹⁶⁸

Таблица № 1

ПРБ	Звена/ органи, които предоставят финансова информация	Звена/ органи, които предоставят нефинансова информация	Коментари
МТСП	Структурните звена на МТСП, агенциите, административните структури и ВРБ към министъра на труда и социалната политика.	Структурните звена на МТСП, агенциите, административните структури и ВРБ към министъра на труда и социалната политика.	ВРБ изготвят проект на бюджет и го представят в ресорните им специализирани дирекции и дирекция „ Финанси и управление на собствеността“. Структурните звена на МТСП представят обобщени проекти и приложения в дирекция „Стратегическо планиране и демографска политика“ и дирекция „Финанси и управление на собствеността“. За събиране на информацията се използват формите и макетите в указанията на МФ.

¹⁶¹ Указания на МФ БЮ 1 за 2016, 2017 и 2018 г.

¹⁶² Указания на МФ БЮ 1 за 2016, 2017 и 2018 г.

¹⁶³ Одитно доказателство № 4

¹⁶⁴ Указания на МФ БЮ 1

¹⁶⁵ Одитно доказателство № 4

¹⁶⁶ БЮ № 1

¹⁶⁷ Одитно доказателство № 4

¹⁶⁸ Одитно доказателство № 4

МОН	Структурните звена на МОН, звената, агенциите и административните структури, ВРБ към министъра на образованието и науката.	Структурните звена на МОН, звената, агенциите и административните структури, ВРБ към министъра на образованието и науката.	<p>Не се събира информация от:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Регионалните управления на образованието</i> за периода 2017-2019 и 2018 – 2020. За одитирания период е изисквана информация и на етап съставяне на средносрочната бюджетна прогноза за периода 2016-2018; - <i>Училищата и центровете за ресурсно подпомагане на деца и ученици със специални образователни потребности, прилагащи делегиран бюджет;</i> - <i>Държавните висши училища и Българска академия на науките</i>, които са ВРБ към министъра на образованието и науката. На законово ниво е определена тяхната автономност, като техните бюджети не са част от държавния бюджет, респективно не се включват в утвърдените разходи по бюджета на Министерството на образованието и науката, а само в частта на бюджетните взаимоотношения, с размера на утвърдените със закона за държавния бюджет за съответната година трансфери от държавния бюджет; - <i>Второстепенните разпоредители, прилагащи делегиран бюджет</i> - средствата от държавния бюджет за тях се определят на база стандарти, допълващи стандарти и нормативи, приети с акт на Министерския съвет и натурални показатели по данни на управленската информационна система на МОН за предучилищното и училищно образование. <p>МОН организира и поддържа воденето на национални електронни информационни системи за предучилищното и училищното образование и за висшето образование. Данните от тези системи и електронните регистри се използват от МОН при изготвяне на нефинансова информация, показатели за изпълнение на бюджетните програми и на показатели за полза/ефект на различните етапи на бюджетния процес в програмен формат, без да е необходимо изискването на допълнителна информация, както от училищата, детските градини, центровете и ДВУ, ВРБ, така и от общинските, държавните и частни институции в системата на предучилищното и училищното образование, и от висшите военни училища и от частните висши училища.</p> <p>При изготвянето на програмния бюджет на МОН не се използва програмен продукт. Информацията се събира на предварително разработени макети за финансова и нефинансова информация, вкл. показатели за полза/ефект и показатели за изпълнение на съответната програма. За обобщаване на финансовата и нефинансовата информация се използват приложенията на Microsoft (Excel и Word).</p>
МЗ	Структурните звена на МЗ и ВРБ към министъра на здравеопазването.	Структурните звена на МЗ и ВРБ към министъра на здравеопазването.	С указанията се дават насоки, като база за определяне на разходите се определя предходната година. Информацията от ВРБ се представя в съответните специализирани дирекции, които извършват проверка в оперативен порядък. За разходи, извън параметрите на одобрените разходи от предходната година е необходимо да се представят мотиви за нормативни или структурни промени. За събирането и обработването не се използва информационен продукт, а приложенията на Microsoft (Excel и Word).
МЗХГ	Всички ВРБ. Финансова информация при съставянето на БП и проектобюджета се събира от структурните звена/дирекции в ЦА на МЗХГ по отношение на специфичните разходи. Разходите за персонал за ЦА на МЗХГ се изчисляват и разпределят по програми от дирекция ФУ на база на действащите към съответния период щатни разписания, а общите административни разходи (за отопление, водоснабдяване и т. н.) се включват в прогнозата по предложение от дирекция „Инвестиции и управление на собствеността“.	Структурни звена и ВРБ	Финансова информация по отношение необходимост от специфични разходи се събира от структурните звена/дирекции в Централната администрация (ЦА) на МЗХГ. Разходите за персонал за централната администрация на МЗХГ се изчисляват и разпределят по програми от дирекция „Финансово управление“ на база на действащите към съответния период щатни разписания, а общите административни разходи (за отопление, водоснабдяване и т. н.) се включват в прогнозата по предложение от дирекция „Инвестиции и управление на собствеността“.
МРРБ	Структурните звена на МРРБ и ВРБ към министъра на регионалното развитие и благоустройството.	Структурните звена на МРРБ и ВРБ към министъра на регионалното развитие и благоустройството.	За обмен на информация се използва електронна поща, деловодна система. За събиране и обработването ѝ се използват приложенията на Microsoft – Word, Excel. При увеличаване на обема от информация, която следва да се предоставя в етапите на бюджетната процедура, числеността на звеното, отговорно за проверката, консолидирането и представянето в МФ на документите към БП и проекта на бюджет остава непроменена.
ДАЕУ	ДАЕУ получава информация за всички разходи за електронното управление, без да я обобщава.	неприложимо	С Указания БЮ 4 от 01.09.2017 г. се въвежда Приложение 2 ж „Справка за разходите в областта на електронното управление и за използваните ИКТ за периода 2016 – 2020 г.“, съгласувана от Председателя на ДАЕУ. ¹⁶⁹

Източник: Информация от МТСП, МОН, МЗ, МЗХГ, МРРБ и ДАЕУ

В някои министерства/ведомства/агенции в одитната извадка от ресорните дирекции от специализираната администрация се извършва преглед на данните, получени от ВРБ, преди представянето им във финансовата дирекция за обобщаване (МТСП, МЗ)¹⁷⁰. Добра практика е нефинансовата информация по отношение на определяне на стратегически цели и показатели за полза/ефект по политиките да се съгласува със

¹⁶⁹ Одитно доказателство № 10

¹⁷⁰ Одитно доказателство № 5, Одитно доказателство № 8

специализираните дирекции, отговорни за определяне и провеждане на съответните политики преди предоставянето на информацията във финансова дирекция (МЗХГ, МТСП)¹⁷¹.

При извършеното проучване сред министерствата/ведомствата/агенциите се посочват трудности по отношение на това, че служителите от структурните звена, които предоставят данни по повод изготвянето на бюджетните документи (предимно от специализираната администрация) нямат

необходимите познания относно правилата за съставяне, изпълнение и отчитане на програмен бюджет. Липсва и разбиране, че качеството на представяната информация има значение за обобщаване и разработване на програмния бюджет и обосновката на разходите по различните области на политики и бюджетни програми (МП, МЗ).¹⁷³ Част от министерствата посочват като проблем необходимостта от обучение на служителите от специализираната администрация, които участват при планиране на бюджета, включително поради текучество на персонала (МЗХГ, МИ).¹⁷⁴

Споделените от министерствата/ведомствата/агенциите затруднения във връзка с административния капацитет се отразяват негативно на качеството на програмното бюджетиране в съответните ведомства и създават риск за ефективното разпределение на средствата по политики и бюджетни програми.

1.2.1.4. През одитирания период броят на приложенията, които следва да се изготвят и представят от ПРБ през двата етапа от бюджетната процедура непрекъснато нараства. Всяка следваща година през периода 2015 - 2018 г. приложенията, които следва да се изготвят нарастват от 22 (за бюджет 2016 г.)¹⁷⁵ на 38 бр. (за бюджет 2019 г.)¹⁷⁶. Същевременно, сроковете за изготвяне на прогнозата и проектобюджета намаляват и съвпадат с периодите за изготвянето на други бюджетни документи.

Case Study 1¹⁷²

Основните проблеми в етапа на съставянето на бюджета на МОН са свързани с големия обхват на политиките, ангажираността на много бюджетни организации на централно и местно ниво за тяхното изпълнение, както и участието на т.нар. „автономни” организации и техните бюджети. Необходим е съществен ресурс и капацитет за осъществяване на взаимодействие и контрол. Второстепенните разпоредители с бюджет към министъра на образованието и науката са многобройни, като за одитирания период броят на училищата и центровете за ресурсно подпомагане, прилагачи делегиран бюджет, е 339 - за 2016 г.; 318 - за 2017 г.; 311 - за 2018 г. Държавните висши училища, ВРБ към министъра на образованието и науката са 33. Събирането и обобщаването на такъв обем нефинансова информация (макар и в структуриран вид), както и на финансова информация в различни разрези, дори и при използването на информационни технологии изисква значителен брой служители.

Таблица № 2

Бюджетна година	Указание на МФ	Срок до	Работни дни	Срокове за съставяне на други бюджетни документи
2016 г.	БЮ № 1 от 11.02.2015 г. за подготовка и представяне на бюджетна прогноза 2016 - 2018 г.	04.03.2015	12	<ul style="list-style-type: none"> годишно счетоводно приключване и Годишен отчет за касовото изпълнение на бюджета, като част от Годишния финансов отчет за 2014 г. - ДДС № 14 от 12.12.2014 г. - до 16.02.2015 г. до 23.02.2015 г.; тримесечна информация по политики и бюджетни програми за IV тримесечие на 2014 г. - в срокове за представяне на годишен отчет за касовото изпълнение на бюджета за 2014 г.; подробен годишен отчет по политики и програми за 2014 г. - в срок не по-късно от 1 месец след срока за представяне на окончателните отчети за касово изпълнение на бюджета за съответния период - до 16 -17.03.2015 г.; месечни отчети за касовото изпълнение на бюджета за м. 02 на 2015 г. – до 10.03.2015 г

¹⁷¹ Одитно доказателство № 5, Одитно доказателство № 8

¹⁷² Одитно доказателство № 6

¹⁷³ Одитно доказателство № 4

¹⁷⁴ Одитно доказателство № 4

¹⁷⁵ БЮ № 1 от 2015 г.

¹⁷⁶ БЮ № 4/23.08.2018 г.

	БЮ № 3 от 03.07.2015 за подготовка и представяне на проектобюджет 2016 г. и АБП 2016 - 2018 г.	01.09.2015	40	<ul style="list-style-type: none"> • отчета за касовото изпълнение на бюджета за II тримесечие на 2015 г. - ДДС № 6 от 29.06.2015 г. - срок до 24.07 - 27.07.2015 г.; • тримесечна информация по политики и бюджетни програми за II тримесечие на 2015 г. - в срока за представяне на отчета за касовото изпълнение на бюджета за II тримесечие на 2015 г.; • подробен полугодишен отчет по политики и бюджетни програми за 2015 г. в срок не по-късно от 1 месец след срока за представяне на окончателните отчети за касово изпълнение на бюджета за съответния период - до 24.08 - 27.08.2015 г.; • месечни отчети за касовото изпълнение на бюджета за м. 07; м. 08; м. 09 – до 10 число на месеца следващ отчетния за 2015 г.
2017 г.	БЮ № 1 от 10.02.2016 за подготовка и представяне на бюджетна прогноза 2017 - 2019 г.	02.03.2016	14	<ul style="list-style-type: none"> • годишно счетоводно приключване и представяне на Годишен отчет за касовото изпълнение на бюджета, като част от Годишния финансов отчет за 2015 г. - ДДС № 14 от 21.12.2015 г. - срок до 16 - 23.02.2016 г.; • тримесечна информация за IV тримесечие на 2015 г. - в срока за представяне на годишен отчет за касовото изпълнение на бюджета за 2015 г.; • подробен годишен отчет по политики и програми за 2015 г. - в срок не по-късно от 1 месец след срока за представяне на окончателните отчети за касово изпълнение на бюджета за съответния период – до 16 -23.03.2016 г. • месечен отчет за касовото изпълнение на бюджета за м. 02.2016 г. - до 10.03.2016 г.
	БЮ № 4 от 08.07.2016 за подготовка и представяне на проектобюджет 2017 г. и АБП 2017 - 2019 г.	02.09.2016	40	<ul style="list-style-type: none"> • отчет за касовото изпълнение на бюджета за II тримесечие на 2016 г. – ДДС № 4 от 30.06.2016 г. - срок до 21.07 - 28.07.2016 г.; • тримесечна информация по политики и бюджетни програми за II-тримесечие - в срока за представяне на отчета за касовото изпълнение на бюджета за II тримесечие на 2016 г.; • подробен полугодишен отчет по политики и бюджетни програми – в срок не по-късно от 1 месец след срока за представяне на окончателните отчети за касово изпълнение на бюджета за съответния период до 21.08 -28.08.2016 г.; • отчет за касовото изпълнение на бюджета за м. 09.2016 г. - до 10.09.2016 г.
2018 г.	БЮ № 1 от 08.02.2017 г. за подготовка и представяне на бюджетна прогноза 2018 - 2020 г.	02.03.2017	15	<ul style="list-style-type: none"> • годишно счетоводно приключване и представяне на Годишен отчет за касовото изпълнение на бюджета, като част от Годишния финансов отчет за 2016 г.- ДДС № 09 от 23.12.2016 г. - срок до 15.02 - 22.02.2017 г.; • тримесечна информация по политики и бюджетни програми за IV тримесечие на 2016 г. - в срока за представяне на годишен отчет за касовото изпълнение на бюджета за 2016 г.; • подробен годишен отчет по политики и програми за 2016 г. - в срок не по-късно от 1 месец след срока за представяне на окончателните отчети за касово изпълнение на бюджета за съответния период до 16 -17.03.2017 г.; • месечен отчет за касовото изпълнение на бюджета за м. 03.2017 г. - до 10.03.2017 г.
	БЮ № 4 от 01.09.2017 г. за подготовка и представяне на проектобюджет 2018 г. и АБП 2017 - 2019 г.	15.09.2017	8	<ul style="list-style-type: none"> • отчет за касовото изпълнение на бюджета за II тримесечие на 2016 г. – ДДС № 4 от 30.06.2016 г. - срок до 21.07 - 28.07.2016 г.; • тримесечна информация по политики и бюджетни програми за II-тримесечие - в срока за представяне на отчета за касовото изпълнение на бюджета за II тримесечие на 2016 г.; • подробен полугодишен отчет по политики и бюджетни програми - в срок не по-късно от 1 месец след срока за представяне на окончателните отчети за касово изпълнение на бюджета за съответния период до 21.08 -28.08.2016 г.; • месечен отчет за касовото изпълнение на бюджет за м.09 - до 10.09.2017 г.
<i>Източник: БЮ 1 и БЮ 3 за 2016, БЮ 1 и БЮ 4 за 2017 г. и 2018 г., ДДС № 14 от 2014 г. и 2015 г., ДДС № 4 от 2016 г., ДДС № 6 от 2015 г., ДДС № 9 от 2016 г.</i>				

В процеса на съставяне на БП и проекта на бюджет в програмен формат министерствата/ведомствата/агенциите не използват унифициран софтуерен продукт, нямат национална информационна система нито могат да ползват създадената информационна система за отчитане на касовото изпълнение на бюджета. За събирането и обработването на информацията от структурните звена и ВРБ в системата на ПРБ се използват деловодните системи, електронната поща и приложенията на Microsoft – Word и Excel¹⁷⁷.

Събирането и обработването на значителен обем информация, в кратки срокове и от многобройни структурни звена в системата и извън системата на ПРБ при липсата на подходящи информационни системи, създава риск за ненавременното предоставяне на надеждна информация за разработване на бюджетните документи.

¹⁷⁷ Одитно доказателство № 6; Одитно доказателство № 8, Одитно доказателство № 9

Създаването на информационна система на национално ниво за събиране и обобщаване на данните за нуждите на програмното бюджетиране, която да бъде съобразена с указанията на Министерството на финансите и чрез която да се обвърже информацията от макетите за касово изпълнение на бюджета (по дейности) и отчета по области на политики и бюджетни програми, ще намали натовареността върху финансовите дирекции в министерствата/ведомствата/агенциите и ще осигури по-добра организация на отчетността на ресурсите на национално ниво.

1.2.2. Анализ на потребности от финансов ресурс и механизъм за приоритизиране на разходи

1.2.2.1. Определените разходни тавани на ПРБ предполагат извършването на подробен анализ на необходимия финансов ресурс за изпълнение на целите на областите на политики/функционални области и бюджетните програми и въвеждане на механизми за приоритизиране на дейностите. Планирането на разходите по области на политики и бюджетни програми не осигурява удовлетворяване на всички потребности от ресурси на ПРБ за изпълнение на целите на политиките и бюджетните програми¹⁷⁸, тъй като процесът по съставяне на бюджетните прогнози за тригодишен период започва преди да са изготвени отчетите за изпълнение за предходната година¹⁷⁹,¹⁸⁰ и ясен механизъм за адекватно приоритизиране на разходите в рамките на заложените ограничения на финансовия ресурс чрез одобрените от МС разходни тавани. Министерството на финансите следи за спазване и осигуряване на съответствие с фискалните правила по ЗПФ на национално ниво от гледна точка на въздействието върху държавния бюджет/разчетите по Консолидираната фискална политика (КФП).¹⁸¹

От Министерството на финансите не са давани конкретни предложения/насоки за подпомагане на ПРБ за по-адекватно приоритизиране на разходите при изпълнение на политики и бюджетни програми. В тази връзка добри практики и насоки са посочени в Наръчника за преглед на публичните разходи на Световна банка¹⁸², където от някои държави са определяни на национално ниво механизми за приоритизиране на разходите.

Приоритизирането на разходите в областите на политики и бюджетните програми в условията на недостатъчен финансов ресурс е сериозно предизвикателство пред първостепенните разпоредители с бюджет. Липсата на методически указания и насоки от Министерството на финансите в тази област не подпомага ефективното управление на риска за спазване на принципите за добро финансово управление.

1.2.2.2. Първостепенният разпоредител с бюджет, в чиято компетентност и отговорност е провеждането и изпълнението на определени политики, е и съответният отговорен за приоритизиране на разходите по начин, осигуряващ финансиране на бюджетните програми за постигане на определените цели в дадена област на политика.¹⁸³

При съставяне на БП и проект на бюджет в условията на спазване на разходни тавани, ПРБ в одитната извадка посочват, че приоритизират разходите си съобразно приоритетите в програмата на правителството.¹⁸⁴ Реферирането към приоритетите и мерките на правителствената програма е необходимо условие при планиране на БП на ПРБ, съгласно указанията на МФ, 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.¹⁸⁵ Конкретните срокове и

¹⁷⁸ Одитно доказателство № 5, Одитно доказателство № 6, Одитно доказателство № 7, Одитно доказателство № 8, Одитно доказателство № 9, Одитно доказателство № 10

¹⁷⁹ Указания на МФ и графици за изпълнение на бюджетната процедура - срокове

¹⁸⁰ Одитно доказателство № 2, Одитно доказателство № 3

¹⁸¹ Одитно доказателство № 1

¹⁸² <http://documents.worldbank.org/curated/en/304191532522931421/pdf/128662-MAN-PUBLIC-BULGARIAN-P161180-BG-Speding-review-manual.pdf>

¹⁸³ Одитно доказателство № 1

¹⁸⁴ Одитно доказателство № 5, Одитно доказателство № 6 Одитно доказателство № 9, Одитно доказателство № 10 Одитно доказателство № 4

¹⁸⁵ Програма за управление на правителството на РБ за 2017 – 2021, <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1240>

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 рамките на ограничен финансов ресурс е необходимо да се определят критерии за оценяване и преимуществено включване на мерки/дейности/разходи при планирането на БП и проекта на бюджет, за да се осигури яснота относно приоритизирането им. Във вътрешните правила на министерствата/ведомствата/агенциите от одитната извадка 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 средносрочната бюджетна прогноза и необходимостта от икономии или приоритизиране на разходите за постигане целите на политиката.^{186 187}

Липсата на утвърдени/ясно определени критерии и механизъм за приоритизиране на разходите не осигуряват 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 първостепенните разпоредители с бюджет.

1.2.2.3. От включените в одитната извадка министерства/ведомства/агенции не са извършвани задълбочени анализи за резултатите от изпълнение на бюджетните програми, включително чрез отчетите за изпълнение на бюджетите в програмен формат по области на политики и бюджетни програми с цел определяне на подход и критерии за приоритизиране и оптимизиране на разходите за изпълнението на бюджетните програми.¹⁸⁸ Извършвани са частични анализи на отделни мерки и дейности по някои бюджетни програми най-често с цел обосноваване на допълнителни разходи. Една от причините е, че за част от министерствата всички бюджетни програми са съществени и в хода на бюджетната процедура се извършват анализи за обосноваване на разходите по бюджетните програми при разработване на БП и проекта на бюджет в програмен формат.¹⁸⁹

а) При съставяне на средносрочната бюджетна прогноза и проект на бюджет на **Министерството на образованието и науката** приоритетно се осигуряват разходи за възнаграждения и издръжка, след което по възможност и за капиталови разходи.¹⁹⁰ Сложната система на МОН и проблемите по прилагането на процедурите по възлагане на обществени поръчки затрудняват процеса на дългосрочно прогнозиране на средствата за капиталови разходи. Най-значителен е недостигът на финансов ресурс за капиталови разходи за предучилищното и училищното образование.¹⁹¹ Не всички финансови ресурси за изпълнение на политиките и програмите на МОН се планират по бюджета на МОН. Част от разходите се планират по централния бюджет - за транспорт на ученици, за стипендии на деца с изяви дарби, за наука, за стипендии на докторанти, национални научни програми, Национална стратегия за научните изследвания в Република България.¹⁹² Независимо че няма утвърден вътрешен документ за определяне на критерии за разпределение на разходите по области на политики и бюджетни програми, на всеки етап от бюджетната прогноза се извършва анализ и оценка на натуралните и стойностни показатели, формиращи средствата за текуща издръжка на разпоредителите с бюджет, както и на средствата, включени в бюджета на МОН за изпълнение на делегираните дейности.¹⁹³ Във връзка с провежданите от министерството политики през одитирания период са извършени различни анализи от външни изпълнители, използвани за

¹⁸⁶ Одитно доказателство № 4, Одитно доказателство № 5, Одитно доказателство № 6, Одитно доказателство № 7, Одитно доказателство № 8, Одитно доказателство № 9, Одитно доказателство № 10

¹⁸⁷ Одитно доказателство № 5, Одитно доказателство № 6, Одитно доказателство № 7, Одитно доказателство № 8, Одитно доказателство № 9, Одитно доказателство № 10

¹⁸⁸ Одитно доказателство № 5, Одитно доказателство № 6, Одитно доказателство № 7, Одитно доказателство № 8, Одитно доказателство № 9, Одитно доказателство № 10

¹⁸⁹ Одитно доказателство № 5

¹⁹⁰ Одитно доказателство № 6

¹⁹¹ Одитно доказателство № 6

¹⁹² Одитно доказателство № 6

¹⁹³ Одитно доказателство № 6

актуализиране и разработване на нови мерки, насочени към изпълнение на целите в областта на образованието и науката.^{194, 195, 196}

б) В Министерството на здравеопазването е утвърдена практика специализираните дирекции, отговорни за изпълнение на политиките, да извършват анализ на потребностите, да изготвят прогнози и планират необходимите средства за изпълнение на политиките и бюджетните програми при съпоставяне с действащите стратегическите документи и определения финансов ресурс. Този процес не се документира, с което не се осигурява прозрачност и проследимост. В рамките на отделни дирекции са налице трудности за извършване на задълбочен анализ на разходите, поради липса на време.¹⁹⁷ Във вътрешните правила на МЗ са включени критерии за приоритизиране, които следва да се прилагат от ЦА и ВРБ. Критериите са за разпределение на бюджета между видовете структури, отговорни за изпълнението на бюджетните програми, а не за приоритизиране на видовете разходи предвидени по тези програми.¹⁹⁸ От Програмния съвет на МЗ не е извършван преглед на разходи по бюджетни програми и не са вземани решения за преразпределение на разходи от една бюджетна програма в друга или в рамките на отделните програми поради кратките срокове за процесите в хода на бюджетната процедура.¹⁹⁹ При планирането и разпределението на администрирани разходи в БП и проекта на бюджет на МЗ по политики и програми се залагат средства за изпълнение на национални програми и се използва Методика за субсидиране на лечебните заведения.²⁰⁰

в) За периода 2016 – 2018 г. в Министерството на земеделието, храните и горите не са извършвани цялостни анализи от външни или вътрешни експерти на ресурсите, необходими за удовлетворяване на потребностите при извършване на дейностите по политики и програми в системата на министерството.²⁰¹ При необходимост е възлагано извършване на оценки на външни лица за прогнозиране стойността на предмета на провежданите обществени поръчки. За обосноваване на разходи в етапа на съставяне на БП и проекта на бюджет са извършвани анализи от служители за потребностите за бюджетна програма „Хидромелиорации“, във връзка с направени предписания за възстановяване на хидромелиоративната инфраструктура или нейното разрушаване, вследствие неблагоприятни климатични условия.²⁰² На всеки етап от бюджетната процедура всяко структурно звено/ВРБ извършва анализ на потребностите си от финансов ресурс за съответния период и представя разходни заявки, придружени с обяснителни записки, в които се представят новите инициативи и предложения, генериращи допълнителни разходи и съответните мотиви за включването им в БП или проектобюджета.²⁰³ Разпределението на инвестиционните разходи се извършва от министъра на земеделието, храните и горите, като в оперативен порядък се определят приоритетите. Поради недостиг на финансов ресурс министерството заявява, че не е възможно да се провежда дългосрочна инвестиционна политика.²⁰⁴ В условията на ограничен финансов ресурс и одобрени разходни тавани, са реструктурирани разпоредители с бюджет, с оглед оптимизиране на дейности, разходи и модели на

¹⁹⁴ Извършени са анализи и оценки на значението на професионалното образование за прехода към пазара на труда; на професионалните и социално демографските характеристики на педагогическите специалисти; на резултатите от приобщаващото образование; относно комерсиализацията и потенциала за трансфер на технологии в инфраструктурните обекти, включени в Националната пътна карта за научно-изследователска инфраструктура; изследване на нагласите на родителите по отношение на промяна в структурата на учебната година и ваканциите

¹⁹⁵ Одитно доказателство № 6

¹⁹⁶ Одитно доказателство № 6

¹⁹⁷ Одитно доказателство № 7

¹⁹⁸ Одитно доказателство № 4

¹⁹⁹ Одитно доказателство № 7

²⁰⁰ Одитно доказателство № 7 Средствата, с които се субсидират държавните и общински лечебни заведения за болнична помощ за дейности, които съгласно действащи закони са определени като държавна отговорност, както и други дейности, извършвани в болниците, които не са обхванати като финансиране от НЗОК, в т.ч.: размера на средствата, отчетени за лечебните заведения за болнична помощ по утвърдената Методика за субсидиране на лечебните заведения се отчитат по бюджета на МЗ като администрирани разходи.

²⁰¹ Одитно доказателство № 8

²⁰² Одитно доказателство № 8

²⁰³ Одитно доказателство № 8

²⁰⁴ Одитно доказателство № 8

финансиране.²⁰⁵ Част от разходите, утвърдени по бюджета на МЗХГ със ЗДБРБ, не се разпределят по структурни звена и ВРБ, тъй като се заделя оперативен резерв²⁰⁶ за извършване на дейности за аварийни и кризисни ситуации и/или за дейности с превантивен характер, за които не е планиран достатъчен ресурс поради ограниченията в разходните тавани.²⁰⁷

г) От **Министерството на регионалното развитие и благоустройството** не са извършвани конкретни анализи за ефективност на програмите с цел определяне на подходите за приоритизиране на разходите. Една от причините е липсата на технологично време поради съставяне на различни бюджетни документи по едно и също време от едни и същи служители на МРРБ.²⁰⁸ Възприет е подход на приоритизиране на обекти, включени в Инвестиционната програма на министерството по критерии, определени с вътрешните правила за бюджетния процес. Приоритизирането се извършва съобразно приетите стратегически документи и наличието на вече сключени договори (преходни обекти/задачи).²⁰⁹ За част от дейностите, изпълнявани от ВРБ в структурата на министерството, за приоритизиране на обекти се прилагат специфични критерии, заложи в методики (например, в областта на водоснабдяването и канализацията; геозащитните дейности, приоритизиране на благоустройствени обекти, предложени от общинските администрации и други).²¹⁰ Във вътрешните правила за бюджетния процес на МРРБ няма препратка към тези специфични критерии, определени с методики.²¹¹

д) При разработване на проекта на бюджет на **Държавната агенция „Електронно управление“** относно изпълнението на целите на политиките и бюджетните програми за обосноваване на БП и проекта на бюджет, анализите на потребности от финансов ресурс се извършват въз основа на заповед на председателя за определяне на екипа за управление на програмата. Този екип анализира и приоритизира заявените потребности на дирекциите, в резултат на което се подготвя и утвърждава оперативен план.²¹²

Извършването на задълбочени анализи за потребностите от ресурси, приоритизиране на разходите, както и планиране при отчитане на постигнати резултат/ефекти от предходен период е осъзната необходимост от първостепенните разпоредители с бюджет, но практически трудно осъществима поради недостатъчни времеви и човешки ресурси. При липсата на утвърдени подход и критерии за приоритизиране на разходите във вътрешните правила за бюджетния процес на първостепенните разпоредители, както и на дадени от Министерството на финансите насоки, не се гарантира оптимално разпределение на средствата от гледна точка на потребностите на обществото.

1.2.2.4. В хода на бюджетната процедура при съставяне и представяне на БП и проектобюджета, всички ПРБ от одитната извадка уведомяват МФ за потребности от финансиране в размер, надхвърлящ определените разходни тавани, които да бъдат взети предвид при определяне на разходните тавани. Прегледът на представените в МФ документи за БП и проекти на бюджет на ПРБ от одитната извадка²¹³, показва:

- В докладите/обяснителните записки към БП/ проектите на бюджет на ПРБ в текстови вид са посочвани идентифицирани съществени потребности за периода и по видове разходи. Информацията в тях е недостатъчно обоснована и проследима (МЗХГ, МОН)²¹⁴;

²⁰⁵ Одитно доказателство № 8

²⁰⁶ Одитно доказателство № 8

²⁰⁷ Одитно доказателство № 8

²⁰⁸ Одитно доказателство № 9

²⁰⁹ Одитно доказателство № 9, т.4.3

²¹⁰ Одитно доказателство № 9, т.8

²¹¹ Одитно доказателство № 4 и Одитно доказателство № 9

²¹² Одитно доказателство № 10, т 7

²¹³ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

²¹⁴ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

- Заявените потребности не са подкрепени с ясни разчети (МЗХГ)²¹⁵, включително показатели полза/ефект и показатели за изпълнение и не се реферира към съответната бюджетна програма, по която ще се разходват средствата (МРРБ, МЗ)²¹⁶;

- При изпълнение на мерки от национални програми липсва проследимост на информацията за общия размер на разходите за изпълнение на мярката по източници на финансиране (МРРБ, МЗ)²¹⁷; не се представя информация от предходни години за разходи, които се съфинансират с европейски средства, така че да се осигури увереност, че заявените потребности са съществени и необходими.

Основен мотив за неприемане от МФ на предложените от ПРБ увеличения на разходните тавани са фискалните правила, заложен в ЗПФ и ограниченията на общия размер на публичните разходи в съответствие с актуализираната макроикономическа прогноза, основните допускания и заложените фискални цели в СБП.²¹⁸ Удовлетворяването на исканията за увеличение на разходните тавани на даден ПРБ при спазване на фискалните правила и ограничения по ЗПФ, съобразно макроикономическата прогноза, основните допускания и заложените фискални цели в СБП означава преразглеждане на бюджетите на останалите ПРБ.

Във вътрешните правила на ПРБ не са включени конкретни процедури за преглед на разходи в области на политики, в рамките на които се изпълняват ангажименти, които произтичат от европейското законодателство, за които недостигът на средства е от особено значение.²¹⁹

С изготвянето на мотивирани разчети за средствата, надхвърлящи определените разходни тавани на ПРБ, се идентифицират потребностите, за които следва да се предложат мерки за икономии и/или преразпределение на разходите, като е необходимо обвързване на допълнителните разходи с показателите полза/ефект от политиките и показателите за изпълнение на бюджетните програми.

Необвързването на допълнително необходимите разходи с показателите полза/ефект от политиките и показатели за изпълнение на програмите, не позволява да се определи доколко предложените увеличения на разходите по бюджета ще допринесат за по-добри резултати и постигането на целите на политиките и бюджетните програми.

1.2.2.5. За периода 2016 - 2018 г. се наблюдава ясно изразена тенденция за увеличаване на разходните тавани по ПРБ в рамките на бюджетната процедура и абсолютният размер на утвърдените от МФ разходи по бюджетите на ПРБ в рамките на процедурата по приемане на ЗДБРБ за съответната година.²²⁰

1.2.2.5.1. Министерство на труда и социалната политика

а) Относителният дял на утвърдените, със ЗДБРБ за периода 2016 – 2018 г., разходи за политики и бюджетни програми на МТСП е средно 10,5 на сто от общия размер на разходите по държавния бюджет на Република България. Независимо, че като абсолютен размер разходите по бюджета на МТСП растат, относителният им дял в общите разходи на държавния бюджет на Република България намалява от 10,14 на сто през 2016 г. до 9,93 на сто през 2018 г.²²¹

б) При разработен проект на бюджет в рамките на одобрения разходен таван, средно за периода, МТСП заявява допълнително необходими средства в размер на 8,58 на сто от разходните тавани. Най-голям недостиг на средства е заявен през 2017 г.

ПОКАЗАТЕЛИ	2016	2017	2018
-------------------	-------------	-------------	-------------

²¹⁵ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

²¹⁶ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

²¹⁷ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

²¹⁸ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

²¹⁹ Одитно доказателство № 4, Одитно доказателство № 5, Одитно доказателство № 6, Одитно доказателство № 7, Одитно доказателство № 8, Одитно доказателство № 9, Одитно доказателство № 10

²²⁰ Одитни доказателства № 2, № 3, № 4, № 5, № 6, №7, № 8, № 9 и № 10

²²¹ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

МТСП			
Разходен таван - I етап	1 102 381	1 111 529	1 118 143
Разходен таван - II етап	1 102 381	1 112 329	1 118 652
Проект на бюджет на ПРБ-II етап	1 102 381	1 112 329	1 118 652
Допълнително необходими	55 720	141 240	89 300
Общо заявени потребности	1 158 101	1 253 569	1 207 959
ЗДБРБ	1 109 915	1 117 529	1 183 452
Общо разходи по ЗДБРБ	10 946 209	11 092 124	11 923 292
Отн. дял на разходите по бюджета на МТСП спрямо общите разходи по ДБ (%)	10,14%	10,07%	9,93%
Отн. дял на допълн. необх. средства спрямо разходния таван/проект на бюджет (%)	5,05%	12,70%	7,98%
Отн. дял на утвърдени средства спрямо общо заявените потребности (%)	95,84%	89,15%	97,97%
Източник: АСБП 2016, 2017, 2018; ЗДБРБ 2016, 2017, 2018; информация от Министерство на финансите и справки на МТСП			

За всяка година през периода 2016 – 2018 г., на II-ри етап на бюджетната процедура, необходимостта от допълнителни средства по бюджета на МТСП е в размер над 55 млн. лв.²²²

Допълнително необходимите разходи са в областта на политиката по заетостта, в областта на политиката за хора с увреждания и в областта на политиката за социалното включване. В доклад към проекта на бюджет е представяна обосновка за допълнително необходимите разходи по политики и бюджетни програми. Разходите по бюджета на МТСП, утвърдени със ЗДБРБ, удовлетворяват около 90 на сто от заявените потребности.²²³

За **2017 г.** необходимите допълнителни разходи са 12,70 на сто от общите прогнозиран разходи по бюджета

на МТСП^{224, 225}. Увеличението на необходимите допълнителни средства е обвързано с изпълнение на Препоръка на Съвета през 2015 г. за интегриране на дългосрочно безработните лица на пазара на труда, тъй като не е предвидено допълнително финансиране от страна на ЕС.

За **2018 г.** необходимите допълнителни средства са 8 на сто спрямо прогнозираните средства по проектобюджета на МТСП и намаляват с 63,2 на сто спрямо същите за 2017 г.²²⁶ Налице отново е недостиг на средства в областите на политики по заетост, за хората с увреждания и за социалното включване (бюджетни програми „Осигуряване на заетост и повишаване на качеството на работната сила на безработни и заетите лица“, „Интеграция на хората с увреждания“ и „Социално включване на други рискови групи от населението“).^{227, 228} Динамиката в условията и изискванията относно изпълнението на някои мерки и дейности по политиките и програмите на МТСП не позволяват прецизното прогнозиране на разходите на първи етап от БП с оглед измененията, които настъпват най-често в началото на всяка година по отношение на промените в размера на минималната работна заплата, а планирането се извършва на база на разчети от предходната година. Част от допълнително идентифицираните разходи са обвързани с увеличаване на броя на заетите лица, които да бъдат обхванати в политики по мерки за заетост и обучения и/или размера на помощите и обезщетения, обвързани с размера на минималната работна заплата.²²⁹

в) За всяка година през периода 2016 – 2018 г. към проектобюджетите на МТСП е заявяван и недостиг на средства за персонал (около 15 000 хил. лв. годишно) и издръжка (около 5 000 хил. лв. годишно), а за 2016 г. и за 2017 г. – и на капиталови разходи (4 000 хил. лв. годишно). Разходите за персонал и издръжка са обосновавани с необходимостта от увеличаване на средствата за възнаграждения, както и за мерки и дейности по подготовката и провеждането на председателството на България на Съвета на ЕС (в т.ч. за заседания на съвети и работни групи на Европейския съюз по заетост,

²²² Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

²²³ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

²²⁴ Приложение № 2

²²⁵ Одитно доказателство № 2

²²⁶ Одитно доказателство № 2

²²⁷ Одитно доказателство № 2

²²⁸ Приложение № 1 към РДИ 43

²²⁹ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси и др., анализи и оценки на предложения, командировки на експерти), а капиталовите разходи – за неотложно извършване на основни ремонти в голяма част от структурите на МТСП²³⁰, където служителите работят в условията на физически и морално остаряла материална и техническа база.

1.2.2.5.2. Министерство на образованието и науката

а) Относителният дял на утвърдените, със ЗДБРБ за периода 2016 – 2018 г., разходи за политики и бюджетни програми на МОН спрямо общия размер на разходите по

ПОКАЗАТЕЛИ МОН	2016	2017	2018
Разходен таван -I етап	417 811	447 063	487 162
Разходен таван -II етап	417 811	438 551	520 302
Проект на бюджет на ПРБ- II етап	417 811	470 849	578 842
Допълнително необходими	68 000	81 100	68 000
Общо заявени потребности	485 811	551 949	646 842
ЗДБРБ	445 468	486 092	584 471
Общо разходи по ЗДБРБ	10 946 209	11 092 124	11 923 292
Относителен дял на разходите по бюджета на МОН спрямо общите разходи по ДБ (в %)	4,07%	4,38%	4,90%
Относителен дял на допълн. необх. средства спрямо РТ/проект на бюджет (в %)	16,28%	17,22%	11,75%
Относителен дял на утвърдените средства спрямо общо заявените потребности (в %)	91,70%	88,07%	90,36%

Източник: АСБП 2016, 2017, 2018; ЗДБРБ 2016, 2017, 2018; информация от Министерство на финансите и справки на МОН

държавния бюджет на Република България нараства (от 4,07 на сто през 2016 г. до 4,99 на сто през 2018 г.).^{231,232}

б) При разработен проект на бюджет в рамките на одобрения разходен таван, средно за периода, МОН заявява допълнително необходими средства с 15 на сто над разходните тавани в представения проектобюджет. Утвърдените със ЗДБРБ за същия период разходи по бюджета на МОН са средно 90 на сто от заявените потребности.²³³

По бюджета на МОН обхваща две области на политики, за които идентифицираните потребности са по-високи от утвърдените разходни

тавани по бюджета на министерството за съответните години, но като цяло преобладава недостига в областта на политиката на всеобхватното, достъпно и качествено предучилищно и училищно образование и учене през целия живот²³⁴:

- бюджетна програма „Осигуряване на качеството в системата на предучилищното и училищното образование“²³⁵;

- бюджетна програма „Училищно образование“²³⁶;

- бюджетна програма „Образование на българите в чужбина“^{237, 238}.

Не са осигурени в пълен обем и потребностите от средства за реализиране на политиката в областта на равен достъп до качествено висше образование и развитие на научния потенциал, по бюджетни програми: „Подобряване на достъпа и повишаване на качеството във висшето образование“²³⁹; „Студентско подпомагане“²⁴⁰; „Оценка и развитие на националния научен потенциал за изграждане на устойчива връзка образование-наука-бизнес, като основа за развитие на икономика, базирана на знанието“²⁴¹.

²³⁰ 28 Регионални дирекции „Социално подпомагане“, 147 дирекции „Социално подпомагане“, 9 дирекции „Регионална служба по заетостта“, 107 дирекции „Бюро по труда“, 145 филиали на Агенция по заетостта и 28 териториални дирекции „Инспекция по труда“

²³¹ Приложение № 1

²³² Одитно доказателство № 12

²³³ Одитно доказателство № 12, Одитно доказателство № 2, Одитно доказателство № 3

²³⁴ Одитно доказателство № 2, Одитно доказателство № 3, Одитно доказателство № 6

²³⁵ за дейностите и мерките свързани със създаване на условия за привличане и задържане на млади хора към учителската професия и на условия за повишаване на квалификацията на педагогическите специалисти; за развитие на информационните и комуникационни технологии в институциите в предучилищното и училищното образование и създаване и използване на електронно образователно съдържание; за осигуряване на дейностите по инспектиране на детските градини и училищата от системата на предучилищното и училищното образование

²³⁶ за дейностите по поддръжка и развитие на материално-техническата база на училищата

²³⁷ за осигуряване на условия за изучаване на български език и литература, на история и география на България зад граница в българските неделни училища в чужбина

²³⁸ средствата за програмно-конкурсно финансиране на научни проекти.

²³⁹ дейностите по акредитация (институционална и програмна) и следакредитационно наблюдение и контрол и по академично и професионално признаване на образователни документи, включително информационното осигуряване на дейността, както и средства за поддръжка и развитие на материално-техническата база на висшите училища;

²⁴⁰ - за дейностите по субсидирано ползване на студентски столове и общежития и поддръжка на материално техническата им база;

²⁴¹ Одитно доказателство № 6, т. 8.5

Разходите по бюджета на МОН за 2016 - 2018 г. са планирани в рамките на одобрените за всяка година разходни тавани. В обяснителни записки към проектите на бюджет са включени допълнителни разходи с изложени причини и обосновка за тяхната необходимост по политики и бюджетни програми.²⁴² Допълнително исканите разходи са свързани основно с изпълнение на делегирани от държавата дейности, които се планират от МОН, като например, безплатен транспорт на ученици.²⁴³

За 2017 г. необходимите допълнителни разходи по бюджета на МОН²⁴⁴ нарастват с около 20 на сто спрямо 2016 г. и представляват 17 на сто от общите прогнозираните разходи по бюджета на МОН, по данни на МФ²⁴⁵.

За 2018 г. необходимите допълнителни средства по бюджета на МОН намаляват с 84 на сто спрямо същите за 2017 г., по данни на МФ.

За I-вия етап от бюджетната процедура за 2018 г. прогнозираните от ВРБ и заявени пред ПРБ разходи по политиката в областта на всеобхватното, достъпно и качествено предучилищно и училищно образование, в размер на 7 958 хил. лв., представляват около 3 на сто от одобрените от ПРБ и включени в БП на МОН разходи (257 719 хил. лв.), представени в МФ.²⁴⁶

За 2016 г. и 2017 г. при съставяне на СБП и проекта на бюджет не е събирана информация от ВРБ, по данни на МОН. Аналогично за политиката в областта на равен достъп до качествено висше образование и развитие на научния потенциал, информация е събирана от ВРБ само за 2018 г. Информация от ВРБ не се събира на втория етап от бюджетната процедура. по данни на МОН, поради наличието на разходни стандарти за един ученик/студент/дете в системата на предучилищното и училищно образование.²⁴⁷ *Тъй като в изискванията, посочени в указанията на МФ, не фигурират изключения за МОН относно събирането на информация от ВРБ, независимо че разходите за издръжка на едно дете/ ученик в системата на предучилищното/училищно образование се планират на основата на утвърдени разходни стандарти, тези данни не осигуряват увереност, че в процеса на планиране на БП и проекта на бюджет по тази политика са обхванати реално всички участници. Следва да се обмислят възможностите за оптимизиране на процедурите и изискванията за обмен на информация за дейности, чието финансиране е фиксирано/определено на база на стандарти.*

в) Към допълнително необходимите средства за 2018 г. е посочен разход в размер на 104 млн. лв., за реализиране на заложените дейности в Националната стратегия за развитие на научните изследвания в Република България 2017 – 2030 г., като не е реферирано към конкретни мерки и дейности. Това не позволява проследяването на приоритетните за изпълнение през 2018 г. мерки и дейности от всички, заложиени в стратегията.

В Оперативния план за изпълнение на стратегията за развитие на научните изследвания в Република България 2017 – 2030 г. и в Националната пътна карта за научна инфраструктура не са остойностени мерките, които ще се изпълняват със средства от държавния бюджет.²⁴⁸

1.2.2.5.3. Министерство на здравеопазването

а) Относителният дял на утвърдените със ЗДБРБ, за периода 2016 – 2018 г., разходи за политики и бюджетни програми на **МЗ** се запазва относително постоянен и е около 4 на сто спрямо общия размер на разходите по държавния бюджет на Република България.

²⁴² Одитно доказателство № 2, Одитно доказателство № 3

²⁴³ Одитно доказателство № 12

²⁴⁴ Одитно доказателство № 3

²⁴⁵ Одитно доказателство № 2 (в рамките на разходния таван за II-ри етап на бюджетната процедура за 2017 г. – 470 849 хил. лв.)

²⁴⁶ Одитно доказателство № 6 Справка № 2

²⁴⁷ Одитно доказателство № 6 Справка № 2

²⁴⁸ <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1231>

б) При разработване на проекта на бюджет за всяка една от годините за периода 2016 – 2018 г. е заявена необходимост от допълнителни средства, която нараства значително през 2018 г., спрямо 2016 г. Недостигът на средства през 2016 г. е 8,70 на сто; 2017 г. е 19,96 на сто и 2018 г. е 46,73 на сто спрямо разходните тавани.

С утвърдените със ЗДБРБ за периода 2016 – 2018 г. разходи не се удовлетворяват всички потребности на министерството за изпълнение на политиките и програмите. Докато през 2016 г. утвърдените разходи възлизат на 92 на сто от потребностите, през 2018 г. същите намаляват на 69,99 на сто.

ПОКАЗАТЕЛИ МЗ	2016	2017	2018
Разходен таван -I етап	403 080	438 848	459 844
Разходен таван -II етап	436 541	448 848	482 244
Проект на бюджет на ПРБ-II етап	436 541	448 848	482 244
Допълнително необходими	38 000	89 578	225 355
Общо заявени потребности	474 541	538 426	707 599
ЗДБРБ	436 541	458 848	495 244
Общо разходи по ЗДБРБ	10 946 208	11 092 124	11 923 292
Относителен дял на разходите по бюджета на МЗ спрямо общите разходи по ДБ (в %)	3,99%	4,14%	4,15%
Относителен дял на допълн. необх. средства спрямо РТ/проект на бюджет (в %)	8,70%	19,96%	46,73%
Относителен дял на утвърдените средства спрямо общо заявените потребности (в %)	91,99%	85,22%	69,99%

Източник: АСБП 2016, 2017, 2018; ЗДБРБ 2016, 2017, 2018; информация от Министерство на финансите и справки на МЗ

За периода 2016 – 2018 г. е налице трайна тенденция за недостиг на средства по всички бюджетни програми на програмния бюджет на МЗ^{249,250,251}, основно в областта на политиката за повишаване ефективността на държавния здравен контрол чрез подобряване качеството на извършваната контролна дейност на Регионалните здравни инспекции, спешната помощ, профилактика и надзор на заразните болести, за разкриване на здравно консултативни центрове за майчино и детско здраве в лечебни заведения за болнична помощ, за изпълнение на мерки от Националната здравна стратегия 2020, както и другите национални програми в областта на здравеопазването,

дейностите в извънболничната медицинска помощ, за закупуване на лекарствени и медицински изделия.²⁵² От МЗ е заявяван недостиг на средства за персонал и капиталови разходи.²⁵³

В представените проекти на бюджет за 2016 г., 2017 г. и 2018 г. на МЗ прогнозираните разходи са в рамките на одобрените разходни тавани. В доклад към проекта на бюджет на МЗ са обосновавани необходими допълнителни разходи, като са посочвани по приоритетни цели, мерки по национални, а не по бюджетни програми.²⁵⁴

За периода от 2016 г. до 2018 г. в обяснителните записки към проектобюджета МЗ е видно съществено нарастване размера на необходимите допълнителни разходи около 2,5 пъти всяка следваща година спрямо предходната година. Причините са свързани с тенденциите за нарастване на броя на заболяемостта на населението, което увеличава съществено и разходите за лечение и диагностика.²⁵⁵

в) Чрез бюджета на МЗ се осигурява финансиране на Националната програма за превенция на хроничните незаразни болести (2013 - 2020 г.); Националната програма за подобряване на майчиното и детско здраве (2014 - 2020); Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите (2012 - 2020 г.); Националната програма на Република България за готовност за грипна пандемия за периода 2018 - 2020 г. и др.²⁵⁶ Изпълнението на тези програми изисква ясно разграничаване на финансовия ресурс за постигане на целите им.

²⁴⁹ Одитно доказателство № 7

²⁵⁰ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

²⁵¹ Одитно доказателство № 2 Приложение № 1 към РДИ 43

²⁵² Одитно доказателство № 7

²⁵³ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

²⁵⁴ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

²⁵⁵ Одитно доказателство № 7

²⁵⁶ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

Извършването на задълбочен преглед на разходите е наложително, доколкото програмният бюджет на МЗ не е променян съществено за периода 2016 – 2017 г. и за част от политиките не са планирани и отчитани целеви стойности за показателите полза/ефект в програмния бюджет на МЗ.²⁵⁷

1.2.2.5.4. Министерство на земеделието, храните и горите

а) Утвърдените разходи със ЗДБРБ за изпълнение на политиките и програмите на

ПОКАЗАТЕЛИ МЗХГ	2016	2017	2018
Разходен таван -I етап	244 485	248 308	206 383
Разходен таван -II етап	245 237	246 900	208 070
Проект на бюджет на ПРБ-II етап	245 237	228 179	223 402
Допълнително необходими	14 644	31 945	15 332
Общо заявени потребности	259 881	260 124	238 734
ЗДБРБ	246 908	205 545	210 088
Общо разходи по ЗДБРБ	10 946	11 092	11 923
	209	124	292
Относителен дял на разходите по бюджета на МЗХГ спрямо общите разходи по ДБ (в %)	2,26%	1,85%	1,76%
Относителен дял на допълн. необх. средства спрямо РТ/проект на бюджет (в %)	5,97%	14,00%	6,86%
Относителен дял на утвърдените средства спрямо общо заявените потребности (в %)	95,01%	79,02%	88,00%
Източник: АСБП 2016, 2017, 2018; ЗДБРБ 2016, 2017, 2018; информация от Министерство на финансите и справки на МЗХГ			

МЗХГ са средно за периода 2016 – 2018 г. в размер на 2 на сто от всички разходи по държавния бюджет на Република България.

б) Допълнително необходимите средства по години за същия период са средно с 9 на сто над разчетените с проекта на бюджет в програмен формат на МЗХГ. Със ЗДБРБ, средно за периода, се удовлетворяват 87 на сто от заявените пред МФ потребности.

Разходите по проекта на бюджет за 2017 г. на МЗХГ и утвърдения със ЗДБРБ за 2017 г. бюджет на министерството са пониски поради отпадане на бюджетна програма „Образование“, във връзка с промяна на начина на финансиране на професионалните учебни заведения.²⁵⁸

За периода 2016 - 2018 г. най-съществени потребности от допълнително финансиране са идентифицирани по политиката в областта на земеделието и селските райони. За всичките бюджетни години за бюджетна програма „Хидромелиорации“ не е осигурен

финансов ресурс, свързан с реализиране на инвестиционна програма за опазване на публичната инфраструктура, гарантираща развитието на хидромелиорациите. Всички рехабилитационни, ремонтни и възстановителни дейности са финансирани по линия на Междуправителната комисия за възстановяване и подпомагане към МС. По отношение на бюджетна програма „Растениевъдство“ средствата, които са утвърждавани със ЗДБРБ са в размер на 58-61 на сто от прогнозираните разходи на първия етап на бюджетната прогноза. Недостиг на финансов ресурс е налице за изграждане, въвеждане и реално функциониране на системата за борба с градушките, което е ангажимент по Националната програма за защита при бедствия 2014 – 2018 г. за подобрена градозащита чрез разширяване на защитаваните територии. За бюджетните програми „Безопасност по хранителната верига“ и „Научни изследвания“ също са налице неудовлетворени потребности за издръжка и капиталови разходи.

При изготвянето на БП се залагат разходи съобразно потребностите, които надвишават разходния таван. Така прогнозираните и заявени от ВРБ пред МЗХГ разходи (на първи етап от бюджетната процедура при подготовката на БП) и разходите, одобрени от МЗХГ за заявяване пред МФ с бюджетната процедура, няма различия. На втория етап от бюджетната процедура, при подготовката на проекта на бюджет на МЗХГ, преди представяне на прогнозираните разходи пред МФ, по всички програми заявените потребности са редуцирани в посока на намаление от Дирекция „Финансово управление“ в МЗХГ, с оглед доближаване до одобрените разходни тавани. Изключение прави

²⁵⁷ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

²⁵⁸ Съгласно §10 от ПЗР на ЗПУО професионалните гимназии, финансирани от Министерството на земеделието и храните, стават общински.

бюджетна програма „Растениевъдство“ относно дейностите, заложи за борба с градушките²⁵⁹. Посочените потребности от финансов ресурс по тази програма се покриват почти изцяло на етап изпълнение на бюджета на МЗХГ с допълнително предоставяните средства на основание чл. 109-117 от ЗПФ независимо, че не са планирани в БП.

В представените проекти на бюджет за 2016 г., 2017 г. и 2018 г. прогнозираните разходи също надвишават одобрените разходни тавани, в неизпълнение на указанията на МФ за подготовката и представянето на БП и проектобюджетите на ПРБ за съответната година и на АБП. В обяснителна записка към проекта на бюджет са обосновавани допълнителните разходи, като е реферирано към съответните бюджетни програми.²⁶⁰

През 2016 г. и 2018 г. МЗХГ получава допълнително финансиране по бюджета си в рамките на процедурата по приемане на ЗДБРБ за съответните години²⁶¹. По този начин разходите по бюджета на МЗХГ са утвърдени от НС в размер, надвишаващ разходния таван, утвърден с последната СБП и не е планиран в проектобюджета на министерството.

За периода 2016 – 2018 г. е заявяван и недостиг на средства за персонал, издръжка и капиталови разходи.²⁶²

Извършването на задълбочен преглед на разходите е наложително с оглед идентифицирания съществен недостиг на средства за ресурса на МЗХГ, както и че програмния бюджет на МЗХГ не е променян съществено за периода 2016 – 2017 г., не е извършван анализ „разходи/ползи“ и/или за ефективност на бюджетните програми.²⁶³

1.2.2.5.5. Министерство на регионалното развитие и благоустройството

а) За периода 2016 - 2018 г. относителният дял на утвърдените разходи със ЗДБРБ за политиките и бюджетните програми на МРРБ е средно 3,37 на сто от общия размер на разходите по държавния бюджет.

ПОКАЗАТЕЛИ МРРБ	2016	2017	2018
Разходен таван -I етап	326 564,50	334 374,10	401 200,00
Разходен таван -II етап	326 564,50	400 402,30	401 365,00
Проект на бюджет на ПРБ-II етап	326 564,50	400 904,10	401 365,00
Допълнително необходими	645 558,50	633 973,30	768 672,20
Общо заявени потребности	972 123,00	1 034 877,40	1 170 037,20
ЗДБРБ	326 564,50	400 904,10	418 365,00
Общо разходи по ЗДБРБ	10 946 208,60	11 092 124,10	11 923 291,50
Относителен дял на разходите по бюджета на МРРБ спрямо общите разходи по ДБ (в %)	2,98%	3,61%	3,51%
Относителен дял на допълн. необх. средства спрямо РТ/проект на бюджет (в %)	197,68%	158,14%	191,51%
Относителен дял на утвърдените средства спрямо общо заявените потребности (в %)	33,59%	38,74%	35,76%

Източник: АСБП 2016, 2017, 2018; ЗДБРБ 2016, 2017, 2018; информация от Министерство на финансите и справки на МЗХГ

б) Заявените от МРРБ потребности от финансов ресурс за всяка година е над 2,5 пъти повече от одобрените тавани на разходите с АСБП, независимо че са увеличени разходните тавани през втория етап от бюджетната процедура. При разработване на проекта на бюджет, в рамките на разходните тавани, за всяка една от годините министерството посочва в обяснителните записки към проектобюджета за съответната година значителен недостиг на средства, обуславящ риска от неизпълнение на целите в областите на политики, които се изпълняват.

Утвърдените разходи със ЗДБРБ са само една трета от заявените потребности (за 2016 г. - 33,59 на сто, за 2017 г. - 38,74 на сто и 2018 г. - 35,76 на сто). Министерството на регионалното развитие и благоустройството получава

²⁵⁹ Одитно доказателство № 8

²⁶⁰ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

²⁶¹ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

²⁶² Одитно доказателство № 12, Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

²⁶³ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

голяма част от необходимите средства в процеса на изпълнение на бюджета чрез допълнително предоставяни средства от централния бюджет с постановления на МС по реда на ЗПФ.²⁶⁴

Разходите по бюджета на МРРБ за 2016 г. и 2018 г. са планирани в рамките на одобрените разходни тавани, а за 2017 г. - над одобренния разходен таван. Необходимите допълнителни разходи са обосновани в справка за недостиг, по видове разходи, като разчетите не са представяни по политики и бюджетни програми, което не осигурява проследимост за потребностите от ресурс по тях.²⁶⁵ По-подробни разчети не са приложени в документацията при представяне на БП и проекта на бюджет в МФ.²⁶⁶ Според спецификата на разходите, представени в справката за недостиг, необходимите допълнителни разходи са по 5 от 9-те бюджетни програми на МРРБ.²⁶⁷ Необходимост от средства е заявяван за бюджетна програма „Администрация“ („Ефективна администрация и координация“) за персонал и издръжка, както и за разходи за персонал за органите на ВРБ в рамките на изпълнение на бюджетните програми.

За 2017 г. необходимите допълнителни разходи са 158 на сто от общо прогнозираните средства по бюджета на МРРБ^{268,269}, а за 2018 г. възлизат на 192 на сто спрямо същите по бюджета на МРРБ²⁷⁰.

1.2.2.5.6. Държавна агенция „Електронно управление“

Държавна агенция „Електронно управление“ е създадена със Закона за електронно управление (ЗЕУ) през 2016 г.^{271, 272} На агенцията са възложени контролни функции в рамките на бюджетния процес по отношение на разходите за електронно управление в другите административни структури. С ПМС за изпълнение на бюджета за 2018 г. се поставя допълнително изискване за извършване на промени на утвърдените разходи за електронното управление по бюджетите на ПРБ.²⁷³ Разходите за електронно управление (текущи и капиталови) в хода на бюджетната процедура се планират по бюджетите на бюджетни организации, но подлежат на съгласуване от председателя на ДАЕУ.²⁷⁴

В рамките на бюджетния процес всички административни органи са длъжни да предоставят на председателя на агенцията информация за: тригодишните БП; проектобюджетите за следващата година; утвърдените годишни бюджети и извършените промени по бюджетите си в тази област; текущите и годишните отчети.²⁷⁵ До изграждането на информационна система за предварителен, текущ и последващ контрол по целесъобразност, ръководителите на административните органи изпращат съответните данни по ред, определен от председателя на ДАЕУ. За целта са разработени правила и приложения към тях, с които се регламентира процедурата по предварително съгласуване на разходите, планирани и извършвани от административните органи. В рамките на своята дейност след направен анализ, от ДАЕУ е препоръчано да бъдат пренасочени финансови средства за капиталови разходи от ПРБ, които поради затруднения не успяват да извършат планирани капиталови разходи в рамките на бюджетната година, както и към други, които не са планирали необходими капиталови разходи. (например 7 млн. лв. към МОН за компютри за училищата - 2018 г.).²⁷⁶

²⁶⁴ Одитно доказателство № 9

²⁶⁵ Одитно доказателство № 9

²⁶⁶ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

²⁶⁷ Одитно доказателство № 3 Бюджетни програми на МРРБ: „Стратегическо планиране на регионалното и пространственото развитие, децентрализация и управление на финансовите инструменти за регионално и местно развитие и териториално сътрудничество“, „Рехабилитация и изграждане на пътна инфраструктура“, „Устройствено планиране, геозащита, водоснабдяване и канализация“, „Нормативно регулиране и контрол на инвестиционния процес в строителството“

²⁶⁸ Одитно доказателство № 2 (в рамките на разходния таван за II-ри етап на бюджетната процедура за 2017 г. - 400 904 хил. лв.)

²⁶⁹ Одитно доказателство № 9

²⁷⁰ Одитно доказателство № 2 (в рамките на разходния таван за II-ри етап на бюджетната процедура за 2018 г. - 401 201 хил. лв.)

²⁷¹ Чл. 7а от ЗЕУ-ДВ, бр. 50 от 2016 г.

²⁷² Чл. 7в от ЗЕУ

²⁷³ Чл. 10 от ПМС № 332 от 22.12.2017 г. за изпълнение на държавния бюджет за 2018 г.;

²⁷⁴ Одитно доказателство № 10

²⁷⁵ 7г от ЗЕУ

²⁷⁶ Одитно доказателство № 10

Със ЗДБРБ за 2017 г. са утвърдени 19 997 хил. лв. по бюджета на ДАЕУ. При разработен проект на бюджет за 2018 г. в рамките на разходния таван, Агенцията заявява необходимост от допълнително средства в размер на 65 153 хил. лв., което е три пъти повече. Със ЗДБРБ за същата година по бюджета на ДАЕУ са утвърдени средства в размер на 27 315 хил. лв. Заявените допълнителни разходи през 2018 т. са за персонал, за издръжка и за капиталови разходи в направления „Политики в електронното управление” и „Споделени ресурси за електронното управление“.

1.2.2.6.1. По бюджета на Министерството по труда и социалната политика, в частта за консолидираните разходи, не се включват всички разходи за изпълнение на

<i>Таблица № 8</i>			
<i>(хил. лв.)</i>			
РАЗХОДИ	2016	2017	2018
МТСП			
<i>Общо консолидирани разходи</i>	1 458 284	1 582 339	1 548 265
<i>Разходи по бюджета</i>	1 102 381	1 112 329	1 118 652
<i>Разходи по др. бюджети и сметки за средства от ЕС</i>	355 903	470 010	429 613
<i>Относителен дял на разходи по бюджета (в %)</i>	75,59%	70,30%	72,25%
<i>Относителен дял разходи по др. бюджети и сметки за средства от ЕС (в %)</i>	24,41%	29,70%	27,75%

Източник: Министерство на финансите – Програмен бюджет на МТСП

политиките, изпълнявани от ПРБ, в т.ч. разходите за изпълнение на държавната политика по държавно обществено осигуряване (ДОО), както и разходите за изпълнение на делегирани дейности в областта на политиките на социална закрила и равни възможности и за социалното включване. Разходите за изпълнение на тези дейности се планират и отчитат по бюджетите на НОИ, общинските бюджети и по бюджетите на други организации.

Министърът на труда и социалната политика разработва, координира и провежда държавната политика по

държавното обществено осигуряване²⁷⁷. В програмния бюджет на МТСП не е дефинирана конкретна политика по ДОО.²⁷⁸ Държавното обществено осигуряване се управлява от Националния осигурителен институт (НОИ)²⁷⁹ и управителят на НОИ е ПРБ, който осъществява изпълнението на бюджета на държавното обществено осигуряване. Бюджетът на НОИ²⁸⁰ е част от консолидирания бюджет на държавното обществено осигуряване (ДОО) и се разработва по параграфи на бюджетната класификация. Приходите по бюджета на НОИ, който включва осигурителни приходи от осигурителни вноски; неданъчни приходи²⁸¹ от глоби, такси и др.; внесени ДДС и други данъци върху продажбите²⁸²; трансфери от централния бюджет за ДОО и допълнителни трансфери от централния/държавния бюджет за покриване на недостига от средства. Към 31.12.2018 г. бюджетът на НОИ не се разработва в програмен формат, поради което трансферите от централния/държавния бюджет не се разпределят по политики и бюджетни програми.²⁸³ По този начин в рамките на бюджета в програмен формат на МТСП, в чиято отговорност е разработването, координирането и провеждането на политиката по ДОО, не се планират, прогнозираят и наблюдават разходите.²⁸⁴

За периода 2016 - 2018 г. в консолидираните разходи по проектите на бюджет на МТСП са включвани само администрирани разходи от Европейския социален фонд и Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите лица.²⁸⁵

²⁷⁷ КСО Чл. 32. (Изм. - ДВ, бр. 100 от 2010 г., в сила от 1.01.2011 г.)

²⁷⁸ Одитни доказателства № 2 и № 3

²⁷⁹ Чл. 33, ал. 1 на Кодексът за социално осигуряване (КСО), Обн., ДВ, бр. 110 от 17.12.1999 г., в сила от 1.01.2000 г., като до средата на 2003 г. се нарича Кодекс за задължителното обществено осигуряване (КЗОО).

²⁸⁰ Чл. 20, ал. 1 от КСО

²⁸¹ Приходи и доходи от собственост, глоби, санкции и наказателни лихви; и други приходи.

²⁸² Внесени ДДС и други данъци върху продажбите

²⁸³ <https://noi.bg/legislation/bg/laws>, Закон за бюджета на ДОО за 2016 г., 2017 г., 2018 г. и 2019 г., т. 4 и т. 5

²⁸⁴ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

²⁸⁵ Одитно доказателство № 3

1.2.2.6.2. През 2016 г. не са планирани консолидирани разходи по бюджета на **Министерството на образованието и науката**. В рамките на бюджетните процедури за 2017 г. и 2018 г. от МОН са представени разчети за разпределение на разходите за изпълнението на политиките в областта на образованието и науката въз основа на приети от МС стандарти за делегираните от държавата дейности с натурални и стойностни показатели.²⁸⁶

Консолидираните разходи в проектобюджетите на МОН, представени за 2017 г. и 2018 г. са съответно 3 234 893 хил. лв. и 4 131 886 хил. лв. и са около 10 пъти повече от разходите, планирани по бюджета на МОН.²⁸⁷ В отчетите на програмния бюджет на МОН, обаче, се включват само разходите по бюджета на министерството и ВРБ към министъра на образованието и науката.²⁸⁸ В отчета не се включват разходите на БАН, висшите училища, общини и други бюджетни организации, поради липса на информация в МОН за разходите в секторите образование и наука на консолидирано ниво, което не позволява оценка на изпълнението на бюджета в частта на консолидираните разходи по области на политики.²⁸⁹ Причините са свързани с:

- липсата на нормативно изискване за предоставяне на информация на МОН за изготвяне на отчетите в програмен формат от органите и организациите, извършващи публични разходи в областта политиките, които изпълнява МОН²⁹⁰;
- кратките срокове за изготвяне и представяне на отчетите на ПРБ в програмен формат и липсата на процедура за осъществяване на взаимодействие и обмен на данни за отчетените разходи по други бюджети.²⁹¹

На консолидирана основа необходимите допълнителни разходи нарастват съществено през 2018 г. - над 600 млн. лв. Това се дължи най-вече на предвидения ръст в средствата за образование за 2018 г., в размер на 426 млн. лв., за обезпечаване на правителствените ангажименти за промени в системата на делегираните бюджети и

Таблица (хил. лв.)	№ 9		
РАЗХОДИ МЗ	2016	2017	2018
Общо консолидирани разходи	436 541	448 848	482 244
Разходи по бюджета	436 541	448 848	482 244
Източник: Министерство на финансите – Програмен бюджет на МОН			

за повишаване доходите на педагогическите специалисти. В обяснителните записки за обосноваване на допълнително необходимите средства по бюджета на МОН не са ясно разграничени средствата за бюджетните организации, отговорни за изпълнението на дейностите в областите на политики и бюджетни

програми (при делегираните дейности).²⁹²

1.2.2.6.3. В програмния формат на бюджета на **Министерството на здравеопазването** не се прогнозира всички разходи по други бюджети, които имат принос към изпълнението на целите в областта на политиките по здравеопазване.^{293,294,295}

Дейностите за диагностика и лечение се финансират от бюджета на МЗ и от бюджета на НЗОК, който е отделен от бюджета на МЗ.²⁹⁶ От бюджета на МЗ се осигурява и трансфер за НЗОК за финансиране закупуването на: лекарствени продукти – ваксини и дейности по прилагането им²⁹⁷; дейности за здравно неосигурени лица²⁹⁸; дейности във връзка с

²⁸⁶ <https://www.mon.bg/bg/100276>

²⁸⁷ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

²⁸⁸ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

²⁸⁹ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

²⁹⁰ Одитно доказателство № 6

²⁹¹ Одитно доказателство № 1

²⁹² Одитно доказателство № 3

²⁹³ Одитно доказателство № 2

²⁹⁴ Одитно доказателство № 3

²⁹⁵ Одитно доказателство № 7

²⁹⁶ Чл. 22, ал. 1 от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО)

²⁹⁷ по чл. 82, ал. 2, т. 3 от Закона за здравето

²⁹⁸ включващи: интензивно лечение, комплексно диспансерно (амбулаторно) наблюдение при пациенти с психиатрични заболявания и комплексно диспансерно (амбулаторно) наблюдение при пациенти с кожно-венерически заболявания по чл. 82, ал. 1, т. 1а, т. 3а и т. 6б от Закона за здравето дейности за и за здравно неосигурени жени по чл. 82, ал. 1, т. 2 от Закона за здравето;

лечение на лица до 18-годишна възраст²⁹⁹; медицински изделия, помощни средства, приспособления и съоръжения за хората с увреждания извън обхвата на задължителното здравно осигуряване.³⁰⁰ Сред приоритетите в областта на здравеопазването в Програмата за управление на правителството 2017 – 2021 г. е заложено осигуряване на финансова стабилност и обезпеченост на здравната система – поетапна демонополизация на НЗОК.³⁰¹

Приходите по бюджета на НЗОК включват здравноосигурителни вноски и трансфери от централния бюджет за здравно осигуряване; неданъчни приходи и получени трансфери от МЗ³⁰². От бюджета на НЗОК се закупуват медицинска помощ (медицински дейности), лекарствени продукти и медицински изделия, разходи за издръжка на административните дейности по здравното осигуряване, инвестиционни разходи за нуждите на НЗОК. Към 31.12.2018 г. бюджетът на НЗОК се разработва по параграфи на бюджетна класификация и не се разпределя по политики и програми.³⁰³ Във вътрешните правила на МЗ за организация на бюджетния процес не са посочени изисквания за отчитане на трансферите към НЗОК в консолидираните разходи на МЗ.^{304,305} По този начин част от публичния ресурс, която се използва за изпълнение на дейности в областта на политика по здравеопазване, не се планират, прогнозируют и наблюдават всички разходи за нейното изпълнение.

От доклада към проектобюджета на МЗ за 2018 г. към НЗОК са предвидени за предоставяне средства чрез трансфери в размер на 24 000 хил. лева за всяка година за периода 2016 – 2018 г., съгласно ЗДБРБ за съответните години. Налице е тенденция да намалява размера на отчетените средства за трансфери към НЗОК по години, както следва:

Таблица № 11
(хил. лв.)

РАЗХОДИ	2016 г.	2017 г.	2018 г.
общо консолидирани разходи	247 790	228 853	242 114
разходи по бюджета	245 237	228 179	223 402
разходи по други бюджети и сметки за средства от ЕС	2 553	674	18 712
Относителен дял на разходи по бюджета (в %)	98,97%	99,71%	92,27%
Относителен дял на разходи по др. бюджети и сметки за средства от ЕС (в %)	1,03%	0,29%	7,73%

Източник: Министерство на финансите – Програмен бюджет на МЗ

Таблица № 10
(хил. лв.)

По години	Трансфери за НЗОК в (хил. лв.)
2014	29 564, 4
2015	27 220, 5
2016	24 533, 1
Към 15.09.2017	20 573, 6

За периода от 2014 – до 15.07.2017 г. размерът на трансфера към НЗОК надхвърля предвидените ежегодно 24 000 хил. лв., като към 15.09.2017 г. усвоените средства от трансфера за тази година възлизат на 85 на сто от предвидените за годината.³⁰⁶

Липсата на планиране на консолидирани разходи от МЗ не осигурява пълна и достоверна информация за необходимите разходи в областта на здравеопазването, в т.ч. за всички източници на финансиране. Тъй като Министерството на здравеопазването не планира в областта на здравеопазването консолидирани разходи, които се изпълняват и финансират и чрез общинските бюджети във връзка с делегираните дейности, а други разходи - чрез трансфер по бюджета на Националната здравна осигурителна каса от бюджета на Министерството на здравеопазването, съществува риск за дублиране на разходи.

²⁹⁹ по чл. 82, ал. 1а, 3 и 6 от Закона за здравето

³⁰⁰ Закон за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за съответните години за 2016, 2017 и 2018 г., чл. 1, ал. 2.

³⁰¹ Задължителното здравно осигуряване е дейност по управление и разходване на средствата от задължителни здравноосигурителни вноски за закупуване на здравни дейности, което се осъществява от НЗОК и от нейните териториални поделения - районни здравноосигурителни каси (РЗОК) съгласно чл. 2 от Закон за здравното осигуряване, чрез Надзорен съвет и управител на НЗОК упражняват правомощията в съответствие със Закона за здравното осигуряване (ЗЗО) и действащото законодателство по чл. 6, ал. 3 от Закона за здравното осигуряване и Чл. 4 от Правилник за устройството и дейността на НДОК, в сила от 04.10.2019 г. <https://www.nhif.bg/page/71>; http://www.mh.government.bg/media/filer_public/2018/01/16/zakon_za_zdravnoto_osiguruvane.pdf.

³⁰² Чл. 23, ал. 1 т. 11 от Закона за здравното осигуряване – за медицински дейности, лекарствени продукти, диетични храни за специални медицински цели, медицински изделия и високоспециализирани апарати/уреди за индивидуална употреба по чл. 82, ал. 1, т. 1а, 2, 3а, 6б и ал. 1а и 3 от Закона за здравето, както и медицински изделия, помощни средства, приспособления и съоръжения за хората с увреждания, извън обхвата на задължителното здравно осигуряване.

³⁰³ Чл. 23, ал. 3-5 от Закона за здравното осигуряване

³⁰⁴ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

³⁰⁵ Одитно доказателство № 4 и Одитно доказателство № 7

³⁰⁶ Одитно доказателство № 2

1.2.2.6.4. Делът на разходите по други бюджети и сметки за средства от ЕС в консолидираните разходи по програмния бюджет на **Министерството на земеделието, горите и храните** е около 3 на сто от всички разходи. Анализът показва, че по бюджета на МЗХГ не се консолидират разходите по бюджета на Държавен фонд „Земеделие“, който съставя собствен програмен бюджет в областите на политики, дефинирани в бюджета на МЗХГ. Първостепенният разпоредител с бюджет ДФЗ описва приноса към съответните области на политики, дефинирани от МЗХГ, които съгласува предварително с министъра на земеделието, храните и горите в съответствие с изискванията на МФ, дадени във връзка с бюджетната процедура.^{307,308} В консолидираните разходи по бюджета на МЗХГ не са посочени планираните разходи за изпълнение на общата селскостопанска политика, Програмата за развитие на селските райони 2014 – 2020 г., Програмата за морско дело и рибарство 2014 – 2020 г., за чието изпълнение е отговорен министърът за земеделието, храните и горите.

Като консолидирани разходи в програмния бюджет на МЗХГ се планират разходи по други бюджети и сметки за средства от ЕС (за разходи, финансирани по международни споразумения, разходи за погасяване на държавни инвестиционни заеми и разходите за Държавно предприятие „Научно-производствен център“).^{309,310} През 2018 г. от МЗХГ са планирани консолидирани разходи по бюджетни програми: „Организация на пазарите и държавни помощи“, „Агростатистика, анализи и прогнози“, „Безопасност по хранителната верига“.³¹¹

1.2.2.6.5. При планиране на програмния формат на бюджет на **МРРБ** са включени всички разходи/трансфери по бюджета на министерството за бюджетите на ВРБ, които администрира. Планираните разходи са средно една трета от общо консолидираните разходи по бюджета на МРРБ, като се наблюдава незначително увеличаване на относителният им дял в общите разходи от 2016 г. до 2018 г. Преобладават администрираните разходи по други бюджети и сметки за средства от ЕС, които са предназначени за изпълнение на бюджетни програми: „Стратегическо планиране на регионалното и пространствено развитие, децентрализация и управление на финансовите инструменти за регионално и местно развитие и териториално сътрудничество“, „Рехабилитация и изграждане на пътна инфраструктура“, „Устройствено планиране, геозащита, водоснабдяване и канализация“.

РАЗХОДИ МРРБ	2016	2017	2018
<i>Общо консолидирани разходи</i>	1 232 077	1 301 648	1 207 753
<i>Разходи по бюджета</i>	326 565	400 904	401 365
<i>Разходи по други бюджети и сметки за средства от ЕС</i>	905 512	900 744	806 388
<i>Относителен дял на разходи по бюджета (в %)</i>	26,51%	30,80%	33,23%
<i>Относителен дял на разходи по др. бюджети и сметки за средства от ЕС (в %)</i>	73,49%	69,20%	66,77%
<i>Източник: Министерство на финансите – Програмен бюджет на МРРБ</i>			

Администрираните разходи включват предимно планирани разходи по оперативна програма (ОП) „Регионално развитие“ 2007 - 2013 г., ОП „Региони в растеж“ 2014 - 2020 г., програми и проекти за трансгранично сътрудничество, финансирани от Инструмент за предприсъединителна помощ и Европейския фонд за регионално развитие, както и др. международни програми, разходи за

погашения и лихви по държавни инвестиционни заеми (ДИЗ) и разходи за Национална компания „Стратегически инфраструктурни проекти“.³¹²

Независимо от това отчетът на програмния бюджет на МРРБ не включва всички разходи съгласно указанията на МФ, като например средствата, планирани за

³⁰⁷ БЮ 1 и БЮ 4,

³⁰⁸ Одитно доказателство № 14

³⁰⁹ Одитно доказателство № 8, т.8.5

³¹⁰ средствата и операциите на предприятието се включват в консолидираната фискална програма като средства и операции на други икономически обособени лица по чл. 13, ал. 4 от Закона за публичните финанси

³¹¹ Одитно доказателство № 8

³¹² Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

предоставяне на общини и областни администрации по сключените споразумения за финансиране на ВиК проекти; за изготвяне на устройствени планове и за поддържане на републиканската пътна мрежа.³¹³

Липсата на отчитане на консолидирани разходи от МРРБ не осигурява пълна и достоверна информация за планираните и отчетени средства за изпълнение на политиките и бюджетните програми на министерството.

1.2.2.6.6. При съставяне на проекта на бюджет за 2018 г. за изпълнение на политиките и бюджетните програми на **Държавната агенция „Електронно управление“** са прогнозиран общо консолидирани разходи в размер на 24 735 хил. лв., като от тях 81 на сто са разходите по бюджета. Разходите по други бюджети и сметки за средства от ЕС са 19 на сто и са администрирани разходи за изпълнение на проекти от Оперативна програма „Добро управление“³¹⁴. В програмния формат на бюджета на ДАЕУ, за изпълнение на политиката по електронно управление, не се включват разходи по други бюджети, независимо че съгласно указанията на МФ, бюджетирането и воденето на отчетност за хоризонталните политики е в отговорност на ресорния ПРБ, който следва да създаде съответните канали за комуникация и обмен на информация.^{315, 316} От ДАЕУ не е представена обобщена справка за потребностите и за изразходваните средства по хоризонталната политика.

Събираната от агенцията информация не се обобщава и поддържа като база данни за 2017 г. и 2018 г.³¹⁷, с което *не са спазени указанията на МФ за събиране, прогнозиране и отчитане на всички разходи, свързани с изпълнението на политиката.* Агенцията констатира, че планирането на разходите за е-управление и информационни и комуникационни технологии (ИКТ) от административните органи невинаги се основава на предварителен анализ на реалните им нужди от развитие на наличните информационни ресурси и че администрациите продължават да залагат разходи за разработване на функционалности, които вече са налични чрез хоризонталните системи за е-управление, поддържани от ДАЕУ.³¹⁸

1.2.2.7. Съгласно насоките, дадени в Годишния наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране, използването на организационната структура в процеса на идентифициране, формулиране, подбор и описание на целите и бюджетните програми може да се приеме за подходящо първоначално решение при определяне на структурата на програмния бюджет, тъй като по този начин се разрешава проблема с отговорността и отчетността по бюджетните програми. В дългосрочен аспект, обаче, организационната структура трябва да следва посоката на развитие на политиката, вместо целите и програмите да следват структурата на ПРБ. Анализът на програмните бюджети на министерствата/ведомствата/агенциите от одитната извадка показва, че с изключение на бюджета на МТСП и МОН, структурата на програмните бюджети следва организационната структура и функционална компетентност на звената от специализираната администрация към ПРБ.

Всеки ВРБ изпълнява една бюджетна програма в рамките на една политика:

- В МЗ изключение от посоченото са Регионалните здравни инспекции, които осъществяват държавния здравен контрол в системата на здравеопазването и участват в изпълнението на повече от една бюджетни програми^{319,320};

- В МЗХГ всеки ВРБ изпълнява конкретна бюджетна програма.³²¹ Например:

Таблица № 13

³¹³ Одитно доказателство № 9

³¹⁴ Одитно доказателство № 2

³¹⁵ БЮ № 1, БЮ 2, БЮ 3 и БЮ 4 за 2016, 2017 и 2018 г.

³¹⁶ Одитно доказателство № 1

³¹⁷ Одитно доказателство № 1 и Одитно доказателство № 10

³¹⁸ Одитно доказателство № 10

³¹⁹ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

³²⁰ Одитно доказателство № 7

³²¹ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

Селскостопанската академия	2200.01.08 Бюджетна програма „Научни изследвания“
Национална служба за съвети в земеделието	2200.01.09 Бюджетна програма „Съвети и консултации“
Изпълнителна агенция по лозата и виното	2200.01.03 Бюджетна програма „Растениевъдство“
Областните дирекции „Земеделие“	2200.01.01 Бюджетна програма „Земеделски земи“
Изпълнителна агенция „Безопасност по храните“	2200.01.11 Бюджетна програма „Безопасност по хранителната верига“

Източник: Информация от МЗХГ

- В МРРБ политиката в областта на регионалното развитие се изпълнява от ЦУ на МРРБ. В другите области на политики, провеждани от министъра на регионалното развитие и благоустройството във връзка с изпълнявани функции в областта на транспорта и околната среда, отделените ВРБ (Агенция „Пътна инфраструктура“ (АПИ), Дирекция за национален строителен контрол (ДНСК), Агенция по геодезия, картография и кадастър (АГКК)) в системата на МРРБ изпълняват конкретна програма.³²²

Създадената организация, комуникация и взаимодействие във връзка със съставяне и приемане на бюджетните прогнози и бюджетите в програмен формат на първостепенните разпоредители с бюджет не осигурява в достатъчна степен ефективното разпределение на разходите по политики и бюджетни програми, поради:

- Липсата на документална следа за постигнатата обвързаност на съгласуваните от Министерството на финансите разходни тавани по първостепенни разпоредители с бюджет с идентифицираните от тях потребности от финансов ресурс за постигане на целите в областите на политики и бюджетните програми, за чието изпълнение те отговарят;

- Планиране на бюджетните прогнози и проект на бюджет при липса на задълбочен преглед и анализ на разходите от предходната година и постигнатите резултати по показателите полза/ефект по политиките и показателите за изпълнение на бюджетните програми;

- Липса на утвърдени критерии за приоритизиране на разходите по области на политики и бюджетни програми;

- Неотразяване на всички консолидирани разходи за изпълнение на политиките в бюджетните прогнози и проекти на бюджет в програмен формат на отговорните за тяхното изпълнение разпоредители.

В резултат не може да се гарантира, че разпределението на публичните ресурси е оптимално от гледна точка на удовлетворяване на потребностите на обществото.

1.2.3. Обвързване на целите на политиките и бюджетните програми с разходи, показатели и целеви стойности

Таблица № 14

³²² Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

Показатели	2016	2017	2018
Брой ПРБ ³²³	23	25	26
Политики, заложиени в програмните бюджети	58	60	61
Функционални области, обхванати в програмните бюджети	4	4	4
Бюджетни програми ³²⁴ , от тях:	180	181	183
Други бюджетни програми, неразпределени по области на политики ³²⁵	5	5	5

1.2.3.1. Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017 - 2021 г.³²⁶ съдържа цели и мерки, чрез които ще се реализират основните приоритети за развитие на страната. Основните приоритети на правителството са 65 и са фокусирани в 20 области на политики. За изпълнението им са определени 236 цели и 902 мерки. В Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017 - 2021 г. (Програмата за управление на правителството 2017 - 2021 г.) е посочено, че мерките са предложени от първостепенните разпоредители с бюджет и следва да се изпълняват в рамките на утвърдените им бюджети за съответните години.³²⁷

Съгласно разпоредбите на ЗПФ³²⁸, Министерският съвет утвърждава класификация на областите на политики/функционалните области и бюджетните програми. Проектите на актове за утвърждаване на класификацията, както и за нейната промяна се изготвят и внасят в Министерския съвет от министъра на финансите по предложение на съответния първостепенен разпоредител с бюджет.³²⁹ При подготовката на предложенията за класификация по политики и бюджетни програми, която е ежегодна, ПРБ следва да определят областите на политики и бюджетни програми в съответствие с приоритетите на програмата на правителството, НПР за съответния тригодишен период и стратегическите документи в съответните области на политики. Програмата за управление на правителството на Република България³³⁰ съдържа цели и мерки, чрез които ще се реализират основните приоритети за развитие на страната.³³¹

През периода 2016 - 2018 г. първостепенните разпоредители с бюджет, прилагащи програмни формат на бюджет, изпълняват съответно 58, 60 и 61 области на политики, заложиени в програмните им бюджети. Общият брой на бюджетните програми, които се изпълняват от ПРБ за същия период, са съответно 179, 181 и 183.

Изпълняват се и 4 функционални области, определени по бюджета в програмни формат на Народното събрание. Общият брой на изпълняваните от ПРБ политики през същия период нараства поради увеличаване броя на ПРБ, прилагащи програмно бюджетиране: Държавна агенция „Разузнаване“; Министерство на българското председателство за 2018 г.; ДАЕУ.

За периода от 01.01.2016 г. до 31.12.2018 г. не са извършвани промени в областите на политики в програмните формати на бюджет на ПРБ.³³²

³²³ През 2016 г. броят на ПРБ, които прилагат програмно бюджетиране е 23 бр., т.ч. Народното събрание, Министерският съвет, 17 министерства, 3 държавни агенции и Държавен фонд „Земеделие“. През 2017 г. обхванат на ПРБ се разширява с включване на още две държавни агенции - Държавна агенция „Разузнаване“ и Държавна агенция „Електронно управление“. През 2018 г. с включването на Министерството за Българското председателство на Съвета на Европейския съюз броят на ПРБ, прилагащи програмни формат на бюджет нараства на 26.

³²⁴ В т.ч. бюджетна програма „Администрация“

³²⁵ По бюджета на Министерски съвет – 2 бюджетни програми, на Министерство на финансите – 1 бюджетна програма и МРРБ – 2 бюджетни програми

³²⁶ Програмата за управление на правителството е насочена за поддържане на съществуващата икономика чрез привличане на нови инвестиции, развитие на демографския потенциал, балансирано регионално развитие, подобряване на ефективността на съдебна система, развитие на електронното управление, европейската интеграция и ефективно използване на средствата от ЕС за постигане на целите на секторните политики и на по-висок жизнен стандарт чрез партньорство с бизнеса, гражданите и със социалните партньори.

³²⁷ Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017 - 2021 г. е съставена в изпълнение на подписаното Коалиционно споразумение, приета е с Решение № 447 на Министерския съвет от 09.08.2017 г.

<https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&id=1240>

³²⁸ чл. 18, ал. 4 Министерският съвет утвърждава класификация на областите на политики/функционалните области и бюджетните програми по ал. 3. С класификацията могат да се определят и други показатели, които са елементи на структурата на бюджета в програмни формат.

³²⁹ Чл. 18, ал. 6 от ЗПФ Проектите на актове за утвърждаване на класификацията по ал. 4, както и за нейната промяна се изготвят и внасят в Министерския съвет от министъра на финансите по предложение на съответния първостепенен разпоредител с бюджет. чл. 18, ал. 4 Министерският съвет утвърждава класификация на областите на политики/функционалните области и бюджетните програми по ал. 3. С класификацията могат да се определят и други показатели, които са елементи на структурата на бюджета в програмни формат.

³³⁰ Програмата за управление на правителството е насочена за поддържане на съществуващата икономика чрез привличане на нови инвестиции, развитие на демографския потенциал, балансирано регионално развитие, подобряване на ефективността на съдебна система, развитие на електронното управление, европейската интеграция и ефективно използване на средствата от ЕС за постигане на целите на секторните политики и на по-висок жизнен стандарт чрез партньорство с бизнеса, гражданите и със социалните партньори.

³³¹ Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017 - 2021 г. е съставена в изпълнение на подписаното Коалиционно споразумение, приета е с Решение № 447 на Министерския съвет от 09.08.2017 г.

<https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&id=1240>

³³² Одитно доказателство № 3

1.2.3.1.1. Съгласно указанията на МФ³³³, политиките на ПРБ следва да са разработени в съответствие с Решение № 447 от 09.08.2017 г. на МС, с което е приета Програмата за управление на правителството 2017-2021 г.³³⁴, съдържаща цели и мерки за реализиране на основните приоритети на правителството.

При извършена съпоставка между областите на политики и приоритетите в Програмата за управление на правителството със съответните области на политики и бюджетни програми на програмните бюджети на ПРБ в одитната извадка се установиха различия.

Таблица № 15
(брой)

№ по ред	ПРБ с програмни бюджети	Програма на правителството 2017 – 2021 г.				Политики в програмни бюджети			Бюджетни програми в програмни бюджети		
		Области политики	Приоритети	Цели	Мерки	2016	2017	2018	2016	2017	2018
1	МТСП – област труд и социална политика ³³⁵	1	8	32	79	7	7	7	16	16	16
2	МОН – област образование ³³⁶	1	3	19	55	2	2	2	12	12	12
3	МЗ – област здравеопазване ³³⁷	1	4	17	104	3	3	3	14	14	14
4	МЗХГ – област земеделие, храни, гори и рибарство ³³⁸	1	4	24	65	3	3	3	17	16	16
5	МРРБ – област регионално развитие ³³⁹ , В т.ч. област транспорт* и околна среда**	3 (2)	3	12 (4)	45 (17)	3	3	3	9	9	9
6	ДАЕУ – област електронно управление ³⁴⁰	1	1	3	10	-	1	1	-	1	1
	Общо:	8	23	107	358	18	19	19	68	68	68

Източник: Програма за управление на правителството, Бюджет в програмен формат на МТСП, МОН, МЗ, МЗХГ, МРРБ и ДАЕУ за 2016, 2017 и 2018

Първостепенните разпоредители с бюджет, включени в обхвата на одитната извадка, осъществяват основните си функции си в 8 от 20-те области на политики, определени като приоритетни в правителствената програма 2017-2021 г.³⁴¹ Изпълняваните от тях основни функции са в обхвата на 23 приоритети в изпълнение на 107 цели и 358 мерки. Освен по тези приоритети, ПРБ в одитната извадка (МТСП, МОН, МРРБ, МЗХГ) имат функции и за изпълнение на приоритетите, свързани с управление на средствата от ЕС (Област 7 „Управление на средствата от ЕС“, Приоритет 24 от Програмата за управление на правителството 2017 – 2021 г.)³⁴². Общи мерки се изпълняват от различни министерства извън основната им област на политика в рамките на изпълнение на

³³³ Стр. 9, БЮ № 4 / 01.09.2017г. - Указания за подготовката и представянето на проектбюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет за 2018 г. и на актуализираните им бюджетни прогнози за 2019 и 2020 г., https://www.minfin.bg/upload/20393/Guidelines_BUDGET%202018.pdf

БЮ № 4 / 08.07.2016 г. - Указания за подготовката и представянето на проектбюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет за 2017 г. и на актуализираните им бюджетни прогнози за 2018 и 2019 г., <https://www.minfin.bg/upload/18313/BU4-8-7-2016.pdf>

БЮ № 3/03.07.2015 г. - Указания за подготовката и представянето на проектбюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет за 2016 г. и на актуализираните им бюджетни прогнози за 2017 и 2018 г., <https://www.minfin.bg/upload/16523/%D0%91%D0%AE3-03.07.2015.pdf>

³³⁴ <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1240>

³³⁵ Област 4, Приоритет 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 и 13; Цели от 19 до 43, и Мярка от 81 - 159 в област регионална политика в Програмата на правителството за 2017 – 2021 г. и Приоритет 24

³³⁶ Област 10, Приоритет 30 - 32, Цел от 93 до 111; Мярка от 336 до 390

³³⁷ Област 11, Приоритет 33-36, Цел от 112 до 128; Мярка от 391 до 494

³³⁸ Област 14, Приоритет 41-44, Цел от 152 до 175; Мярка от 610 до 674

³³⁹ Област 3, Приоритет 5, Цел от 10 до 18, и Мярка от 53 - 80 в област регионална политика;

*Област 15 транспорт, Приоритет 45, Цел 180 - 183 Мярка от 688 - 701 в Програмата на правителството за 2017 – 2021 г.

** Област13, Приоритет 38 Цел 144, мерки 568 - 570

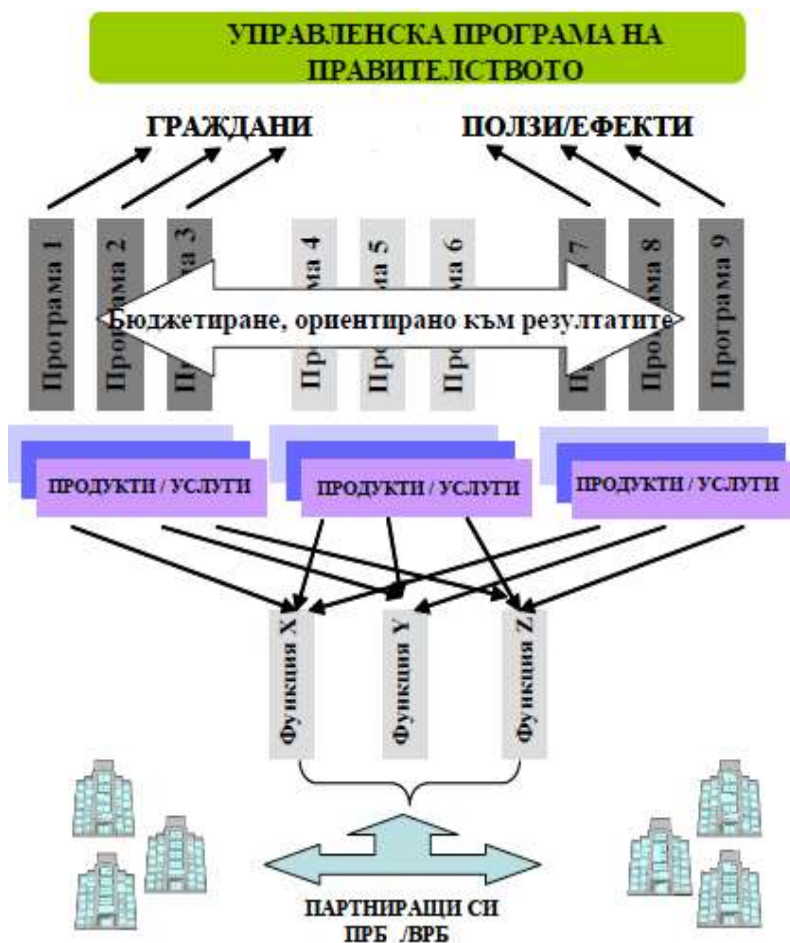
³⁴⁰ Област 20 Административна тежест и електронно управление, Приоритет 64, Цел от 232 до 234, и Мярка от 879 – 889 в област регионална политика;

³⁴¹ <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1240>

³⁴² <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1240>

дейности по секторни политики (в област 5 „Обществен ред и сигурност“ по мярка 200 функции са заложили за МОН и МЗ за дейности по превенция за употреба на наркотични вещества; в област 8, мярка 305 съвместни дейности по образование на МО и МОН).

Липсата на ясна съпоставимост на областите на политики в програмните бюджети на първостепенните разпоредители с бюджет с приоритетите и областите на политики, определени в Програмата за управление на правителството 2017 – 2021 г. крие риск от неясно разпределение на разходите за изпълнение на заложените цели. Изпълняването на приоритети от Програмата за управление на правителството 2017 – 2021 г. от повече от един първостепенен разпоредител с бюджет изисква въвеждане на ясни координационни механизми и вътрешни правила за съгласуване на целите за изпълнението на политиките и разходите за финансирането им за осигуряване постигането на целите с оптимален финансов ресурс.



1.2.3.1.2. Приоритетите в Програмата за управление на правителството 2017 - 2021 г., съотносими към обхвата на политиките, които се изпълняват от ПРБ в одитната извадка, са обхванати в програмните им бюджети, като не всички от тях са дефинирани като области на политики³⁴³.

а) Изпълнението на приоритети от Програмата за управление на правителството 2017 - 2021 г., които не са включени като области на политики в програмния бюджет на отговорния за изпълнение на дадена политика ПРБ, се осигурява с планираните бюджетни програми³⁴⁴. 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.³⁴⁵ 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

³⁴³ "Област на политика" е съвкупност от цели на органите на държавна власт за въздействие в определена област на социалното и икономическото развитие на обществото, §1 т. 23 от Допълнителните разпоредби на ЗПФ.

³⁴⁴ "Бюджетна програма" е съвкупност от дейности, за които е отговорен определен орган, и по която се разходват ресурси от бюджета за реализиране на конкретна цел на политиката., §1 т. 1 от Допълнителните разпоредби на ЗПФ.

³⁴⁵ "Област на политика" е съвкупност от цели на органите на държавна власт за въздействие в определена област на социалното и икономическото развитие на обществото, §1 т. 23 от Допълнителните разпоредби на ЗПФ.

диагностиката и лечението осигурява правото на достъп до здравни грижи“; Министерството на околната среда и водите (МОСВ) – в рамките на „Политика в областта на опазването и ползването на компонентите на околната среда“; ММС – „Политика в областта на спорта за учаци и спорта в свободното време“ и др.

Таблица № 16

Област на политика	Приоритети в област социална и демографска политика в програмата на правителството	Политики в програмния бюджет на МТСП	Бюджетни програми в програмния бюджет на МТСП
Социална и демографска политика:	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Ограничаване на негативните демографски тенденции, в т.ч. повишаване на раждаемостта, намаляване на младежката емиграция, балансирана имиграционна политика, съобразена с потребностите на българския бизнес; <input type="checkbox"/> Увеличаване на доходите чрез заетост и по-голяма производителност на труда; <input type="checkbox"/> Гарантиране на правата на всички деца; <input type="checkbox"/> Стабилна пенсионна система; <input type="checkbox"/> Осигуряване на равен достъп до качествени социални услуги и деинституализация; <input type="checkbox"/> Гарантиране на правата на хората с увреждания; <input type="checkbox"/> Постигане на по-висок жизнен стандарт чрез партньорство с бизнеса, гражданите и социалните партньори. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Политика в областта на заетостта 2. Политика в областта на трудовите отношения 3. Политика в областта на социалната закрила и равните възможности 4. Политика в областта на хората с увреждания 5. Политика в областта на социалното включване 6. Политика в областта на жизненото равнище, доходите и демографското развитие 7. Политика в областта на свободното движение, миграцията и интеграцията 	<ul style="list-style-type: none"> Бюджетна програма „Осигуряване на заетост и повишаване на качеството на работната сила на безработните и заетите лица“ Бюджетна програма „Осигуряване на подходящи условия на труд“ Бюджетна програма „Предотвратяване и ограничаване на колективни трудови конфликти“ Бюджетна програма „Предоставяне на социални помощи при прилагане на диференциран подход“ Бюджетна програма „Осигуряване на целева социална защита за отопление на населението с ниски доходи“ Бюджетна програма „Социално включване на други рискови групи от населението“ Бюджетна програма „Равни възможности“ Бюджетна програма „Интеграция на хората с увреждания“ Бюджетна програма „Закрила на децата чрез преход от институционални грижи към алтернативни грижи в семейна среда“ Бюджетна програма „Подпомагане на семейства с деца“ Бюджетна програма „Интегрирани услуги за социално включване“
	<i>Източник: Бюджет на МТСП в програмен формат за 2018 г.</i>		

Аналогично приоритетът „Стабилно развитие на хранителния сектор“ в област на политика „земеделие, храни, рибарство и гори“ не е дефиниран като отделна политика в програмния бюджет на МЗХГ, а се реализира в рамките на изпълнение на бюджетни програми „Безопасност по хранителната верига“, „Растениевъдство“, „Животновъдство“, „Рибарство и аквакултури“ и др.

б) Дейностите и услугите, които отделните министерства изпълняват в обществено икономическите отношения, въз основа на нормативен акт и се финансират от бюджетите им, могат да се определят условно като „секторни политики“. Някои ПРБ чрез програмните си бюджети изпълняват приоритети и цели в повече от една област на политика, и в повече от една сфера на обществено-икономически отношения, т.е. повече от една „секторна политика“. Например, МРРБ изпълнява основно функции по политиките в областта „Регионално развитие“, където приоритет е балансираното регионално развитие, но има и редица функции и в областите „Транспорт“ и „Околна среда“.

Някои от политиките, в обхвата на функциите на МРРБ³⁴⁶, са неделима част от приоритети в други области на политики, определени в Програмата за управление на

³⁴⁶ по отношение на политиките за: 1. поддържане на инфраструктурата, свързана с транспортната осигуреност; 2. поддържане, модернизация и изграждане на техническата инфраструктура, свързана с подобряване на интегрираното управление на водните ресурси и 3. геозащита

правителството 2017 – 2021 г., и се изпълняват от други министерства – Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията(МТИТС) в областта на транспорта и Министерство на околната среда и водите – в областта на околната среда. Така политиката за поддържане, модернизация и изграждане на техническата инфраструктура, свързана с подобряване на транспортната достъпност, която е част от политиката в област „Транспорт“ в Програмата за управление на правителството 2017 – 2021 г.³⁴⁷, се изпълнява от отговорния за област „Регионално развитие“ министър на регионалното развитие и благоустройството, съгласно нормативно вменени отговорности, чрез АПИ.³⁴⁸ Политиката в областта на подобряване на интегрираното управление на водните ресурси, определена с приоритетите в Програмата за управление на правителството 2017 – 2021 г. в област „Околна среда“³⁴⁹, се изпълнява отново от министъра за регионалното развитие.

В случаите, в които се изпълняват области на политики от повече от един ПРБ 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. *Това създава затруднения за осъществяване на ефективна координация между различните първостепенните разпоредители с бюджет и риск една и съща област на политика да се дефинира по различен начин в програмните бюджети им. Води до риск и за неподходящо отчитане на резултатите от изпълнението на целите на областите на политики по програмните бюджети на първостепенните разпоредители с бюджет и на приоритетите от Програмата за управление на правителството 2017 – 2021 г.*

1.2.3.1.3. Съгласно НПР БГ2020 като *хоризонтални* са определени следните политики³⁵⁰:

- насърчаване равнопоставеността на половете с цел активното им включване и участие във всички сфери на обществения живот;
- осигуряване на равни възможности за хората с увреждания с цел насърчаване на тяхното пълноценно социално включване;
- балансирано демографско и социално развитие на населението;
- повишаване на адекватността и устойчивостта на пенсионната система;
- разгръщане и развитие на високоскоростен широколентов достъп;
- развитие на електронното управление и услугите на публичния сектор;
- утвърждаване на принципите на открито управление в публичния сектор.

Министерство на финансите няма функции да определя и координира изпълнението на хоризонтални политики извън НПР България 2020, като водещ е МС и дирекциите в неговата администрация, съответно координацията и мониторингът се осъществяват от Съвета за развитие към МС.³⁵¹ Първостепенните разпоредители с бюджет прогнозира, планират и отчитат разходите по хоризонтални политики, доколкото такива попадат в рамките на тяхната функционална компетентност. В преобладаващата си част хоризонталните политики не се остойностяват в бюджетните документи. При изпълнението на хоризонтални политики се наблюдава прилагане на различен подход.

³⁴⁷ <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1240>, Виж приоритет 45, Цел 181, 182 и 183, приоритети 46 и 47: приоритет 45 Изграждане и ефективно поддържане, модернизация и развитие на транспортната инфраструктура, Приоритет 46 повишаване на сигурността и безопасността на транспортния сектор, Приоритет 47 Въвеждане на интелигентни транспортни системи и привличане на инвестиции и професионално управление на транспортната инфраструктура и съоръжения приоритети от Програмата за управление на правителството 2017 – 2021 г.), Виж приоритет 45, Цел 181, мерки от № 689 до № 696, и цели 182- 183 с мерки от № 697 до № 701, приоритет 46 и приоритет 47, стр. 78

³⁴⁸ АПИ изпълнява приоритети от Националната стратегия за регионално развитие 2012 – 2022 г. за подобряване свързаността на различните региони в страната и съгласно чл. 2 ПРАВИЛНИК за структурата, дейността и организацията на работа на Агенция "Пътна инфраструктура" Обн. - ДВ, бр. 100 от 15.12.2009 г. е второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на регионалното развитие и благоустройството; http://www.api.bg/files/8115/5075/0243/API_Pravilnik_Struktura_2019.pdf

³⁴⁹ Приоритет 38, Устойчива политика за здравословна околна среда. Опазване и оползотворяване на природните ресурси. Цели: 143 цел - Стр. 66 – 67 от правителствената програма и приоритет 38; 146 цел - Стр. 67, и приоритет 38 и 148 цел - Стр. 68 и планираните мерки към тях.

³⁵⁰ Стр. 25 от НПР БГ2020

³⁵¹ Одитно доказателство № 1 и Одитно доказателство № 16

а) Министерството на труда и социалната политика е водещо при провеждане на хоризонтални политики в областта на балансираното демографско развитие на населението; създаването на условия за осигуряване на равнопоставеността на половете с цел активното им включване и участие във всички сфери на обществения живот; осигуряването на равни възможности за хората с увреждания с цел насърчване на тяхното пълноценно социално включване³⁵². Тези хоризонтални политики са дефинирани като области на политики в програмния бюджет на МТСП, тъй като са част от социалната политика на правителството и сред ключовите приоритети за нейното изпълнение. Стратегията за реализиране на тези хоризонтални политики е обвързана с комплексни мерки в различни области на политики, а резултатите зависят съществено и от степента на динамика на икономическото развитие.³⁵³ Изпълнението на политиките е тясно обвързано с активните мерки на пазара на труда, в т.ч. политиката от програмния бюджет на МТСП в областта на заетостта. Разходите за изпълнение на хоризонталните политики се планират по бюджета на МТСП като администрирани разходи, а се отчитат по бюджетите на министерствата/ведомствата/ агенциите които разходват тези средства, като ведомствени разходи.³⁵⁴

Още при първоначалното структуриране на стратегическата рамка на политиките на МТСП от МФ са отбелязани трудностите за остойностяване на хоризонтални политики, тяхното бюджетиране и отчитане на резултатите. Изборът на ръководството на МТСП при въвеждането на програмния формат на бюджет е бил мотивиран от координиращата роля на министъра на труда и социалната политика в области като политика по доходите, жизненото равнище и демографската политика и др., за които принос имат различни органи на държавно управление и съответно преките разходи на МТСП за тези политики са незначителни, като в същото време не могат да бъдат точно определени конкретни разходи на национално ниво.³⁵⁵

б) Друга е практиката при изпълнение на хоризонталната политика на електронното управление. Въпреки че ДАЕУ е създадена за изпълнение на целите в тази хоризонтална политика, разходите за нейното изпълнение се планират и отчитат в рамките на бюджетите в програмен формат на отделните ПРБ. Изпълнението на целите в областта на електронното управление изискват въвеждане на добра координация при планиране, изпълнение и отчитане на разходите. За осигуряване на условия за консолидиране на разходите в областта на политиката по е-управление, от ДАЕУ и МФ са предприети действия за разграничаване на разходите за нейното изпълнение при планиране и отчитане по бюджетите на ПРБ, чрез въвеждане на специални изисквания за предоставяне на информация и систематизиране на тези разходи. За съжаление до края на одитирания период не се извършва планиране и отчитане на всички разходи за изпълнение на тази хоризонтална политика.^{356, 357}

Възприетите различни подходи за планиране и отчитане на разходите за изпълнение на хоризонталните политики не осигуряват прилагане на сравнимост и единен подход по отношение на планиране и отчитане на разходите при изпълнение на програмните формати на бюджети на първостепенните разпоредители с бюджет.

1.2.3.2. С указанията на МФ, с които са давани насоки на ПРБ за подготовка и представяне на бюджетните прогнози и проектите на бюджет и актуализираните бюджетни прогнози на ПРБ за периода 2016 – 2018 г., се поставя изискване към ПРБ за описание на областите на политики, които ръководи, координира и контролира. Описанието на политиките следва да съдържа *преглед на стратегическите програмни*

³⁵² Национална програма за развитие: България 2020, стр.172 – 173, <http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=2927>, <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=765>

³⁵³ Стр. 19, [Актуализирана стратегия по заетостта на Република България 2013-2020 г.](#)

³⁵⁴ Одитно доказателство № 2

³⁵⁵ Одитно доказателство № 3

³⁵⁶ Одитно доказателство № 1 и Одитно доказателство № 3

³⁵⁷ Одитно доказателство № 10

документи и законодателството, посредством които на ПРБ са вменени функции за дефиниране на насоки, разработване и координиране на дейности по осъществяване на политиката в съответната област. Описанието включва и представяне на съответните стратегически и оперативни цели, както и информация за взаимоотношенията на бюджетната организация с други институции, имащи отношение и допринасящи за изпълнение на целите на политиката.³⁵⁸

1.2.3.2.1. При по-голямата част от ПРБ в одитната извадка, в контекста на описанието на областите на политики, стратегическите и оперативни цели в програмните им бюджети, е реферирано към отделни нормативни изисквания и стратегически документи (МОН, МТСП).³⁵⁹ Предвид значителния брой на стратегическите документи за тези ПРБ обвързването и реферирането в описанието на областите на политики е изчерпателно и обхваща относими стратегически документи.

За друга част от ПРБ, в програмните им бюджети като преамбюл са изброени всички нормативни актове, въз основа на които изпълняват политиките, за които е отговорно министерството (МЗ)³⁶⁰.

В програмния бюджет на МРРБ, за периода 2016 - 2018 г., няма адресиране на мерките и дейностите по бюджетните програми към основните стратегически документи, чието изпълнение се реализира чрез тях, като Стратегия за управление на водоснабдяване и канализация в Република България 2014 – 2023 г., Стратегия за децентрализация 2016 – 2025 г., Националната програма за превенция и ограничаване на свлачищата на територията на Република България, ерозията и абразията по Дунавското и Черноморско крайбрежие 2015 – 2020 г.³⁶¹ Осигурена е взаимовръзка само със стратегическите цели в основния стратегически документ в областта регионално развитие - Националната стратегия за регионално развитие 2012 – 2022 г. (НСРР 2012 – 2022 г.). Целите в програмния бюджет на МРРБ в областта на регионалното развитие не са изцяло идентични с целите в стратегията.³⁶²

С изключение на описанието на областите на политики, стратегическите и оперативни цели в програмните бюджети на МТСП и МОН, адресирането към съответните стратегически документи не е конкретизирано³⁶³, а са дадени референции към самите стратегически/програмни документи/нормативни актове, а не към конкретни цели/ мерки/ дейности/ функции/ задачи, заложен в тях. По този начин не се осигурява подходяща проследимост за установяване по безспорен начин на връзката между изпълняваните политики, целите и очакваните резултати. Поради липсата на изрично изискване за обвързване на планираните разходи по бюджетните програми с конкретни мерки/ дейности в плановите документи, с които се операционализират стратегическите цели (плановите за действие/пътни карти/програми), липсва и проследимост за връзката между планираните средства в програмните бюджети и дейностите, включително и резултатите, които следва да се постигнат с тях.³⁶⁴

1.2.3.2.2. При разработване на бюджетните си прогнози и проектите на бюджет в програмен формат ПРБ следва да вземат предвид и мерките, адресиращи към съответната *Препоръка на Съвета относно Националната програма за реформи на България (НПР)*, актуализирана за предходната година и съдържаща *Становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за предходната година*³⁶⁵.

³⁵⁸ БЮ 4 от 2018 г. и БЮ 1 от 2018 г. стр. 19, приложение № 3, описание на доклада по Приложение № 3 на БЮ

³⁵⁹ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

³⁶⁰ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

³⁶¹ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

³⁶² <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=772>, РДИ-20, приложение № 5

³⁶³ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

³⁶⁴ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

³⁶⁵ Раздел II на БЮ 01, стр. 8 и на БЮ 04, стр. 9 за 2018 г., БЮ 01 и БЮ 04 за 2017 г. и БЮ 01 и БЮ 03 за 2016 г.

Националната програма за реформи³⁶⁶ се изготвя ежегодно с Конвергентната програма за координиране на националната фискална политика³⁶⁷, като се съгласува с основните програмни документи на правителството³⁶⁸. Конвергентната програма очертава основните политики за поддържане на макроикономическа и фискална стабилност на страната с цел създаване на условия за икономически растеж.

Актуализациите на НПП съответно за 2016 г.³⁶⁹, 2017 г.³⁷⁰ и 2018 г.³⁷¹ са съобразени със средносрочната бюджетна прогноза³⁷² и Конвергентната програма на Република България за съответните периоди³⁷³ с приоритетите, целите и мерките от за управление на правителството на Република България за 2017 - 2021 г. Отчита се и изпълнението на националните цели по стратегията „Европа 2020“.

а) При описанието на отделни мерки и действия за постигане на стратегическите цели в отделни области на политики в програмните бюджети на МОН, МТСП, МЗ са направени препратки към НПП, действаща за периода 2016 – 2018 г.^{374, 375} и НПП България 2020. Доколкото референциите не насочват към конкретни мерки и дейности не може да се осъществи проследимост за изпълнението на всички мерки и дейности от НПП, както и в тригодишния план 2017 – 2019 г. към НПП БГ2020.

За периода 2016 – 2018 г. по отношение на мерки и действия в програмния бюджет на МЗХГ³⁷⁶ не е реферирано към НПП, действаща в изпълнение на Стратегията „Европа 2020“ и НПП БГ2020 със съответните тригодишни планове към нея.³⁷⁷

В програмния бюджет на МРРБ³⁷⁸ за 2017 г. не е реферирано към НПП, актуализация за 2016 г.³⁷⁹, въпреки че част от мерките, свързани с постигане на националните цели по пакет „Климат-енергетика“, се финансират по Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014 – 2020 (ОПРР), средствата по която се отчитат в програмния бюджет на министерството.

б) В Конвергентната програма на Република България за периода 2017 – 2020 г.³⁸⁰, по отделни разходни политики са набелязани *мерки и допълнителни финансови ресурси* за реализирането им, като е акцентирано върху необходимостта от провеждане на структурни реформи в тях.

В област образование за 2016 г., 2017 г. и 2018 г. в Конвергентната програма са набелязвани мерки с осигурени или необходими допълнителни финансови средства.³⁸¹ Мотивите са идентифицирана необходимост от предприемане на допълнителни действия от страна на правителството във всички сегменти на системата на средното образование след влизане в сила на Закона за предучилищното и училищното образование. Източникът на финансиране за допълнително предвидените средства не е посочен, липсва информация и за извършен анализ за остойностяване и разпределение на допълнителните средства.

³⁶⁶ Националната програма за реформи е основен документ, с който държавата докладва изпълнението на ангажиментите за икономически и структурни реформи за постигане на националните цели по стратегията „Европа 2020“, Първата програма е приета с Протокол № 8.1 на МС от 01.03.2007 г., след като България стана член ЕС, <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=762>

³⁶⁷ Конвергентната програма е стратегически документ, представящ основните елементи на нац. фискална политика в средносрочен план. Конвергентните програми се изготвят съгласно графика на т. нар. „Европейски семестър“ като инициатива за засилена координация на икономическите политики в ЕС и са съобразени с правилата, залегнали в Пакта за стабилност и растеж на държавите-членки извън еврозоната, препоръките на Съвета на ЕС и ЕК. <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=850>

³⁶⁸ Основни документи - Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017- 2021 г., актуализация на Националната програма за реформи за 2016, 2017 г. и 2018 г., отчети за изпълнение на мерките (за периода май – октомври 2016 г., за периода май – октомври 2017 г., за периода май – октомври 2018 г.), Национален доклад за България за 2016 г., за 2017, за 2018 г., <https://www.minfin.bg/bg/867>, <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=762>, Конвергентни програми за 2016 – 2018, 2017 – 2019, 2018 – 2020, <https://www.minfin.bg/bg/868>, <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=850>

³⁶⁹ <https://www.minfin.bg/upload/17930/National%20Reform%20Programme%20for%202016.pdf>

³⁷⁰ <https://www.minfin.bg/upload/19887/NRP%202017.pdf>

³⁷¹ https://www.minfin.bg/upload/37081/NRP_2018_Bulgaria.pdf

³⁷² <https://www.minfin.bg/bg/1095>; <https://www.minfin.bg/bg/1150>; <https://www.minfin.bg/bg/1154>

³⁷³ <https://www.minfin.bg/bg/868>

³⁷⁴ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

³⁷⁵ Стр. 52, <https://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=9603>

³⁷⁶ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

³⁷⁷ НПП 2016 г. и 2017 г.

³⁷⁸ Одитно доказателство № 2

³⁷⁹ Стр. 44, и Табл. 12: Мерки, адресираци НЦ по пакет „Климат-енергетика“ (част 10 от Приложение 1)

<https://www.minfin.bg/upload/17930/National%20Reform%20Programme%20for%202016.pdf>; <https://www.minfin.bg/bg/867>,

³⁸⁰ <https://www.minfin.bg/bg/868>

³⁸¹ <https://www.minfin.bg/bg/868>, стр. 31-33

Няма съпоставимост на допълнително необходимите средства, посочени в Конвергентната програма за 2017 г. със заявления допълнителен финансов ресурс с БП и програмния бюджет на МОН за 2018 г.^{382,383.}

В същата област за образование, в частта на висшето образование, в Конвергентната програма е заложена мярка „Оценка на напредъка по изпълнение на Стратегията за развитие на висшето образование 2014-2020 г.“ с цел актуализация на Плана за действие и заложените индикатори, посочена в НПП – актуализация 2017 г. в изпълнение на препоръката на Съвета на ЕС от 12.06.2017 г. за предприемане на действия в областта на висшето образование. В програмния бюджет на МОН за 2018 г. такава мярка не е включена. Респективно в отчета за изпълнение на бюджета в програмен формат за същата година няма информация за дейности, свързани с нея.³⁸⁴

В Конвергентната програма на Република България за 2017 – 2020 г. е акцентирано на някои приоритетни области на политики, които ще доведат до по-балансирано регионално развитие, повишаване качеството на инфраструктурата и др. Изпълнението на мерките следва да се реализира на основата на Тригодишния план за действие за изпълнението на НПП България 2020 за периода 2017 – 2019 г., като финансирането им следва да бъде осигурено преимуществено чрез средства от европейските фондове, които да допълват разходите от националния бюджет. В БП и бюджета в програмен формат на МРРБ за 2018 г. липсват ясни референции и проследимост на планираните цели и мерки в областта на регионалното развитие с тези в Конвергентната програма.³⁸⁵

в) Данните от БП на министерствата следва да осигуряват възможност за проследяване на реализацията на *стратегически приоритети в НПП БГ2020*.

Въпреки положените усилия, до края на одитирания период не се постига съответствие между бюджетните ресурси, планирани от отделните ведомства в рамките на БП и тези, заложен в плановете за действие за изпълнението на НПП БГ2020. Този факт е установен и от Дирекция „Икономическа и финансова политика“ към МФ, която следва да координира 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.^{386,387} В допълнение, в концепцията за разработването на национален стратегически документ за развитие на страната с хоризонт 2030 г. е необходимо е да се подобри връзката между стратегическите документи и Средносрочната бюджетна прогноза.³⁸⁸

г) В *Стратегията за развитие на държавната администрация* се поставя акцент върху разработването на годишните цели на администрациите, които трябва да бъдат съобразени със стратегическите документи и програмния бюджет.³⁸⁹

Прегледът на програмните бюджети за съответствие на областите на политики и бюджетни програми със заложените цели и приоритети в годишните цели на администрацията на ПРБ в одитната извадка за 2016 г., 2017 г. и 2018 г. показва съществени различия.³⁹⁰ Синхронизиране на областите на политики в програмните бюджети на ПРБ от одитната извадка и приоритетите в годишните цели на администрацията е налице само при МРРБ за 2018 г.³⁹¹ При МЗХГ приоритетите в целите на администрацията за 2018 г. се доближават до заложените области на политики в програмния бюджет.³⁹² При част от ПРБ целите на администрацията не са ясно

³⁸² Одитно доказателство № 2

³⁸³ Конвергентна програма на РБ за 2017 – 2020, <http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=9602>

³⁸⁴ http://www.mon.bg/upload/19263/1700_otchet_programen_311218.pdf, <http://www.mon.bg/bg/67>

³⁸⁵ Одитно доказателство № 2

³⁸⁶ Чл. 21, т. 6 от Устройствен правилник на МФ, в сила

³⁸⁷ Одитно доказателство № 15

³⁸⁸ <https://www.minfin.bg/bg/1394>

³⁸⁹ <https://www.eufunds.bg/archive/documents/1434121594.pdf>, стр. 41

³⁹⁰ Цели на администрацията за 2018 г. на МЗ, <http://www.mh.government.bg/bg/politiki/upravleniski-tseli-i-prioriteti/>, МОН <https://www.mon.bg/bg/100207>.

МТСП <https://www.mlsp.government.bg/index.php?section=CONTENT&I=384&lang=> и програмните им бюджети за 2018 г.

³⁹¹ <https://www.mrrb.bg/bg/ce-li-na-ministerstvoto-na-regionalnoto-razvitiie-za-2018-g/> и програмния бюджет на МРРБ за 2018 г.

³⁹² <https://www.mzh.government.bg/bg/politiki-i-programi/ce-li-na-administraciyata/> и програмния бюджет на МЗХГ за 2018 г.

фокусирани и систематизирани в основните области на политики, които се провеждат от съответните ПРБ.³⁹³ Като добра практика от МРРБ е въведено синхронизиране на стратегическите цели на програмния бюджет на министерството за 2018 г. с целите на администрацията за 2018 г.³⁹⁴

Разпоредителите с бюджет полагат усилия за постигането на ясна обвързаност на планираните стратегически цели в областите на политики, включени в бюджетните прогнози и бюджетите в програмен формат със стратегическите цели и приоритети, заложен в Програмата за управление на правителството 2017 - 2021 г.; приоритетите на Националната програма за реформи (актуализации за периода 2016 – 2018 г.); Националната програма за развитие: България 2020 (и тригодишните планове към нея), като в описанието на областите на политики осигуряват реферирание към тях. Отсъства обаче взаимовръзка между:

- мерките и дейностите, планирани в Конвергентната програма за 2017 г. в области на политики, за които са дадени Препоръки от Съвета на ЕС;
- областите на политики и приоритети в програмните бюджети с документа „Цели на администрацията“ за съответните години, с изключение на Министерството на регионалното развитие и благоустройството и отчасти Министерството на земеделието, храните и горите;
- мерките и дейностите, планирани във всички посочени национални стратегически документи, за които е определен източник на финансиране и стойността им на годишна база, и планирания финансов ресурс по бюджетните програми за съответния период.

Основните причини са:

- липсват заложен в вътрешните правила за организацията на бюджетния процес в първостепенните разпоредители с бюджет изисквания и процедури за извършване на годишен преглед и актуализация на политики относно изпълнението на национални цели и поети ангажименти във връзка със стратегически документи и спазване на европейското законодателство;
- при част от първостепенните разпоредители с бюджет целите на администрацията не са ясно фокусирани и систематизирани в основните области на политики.

В резултат не се постига достатъчна обвързаност между стратегическите и оперативни цели по областите на политики и бюджетни програми с националните стратегически документи на Република България.

1.2.3.2. Стратегическите цели представят дългосрочните приоритети на правителството в различните области на политиката, които предварително са обвързани с поети ангажименти в управленската му програма, поради което могат да се считат за “относително постоянни” в средносрочен аспект.³⁹⁵

Схема № 2



³⁹³ Одитно доказателство № 2

³⁹⁴ Одитно доказателство № 2

³⁹⁵ III.1.4.3. Идентифициране и формулиране на стратегически цели, стр. 18, от Годишния наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране, <https://www.minfin.bg/document/2848:1>

а) Стратегическите цели служат за структуриране на бюджета по области на политиката, като всяка стратегическа цел е насочена към определена област на политика.³⁹⁶

Таблица №17

Области на политики в програмния бюджет на МЗ	Стратегически цели в програмния бюджет на МЗ
1. Политика в областта на промоцията, превенцията и контрола на общественото здраве	Осигуряване на ефективен здравен контрол и ограничаване на заболяемостта от незаразни и заразни болести.
2. Политика в областта на диагностиката и лечението	Осигуряване на достъпни и качествени медицински услуги извън обхвата на задължителното здравно осигуряване.
3. Политика в областта на лекарствените продукти и медицинските изделия	Гарантиран достъп до качествено, ефективно и съвременно лечение при зачитане интересите на всички участници във фармацевтичния сектор и стойностно-ефективното разходване на публични средства за лекарствени продукти.

Източник: Бюджет на МЗ в програмен формат за 2018 г.

б) Стратегическите цели се характеризират със своята устойчивост в дългосрочен аспект.³⁹⁷

Стратегическите и оперативните цели в програмните бюджети на ПРБ в одитната извадка за 2017 г. и 2018 г. не са променени в 11 области на политики, а именно за: електронно управление, за хората с увреждания, заетостта, социалната закрила и равните възможности, социалното включване, съхраняването и увеличаване на горите и дивеча, земеделието и селските райони, рибарството и аквакултурите, диагностиката и лечението, промоцията, превенцията и контрола на общественото здраве, лекарствената политика.³⁹⁸ Налице е устойчивост по отношение на стратегическите цели, изпълнявани от ПРБ в одитната извадка, като не са променени целите в областите на политики по-голямата част от тях. За периода 2016 – 2018 г. не са променени изцяло само стратегическите и оперативни цели в програмния бюджет на МЗ.

Таблица № 18
Промени в стратегическите и оперативните цели за периода 2016 – 2018 г.

Показатели	Стратегически цели	Оперативни цели	Коментари
	Промени за периода 2016 - 2018	Промени за периода 2016 - 2018	
МЗ			
Брой политики с промени в стратегически/оперативни цели	0	0	
Брой политики с промени, при които не са разграничени целите	1		По политика 3
Политика 1	не	не	
Политика 2	не	не	
Политика 3	не		Не са разграничени целите – няма промени през одитирания период
МЗХГ			
Брой политики с промени в стратегически/оперативни цели	0	0	
Брой политики с промени, при които не са разграничени целите	1		По политика 3
Политика 1	не	не	
Политика 2	не	да	
Политика 3	не		Не са разграничени целите – няма промени през одитирания период
МОН			
Брой политики с промени в стратегически/оперативни цели	2	2	
Брой политики с промени, при които не са разграничени целите	0		

³⁹⁶ Стр. 51 от Годишния наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетирание, <https://www.minfin.bg/document/2848:1>

³⁹⁷ Стр. 51 от Годишния наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетирание, <https://www.minfin.bg/document/2848:1>

³⁹⁸ Одитно доказателство № 2

Политика 1	да	да	
Политика 2	да	да	
МРРБ			
Брой политики с промени в стратегически/оперативни цели	1	1	
Брой политики с промени, при които не са разграничени целите		2	
Политика 1	да	да	
Политика 2		да	Не са разграничени целите – има промени през одитирания период
Политика 3		да	Не са разграничени целите – има промени през одитирания период
МТСП			
Брой политики с промени в стратегически/оперативни цели	2	4	
Брой политики с промени, при които не са разграничени целите		1	
Политика 1		да	Не са разграничени целите – има промени през одитирания период
Политика 2	не	да	
Политика 3	не	не	
Политика 4	не	не	
Политика 5	да	да	
Политика 6	да	да	
Политика 7	не	да	
ДАЕУ			
Брой политики с промени в стратегически/оперативни цели	0	0	
Политика 1	не	не	

Източник: Бюджет на МЗ, МЗХГ, МОН, МРРБ, МТСП и ДАЕУ в програмен формат за 2018 г.

При прегледа на стратегическите цели на ПРБ в одитната извадка се установи, че през 2017 г. и 2018 г. се наблюдава оптимизиране на целите и по-ясно обвързване със стратегическите цели спрямо 2016 г. Целта на програмното бюджетиране е да ограничи обема на информацията, представяна в Министерския съвет и в Народното събрание, по начин, улесняващ нейното анализиране и вземането на решения. В тази връзка, в насоките на МФ е посочен препоръчителен брой на стратегическите цели - между 4 и 8 за всеки програмен бюджет.³⁹⁹ Не може да се оцени еднозначно спазването на тези препоръчителни насоки, тъй като при определяне на структурата на програмните бюджети на МТСП, МОН, МЗ, МЗХГ и МРРБ, в някои области на политики, стратегическите цели не са ясно разграничени от оперативните⁴⁰⁰, а в програмния бюджет на МРРБ само по една политика са формулирани 9 стратегически цели.⁴⁰¹

в) Стратегическите цели следва да са устойчиви, тъй като тяхната промяна не позволява да се оцени дали целта е изпълнена.⁴⁰²

За периода 2016 – 2018 г. са налице незначителни изменения в две области на политики в обхвата на МТСП, като стратегическите цели от 2016 г. са пояснени, така че да посочват в съдържанието си и оперативните цели.⁴⁰³

<i>Таблица № 19</i>		
Стратегическа цел за политика в областта на социалното включване /политика 5/ в програмен бюджет на МТСП		
2016 г.	2017 г.	2018 г.
Прилагане на комплексни политики за превенция на бедността и насърчаване на социалното включване.	Прилагане на комплексни политики за превенция на бедността и насърчаване на социалното включване чрез осигуряване на устойчиви, качествени и достъпни социални услуги и осигуряване на материална подкрепа за лица и семейства, които полагат грижи за деца.	Прилагане на комплексни политики за превенция на бедността и насърчаване на социалното включване чрез осигуряване на устойчиви, качествени и достъпни социални услуги и осигуряване на материална подкрепа за лица и семейства, които полагат грижи за деца.

Източник: Бюджет на МТСП в програмен формат за 2016, 2017 и 2018 г.

По-съществени промени за периода 2016 – 2018 г. са настъпили в общо пет области на политики, изпълнявани от МОН и МРРБ, което крие риск за адекватното отчитане на изпълнението на стратегическите им цели в дългосрочен аспект.

³⁹⁹ Стр. 29 от Годишния наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране, <https://www.minfin.bg/document/2848:1>

⁴⁰⁰ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

⁴⁰¹ Политика за интегрирано развитие на регионите, ефективно и ефикасно използване на публичните финанси и фин. инструменти за постигане на растеж и подобряване качеството на жизнената среда от програмния бюджет на МРРБ

⁴⁰² Стр. 18 от Годишния наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране, <https://www.minfin.bg/document/2848:1>

⁴⁰³ Приложение № 5 на одитния доклад

Посредством провеждането на количествени оценки на всеки 3 до 5 години става възможно да се прецени дали степента на постигане на целта е в положителна посока.⁴⁰⁴ От ПРБ в одитната извадка не са представени данни за провеждани оценки относно постигането на целите по отделни области на политики.⁴⁰⁵

1.2.3.4. Оперативните цели са „междинни цели”, които детайлизират стратегическите цели. Те не са проекти или дейности.⁴⁰⁶

В Годишния наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране, се посочват случаи, при които характерът и формулировката на стратегическата цел не поражда необходимостта от по-нататъшно конкретизиране. В този случай оперативните цели са допълнителен инструмент в процеса на разработване структурата на програмния бюджет и тяхното използване не е задължително. Те се явяват междинно звено между стратегическите цели и бюджетните програми⁴⁰⁷.

Насоките на МФ⁴⁰⁸ за ограничаване на броя на оперативните цели до три за една стратегическа цел не са взети предвид при дефиниране на оперативните цели в областта на: политиката за трудовите отношения (МТСП), където за 1 стратегическа цел са дефинирани пет оперативни цели⁴⁰⁹, политиките за диагностиката и лечението (МЗ) и за земеделието и селските райони (МЗХГ), където за една стратегическа цел са дефинирани 7 оперативни цели.⁴¹⁰

При извършения анализ на стратегическите и оперативните цели, заложи в областите на политики по бюджетите на ПРБ в одитната извадка, се установи, че в 6 области на политики от общо 18 или в 33 на сто от случаите не са разграничени оперативните от стратегическите цели.^{411, 412} В програмните бюджети на ПРБ в одитната извадка, в които за област на политика е дефинирана повече от една стратегическа цел, оперативните цели не са ясно насочени към конкретна стратегическа цел (МРРБ, МЗХГ)⁴¹³. Причините за това са, че някои оперативни цели допринасят за изпълнение на повече от една от определените стратегически цели. В повечето случаи разбирането за взаимовръзката им се проследява чрез съществуващата логическа връзка⁴¹⁴ между заложените стратегически и оперативни цели в областите на политики, представени в програмните бюджети. Изключение прави програмният бюджет на ДАЕУ за 2018 г.⁴¹⁵, където оперативните цели са систематизирани и всяка от тях е насочена в изпълнение на отделна стратегическа цел.

а) В програмния бюджет на МОН⁴¹⁶, в областта на политиката за равен достъп до качествено висше образование и развитие на научния потенциал, са включени много и различни оперативни цели, почти изцяло пренесени от стратегически документи в областта на висшето образование, научните изследвания и иновациите. Но за част от

⁴⁰⁴ Стр. 18-19 и стр. 51 от Годишния наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране,

<https://www.minfin.bg/document/2848:1>

⁴⁰⁵ Одитно доказателство № 4; Одитно доказателство № 5, Одитно доказателство № 6, Одитно доказателство № 7, Одитно доказателство № 8, Одитно доказателство № 9, Одитно доказателство № 10

⁴⁰⁶ Стр. 51 от Годишния наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране,

<https://www.minfin.bg/document/2848:1>

⁴⁰⁷ Стр. 24 от Годишния наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране,

<https://www.minfin.bg/document/2848:1>

⁴⁰⁸ Стр. 29 от Годишния наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране,

<https://www.minfin.bg/document/2848:1>

⁴⁰⁹ Одитно доказателство № 2, Годишен наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране, стр.

29, <https://www.minfin.bg/document/2848:1>

⁴¹⁰ Одитно доказателство № 2

⁴¹¹ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

⁴¹² Това са целите в областта на политиките по: *съхраняването и увеличаване на горите и дивеча; заетостта; всеобхватното, достъпно и качествено предучилищно и училищно образование; поддържане, модернизация и изграждане на техническата инфраструктура, свързана с подобряване на транспортна достъпност и интегрираното управление на водните ресурси и геозащита; подобряване на инвестиционния процес чрез усъвършенстване на информационните системи на капацитета и имотния регистър, подобряване качеството на превантивния и текущ контрол в строителството и на строителните продукти и лекарствената политика*

⁴¹³ Одитно доказателство № 2

⁴¹⁴ Годишния наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране,

<https://www.minfin.bg/document/2848:1>

⁴¹⁵ Одитно доказателство № 2

⁴¹⁶ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

оперативните цели⁴¹⁷ в областите на политики липсва кореспонденция със заложените в бюджетните програми от бюджета на МОН мерки и дейности.

Таблица № 20	
Министерство на образованието и науката⁴¹⁸	
<i>„Политика в областта на равен достъп до качествено висше образование и развитие на научния потенциал, като обвързване на институционално финансиране за наука с реалните научни резултати и разработване на система за допълнително институционално финансиране“</i>	
<p>Стратегическа цел е</p> <p><i>Подобряване качеството на висшето образование и обучение в съответствие с потребностите на пазара на труда за изграждане на икономика, основана на знанието.</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Повишаване дела на публичното финансиране на научноизследователската дейност, което да окаже ускоряващ ефект върху частното финансиране. 2. Обвързване на институционално финансиране за наука с реалните научни резултати и разработване на система за допълнително институционално финансиране. 3. Създаване на структура за управление на инструментите за насърчаване на научните изследвания, мониторинг върху научноизследователска дейност в страната. 4. Въвеждане на единни минимални национални критерии за научни степени и академични длъжности по отделните научни области. 5. Разработване и прилагане на периодично атестиране на научни организации и висшите училища. 6. Създаване и развитие на центрове за върхови постижения, центрове за компетентност, регионални научни центрове, в приоритетните направления. 7. Приемане на общи за страната принципи, условия за ползване и отчитане на използването на наличната уникална инфраструктура от национално и регионално значение, придобита с публични средства. 8. Разработване на механизъм и програма за активно участие на българските държавни органи и българските представители в органите на ЕС при формирането на европейските политики, стратегии и инструменти, свързани с научноизследователска и развойна дейност (НИРД). 9. Синхронизиране на национални инструменти за финансиране на научни изследвания с оперативни програми и европейските програми и инструменти за финансиране на НИРД. 10. Разработване и изпълнение на национални научни програми и тематични секторни програми за провеждане на научни изследвания по обществени предизвикателства в партньорство между Фонд „Научни изследвания“, ресорни министерства и ведомства, публични национални и местни структури. 11. Разработване и приемане на нормативен документ, регламентиращ провеждане на научни изследвания по заявка на държавни или местни органи и определящ управленските решения. 12. Създаване специфични механизми за бързо възлагане и провеждане на научни изследвания в отговор на неотложно възникнали потребности и проблеми от национално или регионално значение. 13. Разработване и изпълнение на стратегическата програми за научни изследвания в приоритетните области на ИСИС. 14. Включване в инициативи за съвместни научни програми за научни изследвания със споделено финансиране със страни-членки на ЕС, и ЕК и участие в европейски и международни мрежи за такива изследвания. 15. Интернационализация на българската наука и интегрирането и в европейското изследователско пространство; 16. Интегриране в глобалната информационна мрежа.
<i>Източник: Бюджет на МОН в програмен формат за 2018 г.</i>	

При прегледа на оперативните цели в областта на „Политиката за равен достъп до качествено висше образование и развитие на научния потенциал“ по програмния бюджет на МОН за 2018 г. е установен риск от припокриване. Например:

- изпълнението на оперативна цел 3 „Създаване на структура за управление на инструментите за насърчаване на научните изследвания, мониторинг върху научноизследователска дейност в страната“ включва изпълнението на оперативна цел 11 „Разработване и приемане на нормативен документ, регламентиращ провеждане на научни изследвания по заявка на държавни или местни органи и определящ управленските решения“ и оперативна цел 12 „Създаване специфични механизми за бързо възлагане и провеждане на научни изследвания в отговор на неотложно възникнали потребности и проблеми от национално или регионално значение“;

- изпълнението на цел 10 „Разработване и изпълнение на национални научни програми и тематични секторни програми за провеждане на научни изследвания по обществени предизвикателства в партньорство между Фонд „Научни изследвания“, ресорни министерства и ведомства, публични национални и местни структури“ включва и изпълнението на цел 13 „Разработване и изпълнение на стратегическата програми за научни изследвания в приоритетните области на ИСИС“.

Предвид ежегодните промени в оперативните цели в програмния бюджет на МОН за 2016 г., 2017 г. и 2018 г., извършването на преглед на стратегическите и оперативните

⁴¹⁷ за оперативни цели „Създаване и развитие на центрове за върхови постижения, центрове за компетентност, регионални научни центрове, в приоритетните направления“; „Разработване и изпълнение на национална програма за подпомагане подготовката на проекти за кандидатстване по европейските рамкови програми“ от програмния бюджет на МОН за 2018 г.

⁴¹⁸ Одитно доказателство № 2

цели в областта на политиката за равен достъп до качествено висше образование и развитие на научния потенциал, е необходимо за тяхното систематизиране и оптимизиране с цел постигане на последователност и логична обвързаност със заложените в програмния бюджет дейности, включително с цел избягване риска от припокриване.

б) В програмния бюджет на МРРБ има две области на политики, при която не са разграничени оперативните от стратегическите цели:

- поддържане, модернизация и изграждане на техническата инфраструктура, свързана с подобряване на транспортна достъпност и интегрираното управление на водните ресурси и геозащита;

- подобряване на инвестиционния процес чрез усъвършенстване на информационните системи на кадастъра и имотния регистър, подобряване качеството на превантивния и текущ контрол в строителството и на строителните продукти.

Целите, формулирани към тях (стратегически/оперативни), по своя характер наподобяват оперативни цели.

Две от заложените стратегически/оперативни цели по политика 2:

- Създаване на благоприятни условия за устойчиво и балансирано икономическо развитие, изграждане, ползване и опазване на хармонична и достъпна среда за живеене, труд и отдих, при гарантирано опазване на околната среда и на недвижимото културно наследство.

- Укрепване на местното самоуправление,

не съответстват на съдържанието на областта на политика към която са насочени, а в по-голяма степен реферират към политика 1 в програмния бюджет на МРРБ - за интегрирано развитие на регионите, ефективно и ефикасно използване на публичните финанси и финансовите инструменти за постигане на растеж и подобряване качеството на жизнената среда.⁴¹⁹

Таблица № 21	
МРРБ	
2.ПОЛИТИКА ЗА ПОДДЪРЖАНЕ, МОДЕРНИЗАЦИЯ И ИЗГРАЖДАНЕ НА ТЕХНИЧЕСКАТА ИНФРАСТРУКТУРА, СВЪРЗАНА С ПОДОБРЯВАНЕ НА ТРАНСПОРТНА ДОСТЪПНОСТ И ИНТЕГРИРАНО УПРАВЛЕНИЕ НА ВОДНИТЕ РЕСУРСИ И ГЕОЗАЩИТА⁴²⁰	
Стратегически и оперативни цели	<ul style="list-style-type: none"> Въвеждане на по-справедлив модел за таксуване за ползване на републиканската пътна мрежа – чрез въвеждане на смесена система: електронна винетка за леки автомобили и тол такса за изминатото разстояние за тежкотоварните автомобили; Изграждане на модерна и безопасна пътна инфраструктура. Завършване на магистралния пръстен на страната; Подобряване на свързаността и достъпността до TEN-T мрежата за товари и пътници чрез мерки, финансирани от фондовете на ЕС. Подобряване безопасността на общинските пътища и осигуряване на условия за модерна общинска пътна мрежа. Създаване на благоприятни условия за устойчиво и балансирано икономическо развитие, изграждане, ползване и опазване на хармонична и достъпна среда за живеене, труд и отдих, при гарантирано опазване на околната среда и на недвижимото културно наследство. Укрепване на местното самоуправление. Повишаване качеството на предоставяните водоснабдителни и канализационни услуги. Превенция и ограничаване на свлачищните процеси, на абразионните процеси по Черноморското крайбрежие и на ерозионните процеси по Дунавското крайбрежие.
ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА ПОДОБРЯВАНЕ НА ИНВЕСТИЦИОННИЯ ПРОЦЕС ЧРЕЗ УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ИНФОРМАЦИОННИТЕ СИСТЕМИ НА КАДАСТЪРА И ИМОТНИЯ РЕГИСТЪР, ПОДОБРЯВАНЕ КАЧЕСТВОТО НА ПРЕВАНТИВНИЯ И ТЕКУЩ КОНТРОЛ В СТРОИТЕЛСТВОТО И НА СТРОИТЕЛНИТЕ ПРОДУКТИ⁴²¹	
Стратегически и оперативни цели	<ul style="list-style-type: none"> Осигуряване изпълнението на строежи, гарантиращи безопасни и здравословни условия в икономически обоснован експлоатационен срок. ДНСК контролира всички строежи на територията на Република България, действията на общинската администрация и действията на участниците в строителния процес. Контрол по спазването на Закона за устройство на територията (ЗУТ) и на нормативните актове по прилагането му при проектирането и строителството. Увеличаване покритието на Република България с кадастрална карта и кадастрални регистри, включително поддържане, актуализиране и съхраняването им, развитие на геодезическата и картографската информация; Развитие на информационните системи на кадастъра и геодезията; Преобразуване на картата на възстановената собственост в кадастрална карта и регистри;

⁴¹⁹ Одитно доказателство № 2

⁴²⁰ Одитно доказателство № 2

⁴²¹ Одитно доказателство № 2

<ul style="list-style-type: none"> ✚ Подобряване качеството на кадастралната карта и кадастралните регистри; ✚ Подобряване на обслужването; ✚ Гарантиране на устойчиво строителство на територията на РБ чрез създаване на нормативни условия за проектиране, изпълнение и поддържане на безопасни, енергоефективни и достъпни строежи (сгради и строителни съоръжения) и въвеждане и прилагане на европейски регламенти, директиви и стандарти в област строителство; ✚ Осигуряване на система за оправомощаване и ефективен контрол върху дейността на лицата, извършващи оценяване на строителните продукти; ✚ Осигуряване на актуална информация за националните изисквания към строителните продукти в зависимост от предвидената им употреба. ✚ Създаване и управление на техническата нормативна уредба за проектиране, изпълнение и поддържане на строежите, хармонизирана с европейското техническо законодателство; ✚ Създаване на условия за влагане в строежите на строителни продукти, осигуряващи изпълнението на основните изисквания към строежите, чрез управление на националната система за оценяване на строит. продукти и определяне на национални изисквания за тяхната употреба.
✚ Източник: <i>Бюджет на МРРБ в програмен формат за 2018 г.</i>

По първата от посочените области на политики по програмния бюджет на МРРБ част от стратегическите цели следва да допринесат за изпълнението на стратегическите цели, определени в области на политики от програмните бюджети на МТИТС и МОСВ (*политика в областта на транспорта и политика в областта на опазване и използване на компонентите на околната среда*).

Таблица № 22		
Показатели	МТИТС Програмен бюджет за 2018 г.	МРРБ Програмен бюджет за 2018 г.
Област на политика	Политика в областта на транспорта	Политика за поддържане, модернизация и изграждане на техническата инфраструктура, свързана с подобряване на транспортна достъпност (политиката включва и интегрирано управление на водните ресурси и геозащита)⁴²²
Стратегически цели	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Повишаване на ефективността на транспортната система; ✚ Подобряване на транспортната свързаност и достъпност; ✚ Ограничаване на отрицателните ефекти от развитие на транспортния сектор. 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Въвеждане на по-справедлив модел за таксуване за ползване на републиканската пътна мрежа – чрез въвеждане на смесена система: електронна винетка за леки автомобили и тол такса за изминато разстояние за тежкотоварните автомобили; ✚ Изграждане на модерна и безопасна пътна инфраструктура. Завършване на магистралния пръстен на страната; ✚ Подобряване на свързаността и достъпността до TEN-T мрежата за товари и пътници чрез мерки, финансирани от фондовете на ЕС. ✚ Подобряване безопасността на общинските пътища и осигуряване на условия за модерна общинска пътна мрежа.
Оперативни цели	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Създаване на оптимални условия за развитие на транспортната инфраструктура; ✚ Ускорено изграждане, ефективно поддържане и модернизация на транспортната инфраструктура; ✚ Подобряване на управлението и реализацията на проекти, финансирани от европейските фондове; ✚ Развитие на транспортната инфраструктура чрез механизмите на публично-частното партньорство; ✚ Развитие на интермодалния транспорт; ✚ Усъвършенстване на системата от инфраструктурни такси в отделните видове транспорт. 	
	МОСВ Програмен бюджет за 2018 г.	МРРБ Програмен бюджет за 2018 г.
Област на политика	Политика в областта на опазването и ползването на компонентите на околната среда ✚	Политика за интегрирано управление на водните ресурси и геозащита (политиката включва и поддържане, модернизация и изграждане на техническата инфраструктура, свързана с подобряване на транспортна достъпност)⁴²³
Стратегически цели (<i>извлечени</i>)	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Опазване и подобряване състоянието на водите, постигане и поддържане на добро количествено, химично и екологично състояние на водните тела на територията на Република България и на околната среда в морските води; ✚ Координация по прилагане законодателството на Европейския съюз и международни споразумения в областта на управлението на водите, както и разработване и съгласуване на политики, стратегии и програми. ✚ Повишаване на общественото съзнание и култура по опазване на околната среда и ефективно прилагане на механизмите за контрол за изпълнение на екологичното законодателство; ✚ Предотвратяване на замърсяването и опазване на околната среда и човешкото здраве чрез прилагане на превантивни инструменти. 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Създаване на благоприятни условия за устойчиво и балансирано икономическо развитие, изграждане, ползване и опазване на хармонична и достъпна среда за живеене, труд и отдих, при гарантирано опазване на околната среда и на недвижимото културно наследство. ✚ Укрепване на местното самоуправление. ✚ Повишаване качеството на предоставяните водноснабдителни и канализационни услуги. ✚ Превенция и ограничаване на свлачищните процеси, на

⁴²² Одитно доказателство № 2 https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82_%D0%9C%D0%A0%D0%A0%D0%91_2018-%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%20%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%82fdd0cb6d6ba103256ea49726abd6b39d.docx

⁴²³ Одитно доказателство № 2 https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82_%D0%9C%D0%A0%D0%A0%D0%91_2018-%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%20%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%82fdd0cb6d6ba103256ea49726abd6b39d.docx

	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Намаляване на неблагоприятното въздействие, върху човешкото здраве, екосистемите и националното стопанство, предизвикано от изменението на климата; ✚ 	абразионните процеси по Черноморското крайбрежие и на ерозионните процеси по Дунавското крайбрежие.
Оперативни цели (извлечени е)	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Национална координация при изпълнение на Плановете за управление в областта на водите – Плановете за управление на речните басейни (ПУРБ), Плановете за управление на риска от наводнения (ПУРН) и Морската стратегия (МС). ✚ Изпълнение на ангажиментите към Европейския съюз и международните споразумения, разработване и прилагане на националната политика за управление на водите. ✚ Информирание и участие на обществеността за формиране на устойчиви модели на поведение по въпросите на околната среда ✚ Осъществяване на ефективен превантивен, текущ и последващ контрол за изпълнение на екологичното законодателство и осигуряване на качествени административни услуги за гражданите и бизнеса от Регионалните инспекции по околната среда и водите (РИОСВ) ✚ Създаване на ефективна нормативна рамка; осигуряване на свободен достъп до актуална информация; повишаване на квалификацията на специалистите от индустрията и на експертния капацитет на контролните органи; ✚ Осигуряване на необходимите условия за законосъобразно осъществяване на икономически дейности и управление на риска от замърсяване на околната среда. ✚ 	
✚ Източник: <i>Бюджет на МРРБ, МТИТС и МОСВ в програмен формат за 2018 г.</i>		

При липсата на ясно определени стратегически цели в областта на политиката за поддържане, модернизация и изграждане на техническата инфраструктура по програмния бюджет на МРРБ⁴²⁴ е необходимо:

- обвързване на целите със стратегическите цели, определени в областите на политики в програмните бюджети на МТИТС⁴²⁵ и МОСВ⁴²⁶ или изрично дефиниране на собствени стратегически цели в тази област на политики;
- при формулиране на оперативните цели по политиката да се гарантира липсата на припокриването им с оперативните цели, определени в областите на политиките на различните министерства,

което може да намали риска от неефективно разходване на публичните средства за постигане на целите по различните бюджети.

В случай че повече от едно министерство/ведомство допринася за постигането на определена стратегическа цел, заложен в областите на политики по програмния му бюджет, са налице „споделени отговорности“⁴²⁷. 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“⁴²⁸ при изпълнение на общи стратегически цели или хоризонтални политики. По този начин приносът и степента на участието на отделни ПРБ в изпълнение на обща стратегическа цел остават неясни съществува риск от „припокриване“ на оперативни цели, мерки и дейности.

Като цяло се наблюдава оптимизиране на стратегическите и оперативните цели през 2017 г. и 2018 г. в програмните бюджети на ПРБ в одитната извадка, в сравнение с 2016 г. Необходимо е да се предприемат действия и за по-ясното насочване на оперативни цели към съответните им стратегически цели. в случаите, когато са налице повече от една стратегическа цел.

1.2.3.5. Формулираните от министерствата/ведомствата/агенциите стратегически и оперативни цели в различни планови и програмни документи, включително за целите на програмното бюджетиране, следва да отговарят на критериите в областите на политики

⁴²⁴ Одитно доказателство № 2 <https://www.moew.government.bg/bg/ministerstvo/byudjet-i-finansi/byudjet-na-mosv/byudjet-na-mosv-za-2018-g/>; https://www.mtitc.government.bg/sites/default/files/prografenformat_budjetmtitc_2018.pdf

⁴²⁵ МТИТС, програмен бюджет 2018 г., https://www.mtitc.government.bg/sites/default/files/prografenformat_budjetmtitc_2018.pdf

⁴²⁶ Одитно доказателство № 2

⁴²⁷ 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

⁴²⁸ Одитно доказателство № 1; Одитно доказателство № 16

SMART⁴²⁹. При извършен преглед за съответствие на оперативните цели с критериите SMART бе установено⁴³⁰:

1.2.3.5.1. Целите следва да са специфични, конкретно дефинирани и характерни за дейността⁴³¹.

С изключение на програмния бюджет на МРРБ, оперативните цели, заложи в програмните бюджети на ПРБ в одитната извадка, конкретизират заложените стратегически цели по области на политики и са в рамките на компетентност на съответните ПРБ, отговорни за изпълнението на съответните области на политики.⁴³² До голяма степен съществува и логическа връзка между формулираните стратегически цели и идентифицираните оперативни цели.⁴³³ Налице са и някои специфики по отношение на заложи в програмните бюджети оперативни цели в определена област на политика, които подпомагат изпълнение на цели в друга област на политика, извън обсега на провежданите политики от същия ПРБ.

В бюджета на МРРБ, в областта на политика за регионалното развитие има заложи оперативни цели, свързани с образование, здравеопазване и социално включване.

Таблица № 23

Министерство на регионалното развитие и благоустройството ⁴³⁴ Политика за интегрирано развитие на регионите, ефективно и ефикасно използване на публичните финанси и фин. инструменти за постигане на растеж и подобряване качеството на жизнената среда	
<p>1. Създаване на условия за постигане на устойчиво интегрирано развитие на районите и общините в страната;</p> <p>2. Ефективно управление и изпълнение на Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020;</p> <p>3. Икономическо сближаване в европейски, национален и вътрешнорегионален план, чрез развитие на собствения потенциал на районите и опазване на околната среда;</p> <p>4. Социално сближаване и намаляване на регионалните диспропорции в социалната сфера, чрез създаване на условия за развитие и реализация на човешкия капитал;</p> <p>5. Балансирано териториално развитие, чрез укрепване на мрежата от градовете-центрове, подобряване свързаността в районите и качеството на средата в населените места;</p> <p>6. Подпомагане на икономическото и социално развитие на трансгранич. региони и намаляване на регионалните различия;</p> <p>7. Развитие на транснационално и междурегионално сътрудничество в следните приоритети: иновации, околна среда, туризъм, достъпност и устойчиво градско развитие;</p> <p>8. Обновяване на многофамилни жилищни сгради чрез изпълнение на мерки за енергийна ефективност;</p> <p>9. Разработване на нов работещ модел на българската жилищна система, в който да бъде намерено трайно решение на основните ѝ проблеми.</p>	<p>Оперативни цели</p> <p>1. Създаване на стратегическа планова и нормативна база за намаляване на междурегионални и вътрешно-регионални различия в нивата на икономическо, социални и териториално развитие на районите и доближаване до средните нива в ЕС;</p> <p>2. Повишаване качеството на живот с оглед преодоляване на отрицателните демографски тенденции и използване потенциала на градовете за балансирано развитие на цялата територия на страната;</p> <p>3. Повишаване на качеството на живот, социално включване, и подобряване на екологичната среда, чрез благоустрояване на физическата среда в градовете;</p> <p>4. Намаляване броя на преждевременно отпадналите от училище, чрез инвестиции в образователна инфраструктура в градовете;</p> <p>5. Социално приобщаване, чрез инвестиции в социална, спортна и културна инфраструктура в градовете;</p> <p>6. Повишаване на здравния статус на населението, чрез модернизация на здравната инфраструктура;</p> <p>7. Насърчаване на регионалния туризъм, чрез опазване, популяризиране и развитие на културното и природно наследство;</p> <p>8. Създаване на подходящи механизми за договаряне на средствата по програмите за Европейско териториално сътрудничество (ЕТС) 2014-2020 без риск за бюджета и с оглед усвояване в максимална степен на предоставените средства;</p> <p>9. Разработване и оптимизиране на системите за управление и контрол на програмите за ЕТС за периода 2014-2020 и подобряване на административен капацитет за тяхното управление;</p> <p>10. Разработване на опростени административни процедури за изпълнението на проектите с цел ускоряване процеса по усвояване на средства и намаляване на административна тежест за бенефициентите;</p> <p>11. Усъвършенстване на съществуващите информационни системи за наблюдение и контрол и въвеждане на електронно отчитане на проекти;</p> <p>12. Осигуряване на повишени експлоатационни качества на жилищата и комфорт на обитаване, повишаване на енергийната ефективност на жилищните сгради, икономия на потребление на енергия в обновените жилищни сгради;</p> <p>13. Разработване на Национална жилищна стратегия.</p>
Източник: Бюджет на МРРБ в програмен формат за 2018 г.	

Стратегическите цели в тази политика са определени неподходящо, тъй като:

⁴²⁹ SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Time Related), т.е. целите трябва да бъдат специфични и конкретни, измерими, постижими, подходящи и уместна, с практическо значение) - Time-bound (определена във времето)

⁴³⁰ Одитно доказателство № 2

⁴³¹ Specific -Target a specific area for improvement.

⁴³² Одитни доказателства № 2 и № 3 и Годишен наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетизиране, <https://www.minfin.bg/document/2848:1>.

⁴³³ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

⁴³⁴ Одитно доказателство № 2 <https://www.mrrb.bg/bg/byudjet-mrrb-2018-g/>

- стратегическа цел 2 „Ефективно управление и изпълнение на Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020“ не следва да бъде определена като цел, тъй като оперативната програма е финансов инструмент за постигане на цели от националните политики, а ефективното управление на публичните средства е елемент от принципите за добро финансово управление;

- стратегически цели 8 и 9 имат характер на оперативни цели, тъй като са конкретни подходи/мерки/дейности за постигане на главната стратегическа цел: „Изграждане на устойчив жилищен сектор“, определена в проекта на Националната жилищна стратегия 2018 - 2030⁴³⁵;

- стратегически цели 3, 4, 5 и 7 са стратегически подцели на Националната стратегия за регионално развитие 2012 – 2020⁴³⁶, декомпозиращи главната стратегическа цел „Постигане на устойчиво интегрирано регионално развитие, базирано на използване на местния потенциал и сближаване на районите в икономически, социален и териториален аспект“ и включват аспекти от фокуса на стратегията за сближаването;

- стратегическа цел 7 „Развитие на транснационално и междурегионално сътрудничество в следните приоритети: иновации, околна среда, туризъм, достъпност и устойчиво градско развитие“ също имат характер на оперативна цел, тъй като нейното изпълнение подпомага постигането на стратегическа цел 6 „Подпомагане на икономическото и социално развитие на трансграничните региони и намаляване на регионалните различия“;

При определяне на оперативните цели за постигане на стратегическите цели в тази политика е нарушен принципът за специфичност и характерност, тъй като акцентът в част от тях е изтеглен в други области на политики например:

- изпълнението на оперативна цел 2 „Повишаването качеството на живот с оглед преодоляване на отрицателните демографски тенденции и използване потенциала на градовете за балансирано развитие на цялата територия на страната“ (оперативна цел 2) допринася за постигане на целите на Актуализираната национална стратегия за демографско развитие на населението в Република България (2012 г. - 2030 г.), а МТСП⁴³⁷ ръководи, организира, координира, мониторира и отчита осъществяването на държавната демографска политика;

- изпълнението на оперативна цел 4 „намаляване броя на преждевременно отпадналите от училище, чрез инвестиции в образователна инфраструктура в градовете“ допринася за постигане на целите и мерките в област „Образование и наука“, посочени в Програмата за управление на правителството 2017 – 2021 г.⁴³⁸, тъй като в компетентността на министъра на образованието и науката е провеждането на държавната инвестиционна политика в областта на образованието и науката⁴³⁹;

- изпълнението на оперативна цел 5 „социално приобщаване, чрез инвестиции в социална, спортна и културна инфраструктура в градовете“ допринася за постигане на цели, които са в компетентност в министъра на труда и социалната политика, министъра на младежта и спорта и министъра на културата;

- изпълнението на оперативна цел 6 „повишаване на здравния статус на населението, чрез модернизация на здравната инфраструктура“, допринася за постигането на целите по подприоритет 1.4. „Повишаване качеството и ефективността на здравните услуги“, който е определен в НПП БГ2020, а компетентен в областта на държавната политика в областта на здравеопазването е министъра по здравеопазването;

- изпълнението на оперативна цел 7 „Насърчаване на регионалния туризъм, чрез опазване, популяризиране и развитие на културното и природно наследство“ допринася

⁴³⁵ <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=3607>

⁴³⁶ <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=772>, стр. 115

⁴³⁷ Актуализираната национална стратегия за демографско развитие на населението в Република България (2012 г. - 2030 г.)

⁴³⁸ Стр. 45, приоритет 30 и 343 мярка от Програмата за управление на правителството 2017 – 2021 г.

⁴³⁹ чл. 4 от Устройствения правилник на МОН

за постигане на целите в областта на туризма, културата и околната среда, доколкото насърчаването на туризма и опазването на туризма, културното и природното наследство са в компетентност на министъра на туризма, министъра на културата и министъра на околната среда.

По този начин оперативните цели не са насочени към изпълнение на дейности по предоставяне на продукти/услуги от компетентността на МРРБ, а към предоставянето на продукти/услуги в резултат от дейността на други министерства/ ведомства/агенции. Една от основните причини за това е, че при формулиране на оперативните цели на политиката са ползвани цели, заложен по ОПРР 2014 – 2020. Това води до риск от неадекватно определяне на показателите/индикаторите за измерване на степента на постигане на целите.

Съществената част от формулираните оперативни цели по области на политики в програмните бюджети на ПРБ в одитната извадка, са конкретни и съотносими към заложените стратегически цели и области на политики, с което са създадени условия за тяхното успешно изпълнение.

1.2.3.5.2. *Целта е измерима - количествено или поне са дефинирани целеви стойности на показателите за изпълнение*⁴⁴⁰

Измеримостта на оперативните цели се разглежда от гледна точка на степента им на постигане спрямо определената целева стойност на показателя, с който измерваме тяхното изпълнение.⁴⁴¹

По-голямата част от оперативните цели в областите на политики по бюджетите на ПРБ от одитната извадка могат да се приемат за измерими, тъй като са свързани с повишаване/подобряване или намаляване/ограничаване на отделни специфични показатели, определени за оценка на степента на тяхното постигане.⁴⁴²

Трудно измерими са оперативните цели в политиката в областта на „Лекарствените продукти и медицинските изделия“, които са определени към стратегическата цел в програмните бюджети на МЗ за периода 2016 - 2018 г., като *качество, достъпност и рационална употреба на лекарствени продукти*.⁴⁴³ Аналогично голяма част от оперативните цели в областта на „Политиката за равен достъп до качествено висше образование и развитие на научния потенциал“ по програмния бюджет на МОН за 2018 г. са определени като „Обвързване на институционално финансиране за наука с реалните научни резултати и разработване на система за допълнително институционално финансиране“; „Синхронизиране на националните инструменти за финансиране на научни изследвания с оперативни програми и европейските програми и инструменти за финансиране на НИРД“ и др.⁴⁴⁴

За определяне на измеримостта на оперативните цели е необходимо извършването на анализ на показателите за изпълнение към тях, включително планирането на целеви стойности на формулираните показатели за изпълнение (на продукт/услуга). Този анализ е представен в т. 1.2.3.6. от настоящия одитен доклад.

1.2.3.5.3. *Целта е постижима*⁴⁴⁵, *когато отразява едновременно тенденциите в развитието и влиянието на външните фактори върху него*.⁴⁴⁶

Определянето на отговорностите в рамките на структурата, отговаряща за нейното изпълнение е от съществено значение за успеха на нейното изпълнение.

В условията на ограничен ресурс и идентифицирани трудности при определяне на реалните потребности от средства в някои области на политики и бюджетни програми се

⁴⁴⁰ Measurable – quantify or at least suggest an indicator of progress.

⁴⁴¹ Стр. 22, 24-26 от Годишния наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетниране, <https://www.minfin.bg/document/2848:1>

⁴⁴² Одитно доказателство № 2

⁴⁴³ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

⁴⁴⁴ Одитно доказателство № 2

⁴⁴⁵ Стр. 22 и ст. 57 от Годишния наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетниране, <https://www.minfin.bg/document/2848:1>

⁴⁴⁶ Achievable – realistic, relevant, reasonable.

създават трудности относно постижимостта на заложените в тях оперативни цели.⁴⁴⁷ Оптимизирането на бюджетните програми към 2019 г. спрямо периода преди 2014 г. не е достатъчен механизъм за осигуряване на адекватен финансов ресурс, още повече, че изпитваната необходимост по бюджетни програми в области на политики често е свързана с поети ангажименти, изпълнение на национални цели или цели на Стратегията „Европа 2020“.⁴⁴⁸ В голяма част от тези области на политики са насочени и препоръки на Съвета на Европа относно Конвергентната програма на Република България за 2018 г. Въз основа на тези препоръки е извършен анализ по сектори, и е одобрена АСБП 2018 – 2020 г.⁴⁴⁹, в която като основни са определени секторите: образование, отбрана и сигурност, социална политика и здравеопазване. Независимо от допълнителните ресурси, осигурени по Конвергентната програма 2018 г., значителна част от потребностите на ПРБ от одитната извадка остават неудовлетворени, включително и поради факта, че някои области на политики не са определени като основни в АСБП, като транспортна свързаност, земеделие и селски райони.⁴⁵⁰

Залаганите оперативни цели в програмните бюджети на ПРБ от одитната извадка са обвързани със стратегическите документи, което създава предпоставки за тяхната постижимост. Идентифицираната необходимост от допълнителен финансов ресурс за удовлетворяване на потребностите в определени области на политики поставя под въпрос постижимостта на оперативните цели за периода, за който са планирани.

1.2.3.5.4. Целта е относима и разумна, когато е ориентирана към резултатите⁴⁵¹

Очакваните ползи/ефекти от изпълнението на стратегическите цели в областите на политики следва да дават ясно описание на развитието на областта на политика, изпълнявана от ПРБ.⁴⁵²

При преглед на ползите/ефекти/резултати, които ще бъдат постигнати при изпълнение на стратегическите цели на ПРБ в одитната извадка, бе установено, че голямата част от очакваните резултати/ползи, дефинирани за постигане на стратегическите цели са съотносими като цяло към областите на политики, изпълнението на които е в отговорност на отделните ПРБ.

Таблица № 24

Област на политика	Очаквани резултати/ ползи
<p>ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА РАВЕН ДОСТЪП ДО КАЧЕСТВЕНО ВИШЕ ОБРАЗОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ НА НАУЧНИЯ ПОТЕНЦИАЛ⁴⁵³</p> <p>Стратегическа цел: Подобряване качеството на висшето образование и обучение в съответствие с потребностите на пазара на труда за изграждане на икономика, основана на знанието</p>	<ul style="list-style-type: none"> 👉 Поддържане на равен достъп до качествено висше образование на българските граждани чрез регулиране на държавния прием по професионални направления; 👉 Висше образование, базирано на развитието на научноизсл. дейност и иновациите, развиващо активни умения и способности на студентите, насочени към нуждите на националния и европейския пазар на труда; 👉 Повишаване мобилността с цел обучение, научни изследвания и упражняване на професия; 👉 Подобряване на условията за равния достъп чрез финансово подпомагане на студенти, докторанти и специализанти. 👉 Подобрена връзка между отделните страни на триъгълника на знанието: висше образование – научни изследвания – иновации; 👉 Координация на регионалните, европейските и трансевропейските научни иновационни програми; 👉 Развитие и изпълнение на национална пътна карта за научна инфраструктура, обвързана и с приоритетите на Националната стратегия за развитие на научните изследвания 2020 и Иновационната стратегия за интелигентна специализация; 👉 Поддържане и разширяване на достъпа до електронни бази данни;
<p>2. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА „ДИАГНОСТИКАТА И ЛЕЧЕНИЕТО“⁴⁵⁴</p> <p>Стратегическа цел - осигуряване на достъпни и</p>	<p>Подобряване на здравето благополучие и качеството на живот на българските граждани и намаляване на здравните неравенства чрез подкрепа за специфични дейности в областта на диагностиката и лечение на заболяванията и организацията на медицинската помощ извън обхвата на задължителното здравно осигуряване.</p> <ul style="list-style-type: none"> - снижаване на смъртността при децата от 0-1 годишна възраст - до 6.8 на 1000 живородени деца;

⁴⁴⁷ Одитно доказателство № 5, Одитно доказателство № 6, Одитно доказателство № 7, Одитно доказателство № 8, Одитно доказателство № 9, Одитно доказателство № 10

⁴⁴⁸ Одитно доказателство № 2, Одитно доказателство № 3, Одитно доказателство № 5, Одитно доказателство № 6

⁴⁴⁹ Одобрена с РМС № 808 от 22.12.2017 г.

⁴⁵⁰ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

⁴⁵¹ Relevant/ realistic – focus on outcomes rather than the means of achieving them

⁴⁵² Стр. 20 Годишния наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране, <https://www.minfin.bg/document/2848.1>

⁴⁵³ Стр. 7 и стр. 9-10 програмна форма на бюджет на МОН 2018 г., http://www.mon.bg/upload/4658/1700_Pril_3_prog_format_budget_MON_2018.pdf

⁴⁵⁴ Стр. 13 програмна форма на бюджет на МЗ 2018 г.,

https://www.mh.government.bg/media/filer_public/2018/01/10/biudzhzet_za_2018_g_v_programen_format_na_ministerstvo_na_zdraveopazvaneto.pdf,

<p>качествени медицински услуги извън обхвата на задължителното здравно осигуряване.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - снижаване на смъртността при децата от 1-9 годишна възраст - до 0.24 на 1000; - снижаване на смъртността до 0.28 на 1000 при подрастващите и младите хора от 10-19 годишна възраст; - повишаване на работоспособността и снижаване на смъртността при лицата в икономически активните групи от 20-65 годишна възраст до 4.19 на 1000; - увеличаване на средната продължителност на предстоящия живот на хората след навършване на 65 годишна възраст до 16,4 години.⁴⁵⁵
<p><i>Източник: Програмен бюджет на МОН за 2018 г.</i></p>	

Трудности са налице за ясна проследимост на взаимовръзката на стратегическите цели с показателите за полза/ефект, с които се измерват постигнатите резултати. Оценката на относимостта и разумността на стратегическите и оперативни цели зависи от анализа на показателите за измерване на тяхното изпълнение, който е представен в т. **1.2.3.6** на настоящия одитен доклад.

1.2.3.5.5. *Целта е определена времево, когато е определен срок, в който очакваните резултати следва да бъдат постигнати и заложените цели - изпълнени.*⁴⁵⁶

Оперативните цели в бюджетните прогнози на ПРБ са планирани в средносрочен аспект, а проектът на бюджет се разработва и приема за период от 1 календарна година, поради което може да се счита, че целите са определени във времето. За периода 2016 – 2018 г. не са променяни оперативните цели в областите на политики по програмния бюджет на МЗ⁴⁵⁷, в две от трите области на политики по програмния бюджет на МЗХГ^{458,459}, по две от седемте области на политики по програмния бюджет на МТСП⁴⁶⁰ и в политиката за електронно управление на ДАЕУ. За същия период са променяни целевите стойности на показателите за изпълнение, които измерват степента на постигане на оперативните цели.

Сравнени със стратегическите цели, формулираните оперативни цели трябва в по-голяма степен да бъдат гъвкави по отношение на сроковете за изпълнение, особено с оглед на предизвикателствата и промените във вътрешната и външната среда, в т.ч. приетите допускания със СБП, дадените препоръки на Съвета на ЕС и Конвергентната програма на Република България, промените в основните стратегически документи, НПР и тригодишните планове към НПР БГ2020. По този начин резултатите от изпълнение на политиките могат да се наблюдават на базата на съществуващата структура на целите, за да се анализират отклоненията от целевите стойности на показателите за измерване на тяхното постигане. Това изисква всеки ПРБ да определи честота и начин на наблюдение на изпълнението.

В указанията на МФ за бюджетната процедура не се посочва как конкретно да се извършва преглед на оперативните цели с цел отразяване на промените във външната и вътрешната среда, но се посочва, че целите следва да реферират към мерки в актуализациите към съответната година на НПР, Препоръките на Съвета на ЕС и др. стратегически документи.⁴⁶¹ Поради непосочване на задължителна форма от МФ, което предоставя указания и насоки, най-често оперативните цели в бюджетните програми се насочват общо към изброените дейности, които ще се изпълняват. Липсата на задължителни указания води до различна практика в министерствата/ведомствата/агенциите, в част от които са въведени ред и процедури за преглед на целите и/или е формиран програмен съвет.⁴⁶²

⁴⁵⁵ Стр.16 програмен формат на бюджет на МЗ 2018 г.,

https://www.mh.government.bg/media/filer_public/2018/01/10/biudzheta_za_2018_g_v_programen_format_na_ministerstvo_na_zdraveopazvaneto.pdf.

⁴⁵⁶ Time-related – specify when the result(s) can be achieved.

⁴⁵⁷ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

⁴⁵⁸ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

⁴⁵⁹ *Политиката в областта за съхраняването и увеличаване на горите и дивеча и Политиката в областта на земеделието и селските райони* в програмен бюджет на МЗХГ

⁴⁶⁰ *Политиката в областта на хората с увреждания и Политиката в областта на социалната закрила и равните възможности* в програмен бюджет на МТСП

⁴⁶¹ БЮ 1 и БЮ 4 за одитирания период

⁴⁶² Одитно доказателство № 5, Одитно доказателство № 6, Одитно доказателство № 7, Одитно доказателство № 8, Одитно доказателство № 9, Одитно доказателство № 10

В преобладаващата си част оперативните цели в разглежданите области на политики в програмните бюджети на първостепенните разпоредители с бюджет в одитната извадка кореспондират с концепцията SMART. Липсата на насоки за извършване на регулярен преглед за изпълнение на целите от програмните бюджети на първостепенните разпоредители с бюджет не благоприятства тяхното ефективно изпълнение.

1.2.3.6. Показатели за изпълнение

Показателите за изпълнение са инструменти за измерване на постигнатите резултати по бюджетните програми и степента на изпълнение на оперативните цели, заложи в областите на политики по програмните бюджети на ПРБ. Насоките на МФ, дадени в Годишния наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетирание относно начина на определяне показателите за изпълнение, са свързани с определяне на показатели на входа; показатели за процес; за качество; за услуга/продукт и за полза/ефект.⁴⁶³

В програмните бюджети на ПРБ показателите са разграничени като показатели за полза/ефект и показатели за изпълнение. Една от причините за това разграничаване е, че показателите за полза/ефект следва да отразяват крайния резултат за обществото и са подходящи за измерване и оценка на въздействието от провежданите политики и да са насочени към изпълнението на стратегическите цели в областите на политики по програмните бюджети на ПРБ.⁴⁶⁴ ПРБ следва да представят за всяка област на политика очакваните ползи/ефекти за обществото от постигане целите на бюджетната организация и за всяка програма - показатели за изпълнение на продуктите/услугите/ дейностите.⁴⁶⁵

1.2.3.6.1. Показателите за полза/ефект следва да:

- измерват успеха на политиките и бюджетните програми, допринасящи за постигането на стратегическите цели и са най-важният показател за изпълнението;
- отговарят на същността и характера и на изискванията за определяне на „показател полза/ефект“;
- да са съотносими към дефинираните стратегически и оперативни цели и предоставяните по бюджетните програми продукти/услуги или дейности;
- представят степента на постигане на стратегическата цел, посредством предоставените продукти/услуги;
- обвързани са със стратегическите цели в програмните бюджети и отчитат крайния ефект за обществото.

а) Показателите за полза/ефект, заложи в програмните бюджети на МРРБ за 2017 г. и 2018 г. в областта на политиката „политиката в областта на поддържане, модернизация и изграждане на техническата инфраструктура, свързана с подобряване на транспортната достъпност и интегрираното управление на водните ресурси и геозащита“ са изменени по същество и брой независимо, че няма промени в стратегическите и оперативни цели за този период. Това не позволява оценка на степента на постигане на националните приоритети в тази област⁴⁶⁶;

б) Налице са показатели в програмните бюджети на ПРБ, които нямат характер на показатели, а на цели или дейности:

- показателите за полза/ефект в програмния бюджет на МЗ: „постепенно намаляване заболяемостта и смъртността от най-често срещаните незаразни заболявания“ и „ефективност на извършвания здравен контрол върху обектите с обществено предназначение, продуктите и стоките, имащи значение за здравето на населението“⁴⁶⁷ имат характера на цели и не отговарят на изискванията за дефиниране

⁴⁶³ стр. 34 -37 и стр. 40 Годишен наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетирание

⁴⁶⁴ Годишен наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетирание от 2005 г. – стр.22-23

⁴⁶⁵ БЮ 1 и БЮ 3 за 2016 и БЮ 1 и БЮ 4 за 2017 и 2018 Указания на МФ за съставяне на прогноза и бюджет

⁴⁶⁶ Одитно доказателство № 2

⁴⁶⁷ Одитно доказателство № 2 МЗ 1600.01.00 Политика в областта на „Промоцията, превенцията и контрола на общественото здраве“,

показател за полза/ефект. Подходящи показатели, например, биха били „относителен дял/брой на заболели/починали лица от незаразни заболявания за определен период“; „намаляване на броя на заболелите вследствие на ползване на продукти и стоки в обекти с обществено предназначение, които не отговорят на изискванията“; „намаляване на броя на обектите с обществено предназначение, в които се предлагат продукти и стоки, имащи значение за здравето на населението, които не отговорят на изискванията“.

- показателите за полза/ефект в програмния бюджет на МТСП⁴⁶⁸ по политиката в областта на жизненото равнище, доходите и демографското развитие не са насочени към степента на постигането на стратегическата цел, а са обвързани с прекия резултат от дейността на администрацията в министерството като „изготвяне на информационни материали“, презентации, анализи“, „разработване на Национална стратегия и пътна карта за насърчаване на активния живот на възрастните хора“. По-подходящи подходящи показатели полза/ефект са свързаните с преодоляване на негативните тенденции за намаляване на населението на Република България като коефициент на раждаемост, коефициенти на смъртност и миграции, средномесечен разполагаем доход на домакинство, ръст на доходите на най-нискодоходните групи на пазара на труда, средногодишен ръст за доходите, минимална работна заплата и др.

в) За периода 2016 – 2018 г., в програмния бюджет на МОН и в програмния бюджет на МТСП⁴⁶⁹ по политика „Осигуряване на подходящи условия на труд“ не са дефинирани показатели за полза/ефект, а в програмния бюджет на МЗ - за част от областите от политики не са залагани целеви стойности на показателите за полза/ефект⁴⁷⁰;

г) В програмния бюджет на МЗХГ за същия период за област на политика за земеделие и селски райони, по която са дефинирани 2 стратегически цели са определени 58 показатели за полза/ефект, а за област на политика за съхраняване и увеличаване на горите и дивеча, по която не са разграничени стратегическите от оперативните цели, са заложили 31 показатели за полза/ефект. Тези показатели са включени и като показатели за изпълнение по отделни бюджетни програми. Налице е неразбиране за същността на показателите за полза/ефект, което води до дублиране на тези показатели с показателите за изпълнение.⁴⁷¹

1.2.3.6.2. В програмните бюджети следва да са определени **показатели на изпълнение** – на входа, за процес, за качество, за услуга/продукт.⁴⁷²

Показателите следва да са:

- обвързани с дейностите и предоставяните продукти/ услуги;
- дават информация за първоначалната (базова) стойност, спрямо която показателят впоследствие се измерва.
- да отчетат постигнатия напредък и приноса на програмата за изпълнение на целите на политиката.

В програмните бюджети на ПРБ от одитната извадка⁴⁷³ към всяка бюджетна програма е определен значителен брой показатели за изпълнение, които са обвързани основно с предоставяните продукти/услуги и дейности. Тези показатели не са разграничени като показатели на входа, за процес, за качество, за услуга/продукт, нито са ясно насочени към оперативните цели, постигането на които следва да измерват. Това затруднява проследяването на логическата обвързаност между вложените ресурси, изпълнените дейности, предоставените продукти и услуги и постигането на оперативната цел, заложила в съответната област на политика⁴⁷⁴.

⁴⁶⁸ Одитно доказателство № 2 Програмен бюджет на МТСП: по политика в областта на жизненото равнище, доходите, и демографското развитие

⁴⁶⁹ Одитно доказателство № 2 Програмен бюджет на МТСП: по политика „Осигуряване на подходящи условия на труд“ не са дефинирани показатели за ефект

⁴⁷⁰ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

⁴⁷¹ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

⁴⁷² стр. 38, III.1.10.4 Видове показатели за изпълнение, Годишен наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетирание

⁴⁷³ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

⁴⁷⁴ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

Най-често срещаните проблеми на ПРБ са свързани с адекватното определяне на показателите за изпълнение и определянето на целеви стойности за тях. По тази причина с АСБП за 2018 МФ определя „ключови индикатори“ по политиките на национално ниво, които да бъдат разпознаваеми и полезни за нуждите на обществото и за международни сравнения, отчитащи напредъка при развитието на политиките.⁴⁷⁵ За някои бюджети част от ключовите индикатори са идентични с показателите „полза-ефект“.⁴⁷⁶ *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.

1.2.3.7. Съществено условие за осигуряване на логиката на планиране (**интервенционната логика**) е определянето на водещите приоритети, очакваните резултати и показателите за изпълнение.⁴⁷⁷

Ясното дефиниране на стратегическите цели подпомага разработването на подходящи показатели за изпълнението, което е съществен елемент за идентифициране на необходимия финансов ресурс.

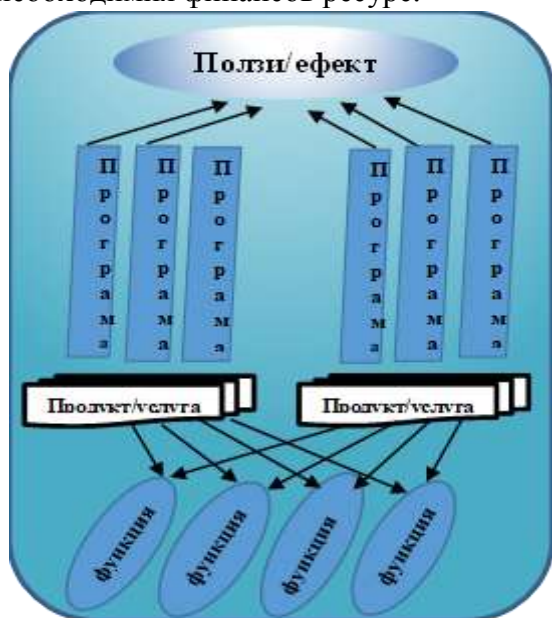


Схема № 3

В условията на ограничен финансов ресурс, приоритизирането на разходите, преразглеждането и реструктурирането на процеси/дейности/мерки осигурява възможност за ефективно управление на изпълнението на дейността в рамките на първоначално определения времеви график и/или таван на разходите.

Програмният бюджет на ПРБ е документ, който би следвало да обвързва политиката с бюджета, доколкото специфичните функции, организационната структура и нормативната база позволяват това.⁴⁷⁸

За анализ на интервенционната логика се извърши проследяване на взаимовръзките между водещите приоритети, целите, очакваните резултати/ефекти и показатели за изпълнение в програмните бюджети на ПРБ от одитната извадка.

В резултат се установи⁴⁷⁹:

- значителен брой стратегически документи в различните области на политики, което затруднява постигането на съответствие между заложените в тях цели и целите (стратегически и оперативни), заложен в областите на политики в програмните бюджети;
- пренасяне в програмните бюджети на ПРБ на показатели за изпълнение от 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.⁴⁸⁰

⁴⁷⁵ Одитно доказателство № 15

⁴⁷⁶ Одитно доказателство № 2

⁴⁷⁷ БЮ1 от 2016, 2017 и 2018 г., стр. 19

⁴⁷⁸ Одитно доказателство № 15

⁴⁷⁹ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

В Годишния наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетирание от 2005 г. е включена информация за планиране на разходите за предоставяне на услугите по бюджетните програмите. Остойносттаването на предлаганите продукти и услуги с всички относими разходи предоставя възможност за оптимизиране/редуциране на разходите за дейността на бюджетните организации, което на практика се прилага в много малко държави, които имат установени традиции в програмното бюджетирание. Тъй като остойносттаването на предлаганите продукти и услуги по принцип не се извършва текущо и регулярно, то при създаване на нови административни структури, бюджетни организации и/или дейности остойносттаването би подпомогнало формирането на първоначален бюджет.

Осигуряването на интервенционна логика при планиране на дейностите в публичния сектор не може да се осигури, без да се извърши остойносттаване 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.

1.2.3.8. Съгласно ЗПФ⁴⁸¹, министърът на финансите **дава указания** по изпълнението на бюджетната процедура.

а) Основно *методическото подпомагане* в процеса на програмното бюджетирание стартира от МФ с разработването на Годишен наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетирание, в който детайлно са представени общите правила за планиране на програмните бюджети.⁴⁸² Издаваните всяка година указания от МФ за планирането, изпълнението и отчитането на програмните бюджети от ПРБ съдържат множество методологически насоки, които ПРБ трябва да следват⁴⁸³. Министерството на финансите е подпомогнало структурирането на бюджета на ДАЕУ в програмен формат през 2016 и 2017 г. За първи път в рамките на бюджетната процедура е въведена процедура по идентифициране на разходите на ПРБ в областта на електронното управление (определяне на законово ниво на разходи за ИКТ - хоризонтални разходи, които се разходват от ПРБ по техните политики).⁴⁸⁴

В отговор на поставени въпроси към всички ПРБ, прилагащи програмен формат на бюджет, за осигуреното методическо ръководство от страна на МФ, всички анкетираните министерства и държавни агенции посочват, че методическите указания, които се предоставят от МФ, са достатъчни, подходящи, разбираеми и точни, и е налице добра комуникация. При необходимост, получават методическа подкрепа от експертите в МФ със съответните компетенции, чрез телефонни разговори, електронна поща, срещи и консултации. Част от методологическата подкрепа се осъществява чрез решаване на конкретни казуси по дадена политика на експертно ниво (МОН)^{485, 486}. Този процес на комуникация не се документира (МОН, МРРБ, МЗ, МЗХГ)⁴⁸⁷. По тази причина не е налична одитна следа за осъществяването методическо ръководство и проследяване на извършваните съгласувателни процедури при одобрение на бюджетните прогнози и проектобюджетите в програмен формат. Няма обратна информация от МФ за извършените анализи на проектобюджетите и отчетите в програмен формат. По отношение на показатели за полза/ефект и показатели за изпълнение не са получавани коментари и забележки с цел връщане за преработване.⁴⁸⁸

⁴⁸⁰ Одитно доказателство № 15

⁴⁸¹ Чл. 67 ал. 6 от ЗПФ

⁴⁸² https://www.minfin.bg/upload/2848/FinalManual_PPB%20.pdf

⁴⁸³ Одитно доказателство № 2

⁴⁸⁴ Одитно доказателство № 1 и Одитно доказателство № 6

⁴⁸⁵ Одитно доказателство № 17

⁴⁸⁶ Одитно доказателство № 6

⁴⁸⁷ Одитно доказателство № 6, Одитно доказателство № 7, Одитно доказателство № 8, Одитно доказателство № 9 и Одитно доказателство № 10;

⁴⁸⁸ Одитно доказателство № 4, Одитно доказателство № 5, Одитно доказателство № 6, Одитно доказателство № 7, Одитно доказателство № 8, Одитно доказателство № 9, Одитно доказателство № 10

Независимо от подпомагането от МФ, ПРБ отчитат необходимост от допълнителна помощ и периодично обучение по отношение на^{489,490,491}:

- повишаване на разбирането за същността и ползите от програмното бюджетиране;
- формулиране на показателите за полза/ефект и показателите за изпълнение и определяне на начина за тяхното измерване.

Установена е необходимост от подпомагане на ПРБ в процеса на приоритизиране на разходите и въвеждане на критерии за оценка, както и за консолидиране на данните в отделните области на политики.⁴⁹²

ПРБ изпитват затруднения и при комуникациите си с ДАЕУ предвид сложността и спецификата на информацията, която следва да изпращат и съгласуват с агенцията относно разходите за електронно управление.⁴⁹³

б) Въвеждането на програмното бюджетиране е подкрепяно по линия на проекти от предприєдинителните фондове на ЕС, в рамките на които са провеждани обучения и е оказвана методологическа подкрепа на МФ и ПРБ, ангажирани с въвеждането на програмното бюджетиране.⁴⁹⁴ В Школата за публични финанси към МФ са извършвани обучения в периода след 2005 г.⁴⁹⁵ През 2016 –2018 г. честотата на обученията по програмно бюджетиране спада, като в периода 2005 - 2015 г. са организирани средно по 5,8 обучения на година със средно 175 обучени на година, а за периода 2016 – 2018 г. са организирани средно по 3 обучения на година със средно 55 обучени на година. Намалява и средната продължителност на обученията на 1,3 дни средна продължителност за периода 2016 – 2018 г. при дву- и триденни обучения в периода 2005 - 2015 г.

*Намалението на интензивността на обучението по програмно бюджетиране не съответства на констатираните проблеми от МФ и ПРБ, свързани с прилагането на подхода на програмното бюджетиране.*⁴⁹⁶

Представители на министерствата/ведомствата/агенциите, прилагащи бюджет в програмен формат посочват, че Методологията на МФ по програмното бюджетиране се нуждае от актуализация и по-конкретно в частта „Оценка на изпълнение на политика“⁴⁹⁷.

За осигуряването на ефективна методологична подкрепа е необходимо Министерството на финансите:

да актуализира Годишния наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране;

да прилага индивидуален подход при организиране и провеждане на различните обучения във връзка с програмното бюджетиране с цел разглеждане и решаване на казуси по специфични проблеми, идентифицирани от ПРБ.

1.2.4. Контрол и оценка на бюджетните прогнози и проекти на бюджет в програмен формат на първостепенните разпоредители с бюджет

а) При подготовката на предложенията за класификация по политики и бюджетни програми, ПРБ следва да определят областите на политики и бюджетни програми в съответствие с приоритетите на програмата на правителството, НПР за съответния тригодишен период и стратегическите документи в съответните области на политики.⁴⁹⁸ Това съответствие подлежи на наблюдение от МФ в рамките на отговорностите му за

⁴⁸⁹ Одитно доказателство № 2.

⁴⁹⁰ Одитно доказателство № 4

⁴⁹¹ Одитно доказателство № 7

⁴⁹² Одитно доказателство № 4

⁴⁹³ Одитно доказателство № 6, Одитно доказателство № 7, Одитно доказателство № 8, Одитно доказателство № 9

⁴⁹⁴ Одитно доказателство № 17

⁴⁹⁵ Одитно доказателство № 17

⁴⁹⁶ Одитно доказателство № 15

⁴⁹⁷ Одитно доказателство № 5

⁴⁹⁸ БЮ 1 за 2016, 2017 и 2018 г.

подготовка за внасяне в МС на проекта на класификация на области на политики/функционалните области и бюджетни програми.⁴⁹⁹

В МФ не са приети конкретни правила/процедури за извършването на преглед на областите на политики/бюджетни програми.⁵⁰⁰ Извършването 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.⁵⁰¹

б) Съгласно чл. 72, ал. 2, т. 5 от ЗПФ във връзка с Решенията на МС за бюджетната процедура⁵⁰², 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.⁵⁰³ В хода на бюджетната процедура дирекция „Държавни разходи“ прави оценка на предложените приходи и разходи, в т.ч. и на дискреционните мерки, намерили отражение в бюджетните предложения на ПРБ и финансовите последици от тях.⁵⁰⁴ За извършвания от МФ контрол и оценка са предоставени единични работни таблици⁵⁰⁵, както и работен документ с примерен преглед на програмния формат на бюджет на МОСВ за 2018 г.⁵⁰⁶ Не е разработена система от стандартизирани работни документи и липсва следа за осъществен контрол от длъжностни лица с контролни функции в МФ за осигуряване на качествено изпълнение на направените оценки.⁵⁰⁷

Липсата на ясно определени процедури за извършването от Министерство на финансите наблюдение в рамките на отговорностите му за подготовка за внасяне в Министерския съвет на проект на класификация на области на политики/ функционални области и бюджетни програми крие риск:

- при дефиниране на областите на политики в програмните бюджети на първостепенните разпоредители с бюджет да не бъдат обхванати всички на приоритети на правителството, определени в Програмата за управление на правителството за 2017 – 2021 г.;

- за дублиране на разходи/дейности и услуги в рамките на бюджетни програми в областите на политики, за чието изпълнение са ангажирани повече от един първостепенен разпоредител с бюджет.

С невъвеждането на ред и процедури за документирание на извършваните от Министерство на финансите контрол и оценка на бюджетните прогнози и проект на бюджет на първостепенните разпоредители с бюджет не е осигурена одитна следа за резултатите от извършените дейности.

1.2.5. Прозрачност при процедурите по съставяне и приемане на бюджетните прогнози и бюджетите в програмен формат

Според последното международно проучване за периода 2016 – 2018 г. „Open budget index 2017“ на International Budget Partnership, България се нарежда на 21-во място от общо 115 страни по прозрачност на бюджета, което я поставя сред държавите със значително ниво на прозрачност.

⁴⁹⁹ Чл. 18, ал. 6 на ЗПФ

⁵⁰⁰ Одитно доказателство № 3

⁵⁰¹ Одитно доказателство № 3

⁵⁰² <https://www.minfin.bg/bg/943>; <https://www.minfin.bg/bg/1101>; <https://www.minfin.bg/bg/1154>

⁵⁰³ Виж т. 2.2.4, буква а) и б) от РМС за бюджетните процедури за 2016, 2017 и 2018 г.

⁵⁰⁴ Одитно доказателство № 15

⁵⁰⁵ Одитно доказателство № 2

⁵⁰⁶ Одитно доказателство № 15

⁵⁰⁷ Одитно доказателство № 2 и Закон за финансово управление и контрол, чл. 7

Публикуването на документи на електронните страници на ПРБ се осъществява в изпълнение на изискванията на нормативни и вътрешни актове, свързани с организация на бюджетния процес. Съгласно ЗПФ⁵⁰⁸ и ЗДБРБ за съответната година, министърът на финансите упражнява контрол за спазване на изискванията за публикуване на информация или документи, свързани с програмните бюджети на ПРБ на електронните им страници. Предвидена е административнонаказателна отговорност за неизпълнение на вменените им задължения⁵⁰⁹, като актовете за установяване на нарушенията се съставят от оправомощени от министъра на финансите длъжностни лица, а наказателните постановления се издават от министъра на финансите или от оправомощено от него длъжностно лице⁵¹⁰.

а) С указанията през 2016 г. и 2017 г. МФ напомня на ПРБ за задължението им за публикуване на отчетите за изпълнение на бюджета в програмен формат на интернет страниците им. С указанията на МФ за 2018 г., отчетите следва да се представят само в електронна форма от упълномощените от ПРБ лица и се изисква изпращане на писмо до МФ, с което се декларира/потвърждава представянето на отчета и публикуването.⁵¹¹

За всяка бюджетна година ПРБ са длъжни да публикуват 8 документа – проектобюджет в програмен формат, утвърден бюджет в програмен формат, отчети за разходите по области на политики и бюджетни програми по тримесечия и полугодишни и годишни подробни доклади за изпълнение на области на политики и бюджетни програми. Нормативно изискване за публикуване на бюджетните прогнози, разработвани от ПРБ през първия етап от бюджетната процедура не е въведено.

При проверка на електронните страници на ПРБ от одитната извадка се установиха пропуски при публикуване на документите, свързани с изпълнението на бюджетната процедура, както следва:

Таблица № 25												
Задължение за публикуване на официалната електронна таблица	2016				2017				2018			
	публикуван в срок	публикуван със закъснение	публикуван без дата	не е публикуван	публикуван в срок	публикуван със закъснение	публикуван без дата	не е публикуван	публикуван в срок	публикуван със закъснение	публикуван без дата	не е публикуван
1. ПРБ-проектобюджет в програмен формат			1	4	1	1	2	2	1	1	1	3
2. Бюджет във програмен формат	4		1		3	1	2		3	1	2	
3. Тримесечен отчет за разходи по области на политики и бюджетни програми												
3.1. към 31.03.	2	1	1	1	3	1	2		3	1	2	
3.2. към 30.06.	2	1	1	1	4		1	1	4		2	
3.3. към 30.09.	2	2		1	5		1		3	1	2	
3.4. към 31.12.	2	2	1		4	1	1		3	1	2	
4. Подобен шестмесечен отчет на изпълнение на бюджета по области на политики и бюджетни програми	2	2	1		4		2		4		2	
5. Подобен годишен отчет на изпълнение на бюджета по области на политики и бюджетни програми	4		2		4		2		4		2	
Общо публикувани:	18	8	8	7	28	4	13	3	25	5	15	3
Общ брой на документите, които следва да се публикуват годишно от 6-те ПРБ в одитната извадка:	41*				48				48			
Относителен дял:	0,44	0,20	0,20	0,17	0,58	0,08	0,27	0,06	0,52	0,10	0,31	0,06

⁵⁰⁸ ЗПФ - чл. 173

⁵⁰⁹ ЗПФ - чл. 173

⁵¹⁰ ЗПФ - чл. 177

⁵¹¹ БЮ № 3 от 06.07.2016 г.; БЮ № 3 от 04.07.2017 г.; БЮ № 3 от 04.07.2018 г.

Забележка: 1. *През 2016 г. ДАЕУ е създадена и публикува само подробен годишен отчет (изпълнява само една политика).

2. Задължение на ПРБ да публикуват за програмния формат на бюджета за бюджетната година - 8 броя документи.

Независимо от изискванията само половината от документите, задължителни за публикуване, са оповестени на страниците на ПРБ. През периода 2016 – 2018 г. относителният дял на документите, публикувани със закъснение намалява от 20 на сто за 2016 г. на 10 сто за 2018 г. Публикуваните документи без дата не позволяват да се определи дали е спазен нормативният срок за оповестяване (МОН, МТСП и ДАЕУ)⁵¹². Намалява делът на непубликуваните документи от 17 на сто за 2016 г. на 10 сто за 2017 г. и на 6 на сто за 2018 г.⁵¹³

Информацията на електронните страници на ПРБ от извадката е представена в различни рубрики („за министерството“, „за потребителите“, „открито управление“); по различен начин и не е систематизирана по години, което затруднява достъпа. Поради липсата на конкретни изисквания относно начина на поддържане на информацията на електронните страници на министерствата/ведомствата/агенциите, информацията е достъпна за различен период от време.

б) Със заповеди на министъра на финансите⁵¹⁴ са определени длъжностни лица, които да извършват наблюдение и контрол с цел недопускане от ПРБ, прилагащи програмен формат на бюджет, неизпълнение на изискванията за публикуване и прозрачност. В случаите на непубликуване на документ или информация от ПРБ в законоустановените срокове, директорът на дирекция „Бюджет“ следва да уведомява ръководителя на отговорното административно звено на ПРБ за необходимост от предприемане на спешни действия за публикуване на документите или информацията в определения срок.

За периода 2016 – 2018 г. не са съставяни актове за административни нарушения и издавани наказателни постановления на основание чл. 177 от ЗПФ и във връзка чл. 173 от ЗПФ.⁵¹⁵

През периода 2016 - 2018 г. от ПРБ в одитната извадка не са спазени нормативните изисквания за своевременно оповестяване на информацията относно бюджетите в програмен формат. Съществува различна практика за публикуване на различна по обем информация за бюджета в програмен формат и времето, за което тази информация е достъпна на електронните страници на бюджетните организации .

Публикуването на информацията за съставяне на бюджетните прогнози и проектите на бюджети в програмен формат на първостепенните разпоредители с бюджет, както и информацията за изпълнението и отчитането на бюджетите им, ще осигури повече публичност и прозрачност на данните, свързани с планирането и разходването на публичните средства.

2. Изпълнение и отчитане на бюджетите в програмен формат

2.1. Нормативни и вътрешни актове относно изпълнението на програмните формати на бюджет на първостепенните разпоредители с бюджет

Изпълнението на бюджетите на ПРБ в програмен формат се регламентира със ЗПФ, ПМС за изпълнение на държавния бюджет и указания на министъра на финансите.

Законът за публичните финанси съдържа общите разпоредби за организацията на изпълнението на бюджетите, в т.ч. на програмните бюджети на ПРБ, като част от държавния бюджет. Законодателят е поставил акцент върху регламентирането на правилата, процедурите и ограниченията, свързани с промяна по бюджетите на

⁵¹² Одитно доказателство № 15

⁵¹³ Одитно доказателство № 15

⁵¹⁴ Одитно доказателство № 2

⁵¹⁵ Одитно доказателство № 2

бюджетните организации, необходимостта от която възниква в хода на изпълнението им.⁵¹⁶ Със закона се определят отговорните лица, които могат да извършват промените, основните ограничения, условията и реда за извършване на промените и тяхното отразяване по бюджетите.

Схема № 4

Взаимовръзки между участниците в процедурата по изпълнението на бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет в програмен формат



бюджет на Република България по обобщени показатели на касова основа и бюджетите на ПРБ, които са част от структурата на държавния бюджет. Утвърждаването на бюджетите на ПРБ е по основни показатели на касова основа за приходите, помощите и даренията, разходите, бюджетните взаимоотношения, бюджетното салдо и операции в частта на финансирането. Освен това, разходите по бюджетите на ПРБ, които прилагат програмен формат на бюджет се разпределят и по области на политики и/или бюджетни програми, а разходите на Народното събрание - по функционални области.⁵¹⁷

Независимо от изискването на министъра на финансите, посочено в ежегодните указания, бюджетните прогнози и проектите на бюджет на първостепенните разпоредители с бюджет в програмен формат да се разработват с включване на всички източници на средства за постигане на целите на политиките и програмите, на утвърждаване с годишния закон за държавния бюджет на Република България подлежат само разходите по политики и бюджетни програми с източник държавния бюджет (ЗДБРБ и ПМС за тяхното изпълнение).

След приемане на бюджетите на ПРБ, в т.ч. и по области на политики/функционални области и конкретизирането на разходите по бюджетни програми от МС, в процеса на изпълнение могат да се извършват промени по реда на Глава осма от ЗПФ.⁵¹⁸

С ежегодните ЗДБРБ се доразвиват разпоредби от ЗПФ и се въвеждат допълнителни изисквания за извършване на промени в разходите по области на политики/функционални области и по бюджетни програми, включително за извършване на вътрешнокомпенсирани промени от МС, когато ПРБ има само една област на политика. Поставени са ограничения за извършване на промени на разходите за персонал.⁵¹⁹

Със ЗДБРБ за 2016 г. и впоследствие с промени в ЗПФ се дава право на МС да одобри промени в класификацията на разходите по области на политики и бюджетни програми и се посочва ред за извършване на промяната.^{520,521} Със ЗДБРБ за 2019 г. се

⁵¹⁶ ЗПФ, Глава осма, Раздел първи и втори

⁵¹⁷ Чл. 86, ал. 2, т. 2 и 3 от ЗПФ

⁵¹⁸ Глава осма, Раздел първи и втори -ЗПФ

⁵¹⁹ Чл. 78, ал. 2 от ЗДБРБ за 2016 г.; чл. 79 от ЗДБРБ за 2017 г. и чл. 78 от ЗДБРБ за 2018 г.

⁵²⁰ Чл. 77, ал. 1

⁵²¹ бр. 43 от 2016 г.

утвърждават целеви текущи и капиталови разходи в областта на електронното управление и за използваните информационни и комуникационни технологии в рамките на бюджетите на бюджетните организации.⁵²²

б) Всяка година с ПМС за изпълнение на държавния бюджет се изисква промените по бюджетите на ПРБ в програмен формат да се отразяват по два вида показатели - показателите по смисъла на ЗПФ⁵²³ и по показателите по отделни бюджетни програми⁵²⁴, в т.ч. по ведомствени и администрирани разходи. В Приложение № 1 към чл. 1 на ПМС за изпълнение на държавния бюджет за периода 2016 – 2018 г. са определени разходите по политики и бюджетни програми за всички ПРБ, които имат задължение да прилагат програмен формат на бюджет. Разходите за всяка програма по бюджета са разпределени на общо ведомствени разходи и администрирани разходи.⁵²⁵

Утвърдените показатели в ЗДБРБ за 2016 г., 2017 г. и 2018 г.⁵²⁶ и ПМС за изпълнението на ЗДБРБ за съответните години⁵²⁷ не включват показатели за измерване на резултатите от изпълняваните политики и програми⁵²⁸ от ПРБ, прилагащи програмен формат на бюджет, с което не осигурява измерване на резултатите. По своето съдържание, въведеното със ЗПФ понятие „програмен формат на бюджет“ като бюджетен документ, е много по-широко от традиционно прилаганата форма на бюджет. Тази форма на бюджет следва да включва не само показатели за приходите, разходите, бюджетните взаимоотношения, бюджетното салдо и операциите в частта на финансирането, но и показателите за изпълнение, измерващи постигане на резултата от изпълнението на политиките и програмите.

При извършване на промени по бюджетите не е въведено нормативно изискване за посочване как промяната на разходите по политики и програми се отразява на показателите за резултат (полза/ефект на областта на политиката и показател за изпълнение на програмата).⁵²⁹

Липсата на нормативно изискване за обвързаност на промяната на разходите по програмния формат на бюджетите с показателите за полза/ефект на областите на политики и показатели за изпълнение на програмите създава риск за неизпълнение на значими за обществото дейности с промяна на първоначално декларираните приоритети и неефикасно изпълнение на целите на програмите и политиките, към които се насочват допълнително средства.

в) В процеса на изпълнение на бюджетите на ПРБ, част от измененията могат да се извършват от МС по реда на чл. 109 от ЗПФ: вътрешнокомпенсирани промени на утвърдените с годишния закон за държавния бюджет разходи по области на политики и бюджетни програми по бюджетите на ПРБ; промени на утвърдените разходи за персонал по бюджетите на ПРБ по държавния бюджет; одобряване на допълнителни разходи/трансфери за сметка на централния бюджет; промени по бюджетите, които са част от държавния бюджет, в частта на финансирането на бюджетното салдо.

Съгласно Устройствения правилник на МС и на неговата администрация, исканията за промени по бюджетите на ПРБ задължително се придружават с пакет от документи, част от които е финансовата обосновка.⁵³⁰ Финансовите обосновки се изготвят от вносителя и се одобряват от министъра на финансите и са два вида – за актове, които оказват въздействие върху държавния бюджет и актове, които не оказват влияние

⁵²² Приложение № 9 от ЗДБРБ за 2018 г.

⁵²³ Чл. 14, ал. 1 от ЗПФ

⁵²⁴ Приложение № 1 към ПМС за изпълнение на държавния бюджет за 2016, 2017 и 2018 г.

⁵²⁵ <https://www.minfin.bg/document/2848:1>

⁵²⁶ разходите по бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет, които прилагат програмен формат на бюджет - по области на политики и/или бюджетни програми, а разходите на Народното събрание - по функционални области - чл. 86, ал. 2, т. 3 от ЗПФ

⁵²⁷ с постановлението се конкретизират и показателите по отделните бюджетни програми по бюджетите на бюджетните организации, които прилагат програмен формат на бюджет, в рамките на утвърдените с годишния закон за държавния бюджет разходи по области на политики и/или бюджетни програми – чл. 92, ал. 2 от ЗПФ

⁵²⁸ полза/ефект за обществото от изпълнение на областите на политика и показатели за изпълнение на програмите

⁵²⁹ ПМС за 2016 г., за 2017 г. и за 2018 г.

⁵³⁰ чл. 35, ал. 1, т. 4 от УПМСНА

върху държавния бюджет. Изисква се представяне на разходите по дейности, по икономически елементи и представяне на данните по показателите на бюджета по смисъла на ЗПФ⁵³¹ – приходи, разходи, бюджетно взаимоотношение (трансфери и временни безлихвени заеми), финансиране, максимален размер на ангажименти за разходи и максимален размер на новите задължения за разходи.

Липсва изискване във финансовите обосновки да се съдържа информация за това как извършваните промени на разходите по съответните бюджети на ПРБ се отразяват на разходите по политики и програми на програмния бюджет и каква е промяната в показателите за полза/ефект по области на политики и показатели за изпълнение на програмите. *При измененията на разходите по бюджета на първостепенните разпоредители с бюджет по реда на чл. 109 от Закона за публичните финанси би било подходящо във финансовата обосновка на вносителя към искането за изменение да се включва информация за произтичащите промени в бюджета по области на политики и бюджетни програми, в т.ч. ефектите върху изпълнението на съответните показатели, заложен в тях.*

г) Съгласно изискванията на чл. 101 от ЗПФ, всяка година министърът на финансите издава указания за изпълнението на държавния бюджет и на сметките за средства от ЕС. С указанията се дават насоки, определят се срокове и се утвърждават форми за месечното разпределение на разходите по бюджета на ПРБ и неговото актуализиране, представяне на информация, свързана с текущото отчитане на очакваното изпълнение, изпълнението на сметките на средствата от ЕС и др. международни програми, проекти и договори за които се прилага режимът на сметките за средства от ЕС и др. информация. За капиталовите разходи се изисква предоставяне на месечно разпределение, актуализиране на разчетите след промени по бюджета и представяне на отчетна информация, но това детайлизиране не е по политики и програми.⁵³²

д) През одитирания период в МФ във връзка с програмното бюджетира са утвърдени „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“⁵³³. Правилата определят информационните потоци, свързани с месечното и годишното разпределение на бюджета; текущо отчитане и очаквано изпълнение на бюджета; промени по бюджетите на ПРБ и друга информация, постъпваща през годината.

В правилата на МФ, в частта на извършването на промени по бюджетите на ПРБ⁵³⁴, е определена отговорната дирекция за приемане на писма с предложения от ПРБ за промени по техните бюджети; съгласуване при необходимост с други дирекции и даване на предложение до министъра на финансите за промени по централния бюджет. Срокове за извършване на действията по съгласуване и ред за взаимодействие между дирекциите в МФ не са определени. Въведен е само срок за даване на становище от други дирекции до дирекция „Държавни разходи“ в МФ, в случаите на промени от компетентността на министъра на финансите.⁵³⁵ Не е определен и срок за уведомяване на ПРБ за одобряване или отказ на предложените промени.⁵³⁶

През периода 2016 - 2018 г. в указанията и вътрешните правила на МФ не е предвиден изрично ред за проверка на финансовата обосновааност на исканията на ПРБ за

⁵³¹ чл. 14, ал. 1 на ЗПФ

⁵³² ДР № 1 от 12.01.2016 г.; ДР № 1 от 05.01.2017 г.; изм. ДР № 4 от 18.01.2017 г., изм. ДР № 5 от 09.06.2017 г.; ДР № 1 от 11.01.2018 г.

⁵³³ Одитно доказателство № 11

⁵³⁴ Одитно доказателство № 11

⁵³⁵ Чл. 110 от ЗПФ

⁵³⁶ Одитно доказателство № 11

допълнителни разходи/трансфери. През 2019 г. със заповед на министъра на финансите⁵³⁷ са утвърдени Вътрешни правила за проверка и съгласуване на проекти на актове за одобряване на допълнителни разходи/трансфери за текущата година и финансовите обосновки към тях. С приемането на вътрешните правила са ограничени рисковете за предоставяне на допълнителни разходи/трансфери без подходяща финансовата обосновааност и разчети към исканията на ПРБ.

е) Вътрешните правила на ПРБ за организацията на бюджетния процес, в частта на изпълнението на бюджета, предимно цитират и преповтарят общите разпоредби на ЗПФ и указанията на МФ по отношение на утвърдените разходи със ЗДБРБ, които впоследствие се разпределят по месеци и по ВРБ, извършването на промени през годината и др.⁵³⁸ Правилата на ПРБ от одитната извадка съдържат процедури и отговорните структурни звена/програмен съвет/екип за управление на политики относно разпределение на утвърдения бюджет, но не са посочени срокове за обмен на информацията в рамките на ПРБ⁵³⁹. В тях липсват правила и процедури за приоритизиране на допълнително утвърдените разходи по политики и програми в резултат от изменението на бюджета.⁵⁴⁰ Във вътрешните правила на МЗ и МОН е въведено изискване при извършване на промени по бюджетите предложенията да се мотивират, като се посочат и очакваните резултати, но няма изискване за обвързване на промяната на разходите с показателите полза/ефект по политиката или показатели за изпълнение по програмите.⁵⁴¹

ж) Финансовите дирекции в ПРБ изготвят предложение за разпределение на разходите по показателите по смисъла на ЗПФ⁵⁴², утвърдени със Закона за държавния бюджет на Република България за съответната година. За ВРБ, разходите се разпределят по области на политики, бюджетни програми, функции, групи, дейности и агрегирани разходни показатели. Финансовите дирекции изпращат утвърденото разпределение на бюджета за съответната година на ВРБ, придружено с указание за изпълнението му и за съставяне на месечно разпределение, детайлизиращо информацията по програми, функции, дейности, ведомствени и администрирани разходи. При непредставяне на предложение за месечно разпределение на бюджета от страна на ВРБ в указания срок или неотстраняване на установени фактически грешки и несъответствия в срок, същото се изготвя или коригира служебно от финансовата дирекция⁵⁴³.

За периода от 2016 – 2018 г. в програмните формати на бюджет на ПРБ не са извършвани промени в областите на политики. Броят на областите на политики, изпълнявани от ПРБ, варират от една – по бюджетите на Министерството на туризма (МТ), ДАЕУ и ДАТО до седем – по бюджета на МТСП. Отговорност за изпълнение на повече от две области на политики през 2018 г. носят около 65 на сто от ПРБ, прилагащи програмен формат на бюджет, при 73 на сто – през 2016 г.⁵⁴⁴ В изпълняваните от ПРБ бюджетни програми за периода 2016 - 2018 г., промени са извършвани по програмните бюджети на пет ПРБ или 19 на сто, а именно по бюджетите на Министерството на външните работи (МВнР), Министерството на отбраната (МО), МТИТС, Министерство на правосъдието (МП), МЗХГ от всички ПРБ, прилагащи бюджет в програмен формат. От тях през 2017 г. са добавени две нови бюджетни програми по бюджета на МТИТС и през 2018 г. – общо четири нови бюджетни програми по бюджетите на МО и МВнР. За същия

⁵³⁷ Заповед № ЗМФ - 124 от 07.02.2019 г.

⁵³⁸ Одитно доказателство № 9

⁵³⁹ Одитно доказателство № 4, Одитно доказателство № 5, Одитно доказателство № 6, Одитно доказателство № 7, Одитно доказателство № 8, Одитно доказателство № 9, Одитно доказателство № 10

⁵⁴⁰ Одитно доказателство № 4, Одитно доказателство № 5, Одитно доказателство № 6, Одитно доказателство № 7, Одитно доказателство № 8, Одитно доказателство № 9, Одитно доказателство № 10

⁵⁴¹ Одитно доказателство № 6, Одитно доказателство № 7

⁵⁴² Чл. 14, ал. 1 на ЗПФ

⁵⁴³ Одитно доказателство № 2

⁵⁴⁴ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

период са отпаднали три бюджетни програми – по бюджетите на МП, МТИТС, МЗХГ⁵⁴⁵, две от които са прехвърлени за функционално изпълнение към други структури.⁵⁴⁶

Броят на бюджетните програми, които се изпълняват от отделните ПРБ, е различен, варира в широк диапазон от 2 бюджетни програми (изпълнявани от МТ) до 16 бюджетни програми (изпълнявани от МЗХГ). Около 17 на сто от ПРБ, прилагачи програмен бюджет изпълняват под 5 бюджетни програми, а 44 на сто - 10 и повече бюджетни програми. Определянето на бюджетните програми е в компетенциите на ПРБ като не е установена зависимост между броя на бюджетните програми и вида и обхвата на областите на политики, размера на бюджета, функциите, обхвата на дейност или включените структурни звена.

С нормативните и вътрешни актове са заложен изисквания в процеса на изпълнение на бюджета на ПРБ, в т.ч. и в програмен формат, да се отразяват само промените в частта на разходите по области на политики и бюджетни програми. Промените в разходите по бюджета през годината не са обвързани с показателите, измерващи ползата/ефекта за обществото и показателите за изпълнение на програмите, с което е подценено и влиянието им върху ефикасността при разходване на средствата. Липсата на изискване за преоценка на ползите/ефектите от засегнатите политики и показателите за изпълнение по програмите създава риск при пренасочването на средства да се намали общата ефективност на съответния ПРБ и ефикасността при разходване на средствата по бюджета му.

2.2. Обвързване на изпълнението на бюджетите с крайните резултати по политики и бюджетни програми

2.2.1. Разходи по бюджетите на ПРБ, прилагачи програмен формат на бюджет

Анализът на разходите за всички ПРБ, прилагачи програмен формат на бюджет за 2016 г., 2017 г. и 2018 г., отчита тенденция на постепенно увеличаване на планираните, утвърдените и отчетени разходи. Темпът на нарастване на планираните, утвърдените и отчетени разходи за 2018 г. спрямо 2017 г. е съответно 1,06 на сто, 1,08 на сто и 1,16 и е

по-висок от темпа на нарастване на същите разходи за 2017 г. спрямо 2016 г.

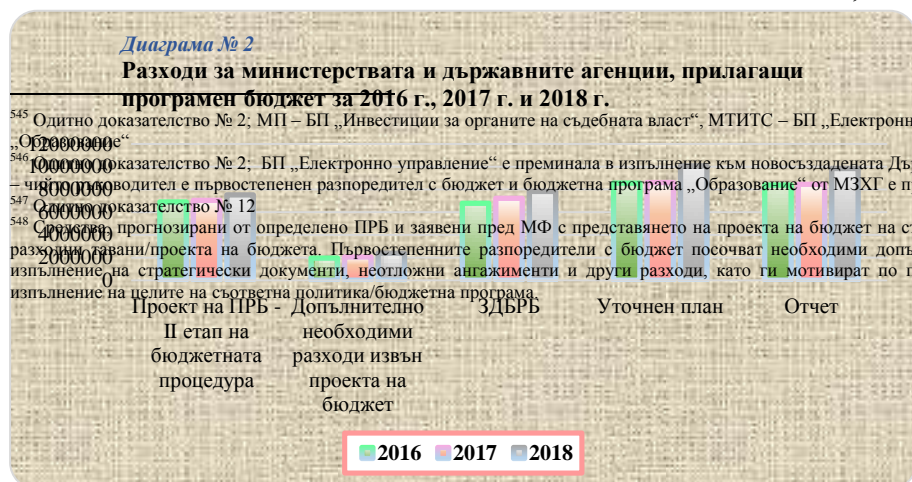
Извън представените в проектите на бюджет разходи, всички ПРБ заявяват и обосновават пред МФ необходимост от допълнителни разходи⁵⁴⁸. Общият недостиг на средства по програмните бюджети на ПРБ, заявен пред МФ, за периода 2016 – 2018 г. варира

Таблица № 26 (в хил. лв.)

Обща сума на разходите за всички ПРБ, прилагачи програмен формат на бюджет за 2016 г., 2017 г. и 2018 г.⁵⁴⁷

Общо	Проект на бюджет на ПРБ	Заявени пред МФ допълнителни	Прогнози рани	ЗДБРБ	Уточнен план	Отчет
2016	6885002	1 950 714	8 835 716	6769430	8541250	8367569
2017	7024721	2 048 499	9 073 220	7205101	8594071	8441693
2018	7506862	2 415 404	9 922 267	7813711	10062007	9830858

Източник: по данни на МФ



между 28 - 32 на сто от посоченото в проектите на бюджет на ПРБ, като е най-голям през 2018 г., при 28 на сто за 2016 г. и 29 на сто за 2017 г.

В резултат на одобрените допълнително разходи/ трансфери по бюджетите на ПРБ с актове на МС на основание чл. 109 на ЗПФ, отчетените разходи надхвърлят първоначално утвърдените със ЗДБРБ за 2016 г., 2017 г. и 2018 г. съответно със 124 на сто, 117 на сто и 126 на сто.⁵⁴⁹ и покриват почти всички заявени потребности. По този начин изразходваните средства за периода 2016 – 2018 г., включени в отчетите за изпълнение на бюджета на ПРБ, са между 93 - 99 на сто спрямо уточнения план, който се определя към края на годината. Част от допълнително заявените средства се предоставят на ПРБ в края на календарната година. В случаите, в които тези средства са за капиталови разходи, е налице риск за тяхното усвояване, предвид необходимостта от провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки.⁵⁵⁰ Това е и една от основните причини изразходваните средства, включени в отчетите за изпълнение на бюджетите на ПРБ, да не съвпадат изцяло с уточнения план.

Поетапното удовлетворяване на заявените от ПРБ потребности от публичен ресурс за изпълнение на целите в областите на политики, за които отговарят, от една страна, *носи риск за неизпълнение на заложените стратегически цели*, но от друга, *е предпоставка за повишаване на ефективността и ефикасността при управлението на публичните ресурси, в случаите в които не се намаляват ползите за обществото и/или количеството и качеството на предоставяните публични продукти/услуги/дейности.*⁵⁵¹ Тази практика за финансиране на публичните разходи се налага поради следните причини: липсата на остойностяване на публичните продукти/услуги и дейности от страна на ПРБ⁵⁵²; неизвършването на преглед на разходите по политики и бюджетни програми в контекста на постигнатите с тях резултати и ефекти⁵⁵³ и ограничен публичен ресурс.

2.2.2. Разходи по бюджетите на първостепенните разпоредители, прилагащи програмен формат на бюджет, включени в одитната извадка

Анализът и оценката на изменението на разходите по бюджетите на ПРБ от одитната извадка е извършен въз основа на финансовата информация, предоставена от МФ, дирекция „Държавни разходи“. Причината е 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. Данните включени в отчетите за касово изпълнение на бюджетите на ПРБ от одитната извадка в частта на общите разходи по бюджета, в т.ч. по икономически елементи, съответстват на данните, предоставени от МФ, Дирекция „Държавни разходи“.



Таблица № 27

⁵⁴⁹ ЗПФ дава възможност на МС да одобрява предоставянето на допълнително финансиране при спазване на фискалните правила по ЗПФ за покриване на по-високо от разчетеното усвояване на средствата от помощта, предоставена на РБ от ЕС, чл. 61 от ЗПФ.

⁵⁵⁰ Одитно доказателство № 12

⁵⁵¹ Одитно доказателство № 12

⁵⁵² Одитно доказателство № 15

⁵⁵³ Одитни доказателства № 5, № 6, № 7, № 8, № 9 и № 10

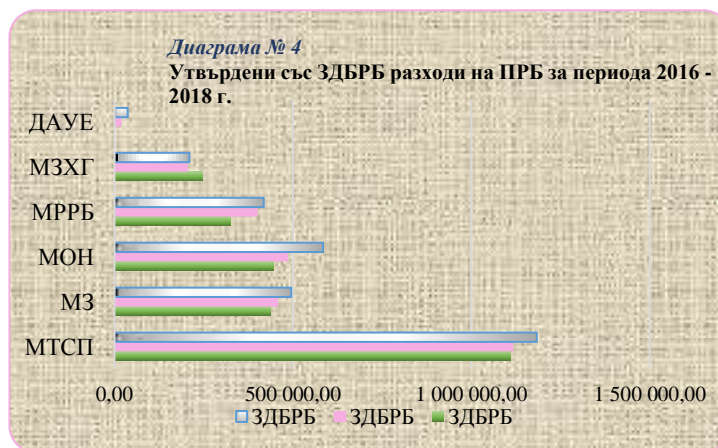
ПРБ	(в хил. лв.)				
	2016 г.	2017 г.	2018 г.		
	ЗДБРБ	ЗДБРБ	ЗДБРБ		
МТСП	1 109 914,80	1 117 528,90	1 183 451,80	100,6	105,8
МЗ	436 541,30	458 847,70	495 244,20	105,1	107,9
МОН	445 468,00	486 092,10	584 470,50	109,1	120,2
МРРБ	326 564,50	400 904,10	418 365,00	122,7	104,3
МЗХГ	246 908,20	205 544,90	210 088,10	83,2	102,2
ДАЕУ		19 996,90	27 314,60		136,6

Източник: ЗДБРБ за 2016 г., 2017 г. и 2018 г.

сто спрямо разходите през 2016 г.

През 2018 г. разходите по бюджета на ДАЕУ нарастват с 36 на сто спрямо тези през 2017 г., а разходите по бюджета на МОН

за същата година нарастват с 22 на сто. Причините за увеличението на разходите по бюджетите на ДАЕУ и МОН през 2018 г. са свързани с факта, че агенцията е създадена през 2017 г. и първоначално определения ѝ бюджет е подценен, а през същата година стартира процеса за консолидация на всички разходи в областта наука и образование по бюджета на МОН. Нарастването на утвърдените с ЗДБРБ разходи по бюджета на МТСП е със 1 на сто за 2017 г. спрямо 2016 г. и с 6 на сто за 2018 г. спрямо 2017 г., а на разходите по бюджета на МЗ - съответно с 5 на сто за 2017 г. и 8 на сто за 2018 г.



Тенденциите на нарастване на разходите на ПРБ за периода 2016 – 2018 г. е резултат от: продължаване на стартиралото през 2017 г. поетапно увеличение на възнагражденията на педагогическия персонал в системата на средното образование; увеличаване на обезщетенията за отглеждане на малко дете от една до две годишна възраст и за отглеждане на дете по чл. 7, ал. 1 от Закона за семейни помощи за деца; увеличаване на минималния дневен размер на паричните обезщетения за безработица; увеличаване на възнагражденията на социалните работници с цел запазване на административния капацитет; осигуряване на допълнително право на разход в размер на 400 млн. лв. по бюджета на НЗОК за постигане на сигурност, стабилност и предвидимост в здравноосигурителната система; предвиждане на допълнителни средства за възнаграждения за развитие на човешките ресурси в системата на спешната медицинска помощ; за провеждане на Председателството на Съвета на ЕС през първата половина на 2018 г.⁵⁵⁴

ПРБ	Таблица № 28 (в хил. лв.)				
	2018				
	Проект на бюджет от ПРБ	Необходими допълн. разходи	ЗДБРБ	Уточнен план	Отчет по бюджета
По МТСП	1 118 652	89 300	1 183 452	1 084 989	1 068 526
МЗ	482 244	225 355	495 244	538 268	536 275
МОН	578 842	68 000	584 471	448 956	405 084
МРРБ	401 365	768 672	418 365	2 158 094	2 141 594
МЗХГ	223 402	15 332	210 088	226 336	225 509

⁵⁵⁴ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

ДАЕУ	20 088	65 153	27 315	26 931	16 076
<i>Източник: Министерство на финансите и ЗДБРБ за 2018 г.</i>					

Разходите на ПРБ в одитната извадка нарастват аналогично на увеличението на разходите по държавния бюджет за периода 2016 – 2018 г.

Разходите по проектите на бюджет на ПРБ следва да са в рамките на одобрените разходни тавани съгласно указанията на МФ.

ПРБ	<i>Таблица № 29</i> (в хил.лв.)									
	2016					2017				
	Проект на бюджет	Необходими допълн. средства	ЗДБРБ	Уточнен план	Отчет по бюджета	Проект на бюджет	Необходими допълн. средства	ЗДБРБ	Уточнен план	Отчет по бюджета
МТСП	1 102 381	55 720	1 109 915	1 090 308	1 042 353	1 112 329	141 240	1 117 529	1 036 694	1 016 306
МЗ	436 541	38 000	436 541	461 360	458 377	448 848	89 578	458 848	479 444	477 447
МОН	417 811	68 000	445 468	375 656	351 777	470 849	81 100	486 092	379 434	358 225
МРРБ	326 565	645 559	326 565	1 691 436	1 673 764	400 904	633 973	400 904	1 531 470	1 528 592
МЗХГ	245 237	14 644	246 908	227 327	225 981	228 179	31 945	205 545	227 255	226 498
ДАЕУ								19 997	21 221	

Източник: Министерство на финансите и ЗДБРБ за 2016 г. и 2017 г.

Изключение се прави при структурни промени и оптимизация на дейността и функциите на ПРБ, вследствие на нормативни изменения и при въвеждане нови функции и/или структури.

а) Съществени различия между планирани, утвърдени и усвоени средства са налице единствено при **Министерството на регионалното развитие и благоустройството**. Системно от министерството са прогнозирани по-високи разходи, в размер значително по-висок от одобрения таван. За 2016 г. разходите по проекта на бюджет и утвърдените със ЗДБРБ разходи са 326 565 хил. лв. при заявени необходимими допълнителни разходи в размер на 645 559 хил. лв. или със 198 на сто повече от разходите по проекта на бюджета. През 2018 г. недостигът от средства по бюджета възлиза на 191 на сто от разходите, планирани по бюджета за същата година. Една от причините е, че разходният таван за 2018 г. се увеличава с под 1 на сто спрямо 2017 г. независимо от планираното увеличение за разходите за възнаграждения на заетите в публичния сектор в размер до 10 на сто от тези за предходната година. Тъй като проектът на бюджет на МРРБ е по-малък от заявените потребности, в резултат на промени по бюджета на министерството през годината, отчетените разходи в края на текущата година надвишават значително прогнозираните разходи.⁵⁵⁵

За периода 2016 – 2018 г., отчетените разходи по бюджета на МРРБ надвишават значително планираните разходи по проекта на бюджет и допълнително заявените потребности с бюджетната прогноза. През 2016 г. и 2018 г. отчетените разходи са 5 пъти повече от утвърдените с ЗДБРБ, а през 2017 г. - 3,8 пъти повече. Това означава, че част от извършените през година промени по бюджета на министерството изобщо не са били планирани и прогнозирани. Това са допълнително предоставените разходи/трансфери по бюджетни програми „Рехабилитация и изграждане на пътна инфраструктура”⁵⁵⁶ и за „Подобряване състоянието на жилищния сграден фонд и жилищните условия на ромите в Република България”^{557,558}

Средствата, предоставени за изпълнение на Националната програма за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради за 2016 и 2017 г. са отчетени като администрирани разходи по бюджетната програма „Подобряване състоянието на жилищния сграден фонд и жилищните условия на ромите в Република България“. Целите

⁵⁵⁵ Одитно доказателство № 12

⁵⁵⁶ 1 350 млн. лв. за автомагистрала „Хемус“

⁵⁵⁷ общо 2 млрд. лв. за 2016 и за 2017 г.

⁵⁵⁸ Одитно доказателство № 2, за 2016 г. - ПМС № 339 от 02.12.2016 г. и за 2017 г. - ПМС № 326 от 20.12.2017 г.

на програмата са тясно обвързани с мерки и дейности, насочени към определена част от маргинализираните социални групи, а допустими за кандидатстване по Националната програма за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради са всички многофамилни жилищни сгради, проектирани преди 26 април 1999 г., на три или повече етажа с 6 (шест) или повече самостоятелни обекта с жилищно предназначение.⁵⁵⁹ В отчета за изпълнение на бюджета на МРРБ по области на политики и бюджетни програми за 2016 г. е отразена разнопосочна информация от посочената в ПМС за предназначението на допълнително отпуснатите средства от информацията, посочена в ПМС за тяхното предоставяне, а в отчета за 2017 г. информация за изпълнението на допълнително отпуснатите средства изобщо не е представена.⁵⁶⁰

б) За периода 2016 – 2018 г. са установени разлики между утвърдените със ЗДБРБ разходи и по уточнения план за тях по бюджета на Министерството на образованието и науката.

За 2016 г., по уточнен план разходите възлизат на 90 на сто от планираните. При заявени прогнозираните⁵⁶¹ средства в размер на 485 811 хил. лв., утвърдените със ЗДБРБ разходи в общ размер са 445 468 хил. лв. или около 92 на сто от тях. Одобреният разходен таван е завишен в рамките на процедурата по приемане на ЗДБРБ за същата година. Отчетените разходи по бюджета на МОН за 2016 г. са 94 на сто от разходите по уточнен план.⁵⁶²

Аналогично утвърдените разходи по бюджета на МОН със ЗДБРБ за 2017 г. и 2018 г. са съответно 88 на сто и 90 на сто спрямо прогнозираните от министерството разходи, а усвоените разходи са 94 на сто и 90 на сто спрямо уточнения план. Разходите по уточнен план за същите години възлизат на 69 на сто от прогнозираните разходи. Общият размер на разходите по уточнен план е по-нисък от разходите, утвърдени със ЗДБРБ за съответната година, тъй като част от средствата се предоставят като трансфери основно за изпълнение на делегирани от държавата дейности от общини в областта на образованието, които отчитат тези разходи по общинските си бюджети.⁵⁶³

в) Размерът на утвърдените със ЗДБРБ разходи по бюджета на Министерството на труда и социалната политика за 2016 г., 2017 г. и за 2018 г. представлява съответно 96 на сто, 89 сто и 98 на сто от прогнозираните разходи. Разходите по уточнен план за същия период представляват 94 на сто, 83 на сто и 90 на сто от прогнозираните разходи, а отчетените разходи са между 96 на сто и 98 на сто спрямо разходите по уточнен план.⁵⁶⁴

През 2017 г. относителният дял на утвърдените разходи и разходите по уточнен план намаляват спрямо прогнозираните⁵⁶⁵. Намалението е в резултат на отчитане на част от разходите по други бюджети на министерства/ведомства, участващи по национални програми и проекти за заетост и обучение, които разходи се отразяват по бюджета на МТСП като трансфери.

г) Утвърдените разходи на Министерството на земеделието, храните и горите по бюджета със ЗДБРБ за 2016 г., 2017 г. и 2018 г. намаляват и представляват съответно 95 на сто, 79 на сто и 88 на сто спрямо разходите, прогнозираните от министерството. Причините са свързани с прехвърляне на планирани разходи по бюджетна програма „Образование“ в политиката в областта на земеделието и селските райони⁵⁶⁶ към функция „образование“, в частта на разходите отчитани по бюджетите на общините за изпълнение на делегираните от държавата дейности.

⁵⁵⁹ <https://www.mrrb.bg/bg/energijna-efektivnost/nacionalna-programa-za-ee-na-mnogofamilni-jilistni-sgradi/>

⁵⁶⁰ Одитно доказателство № 2

⁵⁶¹ Прогнозираните средства са сбор на планираните с проекта на бюджет на МОН средства и допълнително заявените пред МФ необходими допълнителни средства.

⁵⁶² Одитно доказателство № 12

⁵⁶³ Одитно доказателство № 6

⁵⁶⁴ Одитно доказателство № 12

⁵⁶⁵ Одитно доказателство № 12

⁵⁶⁶ Съгласно промените в Закона за за предучилищното и училищното образование и параграф 10 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за предучилищното и училищното образование, считано от 01.08.2016 г. професионалните гимназии, финансирани по бюджета на МЗХГ, стават общински.

Разходите по уточнен план за 2016 г., 2017 г. и 2018 г. са съответно 87 на сто, 79 на сто и 88 на сто спрямо прогнозираните средства, а отчетените разходи са приблизително равни на разходите по уточнения план. Една от причините е, че министерството не планира консолидирани разходи по бюджета.

д) Несъществени са установените различия между планираните, утвърдените и отчетените разходи по бюджетите на МЗ и ДАЕУ.

Тенденцията за нарастване на разходите, утвърдени с уточнения план по бюджета на **Министерството на здравеопазването**, се запазва, като прогнозираните разходи през 2018 г. нарастват 6 пъти спрямо прогнозираните през 2016 г. Разходите по уточнения план са съответно 97 на сто и 89 на сто за 2016 г. и 2017 г. и 76 на сто за 2018 г. от прогнозираните разходи, а отчетените - 99 на сто от утвърдените с уточнения план разходи.

За 2018 г. утвърдените по бюджета на **Държавната агенция „Електронно управление“** разходи, както и разходите по уточнен план представляват едва 32 на сто от предварително прогнозираните от агенцията разходи, а отчетените възлизат на 60 на сто спрямо уточнения план⁵⁶⁷.

2.2.2.2. В рамките на бюджетната година при извършване на дейностите за изпълнение на политиките и бюджетните програми се извършват промени по бюджетите по реда на ЗПФ. Извършването на промените е в правомощията на НС, МС, министъра на финансите или първостепенните разпоредители с бюджет. В процеса на изпълнение на бюджета през годината са извършвани вътрешнокомпенсирани промени между показателите по бюджетни програми, между бюджетни програми или чрез реструктуриране на разходи. При невъзможност текущо през годината да се осигурят потребностите, разпоредителите с бюджет изискват предоставяне на допълнителни средства от централния бюджет, от преразпределение на средства по други бюджети и др.⁵⁶⁸

При планиране и прогнозиране на разходите по бюджетите, от ПРБ в одитната извадка, целеви средства по *централния бюджет* са планирани само от МОН⁵⁶⁹. Тези средства са за разходи за транспорт на деца и ученици, отпускани на основание по чл. 283, ал. 2 от Закона за предучилищното и училищното образование и Програмата на мерките за закрила на деца с изявени дарби.⁵⁷⁰

<i>Разходи от ЦБ</i>	2016	2017	2018
<i>Прогноза на МОН с проектобюджет – приложение № 4⁵⁷¹ към БЮ 1 и БЮ № 4</i>			
<i>Разходи за транспорт на деца и ученици по чл. 283, ал. 2 от Закона за предучилищното и училищното образование</i>		32 300	34 700
<i>Програма на мерките за закрила на деца с изявени дарби (МК, МОН, МЗХ, МФВС, общини)</i>	2500	2 500	2 000
<i>Безплатни превози на деца и ученици до 16 г. - чл. 26, ал. 3 и 4 от ЗНП</i>	31 500		
	34 000	34 800	36 700
<i>Източник: Министерство на финансите, обяснителни записки на МОН за 2016 г., 2017 г. и 2018 г.</i>			

Независимо че значителна част от допълнително предоставяните средства при изпълнение на бюджетите на ПРБ в одитната извадка са целеви средства от централния бюджет⁵⁷², разходите, финансирани с тях, представени в отчетите за изпълнение на бюджетите в програмен формат, не са посочени по „източници на финансиране на консолидираните разходи“, като

разходи, финансирани по „други бюджети и сметки за средства от ЕС в т.ч.: централен бюджет“.⁵⁷³

⁵⁶⁷ Одитно доказателство № 12

⁵⁶⁸ Одитно доказателство № 13

⁵⁶⁹ Справка по справка приложение № 4, Указания на МФ, БЮ 1 и БЮ 3 за 2016 г. и БЮ 1 и БЮ 4 – за 2017 г. и 2018 г.

⁵⁷⁰ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

⁵⁷¹ БЮ 1 и БЮ 3 за 2016 г. и БЮ 1 и БЮ 4 – за 2017 г. и 2018 г.

⁵⁷² Одитно доказателство № 2

⁵⁷³ Одитно доказателство № 2

2.2.2.3. Измененията в разходите по бюджетите на ПРБ в одитната извадка на основание актове на МС и/или на министъра на финансите през периода 2016 - 2018 г., са⁵⁷⁴:

<i>Таблица № 31</i> (хил. лв.)							
Изменения на утвърдените разходи по бюджетите на МТСП, МОН, МЗ, МЗХГ, МРРБ и ДАЕУ за периода 2016 - 2018 г.							
	Промени на разходите	МТСП	МОН	МЗ	МЗХГ	МРРБ	ДАЕУ
2016 г.	ЗДБРБ	1 109 914 800	445 468 000	436 541 300	246 908 200	326 564 500	-
	ПРОМЕНИ						
	одобрени от МС	5 309 912	-65 314 471	27 501 175	15 338 994	1 376 985 337	
	одобрени от МФ	-3 337 954	17 871 096	1 834 948	-32 643 799	-12 113 194	1 850 963
	одобрени от ПРБ	-21 578 327	-22 368 678	-4 517 077	-2 276 568	-807	
	Уточнен план към 31.12.2016 г.	1 090 308 431	375 655 947	461 360 346	227 326 827	1 691 435 836	1 850 963
2017 г.	ЗДБРБ	1 117 528 900	486 092 100	458 847 700	205 544 900	400 904 100	19 996 900
	ПРОМЕНИ						
	одобрени от МС	259 414	-65 576 075	21 674 618	20 267 856	1 173 133 280	1 250 000
	одобрени от МФ	-49 858 248	-12 624 755	1 791 109	1 297 550	-14 499 011	-25 920
	одобрени от ПРБ	-31 235 959	-28 457 283	-2 869 696	144 967	-28 068 594	
	Уточнен план към 31.12.2017 г.	1 036 694 107	379 433 987	479 443 731	227 255 273	1 531 469 775	21 220 980
2018 г.	ЗДБРБ	1 183 451 800	584 470 500	495 244 200	210 088 100	418 365 000	27 314 600
	ПРОМЕНИ						
	одобрени от МС	338 253	-65 502 338	42 492 852	20 390 923	1 785 951 065	356 349
	одобрени от МФ	-6 426 816	10 807 147	5 116 413	11 870 319	-6 359 285	-739 744
	одобрени от ПРБ	-92 374 405	-80 819 069	-4 585 766	-16 013 242	-39 863 199	
	Уточнен план към 31.12.2018 г.	1 084 988 832	448 956 240	538 267 699	226 336 100	2 158 093 581	26 931 205

Източник: Министерство на финансите, Дирекция „Държавни разходи“

а) В резултат на извършените промени в разходите по бюджетите на ПРБ се наблюдава отклонение в разходите по уточнен план в края на годината от първоначално утвърдените със ЗДБРБ разходи за съответната година. Най-значително е отклонението на разходите по уточнен план по бюджета на МРРБ. В резултат на промените по бюджета на министерството, уточненият план за 2016 г. и 2018 г. е над пет пъти повече спрямо първоначално определените разходи и три пъти повече през 2017 г.:

- През периода 2016 - 2018 г. общо разходите по уточнен план към края на годината за изпълнение на политиките и бюджетните програми по бюджетите на част от ПРБ от одитната извадка, надвишават първоначално утвърдените разходи със ЗДБРБ за съответната година. Такова увеличение на разходите се наблюдава за всяка година от този период по бюджетите на МЗ и МРРБ. Уточненият план към края на годината е по-нисък от утвърдените разходи със ЗДБРБ по бюджетите на МОН (2017 г. и 2018 г.) и МТСП (периода 2016 - 2018 г.), тъй като планират консолидирани разходи, които се трансферират към други бюджети.⁵⁷⁵

- Уточненият план към края на годината е по-нисък от утвърдените разходи със ЗДБРБ по бюджетите на МОН (2017 г. и 2018 г.)⁵⁷⁶ и МТСП (периода 2016 - 2018 г.)⁵⁷⁷, предвид планиране на разходи по бюджетите, които се трансферират към други бюджети и сметки. През 2018 г. общият размер на разходите по бюджета на ДАЕУ по уточнен план е 72 на сто спрямо общия размер на утвърдените разходи със ЗДБРБ. Независимо от тези промени, в края на годината отчетените разходи са 60 на сто от намаленият план⁵⁷⁸. Една от причините е продължителността на провеждане на процедурите за обществени поръчки.

На етапа на съставянето на бюджетната прогноза и проекта на бюджет на МТСП и МОН се залагат разходи, които през годината се предоставят на други бюджетни организации, като трансфери:

⁵⁷⁴ Одитно доказателство № 13

⁵⁷⁵ Одитно доказателство № 2

⁵⁷⁶ Одитно доказателство № 2

⁵⁷⁷ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

⁵⁷⁸ Одитно доказателство № 13

- по програми и мерки за осигуряване на заетост; трансфери на общини по сключени договори за реализация на проекти по Закона за интеграция на хората с уврежданията – предоставяне на социални помощи и услуги („личен асистент“, „социален асистент“ и „домашен помощник“); проекти за изграждане на достъпна архитектурна среда на хората с увреждания, проект „Обществени трапезарии“ и др.⁵⁷⁹

– предоставени трансфери от бюджета на МОН на общински училища и детски градини⁵⁸⁰, държавни висши училища и БАН за финансиране на проекти за насърчаване на равния достъп до качествено образование и подобряване на резултатите от възпитанието и обучението на децата и учениците от етническите малцинства; за финансово осигуряване на дейности по национални програми в областта на образованието и науката⁵⁸¹; за финансиране на приложни и фундаментални научни изследвания; за предоставяне на стипендии по международни споразумения и програми за образователен и културен обмен и други.^{582,583}

б) Капиталовите разходи по уточнен план по бюджетите на ПРБ от одитната извадка нарастват през годината с пъти спрямо разходите, утвърдени със ЗДБРБ за съответната година⁵⁸⁴. Една от причините е, че в условията на недостатъчен ресурс, разходите за осигуряване на непрекъснатост на дейността се налагат като „естествен приоритет“ пред изпълнението на разходи с инвестиционна насоченост.

Таблица № 32 (хил. лв.)

Капиталови разходи за периода 2016 - 2018 г.									
ПРБ	2016			2017			2018		
	ЗАКОН	УП	ОТЧЕТ	ЗАКОН	УП	ОТЧЕТ	ЗАКОН	УП	ОТЧЕТ
МТСП	1 390,00	9 912,14	9 899,59	2 390,00	7 711,44	7 236,94	2 390,00	11 132,26	10 758,15
МОН	2 755,00	58 389,84	54 963,04	2 755,00	34 655,31	34 225,83	2 755,00	46 283,51	40 141,83
МЗ	15 000,00	24 169,02	23 991,55	15 000,00	12 835,31	12 811,83	11 900,00	42 187,16	42 095,55
МЗХГ	8 257,00	9 100,41	9 104,69	7 757,00	7 478,16	7 437,94	7 757,00	10 396,74	10 027,51
МРРБ	129 759,90	1 226 251,96	1 221 578,33	120 338,70	1 107 516,63	1 105 080,96	147 419,90	1 546 316,10	1 535 136,47
ДАЕУ	-	-	-	4 000,00	7 132,50	7 130,97	9 000,00	10 277,96	-531,60

Източник: Министерство на финансите, Дирекция „Държавни разходи“

Изключение се наблюдава по отношение на капиталовите разходи при МЗ и МЗХГ за 2017 г., където уточненият план в края на годината за тези разходи е по-нисък от първоначално утвърдения със ЗДБРБ за същата година.

Таблица № 33

Промени на капиталовите разходи по уточнен план спрямо утвърдените със ЗДБРБ за периода 2016-2018 г. (в пъти)

ПРБ	2016 г.	2017 г.	2018 г.
МТСП	7,13	3,23	4,66
МОН	21,19	12,58	16,80
МЗ	1,61	0,86	3,55
МЗХГ	1,10	0,96	1,34
МРРБ	9,45	9,20	10,49
ДАЕУ	НП	1,78	1,14

Източник: Министерство на финансите, Дирекция „Държавни разходи“

За периода 2016 - 2018 г. най-голямо увеличение на капиталовите разходи е отчетено по бюджетите на МОН и МРРБ.

Увеличението на капиталовите разходи по уточнен план спрямо първоначално утвърдените разходи по бюджета на МОН за 2016 г. е 21 пъти; за 2017 г. - 12 пъти и за 2018 г. - 17 пъти.

Увеличението на капиталовите разходи по бюджета на МРРБ за 2016 г. и 2017 г. е 9 пъти и за 2018 г. - 10 пъти.

През целия одитиран период по бюджетите на всички ПРБ от одитната извадка, с изключение на МЗХГ за 2016 г., промените на капиталовите разходи са най-значителни през IV-то тримесечие на годината.

Таблица № 34

(в хил. лв.)

⁵⁷⁹ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

⁵⁸⁰ за финансово подпомагане на общински училища за ремонтни дейности и подобряване на материално-техническата и спортна база, за закупуване на компютърна техника, за обезпечаване на превоза на ученици, разширяване и оборудване на системата за контрол на достъпа

⁵⁸¹ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

⁵⁸² Одитно доказателство № 6

⁵⁸³ Одитно доказателство № 6

⁵⁸⁴ Одитно доказателство № 1

Промени по бюджета, в частта на капиталовите разходи за периода 2016 - 2018 г.							
Период	Тримесечие	МТСП	МОН	МЗ	МЗХГ	МРРБ	ДАЕУ
2016	I тримесечие	0	0	0	0	-14 149 673	-
	II тримесечие	47 500	25 780 929	153 804	7 050 059	7 977 285	-
	III тримесечие	0	2 080 314	691 625	2 421 650	24 302 410	-
	IV тримесечие	8 474 639	28 703 312	8 323 594	-2 314 698	1 078 362 038	-
2017	I тримесечие	0	0	0	120 000	22 693 714	0
	II тримесечие	47 500	561 143	13 688	50 000	-524 568	712 500
	III тримесечие	0	156 233	1 591 707	42 795	-27 952 016	-14 400
	IV тримесечие	5 273 940	32 253 007	-3 770 090	-491 632	992 960 804	2 434 400
2018	I тримесечие	0	0	0	0	141 199	0
	II тримесечие	19 000	13 337 124	0	76 914	3 227 912	285 000
	III тримесечие	0	7 848 592	8 267 000	4 000	10 155 566	0
	IV тримесечие	8 723 262	25 254 480	22 020 161	2 558 822	1 385 371 523	992 963

Източник: Министерство на финансите, Приложения № 2 на ПРБ, разшифровка към тримесечните отчети

Тенденцията за промени на капиталови разходи по бюджета в края на годината се отнася и до ведомствените и администрираните капиталови разходи.⁵⁸⁵ Тази тенденция е индикатор за слабости в процеса на планиране и управление на публичните разходи с инвестиционен характер и поражда риск за ефективността на разходите.

в) През 2018 г. с указанията на министъра на финансите е въведено изискване в изготвяните подробни отчети за изпълнението на програмния бюджет да се предоставя информация за:

- извършените промени на приходите, разходите и трансферите по бюджета на ПРБ⁵⁸⁶;
- нормативните основания и мотивите за тези промени, както и бюджетните програми, които засягат;
- влиянието на предложените промени върху показателите за ползи/ефекти/резултати на ниво област на политика и показателите за изпълнение на продукти/услуги/дейности.⁵⁸⁷

Независимо от позитивните промени, целящи обвързване на финансовата и нефинансовата информация, в отчети за изпълнение на бюджета в области на политики и бюджетни програми, това изискване е необходимо да се въведе преди извършване на промени на разходите по бюджетите на ПРБ и следва да е част от мотивите и обосновките в предложенията на ПРБ за тяхното изменение.⁵⁸⁸

Промените по бюджетите на ПРБ от компетентността на МС се извършват с постановление, което попада в предвидените изключения на Закона за нормативните актове по отношение на прилагане на изискванията за провеждане на обществени консултации, оценка на въздействие и др.⁵⁸⁹ В пакета от документи, които се внасят за разглеждане от МС, не се съдържа изискване за обвързване на измененията по бюджетите на ПРБ с резултатите за изпълнение на целите на политиките и бюджетните програми.⁵⁹⁰ През 2019 г. в УПМСНА е направено допълнение, с което е въведено изискване за посочване в доклада към проекта на постановление/решение на МС за одобряване на измененията по бюджета на ПРБ, да се съдържат мотивирани финансови разчети за необходимите разходи, трансфери и други плащания. Тези изменения в УПМСНА не са достатъчни за постигане на яснота за приноса на допълнителните разходи по бюджетите на ПРБ за изпълнението на политиките и бюджетните програми, тъй като не съдържат изискване за обвързката на измененията с показатели за полза/ефект и за изпълнение.⁵⁹¹

Таблица № 35

(в хил. лв.)

⁵⁸⁵ Приложение № 4 на одитния доклад - Изменение на уточнения план на разходите по тримесечия за периода 2016-2018 г. (лв.)

⁵⁸⁶ Показатели по бюджета са: финансови показатели за приходи, разходи и трансфери и нефинансови показатели за изпълнение

⁵⁸⁷ БЮ № 2 и БЮ № 3 за 2018 г.

⁵⁸⁸ БЮ № 2 и БЮ № 3 за 2018 г.

⁵⁸⁹ § 1а, т. 1 от ДР на ЗНА - Глава втора и трета, с изключение на изискването за мотиви по чл. 28, ал. 1, не се прилагат за: законопроектите за държавния бюджет, за бюджета на държавното обществено осигуряване и за бюджета на Националната здравноосигурителна каса, както и за с на подзаконовни нормативни актове, свързани с изпълнението на държавния бюджет

⁵⁹⁰ Чл. 35 от УПМСНА

⁵⁹¹ Чл. 35, ал. 2, т. 6 от УПМСНА, ДВ, бр. 3 от 2019 г.

Утвърдени и отчетени разходи за периода 2016 - 2018 г.							
Показатели	МТСП	МЗ	МОН	МРРБ	МЗХГ	ДАЕУ	
2016 г.	ЗДБРБ	1 109 914,80	436 541,30	445 468,00	326 564,50	246 908,20	
	УП	1 090 308,40	461 360,34	375 655,94	1 691 435,84	227 326,83	
	изменение % УП/ЗДБРБ	98,23%	105,69%	84,33%	517,95%	92,07%	
	Отчет по бюджета	1 042 352,60	458 376,57	351 776,95	1 673 764,38	225980,5	
	% изпълнение на бюджета	95,60%	99,35%	93,64%	98,96%	99,41%	
	Отчет консолидирани	1 310 151,40	464 575,87	351 776,95	1 892 738,95	257 117,65	
2017 г.	отчетени разходи по др. бюджети и сметки за средства от ЕС	267 798,80	6 199,30	0,00	218 974,57	31 137,15	
	ЗДБРБ	1 117 528,90	458 847,70	486 092,10	400 904,10	205 544,90	19 996,90
	УП	1 036 694,10	479 443,73	379 433,99	1 531 469,78	227 255,27	21 221,00
	изменение % УП/ЗДБРБ	92,77%	104,49%	78,06%	382,00%	110,56%	106,12%
	Отчет по бюджета	1 016 306,00	477 446,52	358 224,94	1 528 592,14	226 498,44	21 216,74
	% изпълнение на бюджета	98,03%	99,58%	94,41%	99,81%	99,67%	99,98%
2018 г.	Отчет консолидирани	1 312 761,73	487 603,52	358 224,94	1 725 083,51	263 168,89	21 216,74
	отчетени разходи по др. бюджети и сметки за средства от ЕС	296 455,73	10 157,00	0,00	196 491,37	36 670,45	0,00
	ЗДБРБ	1 183 451,80	495 244,20	584 470,50	418 365,00	210 088,10	27 314,60
	УП	1 084 988,90	538 267,70	448 956,24	2 158 093,58	226 336,10	26 931,20
	изменение % УП/ЗДБРБ	91,68%	108,69%	76,81%	515,84%	107,73%	98,60%
	Отчет по бюджета	1 068 525,80	536 275,23	405 084,05	2 141 594,42	225 509,26	16 076,39
% изпълнение на бюджета	98,48%	99,63%	90,23%	99,24%	99,63%	59,69%	
Отчет консолидирани	1 465 477,72	551 679,73	405 084,05	2 471 503,35	303 448,00	16 076,39	
отчетени разходи по др. бюджети и сметки за средства от ЕС	396 951,92	15 404,50	0,00	329 908,93	77 938,74	0,00	

Източник: Министерство на финансите, Дирекция „Държавни разходи“

В писмата на ПРБ до МФ с искане за извършване на промени в разходите по техните бюджети по реда на ЗПФ се посочва: правното основание, политиките и бюджетните програми, размера на разходите и техния характер - ведомствени или администрирани. Мотивите са представяни общо, поясняват материално-веществения характер на разхода и не дават ясна представа *при извършване на промените какви ще са резултатите по политиките/бюджетните програми*. Мотивите не съдържат и пояснения за връзката им с показателите за полза/ефект на политиката и показатели за изпълнение на бюджетната програма.⁵⁹²

Промените в разпределението и размера на разходите по бюджетите на ПРБ през годината не са ясно мотивирани от гледна точка на обвързаност с постигането на ползата/ефекта по политиката или показателите за изпълнение на програмата, поради липса на нормативно изискване. Липсата на обвързаност не гарантира, че с промените по бюджета ще се допринесе за постигане на целите на съответната политика и/или програма. По този начин се намалява прозрачността при разходването на средствата и съществува риск за неизпълнение/ отклонение от заложените в програмния бюджет цели, както и риск промяната да доведе до финансирането на неефективни и неефикасни функции и дейности.

г) Съгласно указанията на министъра на финансите за изготвяне на подробните отчети за изпълнението на програмния бюджет, в консолидираните разходи по бюджетни програми освен ведомствените и администрираните разходи по бюджета на ПРБ, следва да се включат и разходите за областите на политики и бюджетни програми, извършени и отчетени по други бюджети и сметки за средства от ЕС. Разчетените администрирани разходи, чието усвояване има непосредствен принос за постигане на полза/ефект за обществото, но се отчитат като предоставени трансфери, за целите на програмния бюджет, следва да се отчитат като администрирани разходи по други бюджети и сметки за средства от ЕС.⁵⁹³ Поради липсата на механизъм за събиране/предоставяне на информация

⁵⁹² Одитно доказателство № 18

⁵⁹³ Одитно доказателство № 1, т. 5.10

от разпоредителите от една и съща степен, включително от общините, които извършват разходи в едни и същи области на политики и поради кратките срокове за изготвяне и представяне на отчетите на ПРБ в програмен формат, като цяло ПРБ от одитната извадка не отчитат консолидирани разходи в областите на политики, извършени от други ПРБ и общини. В резултат, първостепенните разпоредители с бюджет от одитната извадка на практика ограничават обхвата на отговорността за отчитането на изпълнението на провежданите от тях политики до дейностите и мерките, финансирани основно от бюджета.

В подробните отчети за изпълнение на програмните бюджети на **Министерството на образованието и науката** не се съдържа информация за консолидираните разходи, а само за разходите по бюджета.⁵⁹⁴ Докато при съставяне на проекта на бюджет и АБП на МОН за 2017 г. и 2018 г. се включват разходи по други бюджети по консолидираната фискална програма за периода⁵⁹⁵, на етап отчитане се отразяват само разходите по бюджета на министерството. Различията при планиране и отчитане на разходите на бюджета в програмен формат не осигуряват съпоставимост на данните.⁵⁹⁶

Министерството на здравеопазването не отчита общо консолидирани разходи в област „здравеопазване“, а само разходите в частта на министерството, поради липсата на механизъм за изискване и събиране на информация от съответните разпоредители, които събират и извършват разходите.⁵⁹⁷

- В отчетите за изпълнението на бюджети на **Министерството на труда и социалната политика** в програмен формат в консолидираните разходи по бюджетни програми не са включени всички разходи по бюджетни програми „Осигуряване на заетост и повишаване качеството на работната сила на безработните и заетите лица“ и „Предоставяне на социални помощи при прилагане на диференциран подход“⁵⁹⁸. Средствата по тези програми са отразени като трансфери на други бюджетни организации по бюджета на МТСП, но липсва информация за разходите, извършени с тях.

В администрираните разходи не са включвани предоставените трансфери от Фонд "Социална закрила" по проект "Обществени трапезарии", предоставените от АСП трансфери за диагностика и лечение в лечебните заведения на лица, които нямат доход и/или лично имущество на основание ПМС № 17 от 31.01.2007 г.

- В отчетите за изпълнение на бюджета на **Министерството на земеделието, горите и храните** в програмен формат са отразявани консолидирани разходи само за част от бюджетните програми. За 2016 г. това са програмите: „Безопасност по храните“, „Научни изследвания“, „Съвети и консултации“ и „Образование“.⁵⁹⁹

Основното предназначение на отчетите за изпълнение на бюджетите в програмен формат е да представят резултатите за степента на изпълнение на заложените цели по области на политики и бюджетни програми, чрез съпоставяне на планираните с действително постигнатите резултати⁶⁰⁰. При липса на пълна и достоверна информация за всички разходи, които са изразходвани за изпълнението на политиките и бюджетните програми, отчетите не постигат своето предназначение.

С неотразяване на извършените разходи по други бюджети в отчетите на програмните бюджети на ПРБ не се осигурява пълна, вярна и точна информация за всички извършени разходи за изпълнение на политиките и бюджетните програми. По този начин се обезсмисля съставянето на отчети за изпълнението на бюджета в програмен формат и не се осигурява възможност за извършване на реални оценки за

⁵⁹⁴ Одитно доказателство № 2

⁵⁹⁵ в т.ч. по бюджетите на общините, на други министерства, на ДВУ, БАН, тези в централния бюджет и средствата от Европейския съюз

⁵⁹⁶ Одитно доказателство № 6

⁵⁹⁷ Одитно доказателство № 6

⁵⁹⁸ Одитно доказателство № 2

⁵⁹⁹ Одитно доказателство № 8

⁶⁰⁰ отчетените елементи от структурата на програмния бюджет - целеви стойности на показателите полза/ефект, показатели за изпълнение на бюджетните програми и всички разходи – ведомствени и администрирани както по бюджета, така и по др. бюджети и сметки за средства от ЕС

ефективността и ефикасността на изпълнението на политиките и бюджетните програми.

2.2.2.4. Разпределение на ресурсите и промени, извършени в бюджетните програми на ПРБ в одитната извадка

а) Бюджетните програми с най-висок бюджет в програмния бюджет на **Министерство на труда и социалната политика** са 4 от общо 16 бюджетни програми - „Подпомагане на семейства с деца”, „Интеграция на хората с увреждания”, „Осигуряване на целева социална защита на за отопление на населението с ниски доходи“ и „Осигуряване на заетост и качеството на работната сила на безработните и заетите лица“. Относителният дял на разходите по тези програми по уточнен план и отчет за 2018 г. обхваща съответно 90 на сто и 91 на сто от общо отчетените разходи по бюджета на министерството. Спрямо консолидираните разходи по бюджета на МТСП този дял възлиза съответно на 86 на сто и 83 на сто.⁶⁰¹

При изпълнението на разходите по бюджетна програма „Осигуряване на заетост и качеството на работната сила на безработните и заетите лица“ през 2017 г. е извършена промяна в размер около 24 500 хил. лв., с която разходите са намалени, независимо че при подготовката на проекта на бюджет е посочена допълнителна необходимост от средства по бюджета във връзка с изпълнение на специфични препоръки на Съвета на ЕС, мерките, включени в НПП за 2016 г. и Конвергентната програма 2015 - 2018 г.^{602,603}

По бюджета на МТСП за 2016 – 2018 г. са налице бюджетни програми, по които средствата по уточнен план и по отчет по бюджета на министерството, представляват под 10 на сто от общо консолидираните разходи за тяхното изпълнение. Това са бюджетни програми „Социално включване на други рискови групи от населението“ и „Интегрирани услуги за социално включване“.⁶⁰⁴ Програмите са определени в области на политики съответно: „Политика в областта на социалната закрила и равните възможности“ и „Политика в областта на социалното включване“. Дейностите по тях се финансират основно със средства от ЕС по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ (ОПРЧР) 2014 – 2020 г.⁶⁰⁵ В програмните бюджети на МТСП и в отчетите за изпълнението им за периода 2016 – 2018 г. не е конкретизирано мерките и дейности по бюджетните програми по кои операции, процедури и приоритетни оси на ОПРЧР 2014 – 2020 се изпълняват. Не са отчетени консолидирани разходи и по двете бюджетни програми, в частта на „администрирани разходни параграфи по други бюджети и сметки за средства от ЕС“ в годишния отчет на МТСП за 2017 г.⁶⁰⁶ За бюджетната програма „Интегрирани услуги за социално включване“ в програмните бюджети за 2017 г. и 2018 г. не е включена информация за целите, показателите, очакваните резултати и предоставяните продукт/услуга/дейности. Не са отчетени такива и в годишните отчети за изпълнение на бюджетите на министерството в програмен формат.⁶⁰⁷

По бюджетите на МТСП за 2017 г. и 2018 г. са планирани средства за дейността на Центъра за развитие на човешките ресурси и регионални инициативи по една програма за 2017 г. и 2018 г. - „Осигуряване на заетост и повишаване на качеството на работната сила на безработни и заети лица“. Отчетените разходи на Центъра за развитие на човешките ресурси и регионални инициативи, обаче, са разпределени по 4 бюджетни програми за 2017 г. и по 5 бюджетни програми за 2018 г.⁶⁰⁸

Извършването на промени по бюджета на МТСП при изпълнението на бюджетните програми не е обвързано с изменение на показателите за изпълнение по бюджетните

⁶⁰¹ Одитно доказателство № 12, Одитно доказателство № 5

⁶⁰² Одитно доказателство № 2, Одитно доказателство № 13

⁶⁰³ Одитно доказателство № 2

⁶⁰⁴ Одитно доказателство № 5

⁶⁰⁵ Одитно доказателство № 2

⁶⁰⁶ Одитно доказателство № 1 и Одитно доказателство № 2

⁶⁰⁷ Одитно доказателство № 1 и Одитно доказателство № 2

⁶⁰⁸ Одитно доказателство № 5

програми. В отчетите за изпълнение на програмните бюджети за периода 2016 – 2018 г. не е налична информация за промяна в показателите за изпълнение вследствие на извършените промени по бюджета на министерството.⁶⁰⁹

б) При анализа на утвърдените със ЗДБРБ разходи в програмния бюджет на **Министерството на образованието и науката** за периода 2016 – 2018 г. не се наблюдава съществен недостиг на средства по бюджетните програми. Единствено по бюджета на МОН за 2017 г. е налице недостиг на средства по бюджетна програма „Осигуряване на качеството в предучилищното възпитание и подготовка на училищното образование” и утвърдените със ЗДБРБ разходи са 69 на сто спрямо прогнозираните разходи. За 2018 г. по бюджетни програми „Учене през целия живот“ и „Училищно образование“ размерът на утвърдените разходи е съответно 96 на сто и 98 на сто спрямо прогнозираните от МОН средства.⁶¹⁰

При анализа на бюджетните програми се наблюдават различия между разходите прогнозирани от МОН; разходите, утвърдени със ЗДБРБ за съответната година; разходите по уточнен план и отчетените разходи. По бюджетна програма „Улесняване на достъпа до образование. Приобщаващо образование” по бюджета на МОН за 2018 г., при утвърдени със ЗДБРБ 118 582 хил. лв. са отчетени 51 431 хил. лв., при уточнен план от 59 242 хил. лв. Отчетените разходи по програмата възлизат на 43 на сто спрямо първоначално прогнозираните разходи за 2018 г.⁶¹¹ Неизразходваните средства в размер на 62 446 хил. лв.⁶¹² по бюджетната програма „Улесняване на достъпа до образование. Приобщаващо образование” с промени по бюджета, одобрени от МС, са прехвърлени по друга програма в политиката за равен достъп до качествено висше образование и развитие на научния потенциал.⁶¹³

В отчетите за изпълнение на програмния отчет на МОН за периода не е налична информация относно източниците на финансиране и за консолидираните разходи по бюджета. Извършването на промени по бюджета на МОН за периода 2016 – 2018 г. при изпълнението на бюджетните програми не е обвързано с изменение на показателите за тяхното изпълнение.⁶¹⁴

в) Утвърдените разходи със ЗДБРБ за 2018 г. по бюджета на **Министерството на здравеопазването** в „Политиката в областта на промоцията, превенцията и контрола на общественото здраве“ и „Политиката в областта на диагностиката и лечението“ представляват 71 на сто от прогнозираните за 2018 г., а по уточнен план и отчет възлизат на 64 на сто от прогнозираните разходи. По „Политиката в областта на лекарствените продукти и медицинските изделия“ утвърдените разходи със ЗДБРБ за същата година представляват 60 на сто от прогнозираните. Разходите по уточнен план за същата политика възлизат на 66 на сто от прогнозираните разходи, а отчетените - на 63 на сто.⁶¹⁵ Превишението на разходите по уточнен план и отчет над утвърдените със ЗДБРБ се дължи на извършените промени по бюджета на министерството през годината.

Само по три от единадесет бюджетни програми, утвърдените със ЗДБРБ за 2017 г. разходи са в размерите на прогнозираните разходи (или малко над тях), а именно „Достъпни и качествени лекарствени продукти и медицински изделия“, „Осигуряване на кръв и кръвни продукти“ и „Намаляване търсенето на наркотични вещества“.⁶¹⁶

Независимо от допълнително предоставените средства по почти всички бюджетни програми по бюджета на МЗ, в етапа на изпълнение през 2017 – 2018 г., разходите по уточнен план и по отчет са в размер по-нисък от прогнозираните разходи.⁶¹⁷

⁶⁰⁹ Одитно доказателство № 13 и Одитно доказателство № 2

⁶¹⁰ Одитно доказателство № 6

⁶¹¹ Одитно доказателство № 6

⁶¹² Одитно доказателство № 13

⁶¹³ Одитно доказателство № 6, Одитно доказателство № 13

⁶¹⁴ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 13

⁶¹⁵ Одитно доказателство № 7

⁶¹⁶ Одитно доказателство № 7

⁶¹⁷ Одитно доказателство № 7

За 2016 г., 2017 г. и 2018 г. е налице трайно недофинансиране по бюджетна програма „Профилактика и надзор на заразните болести“. Утвърдените по бюджетната година разходи със ЗДБРБ за съответната година са 79 на сто, 61 на сто и 90 на сто от прогнозираните.⁶¹⁸ Въпреки идентифицирания недостиг на средства, с промени по бюджета на министерството през 2018 г., размерът на разходите по програмата е намален с 12 949 хил. лв. (одобрени от МС по чл. 109). Аналогично през същата година е намален размерът на разходите по бюджетна програма „Медико-социални грижи за деца в неравностойно положение, майчино и детско здравеопазване“ с 5 394 хил. лв.⁶¹⁹

Утвърдените разходи със ЗДБРБ за 2018 г. по бюджетна програма „Промоция и превенция на незаразните болести“ са в размер на 8 819 хил. лв., при прогнозираните 23 818 хил. лв. По уточнен план разходите възлизат на 8 891 хил. лв., а усвоените по отчет са 8 629 хил. лв. или 97 на сто от разходите по уточнен план. Делът на утвърдените разходи, по уточнен план и отчетените разходи по програмата е най-нисък спрямо прогнозираните разходи и възлиза на 36 на сто.⁶²⁰ Въпреки че на етап планиране на бюджета на МЗ през периода 2016 - 2018 г., по политиката в „областта на промоцията, превенцията и контрола на общественото здраве“ е заявен съществен недостиг на средства, при изпълнението на бюджета на министерството за същия период средства, планирани и утвърдени със ЗДБРБ за изпълнението разходите по нея, са пренасочвани към другите области на здравеопазването.⁶²¹

При преглед на извършените промени по бюджета на МЗ, бе установен случай за предоставяне на допълнителни плащания от централния бюджет на основание ПМС на болнично лечебно заведение за увеличение на капитала, като:

*Case studies 2*⁶²²

С ПМС за допълнителни плащания в частта на финансиране на бюджетното салдо за сметка на централния бюджет са предоставени средства за увеличение на капитала на конкретно лечебно заведение като липсват мотиви за причините за тези промени (Св. Екатерина ЕАД - 20 млн. лв. за 2018 г.), като промените не са обвързани с политиката на МЗ в областта на диагностиката и лечението, не са отразени в капиталовите разходи по бюджета на МЗ и с промени в показателите. Допълнително в края на 2018 г. с ПМС са предоставени още 4 млн. лв. за преустройство на хирургичен блок.

По бюджетна програма „Спешна помощ“ със ЗДБРБ за 2018 г. са утвърдени 160 947 хил. лв. или 84 на сто от прогнозираните 191 485 хил. лв. С допълнително отпуснатите през годината средства по бюджета на програмата при изпълнението ѝ, разходите по уточнен план също не достигат прогнозираните разходи и възлизат на 93 на сто от тях.⁶²³

В отчета за изпълнение на програмния бюджет на МЗ за 2018 г., в прегледа на настъпилите през отчетния период промени, за голяма част от тях министерството посочва, че не оказват влияние върху планираните целевите стойности по показателите полза/ефект за областите на политики. За останалата част се посочва, че ще доведат до подобряване на качеството на предоставените здравни услуги; подобряване на превенцията на заболяванията от туберкулоза, подобряване на условията в лечебните заведения и други.⁶²⁴ Независимо от посочените очаквания, свързани с подобряване на резултатите от изпълнението на бюджетните програми, по които допълнително са отпуснати средства, не е извършено изменение на показателите за изпълнение за периода 2016 – 2018 г.⁶²⁵

г) По програмния бюджет на **Министерството на земеделието, храните и горите** за периода 2016 – 2018 г., е налице трайна тенденция за утвърждаване със ЗДБРБ за

⁶¹⁸ Одитно доказателство № 7

⁶¹⁹ Одитно доказателство № 13

⁶²⁰ Одитно доказателство № 7

⁶²¹ Одитно доказателство № 7 и Одитно доказателство № 13

⁶²² Одитно доказателство № 2, ПМС № 198 от 14.09.2018 г., ПМС № 334 от 20.12.2018 г.

⁶²³ Одитно доказателство № 7

⁶²⁴ Одитно доказателство № 2

⁶²⁵ Одитно доказателство № 2, Одитно доказателство № 13

съответната година на разходи за изпълнението на преобладаващата част на бюджетните програми в по-нисък размер от прогнозираните потребности. В резултат от извършените промени по бюджета на министерството през съответните години, размерът на разходите по уточнен план и отчетените съществено надхвърлят утвърдените със ЗДБРБ разходи, но покриват идентифицираните от министерството потребности на двата етапа на бюджетната процедура по разработване на бюджетната прогноза и проекта на бюджет.^{626, 627, 628}

- Отчетените разходи по програма „Растениевъдство“ по бюджета на МЗХГ за периода 2016 – 2018 г. надвишават първоначално утвърдените разходи с 1,6 пъти за 2016 г. до 2,38 пъти за 2017 г. в резултат от изменението по бюджета.^{629, 630} Утвърденият бюджет със ЗДБРБ за 2018 г. по програмата е 16 805 хил. лв. при идентифицирани потребности на I-ви и II-ри етап на бюджетната процедура съответно от 29 544 хил. лв.⁶³¹ и от 33 167 хил. лв., представени от МЗХГ пред МФ.^{632, 633} В края на 2018 г. отчетените разходи са в размер на 28 704 хил. лв. и се доближават до първоначално идентифицираните потребности, но не и до заявените пред МФ с проекта на бюджет за същата година^{634, 635}. Това показва, че по програмата е налице тенденция за недостиг на средства, тъй като за периода 2016 – 2018 г. делът на отчетените разходи по нея след промените по бюджета на МЗХГ съществено надвишава размера на разходите, утвърдени със ЗДБРБ за съответните години⁶³⁶.

- Недостиг на средства се наблюдава и при бюджетна програма „Хидромелиорации“, за която размерът на прогнозираните разходи на първи и втори етап от бюджетната процедура за 2018 г., възлиза съответно на 28 907 хил. лв. и на 32 920 хил. лв. Отчетените разходи по програмата са в размер на 23 415 хил. лв. или 71 на сто от прогнозираните и заявени от МЗХГ пред МФ. Това се наблюдава през всички бюджетни години за периода 2016 - 2018 г., в резултат на което не е осигурен финансов ресурс за реализиране на инвестиционна програма по отношение на опазване на публичната инфраструктура, гарантираща развитието на хидромелиорациите^{637, 638}.

- Отчетените разходи по бюджетна програма „Безопасност по хранителната верига“ по бюджета на МЗХГ възлизат на 70 661 хил. лв.⁶³⁹ и представляват 71 на сто от общо прогнозираните разходи в размер на 99 531 хил. лв. на втория етап от бюджетната процедура⁶⁴⁰. Независимо от увеличението на разходите по програмата след промените по бюджета за 2018 г., потребностите от допълнително финансиране също остават неудовлетворени. Недостигът на средства е както по отношение на разходите за издръжка, така и за капиталови разходи.

- Аналогично за периода 2016 – 2018 г. заявените от МЗХГ потребности от средства за изпълнение на бюджетна програма „Научни изследвания“ остават неудовлетворени, в частта за издръжка и капиталови разходи.^{641, 642, 643}

⁶²⁶ Одитно доказателство № 13

⁶²⁷ Одитно доказателство № 8

⁶²⁸ Одитно доказателство № 13

⁶²⁹ Одитно доказателство № 13

⁶³⁰ Одитно доказателство № 8

⁶³¹ на етапа на събиране на информация от ВРБ и структурните звена на МЗХГ

⁶³² Одитно доказателство № 8

⁶³³ Одитно доказателство № 13

⁶³⁴ Одитно доказателство № 13

⁶³⁵ Одитно доказателство № 8

⁶³⁶ Одитно доказателство № 8

⁶³⁷ МЗХГ стопанисва над 1 100 обекти за предпазване на вредното въздействие на водите (диги, корекции на реки и дерета и други хидротехнически и защитни съоръжения, като отводнителни помпени станции и отводнителни канали) и 21 броя комплексни и значими язовири - публична държавна собственост, включени към Приложение № 1 към чл. 13, т. 1 от Закона за водите

⁶³⁸ Одитно доказателство № 13

⁶³⁹ Одитно доказателство № 13

⁶⁴⁰ Одитно доказателство № 8

⁶⁴¹ След реструктурирането и промяната на начина на финансиране, извършени през пролетта на 2018 г., Селскостопанската академия се обособява като организация с автономен бюджет към министъра на земеделието, храните и горите като съставя, изпълнява и отчита бюджет като част от консолидираната финансова политика по реда на чл. 13, ал. 4 от ЗПФ (с оглед децентрализиране на приходите може да набира и допълнителни приходи от помощи и други безвъзмездно получени средства). От държавния бюджет Селскостопанската академия получава средства, които се предоставят от МЗХГ като трансфер.

⁶⁴² Одитно доказателство № 8

⁶⁴³ Одитно доказателство № 8

Трайното недофинансиране на дейностите по бюджетните програми на МЗХГ за периода 2016 – 2018 г. крие рискове от непостигане на целите по тези програми, както и в областта на политиката за земеделие и селски райони. Удовлетворяването на част от прогнозираните от министерството потребности на етапа на изпълнение на бюджета крие риск от неефективно и неефикасно разходване на допълнително отпуснатите средства в условията на недостатъчно ясни критерии за приоритизиране на разходите.

Съществени различия между планираните, утвърдените и отчетените разходи са установени и по бюджетна програма „Природни ресурси в селските райони“, която се изпълнява от дирекция „Развитие на селските райони“ в МЗХГ. Мерките и дейностите по тази бюджетна програма се финансират от фондовете на ЕС за изпълнение на Програмата за развитие на селските райони 2014 – 2020 г., където средствата се планират по години с конкретен финансов план⁶⁴⁴.

В отчетите за изпълнение на програмния бюджет на МЗХГ за периода 2016 - 2018 г. липсва информация за влиянието на извършваните промени по бюджета върху показателите за изпълнение.^{645,646}

д) Относителният дял по бюджета на **Министерството на регионалното развитие и благоустройството** за 2018 г. на разходите по уточнен план и отчет за 2018 г. е съответно 516 сто и 512 на сто спрямо утвърдените разходи със ЗДБРБ за същата година или надвишават над 5 пъти общо утвърдените разходи.⁶⁴⁷ Аналогично, общият размер на разходите по уточнен план и по отчет по бюджета на министерството, надвишават разходите, утвърдени със ЗДБРБ, съответно 4 пъти за 2016 г. и 3 пъти за 2017 г. Администрираните разходи по други бюджети и сметки за средства от ЕС са около 13,4 на сто от общо отчетените разходи по бюджета на МРРБ за 2018 г.

Бюджетните програми на МРРБ, при които разходите по уточнен план и отчет за 2018 г., надвишават съществено утвърдените по ЗДБРБ разходи са „Устройство на територията, благоустройство, геозащита, водоснабдяване и канализация“, „Рехабилитация и изграждане на пътна инфраструктура“ и „Стратегическо планиране на регионалното и пространственото развитие и управление на финансовите инструменти за регионално и местно развитие и териториално сътрудничество“. Относителният дял на утвърдените разходи по тези бюджетни програми разходи възлиза на 90 на сто от общия размер на разходите по бюджета на МРРБ, а разходите по уточнен план и по отчет възлизат на 98 на сто на общите разходи по уточнен план и по отчет. За разлика от измененията на разходите по посочените програми, разходите по уточнен план и отчет по бюджетни програми „Стратегическо планиране на регионалното и пространственото развитие и управление на финансовите инструменти за регионално и местно развитие и териториално сътрудничество“, „Геодезия, картография и кадастър“ и „Подобряване на жилищните условия на маргинализирани групи от населението“ по бюджета на МРРБ за 2018 г. са намалени спрямо утвърдените със ЗДБРБ разходи с 55 на сто, 10 на сто и 22 на сто.⁶⁴⁸ Средствата от тях са преразпределени по други области на политики и бюджетни програми на основание чл. 109 и чл. 110 на ЗПФ.

В отчета за изпълнение на програмния бюджет на МРРБ за периода 2016 г. - 2018 г. няма информация за влияние на промените по бюджета на министерството върху планираните целевите стойности по показателите за полза/ефект и за изпълнение за бюджетните програми, измененията, по които са осъществени.⁶⁴⁹

2.2.2.5. Систематизирането на разходите по бюджетите на ПРБ на администрирани и ведомствени разходи по бюджетните програми се дава с указанията на МФ в рамките на

⁶⁴⁴ Одитно доказателство № 13 и Одитно доказателство № 8

⁶⁴⁵ Одитно доказателство № 13 и Одитно доказателство № 2

⁶⁴⁶ Одитно доказателство № 8

⁶⁴⁷ Одитно доказателство № 8

⁶⁴⁸ Одитно доказателство № 8 и Одитно доказателство № 13

⁶⁴⁹ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 13

бюджетната процедура, а конкретни методически насоки за разпределение само на ведомствените разходи са налични в Годишния наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетирание от 2005 г.⁶⁵⁰ Тъй като указанията не са достатъчно ясни, за ПРБ е налице различна практика при планиране и отчитане на отделните видове разходи като администрирани разходи.⁶⁵¹ Разходите за изпълнение на делегирани дейности в областта на образованието се планират от МОН като „администрирани разходи“ по други бюджети и сметки за средства от ЕС и в годишните отчети за изпълнението на бюджета по области на политики и бюджетни програми, тези разходи не са посочват. Разходите за финансиране на лечебни заведения за болнична помощ за дейности, които съгласно законодателството са определени като държавна отговорност, както и други дейности, извършвани в болниците, които не се финансират от НЗОК, се планират и отчитат по бюджета на МЗ като администрирани разходи. В това число се включват и разходите за лечебните заведения за болнична помощ по утвърдената Методика за субсидиране на лечебните заведения.

2.2.2.6. Относителният дял на разходите за персонал по бюджета за ПРБ, прилагащи програмен формат на бюджет, спрямо общите разходи, бележи увеличение през периода 2016 г. - 2017 г. За сметка на увеличените разходи за персонал, разходите за издръжка намаляват.

Таблица № 36 (хил.лв.)

Относителен дял на отделните видове разходи (персонал, издръжка, капиталови разходи) в общата сума на разходите по бюджета на министерствата и държавните агенции за периода 2016 - 2018 г.

	2016 г.			2017 г.			2018 г.		
	ЗДБРБ	Уточнен план	Отчет	ЗДБРБ	Уточнен план	Отчет	ЗДБРБ	Уточнен план	Отчет
Обща сума разходи по бюджета	6 769 430	8 541 251	8 367 569	7 205 101	8 594 071	8 441 693	7 813 711	10 062 007	9 830 858
Разходи за персонал	3 160 965	3 209 378	3 196 350	3 437 571	3 552 706	3 538 348	3 909 238	3 955 320	3 933 429
% разходи за персонал в общите разходи	46,69	37,58	38,20	47,71	41,34	41,92	50,03	39,31	40,01
Разходи за издръжка	1 436 098	1 708 230	1 632 382	1 555 117	1 692 972	1 635 102	1 608 689	1 979 517	1 877 220
% разходи за издръжка в общите разходи	21,21	20,00	19,51	21,58	19,70	19,37	20,59	19,67	19,10
Капиталови разходи	391 567	1 847 858	1 811 500	39 1312	1 565 104	1 512 972	408 322	2 333 801	2 252 494
% капиталови разходи в общите разходи	5,78	21,63	21,65	5,43	18,21	17,92	5,23	23,19	22,91

Източник: Министерство на финансите, Дирекция „Държавни разходи“

⁶⁵⁰ Годишен наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетирание от 2005 г

⁶⁵¹ Одитно доказателство № 14, Одитно доказателство № 5, Одитно доказателство № 6, Одитно доказателство № 7, Одитно доказателство № 8, Одитно доказателство № 9, Одитно доказателство № 10

Капиталовите разходи по уточнен план и по отчет за същия период превишават утвърдените със ЗДБРБ за съответната година. Увеличението при капиталовите разходи по уточнен план за 2018 г. достига до 149,1 на сто от утвърдените разходи.

2.2.2.7. За периода 2016 – 2018 г. се наблюдават съществени различия в разходите за персонал, планирани и отчетени по различните бюджетни програми по бюджетите на ПРБ от одитната извадка. Тези разходи по бюджетните програми на МТСП варират между 60 на сто и 100 на сто от ведомствените разходи за съответните програми; по бюджета на МОН – от 5 на сто до 92 на сто, по бюджета на МЗ – от 21 на сто до 82 на сто и по бюджета на МЗХГ от 15 на сто до 100 на сто, по бюджета на МРРБ – от 19 на сто до 98 на сто и по бюджета на ДАЕУ – от 36 на сто до 66,9 на сто.⁶⁵² Разходите за персонал зависят от характера на предлагания продукт/услуги. Доколкото липсва остойностяване на публичните продукт/услуга/дейност, предоставяни при изпълнението на различните бюджетни програми, не може да се гарантира в разумна степен ефективността и ефикасността на този вид разходи.^{653,654}

а) Разходите за персонал по 6 бюджетни програми в МТСП⁶⁵⁵ са 100 на сто от ведомствените разходи по тези програми. Това се дължи на факта, че основният продукт/услуга по тях е резултат от дейности, свързани с подпомагането на министъра на труда и социалната политика при разработването на определени политики. При изпълнението на две от тези програми се извършват социални плащания за целеви групи лица, които се отчитат като администрирани разходи и не влияят върху относителния дял на разходите за персонал спрямо ведомствените разходи.⁶⁵⁶

б) Разходите за персонал по бюджетни програми „Съвети и консултации“ и „Научни изследвания“ по бюджета на МЗХГ за 2016 - 2018 г. са устойчиво по-високи и възлизат съответно на 90 на сто и 72 - 78 на сто от общите разходи по тях. Характерът по предоставяните по тези бюджетни програми продукти/услуги/дейности е предимно експертиза, което предполага по-високи разходи за персонал.⁶⁵⁷ Бюджетната програма „Научни изследвания“, изпълнявана от Селскостопанска академия, е насочена за изпълнение на научноизследователски проекти и разработки в областта на земеделието по приоритетите, заложи в Стратегията за развитие на научните изследвания (2009 – 2018), които изискват съществен ресурс за финансиране на научноизследователския състав.⁶⁵⁸ Разходите за персонал включват разходи за подготовка на докторанти. По бюджетната програма „Съвети и консултации“ разходите за персонал също са високи с оглед планираните и изпълнявани дейности и консултации на земеделски производители, проведени курсове и информационни дейности за обучение и/или информационно-образователни събития с научни институти, научно-приложни организации и други институции.

Разходите за персонал по бюджетна програма „Растениевъдство“ на МЗХГ за периода 2016 – 2018 г. трайно са планирани на по-високи нива - около 71 - 77 на сто за 2016 - 2017 г. и 51 на сто за 2018 г. и реално по отчет намаляват от 42,8 на сто през 2017 г. до 37 на сто през 2018 г. от ведомствените разходи по програмата. Една от причините за намаляване на делът на разходите за персонал във ведомствените разходи по бюджетна

⁶⁵² Одитно доказателство № 12

⁶⁵³ Одитно доказателство № 5

⁶⁵⁴ Одитно доказателство № 8

⁶⁵⁵ Бюджетна програма „Свободно движение на работници, миграция и интеграция“; Бюджетна програма „Демографско развитие на населението“; Бюджетна програма „Инструменти за социална сигурност, социална икономика“; Бюджетна програма „Доходи от труд и жизнено равнище“; Бюджетна програма „Интегрирани услуги за социално включване“; Бюджетна програма „Равни възможности“

⁶⁵⁶ Одитно доказателство № 5

⁶⁵⁷ Одитно доказателство № 8

⁶⁵⁸ Изпълняват се научни проекти в областта на: устойчивото управление на ресурсите, включително при условията на климатични промени и смекчаване на въздействието на климатичните промени; на генетичните и селекционни изследвания за създаване на нови сортове с повишена продуктивност и качество, адаптирани към пазара и климатичните промени и запазване на генетичното разнообразие; на видовото и природно разнообразие в животновъдството, рибарство и аквакултури; качество на храни и фуражи и околна среда; управление на националните генетични ресурси в животновъдството.

програма „Растениевъдство“ за 2018 г. е нарастването на делът на капиталовите разходи за разширяване на системата за противоградова защита. Нарастват съществено отчетените разходи за персонал за периода 2016 - 2018 г. по бюджетна програма „Агростатистика, анализи и прогнози“, като придобиват дял от 93-98 на сто във ведомствените разходи, при утвърден план на тези разходи между 38 -50,9 на сто за отделните години от тригодишния период. Аналогично, по бюджетна програма „Подобряване на живота в селските райони“, разходите за персонал достигат до 94 на сто спрямо ведомствените разходи по програмата, при утвърдени със ЗДБРБ за 2018 г. разходи за персонал на 31 на сто.^{659,660}

в) Съгласно чл. 110, ал. 3 от ЗПФ, министърът на финансите може да извършва вътрешнокомпенсирани промени на утвърдените разходи по бюджетните програми по бюджетите на ПРБ по държавния бюджет по тяхно предложение, без да се променят утвърдените разходи по области на политики. В тези случаи не може да се променят и общо разходите за персонал освен при промени в делегираните бюджети. Извършвани са промени по бюджетите на: МЗХГ, които засягат разходите за персонал с изплатени обезщетения на съкратен, напуснал и пенсиониран персонал в Селскостопанска академия⁶⁶¹; МЗ - за осигуряване на дейностите, извършвани от лечебните заведения – търговски дружества по политиката в областта на диагностиката и лечението⁶⁶² и за Глобален фонд СПИН и за извършени вътрешнокомпенсирани промени по бюджета на МТСП за сметка на разходи за „Текущи трансфери, обезщетения и помощи за домакинствата“.⁶⁶³

Въпреки установеното недофинансиране за периода 2016 – 2018 г., от политиката в областта на съхраняване и увеличаване на горите и дивеча по бюджета на МЗХГ, с решение на МФ от 2018 г. са прехвърлени средства в размер на 31 700 лв. по бюджета на МС за откриване на една щатна бройка персонал⁶⁶⁴. В решението на МФ не са посочени мотиви за изменението.

2.2.2.8. Министърът на финансите може да извършва промени за разходи, непредвидени по бюджетите на ПРБ по държавния бюджет, при неусвоени от минали години средства от помощи и дарения и от застрахователни обезщетения за сметка на компенсирано намаляване на разходи по държавния бюджет, които са част от приходната част на бюджетите на ПРБ.⁶⁶⁵ Със заповеди на министъра на финансите за периода 2016 – 2018 г. от бюджета на МЗХГ⁶⁶⁶ са прехвърляни средства от отчетените помощи, дарения и застрахователни обезщетения по бюджетна програма „Геодезия, картография и кадастър“, по бюджета на МРРБ, като в решенията на министъра на финансите липсват мотиви, за извършване на тази промяна.⁶⁶⁷ По този начин на преразпределение подлежи и акумулиран ресурс от приходи от помощи, дарения и обезщетения, за покриване на разходи по други бюджети, независимо че приходната част по бюджетите на ПРБ не се разпределя по области на политики и бюджетни програми.⁶⁶⁸

2.2.2.9. Съгласно Наръчника⁶⁶⁹, в програма “Администрация” се включват дейностите, които подпомагат изпълнението на всички останали програми, изграждащи структурата на програмния бюджет. Тези дейности могат да се характеризират като “междинни”, обслужващи предоставянето на продуктите/услугите за постигането на стратегическите цели във всички области на политика. В програмата се отделят дейности,

⁶⁵⁹ Одитно доказателство № 8

⁶⁶⁰ Одитно доказателство № 12

⁶⁶¹ Селскостопанската академия е второстепенен разпоредител към МЗХГ

⁶⁶² за които МЗ съгласно нормативен акт предоставя субсидии за болнична помощ и се отразяват по политиката в областта на диагностика и лечение

⁶⁶³ Одитно доказателство № 18

⁶⁶⁴ Одитно доказателство № 2

⁶⁶⁵ чл. 110, ал. 2 на ЗПФ

⁶⁶⁶ Одитно доказателство № 2

⁶⁶⁷ Одитно доказателство № 2

⁶⁶⁸ § 1, т. 30 от допълнителните разпоредби на ЗПФ

⁶⁶⁹ Годишен наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране от 2005 г.

като например: счетоводно и касово обслужване, управление на човешките ресурси, деловодно обслужване, програмно и техническо осигуряване на компютърната техника, ведомствена охрана и пропускателен режим, материално-техническо снабдяване, хигиенно и транспортно обслужване, административно обслужване на юридически и физически лица на “едно гише”, протоколната дейност и т.н.⁶⁷⁰

В решенията на МС за определяне на класификацията на областите на политики/функционалните области и бюджетните програми от компетентността и отговорността на съответния ПРБ по бюджетите на МС, на министерствата, държавните агенции и на ДФЗ, бюджетна програма „Администрация“ има собствен код, аналогичен на кодовете на областите на политики.⁶⁷¹

При 88 на сто от ПРБ, прилагачи програмен формат на бюджет, разходите за общата администрация се отчитат в бюджетна програма „Администрация“. Разходите за общата администрация по бюджета в програмен формат на МВНР са разпределени по отделни бюджетни програми по области на политики, за които отговаря министърът на външните работи. Разходите за общата администрация в МО се планират и отчитат по бюджетна програма, насочена към една от двете области на политики, за които министърът на отбраната отговаря.^{672, 673}

Общият дял на утвърдените със ЗДБРБ разходи по бюджетна програма „Администрация“ спрямо общия бюджет на ПРБ от одитната извадка е различен.

Таблица		№				37	
(хил.лв.)		2016		2017		2018	
ПРБ		Утвърден със ЗДБРБ	Отчет	Утвърден със ЗДБРБ	Отчет	Утвърден със ЗДБРБ	Отчет
• МТСП - бюджет		1 109 915	1 090 308	1 117 529	1 036 694	1 183 452	1 084 989
МТСП – БП „Администрация, в т.ч.		8 351	8 491	8 362	8 292	8 885	9 225
в % към общия бюджет		0,75	0,77	0,75	0,79	0,75	0,85
• МОН - бюджет		445 468	461 360	486 092	379 434	584 471	538 268
МОН - БП „Администрация, в т.ч.		6 246	-2 929 ⁶⁷⁴	6 425	6 570	5 070	5 324
МОН		1,4		1,32	1,73	0,87	0,99
• МЗ - бюджет		436 541	458 377	458 848	479 444	495 244	448 956
МЗ - БП „Администрация, в т.ч.		11 936	9 969	17 159	13 867	19 315	18 700
в % към общия бюджет		2,73	2,17	3,74	2,89	3,9	4,17
• МРРБ - бюджет		326 565	1 691 436	400 904	1 531 470	418 365	2 158 094
МРРБ - БП „Администрация, в т.ч.		7 309	8 619	16 511	7 262 ⁶⁷⁵	11 103	7 758 ⁶⁷⁶
в % към общия бюджет		2,24	0,51	4,12	0,47	2,65	0,36
• МЗХГ - бюджет		246 908	227 327	205 545	227 255	210 088	226 336
МЗХГ - БП „Администрация, в т.ч.		15 509	14 874	17 240	18 775	20 420	18 983
в % към общия бюджет		6,28	6,54	8,39	8,26	9,72	8,39

⁶⁷⁰ Годишен наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране от 2005 г.

⁶⁷¹ <https://www.minfin.bg/bg/247>

⁶⁷² Одитно доказателство № 2 РД-П-20 ; https://www.mod.bg/bg/budj_planove_prognozi_otcheti.html

<https://www.mvr.bg/%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%D1%82%D0%BE/programni-dokumenti-otcheti-analizi/budjet-fin-otcheti/%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82::>

<https://www.mfa.bg/bg/ministerstvo/dokumenti/budget-mvnr>

⁶⁷³ Одитно доказателство № 13

⁶⁷⁴ Одитно доказателство № 13, след корекции за 2016 г. по чл. 110 и 112 от ЗПФ

⁶⁷⁵ Корекции по чл. 109, чл. 110 и чл. 112 на ЗПФ, Одитно доказателство № 13

⁶⁷⁶ Корекции по чл. 109, чл. 110 и чл. 112 на ЗПФ, Одитно доказателство № 13

За периода 2016 – 2018 г. от всички ПРБ в одитната извадка, бюджетна програма „Администрация“ по бюджета на МЗХГ е с най-висок относителен дял на разходите спрямо общия бюджет на министерството, а с най-нисък относителен дял на разходите е по бюджета на МТСП^{677,678}. Относителният дял на разходите на МЗХГ по програмата бележи увеличение като утвърдените със ЗДБРБ разходи се увеличават от 6,3 на сто за 2016 до 9,7 на сто за 2018 г.⁶⁷⁹ При изпълнението на програмния бюджет на МЗХГ този дял на разходите по бюджетната програма „Администрация“ намалява, като през 2018 г. разходите по утвърден план възлизат на 8,4 на сто, а отчетените на 8,3 на сто спрямо общите разходи по бюджета на министерството.⁶⁸⁰ По-ниският дял на разходите по бюджетната програма по уточнен план и по отчет е резултат от извършените промени по бюджета с решения на министъра на финансите и вътрешнокомпенсирани промени, като от бюджетна програма „Администрация“, са прехвърлени средства по други бюджетни програми по бюджета на МЗХГ. Бюджетната програма „Администрация“ включва разходите за финансиране на дейността на ЦУ на МЗХГ, в частта на неразпределените за изпълнение на бюджетните програми по бюджета на МЗХГ разходи, както и за изпълнение на дейността на: Изпълнителна агенция "Сертификационен одит на средствата от Европейските земеделски фондове"; Центъра за насърчване на сътрудничеството в областта на селското стопанство между Китай и страните от Централна и Източна Европа; Изпълнителна агенция по селекция и репродукция в животновъдството; почивни бази към МЗХГ. В указанията на МФ относно бюджетната процедура, планирането, изпълнението и отчитането на бюджетите на ПРБ, включително в програмен формат няма изисквания и/или ограничения относно промени по бюджетите на ПРБ, в частта на разходите на бюджетна програма „Администрация“.

За периода 2016 – 2018 г. по бюджета на МРРБ се наблюдават промени в разходите по бюджетна програма „Администрация“⁶⁸¹, при които са пренасочвани средства към други бюджетни програми. Промени са извършвани на основание чл. 109 с ПМС, чл. 110 с акт на министъра на финансите и по чл. 112 с вътрешнокомпенсирани промени с акт на министъра на регионалното развитие и благоустройството. По бюджетна програма „Администрация“ на МРРБ за 2017 г. при утвърдени разходи със ЗДБРБ в размер на 16 510 хил. лв., с уточнения план на министерството разходите по програмата са намалени с 7 262 хил. лв.⁶⁸² Неусвоените средства са от планираните разходи за издръжка и са прехвърлени за финансиране на разходите за издръжка и капиталови разходи по други бюджетни програми. Прехвърляни са средства с ПМС за: увеличаване на капитала на „Научноизследователски строителен институт – НИСИ“ ЕООД (200 хил. лв. за 2018 г.), гр. София; за бюджетна програма „Устройство на територията, благоустройство, геозащита, водоснабдяване и канализация“ (1 155 хил. лв. за 2018 г. и 2 000 хил. лв. за 2017 г.); за увеличаване на утвърдените разходи по други области на политики⁶⁸³, в размер на 6 097 хил.лв., при по-голяма част от промените, не е посочено да се извърши промяна в показателите по съответните бюджетни програми.⁶⁸⁴

При изпълнението на бюджетните програми по бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет в одитната извадка се наблюдават различни практики при отчитане на консолидираните разходи и разходите по бюджетна програма „Администрация“, което е индикатор за необходимостта от допълнителни указания от

⁶⁷⁷ Одитно доказателство № 2

⁶⁷⁸ Одитно доказателство № 12 и Одитно доказателство № 2

⁶⁷⁹ Одитно доказателство № 2

⁶⁸⁰ Одитно доказателство № 12 и Одитно доказателство № 2

⁶⁸¹ Бюджетна програма „Ефективна администрация и координация“

⁶⁸² Одитно доказателство № 12

⁶⁸³ По следните политики: „Политика за интегрирано развитие на регионите, ефективно и ефикасно използване на публичните финанси и финансовите инструменти за постигане на растеж и подобряване качеството на жизнената среда“; „Политика за поддържане, модернизация и изграждане на техническата инфраструктура, свързана с подобряване на транспортната достъпност и интегрираното управление на водните ресурси и геозащита“ и Други бюджетни програми - Бюджетна програма „Гражданска регистрация и административно обслужване на населението“

⁶⁸⁴ Одитно доказателство № 2

страна на Министерството на финансите с цел единен подход и обобщено представяне на публичните разходи по области на политики.

Измененията по бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет са извършени при липсата на ясна обвързаност между промените в разходите по бюджетните програми и показателите за изпълнение по тях, което носи риск за неефективно и неефикасно разходване на допълнително отпуснатите средства.

Значителна част от промените по капиталовите разходи по бюджетите първостепенните разпоредители с бюджет са направени в края на годината, което е индикатор за слабости в процеса на планиране и управление на публичните разходи с инвестиционен характер и поражда риск за тяхното ефективно усвояване.

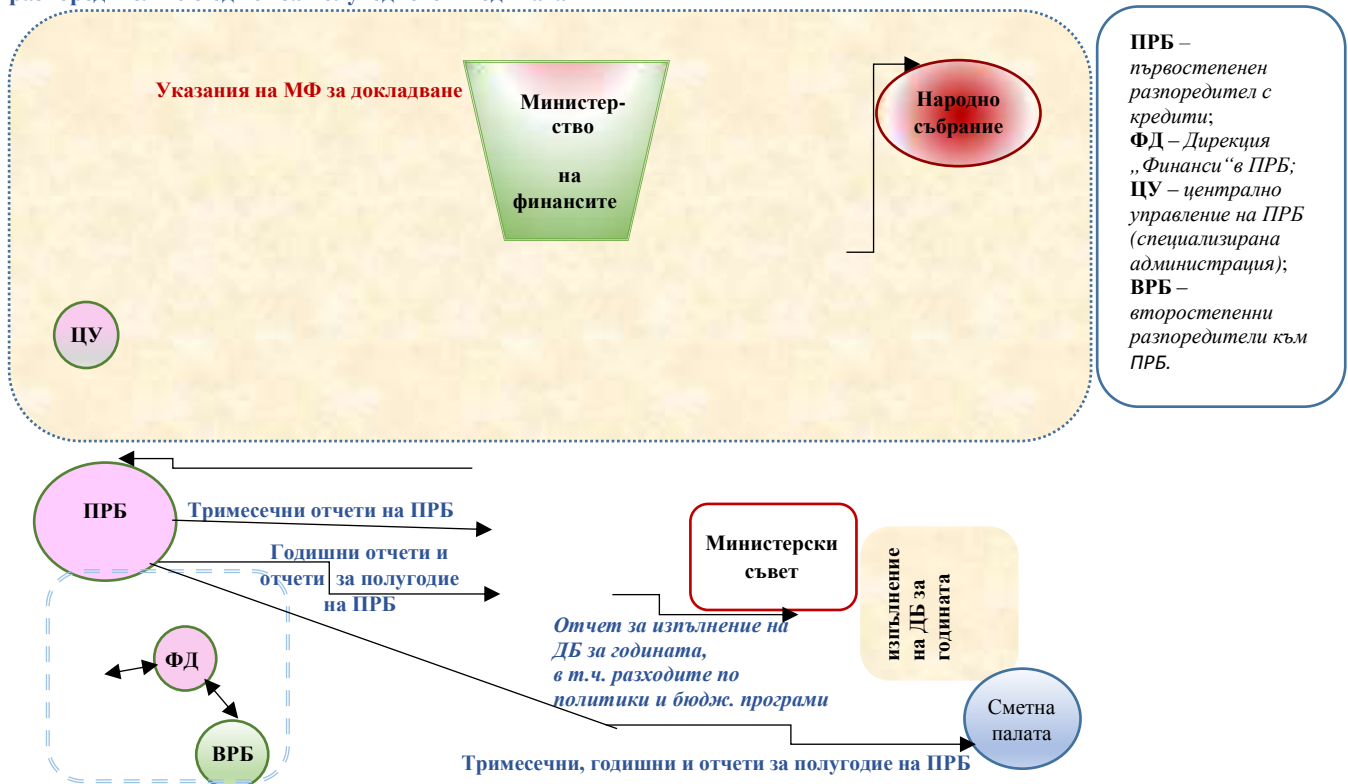
Липсата на определена себестойност на предоставяните по бюджетните програми продукти/услуги не гарантира постигането на максимална ефективност на разходите за персонал по тях. Недофинансирани остават част от бюджетните програми на Министерството на земеделието, храните и горите, Министерството на здравеопазването и Министерството на образованието и науката, което генерира риск за постигане на целите по тези програми.

2.3. Мониторинг на изпълнението и отчетност

2.3.1. Организация и рамка за отчитане изпълнението на бюджетите в програмен формат на национално ниво

Схема № 6

Взаимовръзки между участниците в процедурата за предоставяне на тримесечна информация за разходите по бюджетни програми и за отчитане на изпълнението на програмните бюджети първостепенните разпоредители с бюджет за полугодieto и годината



2.3.1.1. Законът за публичните финанси въвежда задължение за съставяне, представяне и публикуване от ПРБ на отчетна информация за програмните формати на бюджети като част от процеса на текущото наблюдение и отчитане на консолидираната фискална програма.⁶⁸⁵ Първостепенните разпоредители с бюджет следва да представят тримесечна информация за разходите по бюджетни програми в МФ и подробни отчети за изпълнението на програмните бюджети към полугодieto и за годината в Сметната палата, Министерството на финансите и Народното събрание.⁶⁸⁶ Всички отчети подлежат на публикуване на интернет страниците на съответните ПРБ, при спазване изискванията на Закона за защита на класифицираната информация.⁶⁸⁷ Определянето на формата, съдържанието и сроковете за представяне на отчетната информация е в правомощията на министъра на финансите.⁶⁸⁸

В ЗПФ не е определен срок за издаване на указанията от министъра на финансите до ПРБ за съставяне на тримесечната информация и подробните отчети за изпълнението на програмните бюджети. В нормативен акт не е предвидено МФ да обобщава и анализира информацията от отчетите за изпълнението на програмните бюджети. Отчетите за изпълнението на програмните бюджети не са обвързани с друга отчетна информация за същия период, например отчетите по Закона за администрацията. Не е заложено изискване за проследяване доколко изпълнението на целите на областите на политики и бюджетни програми са допринесли за изпълнението на стратегическите цели в програмата за управление на правителството 2017 – 2021 г. и актуализираната НПП за съответните години.⁶⁸⁹

На национално ниво, министърът на финансите следва да изготвя годишен отчет за изпълнението на държавния бюджет, по показателите по които е приет, и отчет на консолидираната фискална програма въз основа на годишните отчети на ПРБ и отчета на централния бюджет.⁶⁹⁰ Годишният отчет за държавния бюджет следва да включва само разходите по области на политики и/или бюджетни програми, тъй като показателите по които се приема държавния бюджет, от гледна точка на програмните бюджети, включва само тази информация.⁶⁹¹ В процеса на обсъждане на отчета за изпълнението на държавния бюджет в НС е заложено министрите да представят годишни отчети за изпълнението на политиките, за които отговарят.⁶⁹²

Нефинансовата информация в отчетите за изпълнение на бюджетите на ПРБ в програмен формат за изпълнение на целите на областите на политиките и бюджетните програми; показатели за полза/ефект и показатели за изпълнение, не е предвидено да се обобщава, анализира и утвърждава на национално ниво. Не е въведено изискване за обобщаване на консолидираните разходи по области на политики и бюджетни програми и анализиране на изпълнението на стратегическите, оперативни цели и показателите за полза/ефект от областите на политики и показатели за изпълнение на програмите.⁶⁹³

Законът за публичните финанси не въвежда изискване за извършване на оценка на изпълнението на целите на областите на политики и бюджетни програми. Липсват и нормативно определени правила и процедури за годишен преглед; анализ и критерии за оценка на резултатите от изпълнението на програмните формати на бюджети на ПРБ. Това ограничава ползата от съставянето на програмните бюджети и използването им като инструмент за разпределение на публичните разходи.

⁶⁸⁵ Глава девета от ЗПФ

⁶⁸⁶ Чл.133, ал.2 и ал.3 от ЗПФ

⁶⁸⁷ Чл.133, ал.4 от ЗПФ

⁶⁸⁸ Чл.133, ал.5 от ЗПФ

⁶⁸⁹ Закон за публичните финанси

⁶⁹⁰ Чл.138, ал.1 от ЗПФ

⁶⁹¹ Чл. 86, ал.2 от ЗПФ

⁶⁹² Чл.139, ал.1, т.2 от ЗПФ

⁶⁹³ Закон за публичните финанси

2.3.1.2. Анализът на указанията на министъра на финансите до ПРБ за 2016 г., за 2017 г. и за 2018 г. относно предоставяне на тримесечна информация за разходите по бюджетни програми и за отчитане на изпълнението на програмните бюджети за полугодieto и годината показва:

а) С указания до ПРБ за 2016 г., за 2017 г. и за 2018 г. от министъра на финансите е определена формата, съдържанието и начина на предоставяне на *тримесечна информация за разходите по бюджетни програми*.⁶⁹⁴ С ПМС за изпълнението на държавния бюджет за посочените години е определен срокът за представяне и публикуване на тримесечната информация за разходите - до 10 дни от представянето им пред МФ.⁶⁹⁵ Тримесечната информация следва да включва: утвърдените разходи по ЗДБРБ, актуалните параметри по бюджета, в резултат на извършените промени по реда на ЗПФ и отчетените разходи по бюджета към края на съответното тримесечие. Постава се изискване за равнение на данни в отделните макети от тримесечната информация, както и равнение на разходите с представените в тримесечните отчети за касовото изпълнение на бюджета.

През 2018 г. с указанията за представяне на тримесечната информация се въвеждат промени в три насоки: въведено е изискване ПРБ да уведомят МФ за публикуване на отчетите като декларират този факт и посочат препратка; добавена е възможност за промяна в отчетите при откриване на грешки в отчетите за касовото изпълнение; отчетите да се представят по електронна поща на определен адрес. Изпраща се декларация на хартиен носител, с която се потвърждава, че изпратената информация е окончателния отчет.⁶⁹⁶

С указанията не се изисква отчетите да са придружени с пояснения и анализ на данните.⁶⁹⁷

С указанията на министъра на финансите за представяне на тримесечна информация по бюджетни програми не се осигурява достатъчно информация за изпълнение на програмните формати на бюджетите, тъй като в тримесечните отчети се включват само разходите по бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет за текущата година към съответното тримесечие.

б) С Указания за отчитане на изпълнението на програмните бюджети за полугодieto и годината министърът на финансите определя формата, съдържанието, срока и начина за представяне и публикуване на отчети от ПРБ, прилагащи програмен формат на бюджета. И за трите години срокът за представяне на отчетите е до един месец след представяне на окончателния отчет за касовото изпълнение на бюджета, сметките за средства от ЕС и сметките за чужди средства за съответния отчетен период.⁶⁹⁸

Изисква се предоставяне на финансова⁶⁹⁹ и нефинансова информация⁷⁰⁰ с цел представяне на ефективността и ефикасността на публичните услуги и на разходите за тяхното предоставяне. Данните, които се включват в информацията, са към определен момент (за полугодие и година) и не включват данни от предходни периоди с цел проследяване на напредъка.⁷⁰¹

- В програмните формати на подробните отчети е предвидено да се включват всички консолидирани разходи за изпълнението на бюджетните програми, независимо от източника.⁷⁰² Консолидираните разходи следва да включват и разходите на други бюджетни организации, включени в консолидираната фискална програма, които имат

⁶⁹⁴ БЮ № 2 от 04.04.2016 г.; БЮ № 2 от 29.03.2017 г. и БЮ № 2 от 02.04.2018 г.

⁶⁹⁵ Чл. 41 от ПМС за 2016 г., чл. 37 от ПМС за 2017 г. и чл. 34 от ПМС за 2018 г. Срок за представяне - в сроковете за представяне на тримесечните отчети за касовото изпълнение на бюджета и да се публикуват в срок до 10 дни от представянето им в МФ.

⁶⁹⁶ БЮ № 2 от 02.04.2018 г.

⁶⁹⁷ БЮ № 2 от 04.04.2016 г.; БЮ № 2 от 29.03.2017 г. и БЮ № 2 от 02.04.2018 г.

⁶⁹⁸ За 2016 г. – ДДС № 4 от 30.06.2016 г. и ДДС № 9 от 23.12.2016 г.; за 2017 г. – ДДС № 4 от 28.06.2017 г. и ДДС № 07 от 22.12.2017 г. и за 2018 г. – ДДС № 4 от 25.06.2018 г. и ДДС № 8 от 21.12.2018 г.

⁶⁹⁹ Финансова информация - данни за приходи, утвърдени разходи, изменението им през периода и отчетени разходи

⁷⁰⁰ данни за постигнати резултати, показатели полза/ефект от политиките, измерващи заложените цели по политиките и показатели за изпълнение на бюджетните програми, измерващи ефективност, ефикасност и качество на предоставяне на публичните услуги

⁷⁰¹ БЮ № 3 от 06.07.2016 г.; БЮ № 3 от 04.07.2017 г.; БЮ № 3 от 04.07.2018 г.

⁷⁰² разходи и по други бюджети и сметки за средства от ЕС, както и други източници допринасящи за изпълнение целите на програмата

принос към съответната област на политика/бюджетна програма. По този начин се създават условия за представяне на пълна информация за всички публични ресурси, допринасящи за реализирането на дадена политика и бюджетна програма.⁷⁰³ В указанието на МФ за 2018 г. е посочено, че в консолидираните разходи се включва информация за извършените разходи по други бюджети и сметки за средства от ЕС, „доколкото такава информация е налична“.⁷⁰⁴

С указанията не се въвежда и 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.

- В указанията на МФ е пояснено, че отчитането на напредъка или степента на постигане на заложените цели се реализира чрез показателите за полза/ефект. В случай че такива показатели не са идентифицирани в процеса на разработването на програмния формат на бюджета или наличните не отразяват в достатъчна степен изпълнението на целите, ПРБ могат да дефинират допълнително показатели за полза/ефект. Тези показатели се представят в отчета за изпълнение на програмния бюджет, като за целеви стойности могат да се приемат определените за целеви стойности в друг стратегически документ, отнасящ се към отчетния период, свързан със стратегически цели, постигането на които е отговорност на ПРБ. В този случай за всеки показател, следва да се посочи връзката със съответния стратегически документ.⁷⁰⁵

Дадената възможност при отчитането на програмните формати на бюджет да се дефинират допълнително показатели за полза/ефект и посочват целеви стойности, които не са планирани, не осигурява съпоставимост на информацията за сравнение и отчитане на напредъка от изпълнение на планираните цели.

- В указанията на МФ изрично се посочва, че показателите за полза/ефект от политиката не трябва да припокриват показатели за изпълнение по програми. Дават се указания разчетените администрирани разходи по бюджетни програми⁷⁰⁶, чието усвояване има непосредствен принос за постигане на ползите/ефектите за обществото, но се отчитат като предоставен трансфер⁷⁰⁷, да се посочат като „администрирани разходни параграфи по други бюджети и сметки за средства от ЕС“ в „отчета на разходите по бюджетни програми“⁷⁰⁸, а в справката „Източници на финансиране на консолидираните разходи“⁷⁰⁹ – на ред „други“. Това е единственият текст, в който се прави връзка на касовите отчети за изпълнението на бюджета и бюджетите в програмен формат.⁷¹⁰

Липсата на достатъчно указания за връзката между отчетите за касово изпълнение на бюджетите и отчетите по политики и програми не осигурява условия за представяне на пълна, вярна и точна информация за разпределението на всички разходи.

Прегледът на указанията на министъра на финансите относно представяните отчети от ПРБ, съставлящи бюджет в програмен формат, показва повтаряемост на голяма част от изискванията по отношение на формата, съдържанието, срокове за представяне и публикуване. Това се дължи на факта, че МФ ежегодно издава указания, свързани с изпълнението на бюджетната процедура⁷¹¹. Доколкото изискванията относно формата и съдържанието на отчетите, в т.ч. в програмен формат следва да осигуряват съпоставимост и проследимост на информацията, указанията, свързани с тяхното съставяне могат да имат постоянен характер, тъй като целта на отчитането на изпълнението на областите на политики и програми не предполага ежегодна промяна на вида и характера на

⁷⁰³ БЮ № 3 от 06.07.2016 г.; БЮ № 3 от 04.07.2017 г.; БЮ № 3 от 04.07.2018 г.

⁷⁰⁴ БЮ № 3 от 04.07.2018 г.

⁷⁰⁵ БЮ № 3 от 06.07.2016 г.; БЮ № 3 от 04.07.2017 г.; БЮ № 3 от 04.07.2018 г.

⁷⁰⁶ които се представят в приложение № 6 Отчет на разходите по бюджетни програми към БЮ 3 от 2016, 2017 и 2018 г.

⁷⁰⁷ В отчетите за касово изпълнение на бюджета на ПРБ

⁷⁰⁸ приложение № 6 Отчет на разходите по бюджетни програми към БЮ 3 от 2016, 2017 и 2018 г.

⁷⁰⁹ приложение № 3 към БЮ 3 за 2016, 2017 и 2018 г.

⁷¹⁰ БЮ № 3 от 06.07.2016 г.; БЮ № 3 от 04.07.2017 г.; БЮ № 3 от 04.07.2018 г.

⁷¹¹ Чл. 133, ал. 5 за тримесечни отчети

информацията, чрез която това отчитане се осъществява. *Регламентирането на правилата, процедурите и насоките за отчитане на бюджет на първостепенните разпоредители с бюджет в програмен формат с акт от по-висока степен ще създаде условия за по-голяма трайност и устойчивост при прилагането им.*

Заложените изисквания в указанията на Министерството на финансите 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.

2.3.1.3. Правилата за организация на приемане на отчетите в Министерството на финансите включват:

а) Правила за входяща и изходяща информация за изпълнението на бюджета на ПРБ и други бюджетни организации, утвърдени със заповеди на министърът на финансите. С правилата са определени отговорните дирекции за преглед, анализ и проверка на постъпващата от ПРБ тримесечна информация и подробните отчети за изпълнението на програмните бюджети⁷¹². 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 заповед⁷¹³ 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.⁷¹⁴

За периода 2016 – 2018 г. от министъра на финансите с правила е въведена процедура за приемане, съхраняване, преглед и анализ на представената от първостепенните разпоредители с бюджет в Министерството на финансите отчетна информация. Правилата не са достатъчно прецизни, поради липсата на срокове за извършване на проверките и анализа, връщане за преработване на отчетите от първостепенните разпоредители с бюджет и липсата на изискване за документиране на този процес. Пропуските в процедурите не създават условия за проследимост на процеса в Министерството на финансите.

б) 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. информация⁷¹⁵. 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.⁷¹⁶

Министерството на финансите не използва специализиран софтуер или други програмни приложения в областта на програмното бюджетиране, като формите на

⁷¹² Одитно доказателство № 11

⁷¹³ Одитно доказателство № 11

⁷¹⁴ Одитно доказателство № 11

⁷¹⁵ Чл. 133, ал. 1 от ЗПФ във връзка с чл. 67, ал. 2 на ЗПФ

⁷¹⁶ <https://www.minfin.bg/bg/1048>

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 информация от ПРБ се съхранява на определено място в споделените мрежови ресурси на МФ (вътрешна мрежа), достъп до която имат всички дирекции, чиито функции са свързани с преглед на прогнози, проекти на бюджет и отчети на ПРБ в програмен формат.^{717,718}

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.

2.3.1.4. *Правилата за организация на процеса по съставяне на отчетите в системите на първостепенните разпоредители с бюджет от одитната извадка обхващат:*

а) С вътрешните правила за организацията на бюджетния процес в ПРБ от одитната извадка се съдържат разпоредби в различна детайлност за отделните стъпки в етапа на отчитане на бюджета в програмен формат. Въведената с правилата организация за съставяне на отчетите за изпълнението на програмния бюджет е различна. Основно задълженията са на една дирекция, която изготвя указания, обобщава информация, извършва проверки, представя на ръководството, МФ, НС и СП и публикува отчетите.⁷¹⁹

- Във вътрешните правила на МОН и МТСП (до м. август 2018 г.) е предвидено в процеса на изискване и обобщаване на информацията, необходима за изготвяне на отчетите, да участват и други звена освен финансовата дирекция⁷²⁰. В правилата на МОН не са определени срокове за взаимодействие между дирекциите, отговорни за съставяне на обобщения отчет за изпълнение на бюджета в програмен формат. Вътрешните правила не са съобразени с промените в наименованията на структурните звена на МОН, утвърдени с Устройствения правилник на МОН.⁷²¹ А в правилата на МТСП, при съставяне на бюджета в програмен формат участват звена от специализираната администрация, но обобщаването е отговорност само на финансовата дирекция⁷²². В МОН не се изисква информация от училищата и обслужващите звена, които прилагат системата на делегиран бюджет.⁷²³

- Съгласно вътрешните правила на МРРБ отговорна при изготвянето на тримесечните, полугодишните и годишните отчети по политики и програми е финансовата дирекция.⁷²⁴

- С вътрешните правила за организация на бюджетния процес на МЗ е предвидено Програмният съвет да съгласува отчета за изпълнение на бюджета в програмен формат. Директорите на дирекции следва да представят в дирекция „Стопански дейности“⁷²⁵ анализ на изпълнението на утвърдените политики и бюджетни програми, обобщена информация и експертна оценка за достигнатите стойности на показателите за изпълнение.⁷²⁶ Вътрешните правила на МЗ не предвиждат изискване за събиране на данни от ВРБ на етапа на отчитане на бюджета. Информация за изпълнение на политиките и програмите се предоставя само от дирекциите в министерството.⁷²⁷

⁷¹⁷ Одитно доказателство № 11

⁷¹⁸ Одитно доказателство № 6, Одитно доказателство № 7, Одитно доказателство № 8, Одитно доказателство № 9

⁷¹⁹ Одитно доказателство № 4, Одитно доказателство № 5, Одитно доказателство № 6, Одитно доказателство № 7, Одитно доказателство № 8, Одитно доказателство № 9, Одитно доказателство № 10

⁷²⁰ Одитно доказателство № 5 и Одитно доказателство № 6

⁷²¹ Одитно доказателство № 6 След утвърждаване на ВП са извършени изменения на наименованията на структурните звена съгласно Устройствен правилник на МОН, посл. изм., ДВ, бр. 70 от 2018 г. (наименованието на дирекция „ФАОП“ е изменено и понастоящем е дирекция „ПСР“)

⁷²² Одитно доказателство № 4

⁷²³ Одитно доказателство № 6

⁷²⁴ Одитно доказателство № 9

⁷²⁵ Одитно доказателство № 7

⁷²⁶ Чл. 34 от ВПОБП, утвърдени със заповед № РД-01-380 от 14.11.2016 г.

⁷²⁷ Одитно доказателство № 7

- През м. февруари 2018 г. са утвърдени нови вътрешни правила в ДАЕУ, в които се предвижда подробните отчети на програмния бюджет да се представят на екип за управление на бюджетната програма за разглеждане и утвърждаване, но не е определен срок.⁷²⁸

б) Във всички вътрешни правила на ПРБ в одитната извадка се предвижда, след получаване на указанията от МФ за съставяне на отчетите за изпълнение на бюджета в програмен формат, да се изготвят указания от финансовата дирекция до административните структури, които ще предоставят информация. Във вътрешните правила няма определен срок за изготвяне на указанията⁷²⁹, което не гарантира своевременно уведомяване на второстепенните разпоредители с бюджет и структурните звена в системата на първостепенните разпоредители с бюджет.

в) Във вътрешните правила на ПРБ от одитната извадка са предвидени процедури за контрол на представената информация от ВРБ и административните звена. Тези процедури, обаче, не изискват упражняването на контрол върху цялата събирана информация (финансова и нефинансова), а е поставен акцент основно върху информацията, свързана със съставянето на отчета за касово изпълнение на бюджета, а не на отчета за изпълнение на програмния бюджет.⁷³⁰

г) Във вътрешните правила не са въведени процедури за преглед и оценка на резултатите от изпълнението на областите на политики и бюджетни програми, измерване на ползата/ефекта от предоставяните публични продукти и услуги, ефективността и ефикасността на разходите. Процедури за анализи и оценка на изпълнението на бюджета са предвидени само във вътрешните правила на МТСП, действащи до м. август 2018 г.⁷³¹

д) С изключение на МТСП⁷³² във вътрешните правила на ПРБ от одитната извадка са въведени изисквания за публикуване на отчетите за изпълнение на бюджетите в програмен формат. Във вътрешните правила на МТСП до м. август 2018 г. няма въведено изискване за публикуване както на отчетите, така и информацията по чл. 133, ал. 4 от ЗПФ, а в правилата на МЗ⁷³³ и ДАЕУ⁷³⁴ не е въведено изискване за публикуване на тримесечната информация по политики и програми.

е) Съгласно указанията на министъра на финансите в подробните отчети за изпълнение на програмните бюджети следва да се включват всички консолидирани разходи. Във вътрешните правила на ПРБ от одитната извадка не е определен ред за взаимодействие с други бюджетни организации с цел отразяване на всички консолидирани разходи.⁷³⁵

Вътрешните правила на първостепенните разпоредители с бюджет от одитната извадка съдържат пропуски по отношение на сроковете за изготвяне на указания до второстепенните разпоредители с бюджет и дирекциите за изискване на информация; процедурите за контрол на представената информация; реда за взаимодействие с други бюджетни организации; публикуването на отчетите.

Липсата на изискване за извършване на анализ и оценки на изпълнението на политиките и бюджетните програми във вътрешните правила за организация на бюджетния процес в ПРБ, влияе негативно на организацията на процеса по отчитане.

2.3.2. Изготвени отчети за изпълнение на бюджетите в програмен формат от първостепенните разпоредители в бюджет

⁷²⁸ Одитно доказателство № 10

⁷²⁹ Одитно доказателство № 5, Одитно доказателство № 6, Одитно доказателство № 7, Одитно доказателство № 8, Одитно доказателство № 9, Одитно доказателство № 10

⁷³⁰ Одитно доказателство № 6 и Одитно доказателство № 7

⁷³¹ С новите ВП от м. 08.2018 г. тези процедури са отменени. Писмо на МТСП, вх. № 04-13-1 от 29.01.2019 г. – ВП, утвърдени със заповед № РД01-424 от 18.05.2015 г.

⁷³² Одитно доказателство № 5

⁷³³ Одитно доказателство № 7

⁷³⁴ Одитно доказателство № 10

⁷³⁵ Одитно доказателство № 4

Организацията на процеса по съставяне на отчета е задължение на ПРБ⁷³⁶. С указания към ВРБ и структурните звена на министерствата/ведомствата и агенциите от одитната извадка са определяни срокове относно отчитането на изпълнението на програмните бюджети⁷³⁷.

2.3.2.1. Тримесечни финансови отчети на бюджета в програмен формат

Първостепенните разпоредителите с бюджет, прилагащи бюджет в програмен формат, представят в МФ тримесечна информация за разходите по бюджетни програми⁷³⁸.

През периода 2016 – 2018 г. от всички ПРБ в одитната извадка са спазвани определените от министъра на финансите ред и форма за представяне на тримесечните отчети, с изключение непредставения от МОН отчет на ведомствените и администрираните разходи по бюджетни програми за второ тримесечие на 2016 г.⁷³⁹

Тримесечната отчетна информация се представя в дирекции „Държавни разходи“ и „Бюджет“ МФ в сроковете, посочени в указанията на министъра на финансите за изготвянето и представянето на тримесечните отчети за касовото изпълнение на бюджетите за съответната година.⁷⁴⁰

За периода 2016 – 2018 г. сроковете за представяне на тримесечните финансови отчети са спазвани само от МТСП и ДАЕУ.⁷⁴¹ Съществени закъснения са установени при МЗ, МОН и МЗХГ, като за 2016 г. те са от 5 до 30 дни⁷⁴², намаляват до 3-19 дни през 2017 г.⁷⁴³ и достигат до 2-13 дни за 2018 г.⁷⁴⁴ Не може да се установи спазването на всички срокове за представяне на тримесечните отчети на МЗ, тъй като в документацията в МФ липсват част от съпроводителните писма.⁷⁴⁵ Закъсненията са в резултат от трудностите по обобщаване, свързани с обобщаване на консолидираните разходи. Съгласно указанията на МФ⁷⁴⁶, ПРБ следва да изпращат в МФ потвърждение/декларация, че изпратената информация по електронната поща съответства на окончателния отчет на ПРБ. Такова потвърждение липсва за два от отчетите на МЗ.⁷⁴⁷

Закъсненията при представяне на тримесечните отчети влияят негативно на организацията на бюджетния процес, в частта на отчитането в Министерството на финансите.

2.3.2.2. Отчети към полугодieto и годишни отчети за изпълнение на политиките и програмите

а) Първостепенните разпоредители с бюджет, които прилагат програмен формат на бюджет, следва да представят в МФ, НС и Сметната палата подробен отчет за изпълнението на програмните бюджети към полугодieto и за годината.⁷⁴⁸ В ежегодните указания на МФ се съдържат изисквания относно формата, съдържанието и сроковете за съставяне и представяне на подробен отчет към полугодieto и годината за изпълнението на програмните бюджети от ПРБ, като се препоръчва в отчетите да се посочват реално постигнати резултати, съпоставени с планирани и в случай че не са достигнати – да се посочват причините.⁷⁴⁹

- От всички ПРБ в одитната извадка, с изключение на МОН за полугодишния отчет за 2018 г., са представени годишни отчети и отчети за полугодieto в МФ⁷⁵⁰;

- Посочената в указанията от министъра на финансите структура на отчетите е спазвана от ПРБ в одитната извадка, с изключение на МОН за 2016 г., 2017 г. и 2018 г. и

⁷³⁶ на основание чл. 11, ал. 13 от ЗПФ

⁷³⁷ Одитно доказателство № 5, Одитно доказателство № 6, Одитно доказателство № 7, Одитно доказателство № 8, Одитно доказателство № 9

⁷³⁸ Съгласно чл. 133 ал. 2 от Закона за публичните финанси,

⁷³⁹ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

⁷⁴⁰ БЮ № 2 за 2016 г., 2017 г. и 2018 г., ДДС за 2016 г., 2017 г. и 2018 г.

⁷⁴¹ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

⁷⁴² Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3, ДАЕУ е създадена в края на 2016 г. и не е изпращала тримесечни отчети.

⁷⁴³ Одитно доказателство № 2, Одитно доказателство № 3 и Одитно доказателство № 15

⁷⁴⁴ Одитно доказателство № 2, Одитно доказателство № 3 и Одитно доказателство № 15

⁷⁴⁵ Одитно доказателство № 2, Одитно доказателство № 3 и Одитно доказателство № 15

⁷⁴⁶ в БЮ № 2 от 02.04.2018 г.

⁷⁴⁷ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

⁷⁴⁸ чл. 133 ал. 3 от ЗПФ

⁷⁴⁹ БЮ № 3 2016 г., 2017 г. и 2018 г.

⁷⁵⁰ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

ДАЕУ за 2017 г., в чиито отчети липсват приложения 4 „Отчет на показателите полза/ефект“⁷⁵¹. В отчетите на МОН липсват и приложения № 26 „Отчет на консолидираните разходи по бюджетни програми в рамките на изпълняваните политики“⁷⁵² и № 3 „Източниците на консолидираните разходи“^{753,754};

- В изготвените отчети към полугодieto и годишни отчети за изпълнението на програмния бюджет не са спазвани унифицираната форма за представяне на разходите по политики и бюджетни програми. За някои министерства данните са представени в таблици⁷⁵⁵, а за други – в текстово обяснение.⁷⁵⁶

б) Отчетът към полугодieto и годишният отчет следва да бъдат представяни в МФ от ПРБ в срок до един месец след срока за представяне на окончателните отчети за касовото изпълнение на бюджетите за съответния отчетен период (ДДС)⁷⁵⁷. Тези срокове са спазени от ПРБ в одитната извадка, с изключение на закъснението в представяне на: отчета към полугодieto за 2016 г. на МЗ - от 31 дни; отчета към полугодieto за 2017 г. на МОН - 11 дни и на отчета към полугодieto за 2018 г. на ДАЕУ - 3 дни.⁷⁵⁸

в) При обсъждането на отчета за изпълнението на държавния бюджет в Народното събрание министрите представят годишни отчети за изпълнението на политиките, за които отговарят⁷⁵⁹. Народното събрание приема с решение отчета за изпълнението на държавния бюджет не по-късно от 31 декември на годината, следваща отчетната година⁷⁶⁰.

Към септември 2019 г. няма решения на Народното събрание за приемане на Отчета за изпълнението на държавния бюджет за 2016 г. и за 2017 г. Последното решение на Народното събрание за приемане на Отчета за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2007 г. е обнародвано в ДВ, бр. 104/05.12.2008 г.⁷⁶¹

В мотивите за създаването на постоянно действаща подкомисия по отчетност на публичния сектор към Комисията по бюджет и финанси на НС е посочена необходимостта от разглеждания и дискусии по резултатите от изпълнението на политики, за които отговарят съответните министри.⁷⁶² За периода 2016 – 2018 г. постоянно действаща подкомисия по отчетност на публичния сектор към Комисията по бюджет и финанси на НС няма оповестени документи, правила, стенограми от проведени заседания, доклади, становища, законопроекти и проекторешения, включително във връзка с изпълнението на бюджета и областите на политики на правителството.⁷⁶³

По-широкото и задълбоченото обсъждане на програмните бюджети на първостепенните разпоредители с бюджет в парламентарните комисии към Народното събрание може да окаже положително влияние за развитието на програмното бюджетизиране в Република България.

г) Съгласно указанията на министъра на финансите⁷⁶⁴, отчетът следва да се изготвя от съответния ПРБ под формата на доклад, включващ информация за постигнатите резултати и за степента на изпълнение на политиките, бюджетните програми и предоставянето продукти/услуги, измерени чрез показателите за изпълнение.⁷⁶⁵

Годишните отчети и отчетите за полугодieto за изпълнението на програмния бюджет на ПРБ от одитната извадка за периода 2016 – 2018 г. не съдържат информация за изпълнение на заложените показатели за полза/ефект, съотносими към постигане на

⁷⁵¹ приложение № 4 съгласно БЮ № 3 за периода 2016-2018 г.

⁷⁵² приложение № 26 съгласно БЮ № 3 за периода 2016-2018 г.

⁷⁵³ приложение № 3 съгласно БЮ № 3 за периода 2016-2018 г.

⁷⁵⁴ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

⁷⁵⁵ Бюджет на ММС

⁷⁵⁶ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

⁷⁵⁷ БЮ № 3 за 2016 г., 2017 г. и 2018 г.

⁷⁵⁸ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

⁷⁵⁹ чл. 139, ал. 1, т. 2 от ЗПФ

⁷⁶⁰ Чл. 139, ал. 2 от ЗПФ

⁷⁶¹ Одитно доказателство № 1

⁷⁶² Одитно доказателство № 15

⁷⁶³ <https://parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2239>

⁷⁶⁴ БЮ № 3 за 2016 г., 2017 г. и 2018 г.

⁷⁶⁵ <https://www.minfin.bg/upload/18302/%D0%91%D0%AE3-06-07-2016.pdf> <https://www.minfin.bg/upload/20093/BU3-04-07-2017.pdf>
<https://www.minfin.bg/upload/37800/BU3-2018.pdf>

националните цели по области на политики.⁷⁶⁶ При анализа на съдържанието на тези отчети се откриха следните слабости:

- недобре формулираните показатели за полза/ефект за оценка на изпълнението на част от политиките по бюджета на МТСП за 2016 г., 2017 г. и 2018 г. като „политиката в областта на жизненото равнище, доходите и демографското развитие“, не позволяват да се извърши адекватна оценка на степента на постигане на целите^{767,768};

- част от показателите за полза/ефект дублират показателите за изпълнение по някои от бюджетните програми по бюджета на МТСП, а при бюджета на МЗХГ това се наблюдава при почти всички бюджетни програми.^{769,770} В допълнение огромният брой показатели за полза/ефект (102 през 2016 г., 85 през 2017 г. и 89 през 2018 г.), с които през периода 2016 – 2018 г. следва да се оценява постигането на целите на две от трите политики, изпълнявани от МЗХГ, са формулирани като показатели за изпълнение - продукт/услуга и не дават представа за постигането на националните цели по области на политики⁷⁷¹;

- наличието на показатели за полза/ефект, които са без целеви стойности по всички области на политики на МЗ за 2016 г., 2017 г. и 2018 г. възпрепятства отчитането на степента на постигане на целите по тях^{772,773};

- липсата на показатели за полза/ефект по областите на политики, утвърдени по бюджета на МОН за 2016 г., 2017 г. и 2018 г., прави невъзможно отчитането на степента на постигане на националните цели по тях.⁷⁷⁴ В бюджета в програмен формат и АБП за 2019 – 2021 г. в изпълнение на указанията на МФ⁷⁷⁵ от МОН са дефинирани ключови индикатори със съответните стойности⁷⁷⁶;

- отчетените показатели за полза/ефект, с които е измерено изпълнението на целите по политиката „за интегрирано развитие на регионите, ефективно и ефикасно използване на публичните финанси и финансовите инструменти за постигане на растеж и подобряване качеството на жизнената среда“ в отчета за изпълнение на бюджета на МРРБ, не съответстват на планираните в програмния бюджет и в АБП за 2016 - 2018 г. на министерството⁷⁷⁷. Това прави невъзможна оценката на ефективността от изпълнението на националните цели по политиката. Дадената с указанията на МФ възможност⁷⁷⁸, в отчетите за изпълнение на бюджетите в програмен формат ПРБ да се включват показатели за изпълнение, които не са планирани по бюджета, а са посочени в друг стратегически документ, не осигурява възможност за съпоставимост на планираните и отчетени цели⁷⁷⁹;

- отчетните доклади за изпълнение на програмния бюджет на ДАЕУ за 2017 г. не съдържат показатели за полза/ефект от изпълнението на политиките⁷⁸⁰.

д) Съгласно чл. 83 на ПМС № 380 от 29.12.2015 г. за изпълнение на държавния бюджет на Република България за 2016 г., във връзка с чл. 4 - 47 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2016 г., вътрешните одитори в бюджетните организации следва да извършват преимуществено одитни ангажменти на ефективността на публичните разходи в съответните организации, включително за изпълнението на програмните бюджети. Одитните доклади за извършените одитни ангажменти по ал. 1 се

⁷⁶⁶ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

⁷⁶⁷ Наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране от 2005 г. ,

⁷⁶⁸ Одитно доказателство № 15

⁷⁶⁹ Одитно доказателство № 15

⁷⁷⁰ Одитно доказателство № 2

⁷⁷¹ Одитно доказателство № 2; https://www.mzh.government.bg/media/filer_public/2019/03/28/2200_pril-3-prog-format_2018.doc

⁷⁷² Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3

⁷⁷³ За 2019 – 2021 г. от МЗ са заложили показатели полза/ефект със съответните стойности

https://www.mh.government.bg/media/filer_public/2019/01/15/biudzheta_za_2019_g_v_programen_format_na_ministerstvo_na_zdraveopazvaneto.pdf

⁷⁷⁴ Одитно доказателство № 2 и Одитно доказателство № 3; https://www.mon.bg/upload/19263/1700_otchet_programen_311218.pdf,

⁷⁷⁵ БЮ-4 от 2018 г., <https://www.minfin.bg/upload/38293/BU-4%2023.08.2018.pdf>

⁷⁷⁶ https://www.mon.bg/upload/17421/1700_Pril-3-prog-format-2019-2021.pdf

⁷⁷⁷ Одитно доказателство № 15

⁷⁷⁸ БЮ № 3 за 2018 г. <https://www.mrrb.bg/bg/otchet-za-izpulnenieto-na-politikite-i-programite-na-ministerstvoto-na-regionalno-razvitie-i-blagoustrojstvoto-kum-31-12-2018-g/>, стр. 37

⁷⁷⁹ <https://www.mrrb.bg/bg/proektobyudjet-za-2020-g-i-aktualizirana-byudjetna-prognoza-za-perioda-2021-2022-g-na-mrrb-v-programen-format/>

⁷⁸⁰ Одитно доказателство № 2

изпращат на министъра на финансите в седемдневен срок от окончателното им връчване⁷⁸¹.

В изпълнение на това изискване, в МФ са получени одитни доклади от Звената за вътрешен одит (ЗВО) към МТСП, МЗ, МОН и МЗХГ.⁷⁸² Допълнителни одитни ангажименти, имащи отношение към програмното бюджетиране, са представени от ЗВО към МЗХГ⁷⁸³ и МРРБ⁷⁸⁴. В докладите не е извършван анализ на взаимовръзките между цели, показатели, предоставяни услуги/дейности и очаквани резултати. Дадени са препоръки за посочване на причини за неизпълнение или отклонение от целевите стойности по показателите за отчитане на бюджетните програми⁷⁸⁵, както и за актуализиране на вътрешни правила на бюджетния процес при МЗ и МРРБ⁷⁸⁶.

е) Изискванията на МФ за определяне на ключови индикатори за областите на политики по програмните бюджети на ПРБ от одитната извадка са изпълнени само от МОН за бюджетна процедура 2019 г. и от МРРБ за бюджетна процедура 2020 г. До 31.12.2019 г. МТСП, МЗ, МЗХГ и ДАЕУ нямат публикувани проекти на програмен бюджет с включено Приложение 3а за ключовите индикатори.⁷⁸⁷

Отчетните доклади за изпълнението на програмния бюджет на първостепенните разпоредители с бюджет от одитната извадка за одитирания период не съдържат информация за изпълнението на заложените показатели за полза/ефект, съотносими към постигането на националните цели по области на политики. Информацията в докладите не дава представа за степента на постигане на целите на изпълняваните от първостепенните разпоредители с бюджет политики.

Включването на ключови индикатори за изпълнение на политиките в програмните бюджети и бюджетните прогнози и тяхното отчитане впоследствие е стъпка в правилната посока от страна на Министерството на финансите, която може да доведе до отчитане от страна на първостепенните разпоредители с бюджет на степента на постигане на националните цели по области на политики.

2.3.3. Текущо наблюдение на изпълнението и отчитането на бюджетите

Със ЗПФ са въведени задължения за МФ да осъществява наблюдение на текущото изпълнение на консолидираната фискална програма, в т.ч. и изпълнението и отчитане на програмните бюджети на ПРБ.⁷⁸⁸

2.3.3.1. 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. Нефинансовата информация се разглежда и анализира за нуждите на прегледа на вида и качеството на показателите за изпълнение и проследяване на промени в тях, с цел развитието на методологията на отчетността в публичния сектор. Финансовата информация се разглежда и анализира за обобщени прегледи и класифициране на разходите по области на политики и бюджетни програми, разработвани за нуждите на ръководството на МФ и проследяване на изменението на разходите по бюджетните програми и прогнозните параметри в средносрочен план.⁷⁸⁹

На основание чл. 138, ал. 3 от ЗПФ, министърът на финансите ежегодно внася за разглеждане от МС отчета за изпълнението на държавния бюджет на Република България

⁷⁸¹ чл. 83, ал. 2 на ПМС № 380 от 29.12.2015 г.

⁷⁸² Одитно доказателство № 1

⁷⁸³ Одитно доказателство № 8

⁷⁸⁴ Одитно доказателство № 9

⁷⁸⁵ Одитно доказателство № 1

⁷⁸⁶ Одитно доказателство № 1

⁷⁸⁷ https://www.mh.government.bg/media/filer_public/2019/01/15/biudzheta_za_2019_g_v_programen_format_na_ministerstvo_na_zdraveopazvaneto.pdf ;

https://www.mzh.government.bg/media/filer_public/2018/11/01/2200_pri1-3-prog-format-2019-2021_last.doc ;

<https://www.mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/dokumenti/programen%20biudjet%20i%20otcheti/2019-9.zip>; https://e-gov.bg/upload/7013/3500_Pri1-3-prog-format-2019-2021-1+dokx.docx

⁷⁸⁸ ЗПФ, девета от ЗПФ, чл. 131

⁷⁸⁹ Одитно доказателство № 15

за предходната година по показателите, по които е приет, в т.ч. и по области на политики/функционални области и бюджетни програми на ПРБ, които прилагат програмен формат на бюджет. От 2018 г. отчетът се придружава от доклад и кратък анализ на изпълнението на утвърдените със ЗДБРБ за съответната година разходи по области на политики/функционални области и бюджетни програми на ПРБ, които прилагат програмен формат на бюджет.⁷⁹⁰

а) От МФ 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.⁷⁹¹

б) От МФ не е извършван преглед и сравнителен анализ на бюджетните документи на ПРБ по отношение на източника на информация, която е включена в тях. Съгласно предоставената от министерството информация, програмният формат на бюджет на ПРБ е документ, който би следвало да обвързва политиката с бюджета, доколкото специфични функции, организационна структура и нормативна база позволяват това.⁷⁹²

в) От МФ не е предоставена информация дали и за какви цели се обобщава информацията от тримесечните отчети за разходите по области на политики и бюджетни програми, предоставяна текущо от ПРБ на МФ на основание изискванията на ЗПФ.⁷⁹³

От МФ не е представена информация дали данните от подробните годишни отчети и отчетите към полугодията на ПРБ, прилагащи програмен бюджет, се използват от МФ и МС и за какви цели.^{794, 795}

г) След извършен функционален анализ и изменения в устройствения правилник на МФ в сила от 14.12.2016 г. от функциите на дирекции „Бюджет“ и „Държавни разходи“ са отпаднали съществени за програмното бюджетиране отговорности^{796, 797} като: усъвършенстване и прилагане на методологии за извършване на прегледи на разходите; анализи и оценки на секторни и хоризонтални политики. Независимо че са установени трудности от ПРБ при изпълнението на целите на политиките за консолидиране на пълната информация от всички участници при изпълнението ѝ, отпадналите функции са свързани с усъвършенстване и прилагане на методологии за извършване на прегледи, анализи и оценки на секторни и хоризонтални политики.

2.3.3.2. В рамките на одитирания период не е получавана обратна връзка от НС относно представените подробни отчети за изпълнение на програмните бюджети на ПРБ.⁷⁹⁸

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.

⁷⁹⁰ Отчети за изпълнението на държавния бюджет за 2016, 2017 и 2018 г., <https://www.minfin.bg/bg/1231>, <https://www.minfin.bg/bg/1150>, <https://www.minfin.bg/bg/1095>

⁷⁹¹ Одитно доказателство № 15

⁷⁹² Одитно доказателство № 15

⁷⁹³ Одитно доказателство № 15

⁷⁹⁴ Одитно доказателство № 15 и Одитно доказателство № 16

⁷⁹⁵ Одитно доказателство № 15

⁷⁹⁶ Одитно доказателство № 15

⁷⁹⁷ Устройствен правилник на Министерство на финансите, приет с ПМС № 353 от 14.12.2016 г., обн., ДВ, бр. 100 от 16.12.2016 г., в сила от 14.12.2016 г.

⁷⁹⁸ Одитно доказателство № 15

ЗАКЛЮЧЕНИЕ:

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

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

Ефективно прилагане на програмното бюджетирание като инструмент за оптимално разпределение на ресурси е все още предизвикателство, което изисква прилагане на нов подход по отношение на принципите и правилата за:

- *определяне на разходните тавани по области на политики/бюджетни програми от бюджетите на разпоредителите, отговорни за тяхното изпълнение;*
- *планиране, изпълнение и отчитане на хоризонталните политики;*
- *приоритизиране на разходите в отделните области на политики и в рамките на отделните бюджетни програми;*
- *механизма за обмен на информация между участниците в бюджетния процес, изпълняващи мерки и дейности в една и съща област на политика;*
- *проверка на информацията от отчетите, представяни от първостепенните разпоредители с бюджет, включително на показателите за изпълнение и показателите за полза/ ефект, като определи конкретни срокове и въведе изисквания за документирането на този процес;*
- *въвеждане на процедури, ред и критерии за извършване на преглед и оценки на резултатите от изпълнението на областите на политики и бюджетни програми;*
- *при промяна в разходите по области на политики и бюджетни програми в процеса на изпълнение на бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет, прилагащи програмен формат на бюджет, да се посочва информация как промяната на разходите ще се отрази върху показателите за изпълнение на програмите и полза/ефект на политиките.*

Необходими са прецизиране и актуализация на правилата, процедурите и методологията за съставяне, изпълнение и отчитане на бюджетите в програмен формат, както и да се регламентират с акт от по-висока степен, като по този начин ще се създадат условия за по-голяма трайност и устойчивост при прилагането им.

ПРЕПОРЪКИ

Министърът на финансите да предприеме мерки и действия, с които да осигури:

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:

1.1. определянето на разходните тавани по отделни разпоредители с бюджет ⁷⁹⁹;

1.2. планирането, изпълнението и отчитането на бюджетните разходи свързани с изпълнението на хоризонталните политики ⁸⁰⁰;

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 ⁸⁰¹;

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 ⁸⁰²;

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 въведе изисквания за документирането на този процес ⁸⁰³;

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 ⁸⁰⁴;

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 ⁸⁰⁵;

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 ⁸⁰⁶;

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 бюджет ⁸⁰⁷;

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 ⁸⁰⁸.

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 планове 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 бюджетниране ⁸⁰⁹.

⁷⁹⁹ Препоръката е във връзка с констатациите по т. 1.1.1.7, т. 1.1.1.8, т. 1.1.2.2. и т. 1.2.1.1., част „Констатации и оценки“

⁸⁰⁰ Препоръката е във връзка с констатациите по т. 1.1.2.1. и т. 1.2.3.1.3., част „Констатации и оценки“

⁸⁰¹ Препоръката е във връзка с констатациите по т. 1.2.2., част „Констатации и оценки“

⁸⁰² Препоръката е във връзка с констатациите по т. 1.1.5.4. и 1.2.2.6., част „Констатации и оценки“

⁸⁰³ Препоръката е във връзка с констатациите по т.1.1.2. и т. 2.3.1.3., част „Констатации и оценки“

⁸⁰⁴ Препоръката е във връзка с констатациите по т.1.1.4.1. и 1.1.4.2., част „Констатации и оценки“

⁸⁰⁵ Препоръката е във връзка с констатациите по т. 1.2.4., т. 1.2.3.6. и т. 1.2.3.7., част „Констатации и оценки“

⁸⁰⁶ Препоръката е във връзка с констатациите по т. 2.3.1.3. и 2.3.1.4., част „Констатации и оценки“

⁸⁰⁷ Препоръката е във връзка с констатациите по т. 2.3.3.1. и т. 2.3.3.2., част „Констатации и оценки“

⁸⁰⁸ Препоръката е във връзка с констатациите по т. 2.2.2. и т. 2.3.1.3., част „Констатации и оценки“

⁸⁰⁹ Препоръката е във връзка с констатациите по т. 1.2.3.1.3. и т. 1.2.3.2.2., част „Констатации и оценки“

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 ⁸¹⁰;

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 ⁸¹¹;

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 ⁸¹²;

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 ⁸¹³;

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 ⁸¹⁴;

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 ⁸¹⁵;

3.7. утвърдят ясни критерии за разпределение и приоритизиране на разходите ⁸¹⁶;

3.8. въведат изискване за извършване на анализ полза/ефект и оценки на изпълнение на областите на политики и бюджетни програми ⁸¹⁷.

3.9. въведат процедури за извършване на преглед и оценки на резултатите от изпълнението по областите на политики и бюджетни програми. ⁸¹⁸

На основание чл. 50, ал. 2 от Закона за Сметната палата, в срок до 31.12.2021 г. министърът на финансите следва да предприеме мерки за изпълнение на препоръките и да уведоми писмено за това председателя на Сметната палата.

Настоящият одитен доклад е приет на основание чл. 48, ал. 1 от Закона за Сметната палата с Решение № 154 на Сметната палата от 02.07.2020 г. (Протокол № 26).

В подкрепа на констатациите са събрани 19 броя одитни доказателства, които заедно с работните документи, отразяващи отделните етапи на одитния процес, се намират в Сметната палата на адрес гр. София, ул. „Екзарх Йосиф” № 37.

⁸¹⁰ Препоръката е във връзка с констатацията по т. 1.1.5.1., част „Констатации и оценки“

⁸¹¹ Препоръката е във връзка с констатацията по т. 1.1.5.2., част „Констатации и оценки“

⁸¹² Препоръката е във връзка с констатациите по т. 1.1.5.3. и т. 1.2.3.2.2. и т. 1.2.3.4., част „Констатации и оценки“

⁸¹³ Препоръката е във връзка с констатациите по т. 1.1.5.5. и т. 2.3.1.4., част „Констатации и оценки“

⁸¹⁴ Препоръката е във връзка с констатациите по т. 1.1.5.4. и т. 1.2.2.6., част „Констатации и оценки“

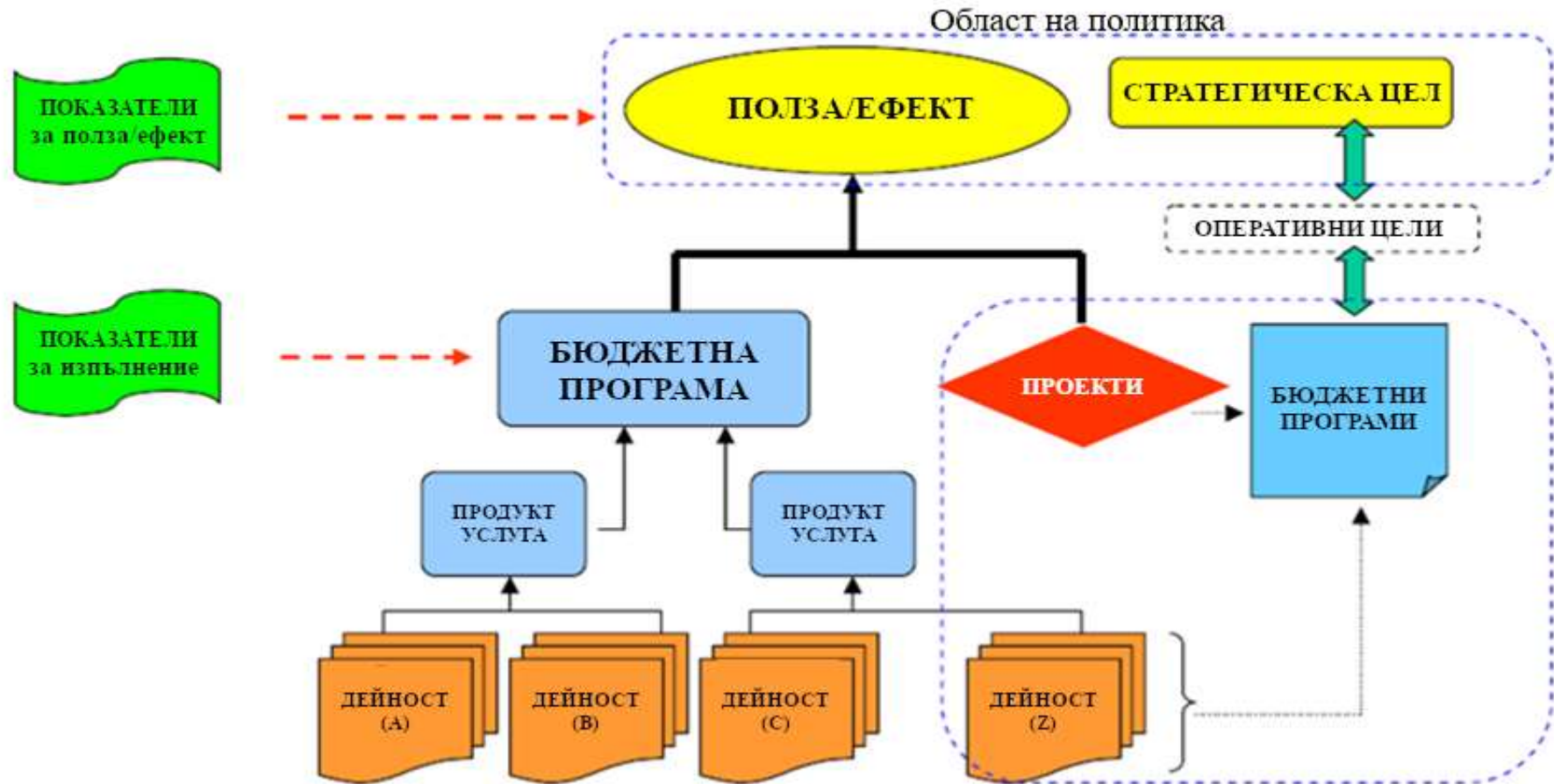
⁸¹⁵ Препоръката е във връзка с констатациите по т. 1.1.5.6., т. 1.2.5 и т. 2.3.1.4., част „Констатации и оценки“

⁸¹⁶ Препоръката е във връзка с констатациите по т. 1.2.2., част „Констатации и оценки“

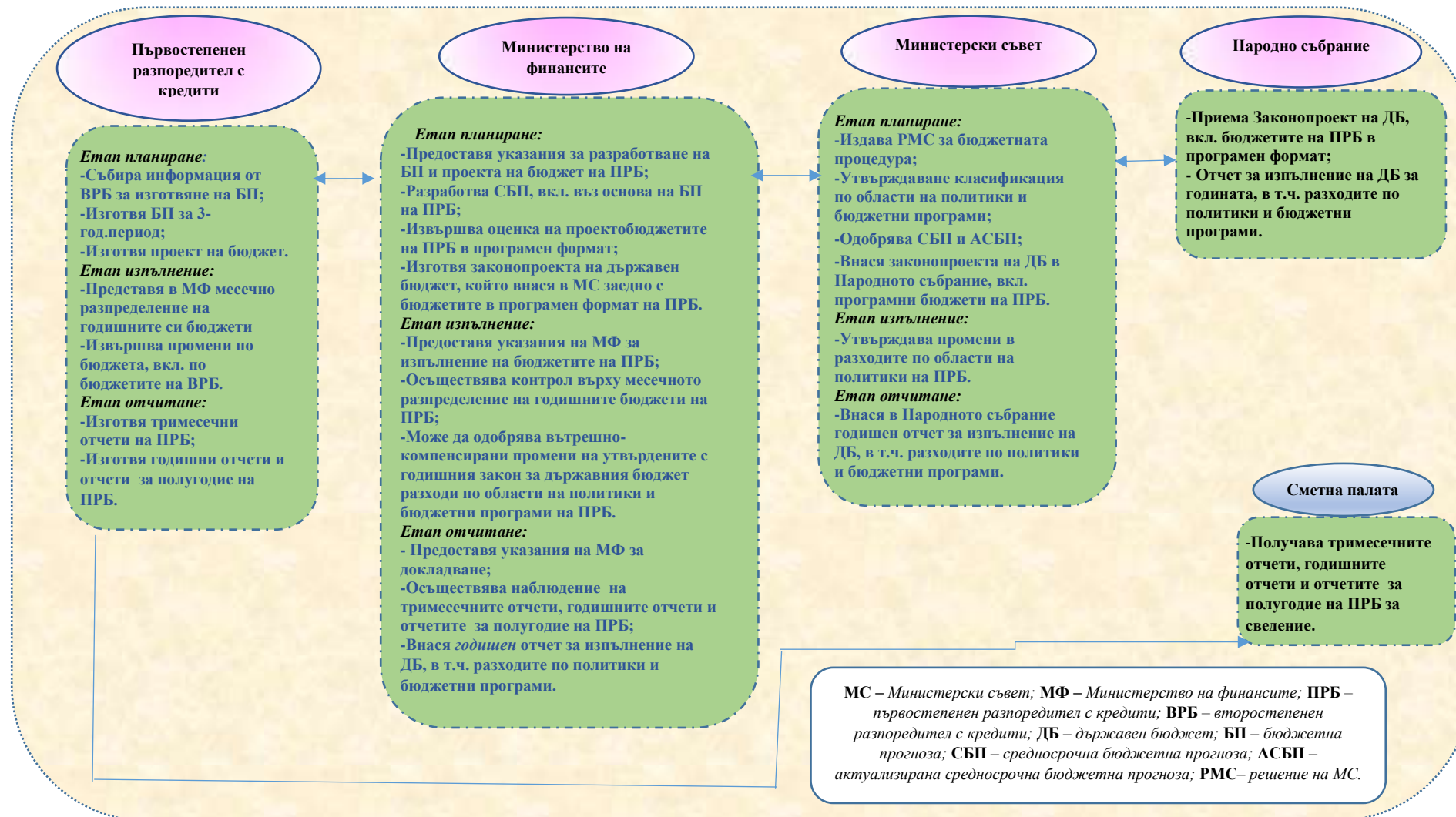
⁸¹⁷ Препоръката е във връзка с констатациите по т. 1.1.5.3., т. 1.2.2. и т. 2.3.2.2., част „Констатации и оценки“

⁸¹⁸ Препоръката е във връзка с констатациите по т. 2.3.1.3. и т. 2.3.1.4., част „Констатации и оценки“

Елементи на структурата на програмния и ориентиран към резултати бюджет



Взаимовръзки между участниците при програмното бюджетиране



ЦЕЛИ, ОБХВАТ, ОДИТНИ ВЪПРОСИ, КРИТЕРИИ И ПОКАЗАТЕЛИ

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

Първи специфичен въпрос: /одитен въпрос от II ниво/ Планирането на ресурсите по политики и бюджетни програми обвързано ли е с потребностите за постигане на заложените в политиките цели?		
<p>Нормативната уредба и вътрешните актове създават ли условия за разработване и приемане на бюджетите в програмен формат?</p>	<p>Нормативна осигуреност и приети вътрешни актове за съставяне на бюджетните прогнози (БП) /проектите на бюджет в програмен формат/.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - достатъчност, пълнота и своевременно актуализация на актовете, регламентиращи дейността по съставяне на БП и бюджетите в програмен формат на национално ниво (трайно регулиране на процеса по разработване и утвърждаване на БП и бюджетите в програмен формат в нормативен акт; наличие на процедури, осигуряващи определяне на разходните тавани при отчитане на потребностите от финансов ресурс за изпълнение на бюджетните политики и програми; правила и процедури в МФ относно осъществявания контрол и оценка на етапа на подготовката на СБП и проектите на бюджет, в т.ч. за осигуряване на публичност); - наличие на утвърден ред и адекватно разпределение на отговорности в ПРБ, включени в одитната извадка, за съставяне на БП и бюджетите в програмен формат.
<p>Осигурена ли е добра организация, комуникация и взаимодействие при съставяне и приемане на БП и проектобюджетите в програмен формат на ПРБ?</p>	<p>Създадена подходяща организация по съставяне и приемане на БП и проектобюджети на ПРБ.</p> <p>Обвързване целите на политиките и бюджетните програми с разходи, показатели и целеви стойности.</p> <p>Извършени оценки и осъществен</p>	<ul style="list-style-type: none"> - процедури за определяне на тавани на разходи по ПРБ при отчитане на потребностите от финансов ресурс за постигане целите на бюджетните програми и политики; - наличие на анализ на потребностите от финансов ресурс за изпълнение целите на бюджетните политики и програми при обосноваване на проектите на бюджет на ПРБ от одитната извадка; - наличие на въведени механизми от ПРБ, прилагащи програмен бюджет за приоритизиране на дейностите по бюджетните програми и политики, съобразно разполагаемите финансови ресурси; - сравнение между заявените от ПРБ, включени в одитната извадка разходи и утвърдения план. - формулиране на ясни, измерими и постижими цели на бюджетните политики/ програми на ПРБ, включени в одитната извадка, съобразно критериите SMART (на ниво одитна извадка); - дефиниране на подходящи показатели за измерване на резултатите полза/ ефект от изпълнението на политиките и показатели за изпълнение на целите на бюджетните програми, вкл. техните базови и целеви стойности на ПРБ, включени в одитната извадка; - осигурена интервенционна логика: цели - показатели за измерване степента на постигане на целите – планирани мерки и дейности за финансово осигуряване на изпълнението (по вид източник в стойностно изражение) при разработване на БП и бюджетите в програмен формат на ПРБ, включени в одитната извадка; - осигурено методическо подпомагане на ПРБ при разработване на БП и бюджетите в програмен формат от МФ и начини на документиране.

	<p>контрол от МФ на етапа на подготовката на БП и проектите на бюджети в програмен формат на ПРБ.</p> <p>Осигурена прозрачност при процедурите по съставяне и приемане на БП и бюджетите в програмен формат.</p>	<p>- осъществен контрол и оценка бюджетните прогнози и проекти на бюджет в програмен формат на ПРБ и осигурена одитна следа за резултатите от прегледа.</p> <p>- постигната координация и взаимодействие при съставяне и приемане на БП и бюджетите в програмен формат на ПРБ между заинтересованите страни;</p> <p>- осигурена публичност от ПРБ и МФ при съставяне, съгласуване и приемане на БП и проектите на бюджет на ПРБ.</p>
<p>Втори специфичен въпрос /одитен въпрос от II ниво/: Разпределението на ресурсите при изпълнението на бюджетите в програмен формат осигурява ли постигане целите на политиките?</p>		
<p>III-то ниво: Първи подвъпрос</p>	<p>Критерий</p>	<p>Показатели за оценка</p>
<p><i>Осигурено ли адекватно изпълнение на бюджетите в програмен формат на ПРБ и постигане на заложените показатели (ползи/ефект и показатели за изпълнение)?</i></p>	<p>Създаден ред и условия за изпълнение на бюджетите в програмен формат.</p> <p>Обвързване на изпълнението с крайните резултати по политики и бюджетни програми.</p>	<p>- пълнота и достатъчност на нормативните и вътрешни актове за изпълнение на бюджетите в програмен формат;</p> <p>- създаден ред и процедури за ефективно управление изпълнението на програмните бюджети в ПРБ.</p> <p>- обвързаност на разходите по бюджетните програми/политики с показателите (ползи/ефект и показатели за изпълнение) в бюджетите в програмен формат за ПРБ, включени в одитната извадка.</p>
<p><i>Отчетите осигуряват ли ясна представа за степента на изпълнение на политиките и бюджетните програми?</i></p>	<p>Мониторинг на изпълнението и отчетност.</p>	<p>- създадена организация и рамка за отчитане изпълнението на бюджетите в програмен формат на национално ниво;</p> <p>- изготвени доклади и отчети за изпълнение на програмните бюджетите в програмен формат на ниво ПРБ, включени в одитната извадка;</p> <p>- извършен мониторинг на изпълнението на бюджетите в програмен формат от МФ;</p> <p>- публичност и прозрачност на резултатите от изпълнението на бюджетите в ПРБ, включени в одитната извадка.</p>

Приложение № 3

Разходни тавани и утвърдени разходи със Закона за държавния бюджет за периода 2016 -2018 г.							
период и основание		МТСП	МЗ	МОН	МРРБ	МЗХГ	(хил. лв.) ДАЕУ
2016 г.	РМС № 24 от 16.01.2015 г.- разходен таван I етап	1 102 380,80	403 080,30	417 810,60	326 564,50	244 484,80	
	РМС № 267/23.04.2015 г.- разходен таван II етап	1 102 380,80	436 541,30	417 810,60	326 564,50	245 236,80	
	РМС № 847/30.10.2015 г. проект за ДБ и АСБП	1 109 914,80	436 541,30	445 468,00	326 564,50	246 908,20	
	ЗДБРБ 2016 г., ДВ, бр.96 от 09.12.2015 г.	1 109 914,80	436 541,30	445 468,00	326 564,50	246 908,20	
2017 г.	РМС № 1025/28.12.2015 г. - разходен таван -I етап	1 111 528,90	438 847,70	447 063,40	334 374,10	248 308,40	
	РМС № 289/20.04.2016 г.- разходен таван II етап	1 112 328,90	448 847,70	438 550,80	400 402,30	246 900,40	
	РМС№ 913/31.10.2016 г. - проект на ДБ и АСБП	1 117 528,90	458 847,70	486 092,10	400 904,10	205 544,90	19 996,90
	ЗДБРБ 2017г., ДВ, бр.98 от 09.12.2016 г.	1 117 528,90	458 847,70	486 092,10	400 904,10	205 544,90	19 996,90
2018 г.	РМС № 913/31.10.2016 г. - разходен таван I етап	1 118 143,00	459 844,10	487 161,70	401 200,00	206 383,30	20 056,30
	РМС № 281/18.05.2017 г. - разходен таван II етап	1 118 651,80	482 244,20	520 301,90	401 365,00	208 070,10	20 087,60
	РМС № 654/30.10.2017г. - проект на ДБ и АСБП	1 183 451,80	495 244,20	584 470,50	418 365,00	210 088,10	27 314,60
	ЗДБРБ за 2018 г. ДВ, бр.99 от 12.12.2017 г.	1 183 451,80	495 244,20	584 470,50	418 365,00	210 088,10	27 314,60

Изменение на уточнения план на разходите по тримесечия за периода 2016-2018 г.(лв.)													
Бюджетна организация	Показатели	2016 г.				2017 г.				2018 г.			
		I тримесечие	II тримесечие	III тримесечие	IV тримесечие	I тримесечие	II тримесечие	III тримесечие	IV тримесечие	I тримесечие	II тримесечие	III тримесечие	IV тримесечие
МГСП	общо разходи	0	-2 951 628	-3 149 000	-13 505 741	0	-1 335 921	-7 366 379	-72 132 493	0	780 125	-32 133 584	-67 109 509
	общо ведомствени разходи	0	128 400	0	7 473 856	0	50 000	0	6 933 859	0	20 000	0	8 060 403
	персонал	0	2 500	0	2 591 233	0	2 500	0	1 797 555	0	1 000	0	951 061
	издръжка	0	78 400	0	4 534 454	0	0	0	5 772 462	0	0	0	7 039 064
	капиталови	0	47 500	0	348 169	0	47 500	0	-636 158	0	19 000	0	70 278
	Администрирани разходи по бюджета	0	-3 080 028	-3 149 000	-20 979 597	0	-1 385 921	-7 366 379	-79 066 352	0	760 125	-32 133 584	-75 169 912
	текущи	0	-3 080 028	-3 149 000	-29 106 067	0	-1 385 921	-7 366 379	-84 976 450	0	760 125	-32 133 584	-83 822 896
	капиталови разходи	0	0	0	8 126 470	0	0	0	5 910 098	0	0	0	8 652 984
МОН	общо разходи	3 896 168	9 384 962	-44 779 452	-38 313 731	7 351 893	-58 226 708	-18 772 573	-37 010 725	0	-40 474 313	-14 422 258	-80 617 689
	общо ведомствени разходи	11 054 296	18 815 799	403 635	4 170 997	7 625 300	-7 412 092	8 299 883	3 407 712	0	8 590 585	6 751 676	-33 805 407
	персонал	0	3 174 387	1 448 034	1 304 437	0	-5 996 356	10 156 512	-1 524 176	0	-42 615 432	1 068 565	-11 522 626
	издръжка	11 054 296	-10 387 498	-3 124 713	-24 659 054	7 625 300	-1 976 879	-2 268 606	-25 995 304	0	37 702 528	-2 015 481	-44 609 212
	капиталови	0	26 028 910	2 080 314	27 525 614	0	561 143	411 977	30 927 192	0	13 503 489	7 698 592	22 326 431
	Администрирани разходи по бюджета	-7 158 128	-9 430 837	-45 183 087	-42 484 728	-273 407	-50 814 616	-27 072 456	-40 418 437	0	-49 064 898	-21 173 934	-46 812 282
	текущи	-7 158 128	-9 182 856	-45 183 087	-43 662 426	0	-50 814 616	-26 816 712	-41 744 252	0	-48 898 533	-21 323 934	-49 740 331
	капиталови трансфери	0	-247 981	0	1 177 698	-273 407	0	-255 744	1 325 815	0	-166 365	150 000	2 928 049
МЗ	общо разходи	20 000 000	-2 010 945	1 601 337	5 228 654	0	19 855 357	244 010	496 664	0	-222 291	27 561 382	15 684 408
	общо ведомствени разходи	0	156 504	-8 450 650	-1 745 335	0	-2 631 176	57 971	-3 381 819	0	0	8 896 362	7 739 439
	персонал	0	1 500	546 002	2 272 762	0	254 442	14 776	1 778 026	0	0	8 244 156	3 717 895
	издръжка	0	1 200	298 878	-1 163 550	0	182 291	-1 934	-2 278 101	0	0	485 206	3 703 034
	капиталови	0	153 804	-9 295 530	-2 854 547	0	-3 067 909	45 129	-2 881 744	0	0	167 000	318 510
	Администрирани разходи по бюджета	20 000 000	-2 167 449	10 051 987	6 973 989	0	22 486 533	186 039	3 878 483	0	-222 291	18 665 020	7 944 969

МЗХГ	текущи	20 000 000	-2 167 449	64 832	-4 204 152	0	19 404 936	-1 360 539	4 766 829		-222 291	10 565 020	-13 756 682
	капиталови	0	0	9 987 155	11 178 141	0	3 081 597	1 546 578	-888 346		0	8 100 000	21 701 651
	общо разходи	0	231 222 304	-17 762 138	-24 296 464	9 854 680	107 446	7 536 024	4 212 223	1 755 067	784 112	237 247	13 471 574
	общо ведомствени разходи	0	185 518 682	-17 205 507	-2 228 143	894 680	107 446	7 536 024	7 976 592	1 755 067	-1 700 682	-4 999 235	4 198 344
	персонал	0	118 853 762	-14 270 445	2 874 046	118 920	15 749	1 896 872	7 425 207	553	16167	-7 861 722	2 931 720
	издръжка	0	59 614 861	-5 356 712	-2 787 491	655 760	41 697	5 596 357	1 043 017	1 754 514	-1 793 763	2 858 487	-1 292 198
	капиталови	0	7 050 059	2 421 650	-2 314 698	120 000	50 000	42 795	-491 632	0	76 914	4 000	2 558 822
	Администрирани разходи по бюджета	0	45 703 622	-556 631	-22 068 321	8 960 000	0	0	-3 764 369	0	2 484 794	5 236 482	9 273 230
	текущи капиталови		45 703 622	-556 631	-22 068 321	8 960 000			-3 764 369		2 484 794	5 236 482	9 273 230
МРРБ	общо разходи	2 400 341	97 043 585	60 620 341	1 204 807 069	23 624 587	8 541 502	-8 270 316	1 106 669 902	-71 127	14 488 312	22 701 138	1 702 610 258
	общо ведомствени разходи	2 713 396	987 489	1 632 890	-3 988 091	1 449 142	300 833	43 040	-13 738 937	0	5 022 193	152 644	-6 625 595
	персонал	0	28 819	938 563	288 220	650 000	29 953	133 882	173 601	0	38 122	174 857	391 336
	издръжка	1 747 196	191 682	133 442	-3 742 148	392 542	-80 000	-582 921	-13 629 365	0	4 984 071	-182 175	-4 011 967
	капиталови	966 200	766 988	560 885	-534 163	406 600	350 880	492 079	-283 173	0	0	159 962	-3 004 964
	Администрирани разходи по бюджета	-313 055	96 056 096	58 987 451	1 208 795 160	22 175 445	8 240 669	-8 313 356	1 120 408 839	-71 127	9 466 119	22 548 494	1 709 235 853
	текущи капиталови	14 802 818	88 845 799	35 245 926	129 898 959	-111 669	9 116 117	20 130 739	126 210 499	-212 326	6 238 207	12 552 890	320 778 350
	капиталови	-15 115 873	7 210 297	23 741 525	1 078 896 201	22 287 114	-875 448	-28 444 095	993 243 977	141 199	3 227 912	9 995 604	1 388 376 487
ДАЕУ	общо разходи	Неприложимо				0	750 000	-14 400	488 480	0	292 500	0	-675 895
	общо ведомствени разходи					0	750 000	-14 400	488 480	0	292 500	0	-675 895
	персонал						50 578	0	528 342	0	7 500		51 845
	издръжка						-13 078	0	-2 474 262	0	0		-1 720 703
	капиталови						712 500	-14 400	2 434 400	0	285 000		992 963
	Администрирани разходи по бюджета					0	0	0	0	0	0	0	0
	текущи капиталови												
Забележка: Източник на данните са тримесечните отчети с информация за разходите по политики и програми за периода 2016-2018 г.													

Сравнение на заложените в програмните бюджети на ПРБ в одитната извадка стратегически и оперативни цели, приети със законопроекта за държавния бюджет на Република България за съответните години от периода от 01.01.2016 до 31.12.2018 г.

ПРБ	Програмен бюджет 2016	Програмен бюджет 2017	Програмен бюджет 2018
МЗ	<p>1. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА „ПРОМОЦИЯТА, ПРЕВЕНЦИЯТА И КОНТРОЛА НА ОБЩЕСТВЕННОТО ЗДРАВЕ” Стратегическа цел – Осигуряване на ефективен здравен контрол и ограничаване на заболяемостта от незаразни и заразни болести.</p> <p>1. Повишаване ефективността на държавния здравен контрол и достигане високо ниво на съответствие с националните и европейските изисквания на обектите с обществено предназначение, продуктите, стоките и дейностите със значение за здравето на човека и факторите на жизнената среда.</p> <p>2. Подобряване здравето на населението и повишаване качеството на живот чрез намаляване на преждевременната смъртност, заболяемостта и последствията за здравето от основните хронични незаразни болести, свързани с рисковите фактори – тютюнопушене, злоупотреба с алкохол, нездравословен модел на хранене и ниска физическа активност.</p> <p>3. Ограничаване на заболяемостта и смъртността от инфекциозни заболявания чрез усъвършенстване и подобряване ефективността на епидемиологичния надзор, профилактиката и контрола на заразните болести.</p> <p>4. Предотвратяване възникването на заболявания, свързани с употребата на наркотични вещества.</p> <p>2. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА „ДИАГНОСТИКАТА И ЛЕЧЕНИЕТО” Стратегическата цел на политиката е осигуряване на достъпни и качествени медицински услуги извън обхвата на задължителното здравно осигуряване.</p> <p>Оперативните цели на политиката за периода 2016-2018 г. са:</p> <p>1. Осигуряване на информация за ефективно стратегическо и оперативно управление на здравната система</p> <p>2. Осигуряване на ефективен контрол на качеството и безопасността на медицинското обслужване</p> <p>3. Осигуряване на своевременна и качествена диагностика и лечение на специфични групи от</p>	<p>1. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА „ПРОМОЦИЯТА, ПРЕВЕНЦИЯТА И КОНТРОЛА НА ОБЩЕСТВЕННОТО ЗДРАВЕ” Стратегическа цел – Осигуряване на ефективен здравен контрол и ограничаване на заболяемостта от незаразни и заразни болести.</p> <p>Оперативни цели:</p> <p>1. Повишаване ефективността на държавния здравен контрол и достигане високо ниво на съответствие с националните и европейските изисквания на обектите с обществено предназначение, продуктите, стоките и дейностите със значение за здравето на човека и факторите на жизнената среда.</p> <p>2. Подобряване здравето на населението и повишаване качеството на живот чрез намаляване на преждевременната смъртност, заболяемостта и последствията за здравето от основните хронични незаразни болести, свързани с рисковите фактори – тютюно-пушене, злоупотреба с алкохол, нездравословен модел на хранене и ниска физическа активност.</p> <p>3. Ограничаване на заболяемостта и смъртността от инфекциозни заболявания чрез усъвършенстване и подобряване ефективността на епидемиологичния надзор, профилактиката и контрола на заразни болести.</p> <p>4. Предотвратяване възникването на заболявания, свързани с употребата на наркотични вещества.</p> <p>2. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА „ДИАГНОСТИКАТА И ЛЕЧЕНИЕТО” Стратегическа цел - осигуряване на достъпни и качествени медицински услуги извън обхвата на задължителното здравно осигуряване.</p> <p>Оперативните цели за периода 2018-2020 г.:</p> <p>1. Осигуряване на информация за ефективно стратегическо и оперативно управление на здравната система</p> <p>2. Осигуряване на ефективен контрол на качеството и безопасност на мед.обслужване</p> <p>3. Осигуряване на своевременна и качествена диагностика и лечение на специфични групи от населението</p> <p>4. Изграждане на интегрирана система за спешна медицинска помощ</p>	<p>1. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА „ПРОМОЦИЯТА, ПРЕВЕНЦИЯТА И КОНТРОЛА НА ОБЩЕСТВЕННОТО ЗДРАВЕ”⁸¹⁹ Стратегическа цел – Осигуряване на ефективен здравен контрол и ограничаване на заболяемостта от незаразни и заразни болести.</p> <p>Оперативни цели:</p> <p>1. Повишаване ефективността на държавния здравен контрол и достигане високо ниво на съответствие с националните и европейските изисквания на обектите с обществено предназначение, продуктите, стоките и дейностите със значение за здравето на човека и факторите на жизнената среда.</p> <p>2. Подобряване здравето на населението и повишаване качеството на живот чрез намаляване на преждевременната смъртност, заболяемостта и последствията за здравето от основните хронични незаразни болести, свързани с рисковите фактори – тютюно-пушене, злоупотреба с алкохол, нездравословен модел на хранене и ниска физическа активност.</p> <p>3. Ограничаване на заболяемостта и смъртността от инфекциозни заболявания чрез усъвършенстване и подобряване ефективността на епидемиологичния надзор, профилактиката и контрола на заразни болести.</p> <p>4. Предотвратяване възникването на заболявания, свързани с употребата на наркотични вещества.</p> <p>2. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА „ДИАГНОСТИКАТА И ЛЕЧЕНИЕТО”⁸²⁰ Стратегическа цел - осигуряване на достъпни и качествени медицински услуги извън обхвата на задължителното здравно осигуряване.</p> <p>Оперативните цели за периода 2018-2020 г.:</p> <p>1. Осигуряване на информация за ефективно стратегическо и оперативно управление на здравната система</p> <p>2. Осигуряване на ефективен контрол на качеството и безопасност на мед.обслужване</p> <p>3. Осигуряване на своевременна и качествена диагностика и лечение на специфични групи от населението</p>

⁸¹⁹ Стр. 7 програмен формат на бюджет на МЗ 2018 г., https://www.mh.government.bg/media/filer_public/2018/01/10/biudzhet_za_2018_g_v_programen_format_na_ministerstvo_na_zdraveopazvaneto.pdf,

⁸²⁰ Стр. 13 програмен формат на бюджет на МЗ 2018 г., https://www.mh.government.bg/media/filer_public/2018/01/10/biudzhet_za_2018_g_v_programen_format_na_ministerstvo_na_zdraveopazvaneto.pdf.

	<p>населението</p> <p>4. Изграждане на интегрирана система за спешна медицинска помощ</p> <p>5. Подобряване на психиатричната помощ</p> <p>6. Осигуряване на специфични медицински услуги за деца и семейства</p> <p>7. Осигуряване на кръв и кръвни продукти при гарантирано качество и безопасност</p> <p>3. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА „ЛЕКАРСТВЕНИТЕ ПРОДУКТИ И МЕДИЦИНСКИТЕ ИЗДЕЛИЯ“</p> <p>Гарантиран достъп до качествено, ефективно и съвременно лечение при зачитане интересите на всички участници във фармацевтичния сектор и стойностно-ефективното разходване на публични средства за лекарствени продукти.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ Качество – качество, безопасност и ефикасност на всички лекарствени продукти; ➢ Достъп – достатъчна наличност и достъпност на основни лекарствени продукти; ➢ Рационална употреба – предписване и използване на доказани в терапевтичната практика и стойностно-ефективни лекарствени продукти от медицинските специалисти и пациентите. 	<p>5. Подобряване на психиатричната помощ</p> <p>6. Осигуряване на специфични медицински услуги за деца и семейства</p> <p>7. Осигуряване на кръв и кръвни продукти при гарантирано качество и безопасност</p> <p>3. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА „ЛЕКАРСТВЕНИТЕ ПРОДУКТИ И МЕДИЦИНСКИТЕ ИЗДЕЛИЯ“</p> <p>Стратегическа цел Гарантиран достъп до качествено, ефективно и съвременно лечение при зачитане интересите на всички участници във фармацевтичния сектор и стойностно-ефективното разходване на публични средства за лекарствени продукти.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Качество – качество, безопасност и ефикасност на всички лекарствени продукти; - Достъп – достатъчна наличност и достъпност на основни лекарствени продукти; - Рационална употреба – предписване и използване на доказани в терапевтичната практика и стойностно-ефективни лекарств. продукти от мед. специалисти и пациентите. 	<p>4. Изграждане на интегрирана система за спешна медицинска помощ</p> <p>5. Подобряване на психиатричната помощ</p> <p>6. Осигуряване на специфични медицински услуги за деца и семейства</p> <p>7. Осигуряване на кръв и кръвни продукти при гарантирано качество и безопасност</p> <p>3. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА „ЛЕКАРСТВЕНИТЕ ПРОДУКТИ И МЕДИЦИНСКИТЕ ИЗДЕЛИЯ“⁸²¹</p> <p>Стратегическа цел Гарантиран достъп до качествено, ефективно и съвременно лечение при зачитане интересите на всички участници във фармацевтичния сектор и стойностно-ефективното разходване на публични средства за лекарствени продукти.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Качество – качество, безопасност и ефикасност на всички лекарствени продукти; - Достъп – достатъчна наличност и достъпност на основни лекарствени продукти; - Рационална употреба – предписване и използване на доказани в терапевтичната практика и стойностно-ефективни лекарств. продукти от мед. специалисти и пациентите.
МЗХГ	<p>1. ЗЕМЕДЕЛИЕ И СЕЛСКИ РАЙОНИ</p> <p>Стратегическите цели на политиката са:</p> <p>1. Развитие на аграрния отрасъл за осигуряване на хранителна сигурност и за производство на продукти с висока добавена стойност при устойчиво управление на природните ресурси.</p> <p>2. Мобилизиране на потенциала на селските райони за постигане на балансирано социално и териториално развитие.</p> <p>Оперативни цели:</p> <p>1. Балансирано секторно и структурно развитие на отрасъла;</p> <p>2. Модернизация и технологично обновление на стопанствата и инфраструктурата, съчетани с ускореното въвеждане на иновациите в земеделската практика;</p> <p>3. Постигане на по-висока професионална квалификация и информираност на земеделските производители</p> <p>4. Превръщане на земеделското производство в привлекателен бизнес, осигуряващ стабилни и справедливи доходи на заетите в него;</p> <p>5. Устойчиво използване и управление на природните ресурси;</p>	<p>1. ЗЕМЕДЕЛИЕ И СЕЛСКИ РАЙОНИ</p> <p>Стратегическите цели на политиката са:</p> <p>1. Развитие на аграрния отрасъл за осигуряване на хранителна сигурност и за производство на продукти с висока добавена стойност при устойчиво управление на природните ресурси.</p> <p>2. Мобилизиране на потенциала на селските райони за постигане на балансирано социално и териториално развитие.</p> <p>Оперативни цели:</p> <p>1. Балансирано секторно и структурно развитие на отрасъла</p> <p>2. Модернизация и технологично обновление на стопанствата и инфраструктурата, съчетани с ускореното въвеждане на иновациите в земеделската практика</p> <p>3. Постигане на по-висока професионална квалификация и информираност на земеделските производители</p> <p>4. Превръщане на земеделското производство в привлекателен бизнес, осигуряващ стабилни и справедливи доходи на заетите в него</p> <p>5. Устойчиво използване и управление на природните ресурси</p> <p>6. Високо ниво на защита на човешкото здраве и интересите на потребителите по отношение на храните</p>	<p>1. ЗЕМЕДЕЛИЕ И СЕЛСКИ РАЙОНИ</p> <p>Стратегическите цели на политиката са:</p> <p>1. Развитие на аграрния отрасъл за осигуряване на хранителна сигурност и за производство на продукти с висока добавена стойност при устойчиво управление на природните ресурси.</p> <p>2. Мобилизиране на потенциала на селските райони за постигане на балансирано социално и териториално развитие.</p> <p>Оперативни цели:</p> <p>1. Балансирано секторно и структурно развитие на отрасъла;</p> <p>2. Модернизация и технологично обновление на стопанствата и инфраструктурата, съчетани с ускореното въвеждане на иновациите в земеделската практика;</p> <p>3. Постигане на по-висока професионална квалификация и информираност на земеделските производители;</p> <p>4. Превръщане на земеделското производство в привлекателен бизнес, осигуряващ стабилни и справедливи доходи на заетите в него;</p> <p>5. Устойчиво използване и управление на природните</p>

⁸²¹ Стр.18 програмен формат на бюджет на МЗ 2018 г., https://www.mh.government.bg/media/filer_public/2018/01/10/biudzheta_2018_g_v_programen_format_na_ministerstvo_na_zdraveopazvaneto.pdf.

	<p>6.Конкурентоспособен рибарски сектор, осигуряващ устойчиво управление на рибарството и аквакултурите;</p> <p>7.Високо ниво на защита на човешкото здраве и интересите на потребителите по отношение на храните.</p> <p>2. РИБАРСТВО И АКВАКУЛТУРИ</p> <p>Стратегическа цел на политиката е: Устойчиво развитие на сектор „Рибарство”.</p> <p>Оперативни цели:</p> <p>1.Развитие на стопанския и любителски риболов, на производството на аквакултури и на преработвателната промишленост;</p> <p>2.Устойчиво развитие на рибните ресурси;</p> <p>3.Опазване и възстановяване на биологичното разнообразие.</p> <p>3. СЪХРАНЯВАНЕ И УВЕЛИЧАВАНЕ НА ГОРИТЕ И ДИВЕЧА</p> <p><i>Стратегически и оперативни цели:</i></p> <p>1. Правилното планиране на национално, областно и местно ниво на дейностите в горския сектор и горските територии и контролът върху изпълнението на нормативната уредба от високо квалифицирани експерти ще доведат до опазване на горите и дивеча за българското общество.</p> <p>2. Контрол и планиране.</p> <p>3. Изпълнение на международни и национални програми и проекти в областта на горското стопанство и участие в работата на помощните органи на Европейската комисия, подпомагащи дейността ѝ в областта на горското стопанство, както и осигуряване на международното сътрудничество по проблемите на горите.</p> <p>4. Предоставяне на информация, извършване на административни и консултантски услуги на граждани и собственици на гори, на юридически лица и органи на държавната власт по въпроси, свързани с горското стопанство.</p>	<p>2. РИБАРСТВО И АКВАКУЛТУРИ</p> <p>Стратегическа цел на политиката е: Устойчиво развитие на сектор „Рибарство”.</p> <p>Оперативни цели:</p> <p>1.Конкурентоспособен рибарски сектор, осигуряващ устойчиво управление на рибарството и аквакултурите</p> <p>2.Развитие на стопанския и любителски риболов, на производството на аквакултури и на преработвателната промишленост;</p> <p>3.Устойчиво развитие на рибните ресурси;</p> <p>4.Опазване и възстановяване на биологичното разнообразие.</p> <p>3. СЪХРАНЯВАНЕ И УВЕЛИЧАВАНЕ НА ГОРИТЕ И ДИВЕЧА</p> <p><i>Стратегически и оперативни цели:</i></p> <p>1.Правилното планиране на национално, областно и местно ниво на дейностите в горския сектор и горските територии и контролът върху изпълнението на нормативната уредба от високо квалифицирани експерти ще доведат до опазване на горите и дивеча за българското общество;</p> <p>2.Контрол и планиране;</p> <p>3.Изпълнение на международни и национални програми и проекти в областта на горското стопанство и участие в работата на помощните органи на Европейската комисия, подпомагащи дейността ѝ в областта на горското стопанство, както и осигуряване на международното сътрудничество по проблемите на горите;</p> <p>4.Предоставяне на информация, извършване на административни и консултантски услуги на граждани и собственици на гори, на юридически лица и органи на държавната власт по въпроси, свързани с горското стопанство.</p>	<p>ресурси;</p> <p>6. Високо ниво на защита на човешкото здраве и интересите на потребителите по отношение на храните.</p> <p>2. РИБАРСТВО И АКВАКУЛТУРИ</p> <p>Стратегическа цел на политиката е: Устойчиво развитие на сектор „Рибарство”.</p> <p>Оперативни цели:</p> <p>1. Конкурентоспособен рибарски сектор, осигуряващ устойчиво управление на рибарството и аквакултурите;</p> <p>2. Развитие на стопанския и любителски риболов, на производството на аквакултури и на преработвателната промишленост;</p> <p>3. Устойчиво развитие на рибните ресурси;</p> <p>4.Опазване и възстановяване на биологичното разнообразие.</p> <p>3. СЪХРАНЯВАНЕ И УВЕЛИЧАВАНЕ НА ГОРИТЕ И ДИВЕЧА</p> <p><i>Стратегически и оперативни цели:</i></p> <p>1. Правилното планиране на национално, областно и местно ниво на дейностите в горския сектор и горските територии и контролът върху изпълнението на нормативната уредба от високо квалифицирани експерти ще доведат до опазване на горите и дивеча за българското общество.</p> <p>2. Контрол и планиране.</p> <p>3. Изпълнение на международни и национални програми и проекти в областта на горското стопанство и участие в работата на помощните органи на Европейската комисия, подпомагащи дейността ѝ в областта на горското стопанство, както и осигуряване на международното сътрудничество по проблемите на горите.</p> <p>4. Предоставяне на информация, извършване на административни и консултантски услуги на граждани и собственици на гори, на юридически лица и органи на държавната власт по въпроси, свързани с горското стопанство.</p>
<p>МОН</p>	<p>1. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА ВСЕОБХВАТНОТО, ДОСТЪПНО И КАЧЕСТВЕНО ПРЕДУЧИЛИЩНО И УЧИЛИЩНО ОБРАЗОВАНИЕ. УЧЕНЕ ПРЕЗ ЦЕЛИЯ ЖИВОТ</p> <p>Дейността на МОН е насочена към провеждане на интегрирана политика, в която водеща роля имат образованието, възпитанието и личностното развитие на децата и младите хора в България, с отстояване на националните интереси в политиките на ЕС за хармонизиране на българското образование и обучение</p>	<p>2. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА ВСЕОБХВАТНОТО, ДОСТЪПНО И КАЧЕСТВЕНО ПРЕДУЧИЛИЩНО И УЧИЛИЩНО ОБРАЗОВАНИЕ. УЧЕНЕ ПРЕЗ ЦЕЛИЯ ЖИВОТ</p> <p>Стратегическите и оперативните цели на Министерството на образованието и науката са в изпълнението на целите на Стратегията: Европа 2020 и на НП за развитие: България 2020 за намаляване дела на преждевременно напусналите и никога не посещавали училище лица в края на 2020 под 11%. Поставени са цели за:</p>	<p>3. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА ВСЕОБХВАТНОТО, ДОСТЪПНО И КАЧЕСТВЕНО ПРЕДУЧИЛИЩНО И УЧИЛИЩНО ОБРАЗОВАНИЕ. УЧЕНЕ ПРЕЗ ЦЕЛИЯ ЖИВОТ⁸²²</p> <p>Стратегическите и оперативните цели на Министерството на образованието и науката са в изпълнението на целите на Стратегията: Европа 2020 и на НП за развитие: България 2020 за намаляване дела на преждевременно напусналите и никога не посещавали училище лица в края на 2020 под 11%.</p>

⁸²² Стр. 2 и стр. 5 програмен формат на бюджет на МОН 2018 г., http://www.mon.bg/upload/4658/1700_Pril_3_prog_format_budget_MON_2018.pdf

<p>с политиките и практиките на ЕС.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ Повишаване качеството на образованието ➢ Обвързаност на образователните програми с реалните нужди на икономиката; ➢ Осигуряване на равен достъп до образование и отваряне на образователната система; ➢ Създаване на условия и среда за реализиране на практика на Националната стратегията за учене през целия живот”; ➢ Привличане и задържане на младите специалисти в учителската професия; ➢ Повишаване на квалификацията на педагогически специалисти с акцент на млади педагогически специалисти и за работа в мултикултурна среда. <p>2. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА РАВЕН ДОСТЪП ДО КАЧЕСТВЕНО ВИСШЕ ОБРАЗОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ НА НАУЧНИЯ ПОТЕНЦИАЛ</p> <p>Политика в областта на равен достъп до качествено висше образование и развитие на научния потенциал</p> <p>Политиката цели насърчаване на усилията на автономните висши училища за непрекъснато развитие на качеството на предлаганото висше образование, подпомагането им при въвеждането, развитието и усъвършенстването на вътрешните системи за оценяване и поддържане на качеството на обучение и на академичния състав, създаване на условия за усвояване на добрите практики на висшите училища от държавите-членки на ЕС. Осигуряване на условия за достъп до качествено висше образование, целящо успешна реализация през целия живот.</p> <p>Актуализирането на рейтинговата система на висшите училища ще продължи да съдейства за постигането на целите на политиката.</p> <p>Създаването на условия за провеждане на практическо обучение на студентите в реална работна среда също ще допринесе за поддържането и повишаването на качеството на висшето образование, подобряване на взаимовръзката на образованието с бизнеса, целяща бърза и ефективна реализация на завършващите висше образование на пазара на труда.</p> <p>Други мерки, които ще се прилагат за подобряване качеството на висшето образование и обучение в съответствие с потребностите на пазара на труда за изграждане на икономика, основана на знанието, ще бъдат:</p> <ul style="list-style-type: none"> • прилагане на система от критерии за качество с 	<ul style="list-style-type: none"> - постигане на всеобхватно, достъпно и качествено предучилищно и училищно образование; - намаляване дела на децата и учениците, които са отпаднали от училище или не са обхванати в предучилищно и училищно образование; - осигуряване на конкурентноспособна работната сила на максимален брой млади хора с особено внимание към тези деца и ученици, които са в риск от отпадане от училищното образование преди да са завършили основно и/или средно образование или преди да са получили подходяща професионална квалификация. <p>2. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА РАВЕН ДОСТЪП ДО КАЧЕСТВЕНО ВИСШЕ ОБРАЗОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ НА НАУЧНИЯ ПОТЕНЦИАЛ</p> <p>Стратегическа цел:</p> <p>Превръщането на науката в България в основен фактор за развитието на икономика, базирана на знанието и иновационните дейности, изграждане на конкурентноспособна национална научна инфраструктура като елемент от Европейското изследователско пространство, засилване на интеграцията между елементите на „триъгълника на знанието” – образование, научни изследвания и иновации, както и модернизация на научните организации и повишаване статута на учения в обществото.</p> <p>Оперативните цели са:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Повишаване на динамичността, резултатността и ефективността на научноизследователската и развойна дейност в полза на икономиката и обществото; <input type="checkbox"/> Изграждане на устойчива връзка образование-наука-бизнес като основа за развитие на икономика, базирана на знанието; <input type="checkbox"/> Изграждане на благоприятна среда за научна дейност; <input type="checkbox"/> Развитие на информационните и комуникационни технологии. <input type="checkbox"/> В рамките на заложените цели в изпълнение на политиката ще бъдат реализирани следните действия: <input type="checkbox"/> Координация на регионалните, европейските и транс европейските научни и иновационни програми; <input type="checkbox"/> Подобрена връзка между отделните страни на триъгълника на знанието: висше образование – научни изследвания – иновации; <input type="checkbox"/> Развитие и изпълнение на национална пътна карта за научна инфраструктура, обвързана с приоритетите на научната стратегия; 	<p>Поставени са цели за:</p> <ul style="list-style-type: none"> - постигане на всеобхватно, достъпно и качествено предучилищно и училищно образование; - намаляване дела на децата и учениците, които са отпаднали от училище или не са обхванати в предучилищно и училищно образование; - осигуряване на конкурентноспособна работната сила на максимален брой млади хора. <p>2. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА РАВЕН ДОСТЪП ДО КАЧЕСТВЕНО ВИСШЕ ОБРАЗОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ НА НАУЧНИЯ ПОТЕНЦИАЛ⁸²³</p> <p>Стратегическа цел:</p> <p>Подобряване качеството на висшето образование и обучение в съответствие с потребностите на пазара на труда за изграждане на икономика, основана на знанието.</p> <p>Оперативни цели:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Повишаване дела на публичн. финансиране на научноизсл. дейност, което да окаже ускоряващ ефект в/ху частното финансиране 2. Обвързване на институционално финансиране за наука с реалните научни резултати и разработване на система за допълнително институцион. финансиране. 3. Създаване на структура за управление на инструментите за насърчаване на научните изследвания, мониторинг върху научноизследователска дейност в страната. 4. Въвеждане на единни минимални национални критерии за научни степени и академични длъжности по отделните научни области. 5. Разработване и прилагане на периодично атестиране на научните организации и висшите училища. 6. Създаване и развитие на центрове за върхови постижения, центрове за компетентност, регионални научни центрове, в приоритетните направления. 7. Приемане на общи за страната принципи, условия за ползване и отчитане на използването на наличната уникална инфраструктура от национ. и регионално значение, придобита с публ. средства.
---	--	---

⁸²³ Стр. 7 и стр. 9-10 програмен формат на бюджет на МОН 2018 г., http://www.mon.bg/upload/4658/1700_Pri1_3_prog_format_budget_MON_2018.pdf

<p>академична и пазарна ориентираност;</p> <ul style="list-style-type: none"> • усъвършенстване на системата за акредитация; • утвърждаване на гъвкавостта като основен организиращ принцип на университетското образование; • подобряване управлението на университетите, подкрепа за развитието на млади учени и специализанти – докторанти, постдокторанти; • разработване на научноизследователски програми в хоризонтални научни организации и висши училища; • провеждане на специална политика за разширяване на висшето образование; <p>Политиката за насърчаване на научните изследвания е насочена към:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Изграждане на благоприятна среда за развитие на научния потенциал и за провеждане на научни изследвания; • Развитие на научния потенциал чрез създаване на привлекателни условия за научна кариера, професионално израстване и квалификация и специализация на учените. Повишаване на интереса към научноизследователска дейност на ученици и студенти в ниските курсове и задържане на младите и талантили хора в науката. Създаване на условия за усвояване на съвременни знания от младото поколение и подготовка на нова генерация учени, в т.ч. и по заявка и с активната роля на бизнеса, което способства за създаване на нов пазарен профил и на условия за привличането на повече инвестиции. • Изграждане на устойчива връзка образование-наука-бизнес, като основа за развитие на икономика, базирана на знанието. • Изграждането на ефективни партньорства между научните организации и бизнеса ще обогати всички участници в процеса с нови знания и умения и ще създаде висока добавена стойност за икономиката. Балансираното участие на различните партньори както и активната роля на бизнеса в научния процес ще генерира нови знания, ще води до създаването на иновативни продукти и ще реновира състоянието на икономиката. • Изграждането на интегрирано европейско изследователско пространство. • Развитие на съвременни центрове за провеждане на конкурентоспособни научни изследвания и решаване на значими научни задачи, в които ще се концентрират научен състав, финансови ресурси, съвременна научна апаратура и оборудване, необходими за провеждането на значими и интердисциплинарни научни изследвания. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Оценка и анализ на научноизследователската дейност; <input type="checkbox"/> Подкрепа за участие на българските учени в двустранни, европейски и международни програми. <input type="checkbox"/> Привличане, насърчаване и развитие на младите учени, както и привличане на изявени български учени, работили в престижни чуждестранни научни институции. 	<p>8. Разработване на механизъм и програма за активно участие на българските държавни органи и българските представители в органите на ЕС при формирането на европейските политики, стратегии и инструменти, свързани с научноизслед. и развойна дейност (НИРД).</p> <p>9. Синхронизиране на нац. инструменти за финансиране на научни изследвания с оперативните програми и европейските програми и инструменти за финанс. на НИРД</p> <p>10. Разработване и изпълнение на национални научни програми и тематични секторни програми за провеждане на научни изследвания по обществ. предизвикателства в партньорство между Фонд „Научни изследвания“, ресорни министерства и ведомства, публични нац. и местни структури.</p> <p>11. Разработване и приемане на нормативен документ, регламентиращ провеждане на научни изследвания по заявка на държ. или местни органи и определящ управленски решения.</p> <p>12. Създаване специфични механизми за бързо възлагане и провеждане на научни изследвания в отговор на неотложно възникнали потребности и проблеми от национално или регионално значение.</p> <p>13. Разработване и изпълнение на стратегич. програми за научни изследвания в приоритетните области на ИСИС.</p> <p>14. Включване в инициативи за съвместни научни програми за научни изследвания със споделено финансиране със стр.-членки на ЕС, и ЕК и участие в европейски и межд. мрежи за такива изследвания.</p> <p>15. Интернационализация на българската наука и интегрирането и в европейското изследователско пространство;</p> <p>16. Интегриране в глобалната инф. мрежа.</p>
---	--	---

	което ще даде възможност за разширяване участието ни в международни мрежи в приоритетни за страната области.		
МРРБ	<p>1. ПОЛИТИКА ЗА ИНТЕГРИРАНО РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ, ЕФЕКТИВНО И ЕФИКАСНО ИЗП. НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ И ФИНАН. ИНСТРУМЕНТИ ЗА ПОСТИГАНЕ НА РАСТЕЖ И ПОДОБРЯВАНЕ КАЧЕСТВОТО НА ЖИЗНЕНАТА СРЕДА</p> <p>Стратегически цели</p> <ul style="list-style-type: none"> • Създаване на условия за постигане на устойчиво интегрирано развитие на районите и общините в страната чрез прилагане на стратегически подход и усъвършенствани правила за планиране, наблюдение и оценка, партньорство, ефективно и ефикасно управление на ресурсите. • Подпомагане на икономическото и социално развитие на трансграничните региони и намаляване на регионалните различия, посредством подобряване на инфраструктурата в граничните райони, опазване на околната среда, насърчаване на сътрудничество между регионите, устойчиво използване природните и културните ресурси и насърчаване на съвместното трансгранично сътрудничество; • Развитие на транснационално и междурегионално сътрудничество в следните приоритети: иновации, околна среда, достъпност и устойчиво градско развитие. • Ефективно управление и изпълнение на Оперативна програма „Регионално развитие 2007-2013г.“ и Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 г., укрепване на сътрудничеството и комуникацията с партньорите от ЕС, гарантиране на прозрачност в работата и преодоляване на корупционните практики; • Икономическо сближаване в европейски, национален и вътрешнорегионален план чрез развитие на собствения потенциал на районите и опазване на околната среда; • Социално сближаване и намаляване на регионалните диспропорции в социалната сфера чрез създаване на условия за развитие и реализация на човешкия капитал; • Балансирано териториално развитие чрез укрепване на мрежата от градове-центрове, подобряване свързаността в районите и качеството на средата в населените места; • Постигане на устойчиво интегрирано развитие на районите и общините в страната чрез прилагане на 	<p>1. ПОЛИТИКА ЗА ИНТЕГРИРАНО РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ, ЕФЕКТИВНО И ЕФИКАСНО ИЗП. НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ И ФИНАН. ИНСТРУМЕНТИ ЗА ПОСТИГАНЕ НА РАСТЕЖ И ПОДОБРЯВАНЕ КАЧЕСТВОТО НА ЖИЗНЕНАТА СРЕДА</p> <p>Стратегически цели</p> <ul style="list-style-type: none"> □ Създаване на условия за постигане на устойчиво интегрирано развитие на районите и общините в страната чрез прилагане на стратегически подход и усъвършенствани правила за планиране, наблюдение и оценка, партньорство, ефективно и ефикасно управление на ресурсите. □ Подпомагане на икономическото и социално развитие на трансграничните региони и намаляване на регионалните различия, посредством подобряване на инфраструктурата в граничните райони, опазване на околната среда, насърчаване на сътрудничество между регионите, устойчиво използване природните и културните ресурси и насърчаване на съвместното трансгранично сътрудничество; □ Развитие на транснационално и междурегионално сътрудничество в следните приоритети: иновации, околна среда, туризъм, достъпност и устойчиво градско развитие. □ Ефективно управление и изпълнение на Оперативна програма „Регионално развитие 2007-2013 г.“ и Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 г., укрепване на сътрудничеството и комуникацията с партньорите от ЕС, гарантиране на прозрачност в работата и преодоляване на корупционните практики; □ Икономическо сближаване в европейски, национален и вътрешнорегионален план чрез развитие на собствения потенциал на районите и опазване на околната среда; □ Социално сближаване и намаляване на регионалните диспропорции в социалната сфера чрез създаване на условия за развитие и реализация на човешкия капитал; □ Балансирано териториално развитие чрез укрепване на мрежата от градове-центрове, подобряване свързаността в районите и качеството на средата в населените места; □ Осигуряване на по-добри условия на живот в многофамилните жилищни сгради чрез повишаване на качеството на жизнената среда. <p>Оперативни цели</p> <ul style="list-style-type: none"> □ Създаване на стратегическа планова и нормативна база за намаляване на междурегионалните и вътрешнорегионалните 	<p>1. ПОЛИТИКА ЗА ИНТЕГРИРАНО РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ, ЕФЕКТИВНО И ЕФИКАСНО ИЗП. НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ И ФИНАН. ИНСТРУМЕНТИ ЗА ПОСТИГАНЕ НА РАСТЕЖ И ПОДОБРЯВАНЕ КАЧЕСТВОТО НА ЖИЗНЕНАТА СРЕДА⁸²⁸</p> <p>Стратегически цели</p> <ul style="list-style-type: none"> - Създаване на условия за постигане на устойчиво интегрирано развитие на районите и общините в страната; - Ефективно управление и изпълнение на Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 г.; - Икономическо сближаване в европейски, национален и вътрешнорегионален план, чрез развитие на собствения потенциал на районите и опазване на околн. среда; - Социално сближаване и намаляване на регионалните диспропорции в социалната сфера, чрез създаване на условия за развитие и реализация на човешкия капитал; - Балансирано териториално развитие, чрез укрепване на мрежата от градове-центрове, подобряване свързаността в районите и качеството на средата в населените места; - Подпомагане на икономическото и социално развитие на трансгранич. региони и намаляване на регионалните различия; - Развитие на транснационално и междурегионално сътрудничество в следните приоритети: иновации, околна среда, туризъм, достъпност и устойчиво градско развитие; - Обновяване на многофамилни жилищни сгради чрез изпълнение на мерки за енергийна ефективност; - Разработване на нов работещ модел на българската жилищна система, в който да бъде намерено трайно решение на основните ѝ проблеми. <p>Оперативни цели</p> <ul style="list-style-type: none"> - Създаване на стратегическа планова и нормативна база за намаляване на междурегионалн. и вътрешнорегион. различия в нивата на икономическо, соц. и терит. развитие на районите и доближаване до

⁸²⁸ Стр. 6 -8 програмен формат на бюджет на МРРБ, https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82_%D0%9C%D0%A0%D0%A0%D0%91_2018-%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%20%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%82fdd0cb6d6ba103256ea49726abd6b39d.docx

<p>стратегически подход за планиране, наблюдение и оценка, партньорство, ефективно и ефикасно управление на ресурсите;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Подпомагане на икономическото и социално развитие на трансграничните региони, посредством подобряване на инфраструктурата в граничните райони, опазване на околната среда, насърчаване на сътрудничество между регионите, подпомагане на местните публични власти, институции и организации в трансграничните региони с цел намаляване регионалните различия. • Да се осигурят по-добри условия на живот в многофамилните жилищни сгради в градските центрове, чрез повишаване на качеството на жизнената среда. <p>Оперативни цели</p> <ul style="list-style-type: none"> • Създаване на стратегическа планова и нормативна база за намаляване на междурегионалните и вътрешнорегионалните различия в нивата на икономическо, социално и териториално развитие на районите и доближаване до средните нива в ЕС; • Усъвършенстване на административно-териториалното устройство на страната, изпълнение на Стратегията за децентрализация и стимулиране на гражданското участие в местното самоуправление. • Създаване на необходимите условия за изпълнение на проектите на публични власти, институции и организации в трансграничните региони и успешно приключване на настоящия програмен период; • Създаване на подходящи механизми за договаряне на средствата по отделните програми без риск за бюджета и с оглед усвояване в максимална степен на предоставените европейски средства; • Разработване на системите за управление и контрол на програмите за трансгранично сътрудничество за периода 2014-20120 и подобряване на административния капацитет за тяхното управление; • Разработване на опростени административни процедури за изпълнението на проектите с цел ускоряване процеса по усвояване на средства и намаляване на административната тежест за бенефициентите; • Усъвършенстване на съществуващите информационни системи за наблюдение и контрол и въвеждане на електронно кандидатстване и отчитане на проекти. • Въвеждане на допълнителни мерки по гарантиране усвояването и изпълнението на проектите по програмния период 2007-2013 г. и програмен период 2014-2020 г. по оперативните програми; 	<p>различия в нивата на икономическо, социално и териториално развитие на районите и доближаване до средните нива в ЕС;</p> <ul style="list-style-type: none"> □ Усъвършенстване на административно-териториалното устройство на страната, изпълнение на Стратегията за децентрализация и стимулиране на гражданското участие в местното самоуправление; □ Създаване на необходимите условия за изпълнение на проектите на публични власти, институции и организации и успешно приключване на програмен период 2007-2013; □ Създаване на подходящи механизми за договаряне на средствата по програмите за ЕТС 2014-2020 без риск за бюджета и с оглед усвояване в максимална степен на предоставените средства; □ Разработване на системите за управление и контрол на програмите за ЕТС за периода 2014-20120 и подобряване на административния капацитет за тяхното управление; □ Разработване на опростени административни процедури за изпълнението на проектите с цел ускоряване процеса по усвояване на средства и намаляване на административната тежест за бенефициентите; □ Усъвършенстване на съществуващите информационни системи за наблюдение и контрол и въвеждане на електронно отчитане на проекти; □ Повишаване качеството на живот с оглед преодоляване на отрицателните демографски тенденции и използване потенциала на градовете за балансирано развитие на цялата територия на страната; □ Повишаване на качеството на живот, социално включване, и подобряване на екологичната среда, чрез благоустрояване на физическата среда в градовете; □ Намаляване броя на преждевременно отпадналите от училище, чрез инвестиции в образователна инфраструктура в градовете; □ Социално приобщаване, чрез инвестиции в социална, спортна и културна инфраструктура в градовете; □ Повишаване на здравния статус на населението, чрез модернизация на здравната инфраструктура; □ Насърчаване на регионалния туризъм, чрез опазване, популяризиране и развитие на културното и природно наследство; □ Достигане по-високо ниво на енергийната ефективност на многофамилните жилищни сгради и намаляване на разходите за енергия; □ Подобряване на експлоатационните характеристики за удължаване на жизнения цикъл на сградите; □ Осигуряване на условия на жизнена среда в съответствие с критериите за устойчиво развитие. 	<p>средните нива в ЕС;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Създаване на стратегическа планова и нормативна база за намаляване на междурегион. и вътрешнорегион. различия в нивата на икономическо, соц. и територ. развитие на районите и доближаване до средните нива в ЕС; - Повишаване качеството на живот с оглед преодоляване на отрицателните демографски тенденции и използване потенциала на градовете за балансирано развитие на цялата територия на страната; - Повишаване на качеството на живот, социално включване, и подобряване на кологичната среда, чрез благоустрояв. на физическата среда в градовете; - Намаляване броя на преждевременно отпадналите от училище, чрез инвестиции в образователна инфраструктура в градовете; - Социално приобщаване, чрез инвестиции в социална, спортна и културна инфраструктура в градовете; - Повишаване на здравния статус на населението, чрез модернизация на здравната инфраструктура; - Насърчаване на регионалния туризъм, чрез опазване, популяризиране и развитие на културното и природно наследство; - Създаване на подходящи механизми за договаряне на средствата по програмите за Европейско териториално сътрудничество (ЕТС) 2014-2020 без риск за бюджета и с оглед усвояване в максимална степен на предоставените средства; - Разработване и оптимизиране на системите за управление и контрол на програмите за ЕТС за периода 2014-2020 и подобряване на адм. капацитет за тяхното управление; - Разработване на опростени административни процедури за изпълнението на проектите с цел ускоряване процеса по усвояване на средства и намаляване на адм. тежест за бенефициентите; - Усъвършенстване на съществуващите информац. системи за наблюдение и контрол и въвеждане на електронно отчитане на проекти; - Осигуряване на повишени експлоатационни качества на жилищата и комфорт на обитаване, повишаване на енергийната ефективност на жилищните сгради, икономия на потребление на енергия в обновените жилищни сгради; - Разработване на Национална жилищна стратегия.
---	---	---

<ul style="list-style-type: none"> • Повишаване качеството на живот с оглед преодоляване на отрицателните демографски тенденции и използване потенциала на градовете за балансирано развитие на цялата територия на страната; • Повишаване на качеството на живот, социално включване, и подобряване на екологичната среда, чрез благоустрояване на физическата среда в градовете; • Намаляване броя на преждевременно отпадналите от училище, чрез инвестиции в образователна инфраструктура в градовете; • Социално приобщаване, чрез инвестиции в социална, спортна и културна инфраструктура в градовете; • Повишаване на здравния статус на населението, чрез модернизация на здравната инфраструктура; • Насърчаване на регионалния туризъм, чрез опазване, популяризиране и развитие на културното и природно наследство; • Удължаване на физическия и социалния живот на жилищните сгради при повишени експлоатационни качества и комфорт на обитаване; • Повишаване на енергийната ефективност на сградите и пазарната им стойност; Гарантиране на безопасността на сградите и сигурността на владението; <p>2. ПОЛИТИКА ЗА ПОДДЪРЖАНЕ, МОДЕРНИЗАЦИЯ И ИЗГРАЖ. НА ТЕХНИЧЕСКАТА ИНФРАСТРУКТУРА, СВЪРЗ. С ПОДОБРЯВАНЕ НА ТРАНСПОРТНА ДОСТЪПНОСТ И ИНТЕГР. УПРАВЛЕНИЕ НА ВОДНИТЕ РЕСУРСИ И ГЕОЗАЩИТА⁸²⁴</p> <p>Стратегическите цели за периода 2016 - 2018 г. са възлагане на строителство и проектиране на автомагистрала „Струма“ Лот 3 и при освобождаване на финансов ресурс възлагане на проектиране и строителство на етап I на автомагистрала „Хемус“, в участъка от Ябланица до път II – 35 – 36 км.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✚ Осигуряване съпоставимо с европейската практика високо ниво на транспортна достъпност на територията на Република България; ✚ Качествено транспортно обслужване по местни пътища; ✚ Подобряване на качеството на жизнената среда; 	<p>потенциала на градовете за балансирано развитие на цялата територия на страната;</p> <p>3. ПОЛИТИКА ЗА ПОДДЪРЖАНЕ, МОДЕРНИЗАЦИЯ И ИЗГРАЖ. НА ТЕХН.ИНФРАСТРУКТУРА, СВЪРЗ. С ПОДОБРЯВАНЕ НА ТРАНСПОРТНА ДОСТЪПНОСТ И ИНТЕГР. УПРАВЛЕНИЕ НА ВОДНИТЕ РЕСУРСИ И ГЕОЗАЩИТА⁸²⁶</p> <p><i>Стратегически и оперативни цели</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✚ Въвеждане на по-справедлив модел за таксуване за ползване на републиканската пътна мрежа – чрез въвеждане на смесена система: електронна винетка за леки автомобили и тол такса за изминато разстояние за тежкотоварните автомобили; ✚ Изграждане на модерна и безопасна пътна инфраструктура. Завършване на магистралния пръстен на страната; ✚ Подобряване на свързаността и достъпността до TEN-T мрежата за товари и пътници чрез мерки, финансирани от фондовете на ЕС. ✚ Подобряване безопасността на общинските пътища и осигуряване на условия за модерна общинска пътна мрежа. ✚ Създаване на благоприятни условия за устойчиво и балансирано икономическо развитие, изграждане, ползване и опазване на хармонична и достъпна среда за живеене, труд и отдих, при гарантирано опазване на околната среда и на недвижимото културно наследство. ✚ Укрепване на местното самоуправление. ✚ Повишаване качеството на предоставяните водоснабдителни и канализационни услуги. ✚ Превенция и ограничаване на свлачищните процеси, на абразионните процеси по Черноморското крайбрежие и на ерозионните процеси по Дунавското крайбрежие. 	<p>2. ПОЛИТИКА ЗА ПОДДЪРЖАНЕ, МОДЕРНИЗАЦИЯ И ИЗГРАЖ. НА ТЕХН.ИНФРАСТРУКТУРА, СВЪРЗ. С ПОДОБРЯВАНЕ НА ТРАНСПОРТНА ДОСТЪПНОСТ И ИНТЕГР. УПРАВЛЕНИЕ НА ВОДНИТЕ РЕСУРСИ И ГЕОЗАЩИТА⁸²⁹</p> <p><i>Стратегически и оперативни цели</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✚ Въвеждане на по-справедлив модел за таксуване за ползване на републиканската пътна мрежа – чрез въвеждане на смесена система: електронна винетка за леки автомобили и тол такса за изминато разстояние за тежкотоварните автомобили; ✚ Изграждане на модерна и безопасна пътна инфраструктура. Завършване на магистралния пръстен на страната; ✚ Подобряване на свързаността и достъпността до TEN-T мрежата за товари и пътници чрез мерки, финансирани от фондовете на ЕС. ✚ Подобряване безопасността на общинските пътища и осигуряване на условия за модерна общинска пътна мрежа. ✚ Създаване на благоприятни условия за устойчиво и балансирано икономическо развитие, изграждане, ползване и опазване на хармонична и достъпна среда за живеене, труд и отдих, при гарантирано опазване на околната среда и на недвижимото културно наследство. ✚ Укрепване на местното самоуправление. ✚ Повишаване качеството на предоставяните водоснабдителни и канализационни услуги. ✚ Превенция и ограничаване на свлачищните процеси, на абразионните процеси по Черноморското крайбрежие и на ерозионните процеси по Дунавското крайбрежие.
---	--	--

⁸²⁴ Стр. 10-12 програмен формат на бюджет на МРРБ, https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82_%D0%9C%D0%A0%D0%A0%D0%91_2018-%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%20%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%82fdd0cb6d6ba103256ea49726abd6b39d.docx

⁸²⁶ Стр. 10-12 програмен формат на бюджет на МРРБ, https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82_%D0%9C%D0%A0%D0%A0%D0%91_2018-%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%20%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%82fdd0cb6d6ba103256ea49726abd6b39d.docx

⁸²⁹ Стр. 10-12 програмен формат на бюджет на МРРБ, https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82_%D0%9C%D0%A0%D0%A0%D0%91_2018-%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%20%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%82fdd0cb6d6ba103256ea49726abd6b39d.docx

<ul style="list-style-type: none"> ✚ Предотвратяване появата и разрастването на свлачищни процеси, на ерозията и абразията на водата и възстановяване на нанесените щети на населените места и техническата инфраструктура. ✚ Гарантиране на устойчиво развитие на територията на Република България като национално богатство, създаване на благоприятни условия за устойчиво и балансирано икономическо развитие, изграждане, ползване и опазване на хармонична и достъпна среда за живеене, труд и отдих, опазване на околната среда и културно-историческото наследство. ✚ Изграждане на пътна инфраструктура, подобряваща транспортната свързаност и достъпност на регионите ✚ Строителство на Лот 3 на АМ „Струма” за изпълнение през новия програмен период 2014-2020, като бенефициент на ОП „Транспорт и транспортна инфраструктура” (ОПТТИ); ✚ Подготовка на АМ „Хемус” за изпълнение на строителството или части от нея през новия програмен период 2014-2020, като бенефициент на ОП „Транспорт и транспортна инфраструктура”; ✚ Осигуряване на пълна проектна готовност и финансиране за АМ „Черно море”, като активно ще се търсят предимствата на приоритетните оси на ОПТТИ, структурните и финансови инструменти предоставяни от ЕС, МФИ и/или институционални/стратегически инвеститори при спазване на многопериодните бюджетни ограничения и процедури, интересите на общността относно подготовката на строителството; ✚ Осигуряване на необходимите финансови ресурси и средства за обезпечаване на текущите разходи на компанията по изпълнението на установените съгласно Закона за пътищата дейностите свързани с подготовката, възлагането и изпълнението на инфраструктурните проекти; ✚ Поддържане, модернизация и изграждане на ВиК инфраструктура; ✚ Подобряване качеството на ВиК услугите, и осигуряване на съответствие с изискванията на европейското законодателство в тази област; ВиК отрасълът да е екологосъобразен, финансово и технически устойчив <p>Оперативни цели</p> <ul style="list-style-type: none"> ✚ Разработване на анализ на възможностите за въвеждане на интелигентни системи за събиране на такси за ползване на републиканската пътна мрежа на база „изминато разстояние“; ✚ Поддържане и развитие на републиканската пътна инфраструктура в съответствие със съвременните изисквания на автомобилния транспорт при условията 		
--	--	--

<p>на:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✚ Изграждане на националната мрежа от магистрали и скоростни пътища, свързането ѝ с европейските транспортни коридори; ✚ Модернизация и обновяване на републиканската пътна мрежа; ✚ Нормативна и приложна дейност в областта на пътната инфраструктура; ✚ Осигуряване на надеждна защита за населението от вредното въздействие на водите в населените места и развитие и модернизация на комуникационно-транспортната система на общините; ✚ Ограничаване на свлачищата, ерозионните процеси по Дунавското крайбрежие и абразионните процеси по Черноморското крайбрежие с оглед предотвратяване на аварии и щети; ✚ Устройство на територията на национално ниво, обвързано с общото устойчиво социално-икономическо развитие, националните стратегически документи и програми; ✚ Създаване на устройствена основа за изграждането на обекти с национално значение, за обекти с обхват и значение повече от една област и обекти на транспортната техническа инфраструктура; ✚ Усъвършенстване на нормативната уредба в сферата на устройството на територията и изграждането и поддръжане на техническата инфраструктура и геозащитата; ✚ Съответствие с европейските директиви; ✚ Повишаване ефективността на В и К дружествата; ✚ Повишаване участието на местната власт и държавата в процеса на управление и контрол върху предоставяне на В и К услугите. <p>3. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА ПОДОБРЯВАНЕ НА ИНВЕСТИЦ.ПРОЦЕС ЧРЕЗ УСЪВЪРШ. НА ИНФОРМ. СИСТЕМИ НА КАДАСТЪРА И ИМОТНИЯ РЕГИСТЪР, ПОДОБРЯВАНЕ КАЧЕСТВОТО НА ПРЕВАНТИВНИЯ И ТЕКУЩ КОНТРОЛ В СТРОИТЕЛСТВОТО И НА СТРОИТЕЛНИТЕ ПРОДУКТИ⁸²⁵</p> <p><i>Стратегическа и оперативни цели</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✚ Целта на политиката по регулиране и контрол върху проектирането и строителството е да се осигури 	<p>3. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА ПОДОБРЯВАНЕ НА ИНВЕСТИЦ.ПРОЦЕС ЧРЕЗ УСЪВЪРШ. НА ИНФОРМ. СИСТЕМИ НА КАДАСТЪРА И ИМОТНИЯ РЕГИСТЪР, ПОДОБРЯВАНЕ КАЧЕСТВОТО НА ПРЕВАНТИВНИЯ И ТЕКУЩ КОНТРОЛ В СТРОИТЕЛСТВОТО И НА СТРОИТЕЛНИТЕ ПРОДУКТИ⁸²⁷</p> <p><i>Стратегическа и оперативни цели</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Осигуряване съпоставимост с европейската практика високо ниво на транспортна достъпност на територията на Република България; <input type="checkbox"/> Качествено транспортно обслужване по местни пътища; <input type="checkbox"/> Подобряване на качеството на жизнената среда; <input type="checkbox"/> Превенция и ограничаване на свлачищни процеси на територията на страната и на ерозионните и абразионни процеси по Дунавското и Черноморското крайбрежие; 	<p>3. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА ПОДОБРЯВАНЕ НА ИНВЕСТИЦ.ПРОЦЕС ЧРЕЗ УСЪВЪРШ. НА ИНФОРМ. СИСТЕМИ НА КАДАСТЪРА И ИМОТНИЯ РЕГИСТЪР, ПОДОБРЯВАНЕ КАЧЕСТВОТО НА ПРЕВАНТИВНИЯ И ТЕКУЩ КОНТРОЛ В СТРОИТЕЛСТВОТО И НА СТРОИТЕЛНИТЕ ПРОДУКТИ⁸³⁰</p> <p><i>Стратегическа и оперативни цели</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✚ Осигуряване изпълнението на строежи, гарантиращи безопасни и здравословни условия в икономически обоснован експлоатационен срок. ДНСК контролира всички строежи на територията на Република България, действията на общинск. администрация и действията на участниците в строителния процес.
--	---	--

⁸²⁵ Стр. 15-16 програмен формат на бюджет на МРРБ, https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82_%D0%9C%D0%A0%D0%A0%D0%91_2018-%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%20%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%82fd0cb6d6ba103256ea49726abd6b39d.docx

⁸²⁷ Стр. 15-16 програмен формат на бюджет на МРРБ, https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82_%D0%9C%D0%A0%D0%A0%D0%91_2018-%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%20%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%82fd0cb6d6ba103256ea49726abd6b39d.docx

⁸³⁰ Стр. 15-16 програмен формат на бюджет на МРРБ, https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82_%D0%9C%D0%A0%D0%A0%D0%91_2018-%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%20%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%82fd0cb6d6ba103256ea49726abd6b39d.docx

<p>изпълнение на строежи, гарантиращи безопасни и здравословни условия в икономически обоснован експлоатационен срок. Дирекцията за национален строителен контрол контролира всички строежи на територията на Република България, действията на общинската администрация и действията на участниците в строителния процес. Дирекция за национален строителен контрол упражнява контрол по спазването на Закона за устройство на територията (ЗУТ) и на нормативните актове по прилагането му при проектирането и строителството, в т.ч. влягането на качествени строителни материали и изделия с оглед осигуряване на сигурността, безопасността, достъпността и другите нормативни изисквания към строежите. Извън обхвата на контролната дейност на ДНСК са специалните строежи, свързани с отбраната и сигурността на страната, които се контролират съответно от министъра на отбраната и министъра на вътрешните работи;</p> <p>✚ Агенцията по геодезия, картография и кадастър е увеличаване покритието на Р. България с кадастрална карта и кадастрални регистри, включително поддържане, актуализиране и съхраняването им, както и развитие на геодезическата и картографската информация с цел задоволяване на държавните потребности и обслужване на потребителите с нея. Реализирането на стратегическата цел ще бъде в съответствие с утвърдените бюджети на Министерство на регионалното развитие и благоустройството;</p> <p>✚ Гарантиране на устойчиво строителство на територията на Република България чрез създаване на нормативни условия за проектиране, изпълнение и поддържане на безопасни, енергоефективни и достъпни строежи (сгради и строителни съоръжения) и въвеждане и прилагане на европейските регламенти, директиви и стандарти в областта на строителството;</p> <p>✚ Осигуряване на система за оправомощаване и ефективен контрол върху дейността на лицата, извършващи оценяване на строителните продукти;</p> <p>✚ Осигуряване на актуална информация за националните изисквания към строителните продукти в зависимост от предвидената им употреба.</p> <p>✚ Създаване и управление на техническата нормативна уредба за проектиране, изпълнение и поддържане на строежите, хармонизирана с европейското техническо законодателство, в т.ч. с европейските регламенти, директиви и стандарти, свързани с удовлетворяването на основните изисквания към строежите по чл. 169 от Закона за устройство на територията: носимоспособност, пожарна безопасност, хигиена,</p>	<p>□ Гарантиране на устойчиво развитие на територията на Република България като национално богатство, създаване на благоприятни условия за устойчиво и балансирано икономическо развитие, изграждане, ползване и опазване на хармонична и достъпна среда за живеене, труд и отгид, опазване на околната среда и културно-историческото наследство.</p> <p>□ Изграждане на пътна инфраструктура, подобряваща транспортната свързаност и достъпността на регионите;</p> <p>□ Подобряване качеството на ВиК услугите, които да отговарят на добрите европейски практики при социално поносими цени;</p> <p>□ ВиК отрасълът да е екологосъобразен, финансово и технически устойчив</p> <p>□ Създаване на условия за влягане в строежите на строителни продукти, осигуряващи изпълнението на основните изисквания към строежите, чрез управление на националната система за оценяване на строит. продукти и определяне на национални изисквания за тяхната употреба.</p>	<p>✚ Контрол по спазването на Закона за устройство на територията (ЗУТ) и на нормативните актове по прилагането му при проектирането и строителството.</p> <p>✚ Увеличаване покритието на Република България с кадастрална карта и кадастрални регистри, включително поддържане, актуализиране и съхраняването им, развитие на геодезическата и картографската информация;</p> <p>✚ Развитие на информационните системи на кадастърта и геодезията;</p> <p>✚ Преобразуване на картата на възстановената собственост в кадастрална карта и регистри;</p> <p>✚ Подобряване качеството на кадастралната карта и кадастралните регистри;</p> <p>✚ Подобряване на обслужването;</p> <p>✚ Гарантиране на устойчиво строителство на територията на Република България чрез създаване на нормативни условия за проектиране, изпълнение и поддържане на безопасни, енергоефективни и достъпни строежи (сгради и строителни съоръжения) и въвеждане и прилагане на европейските регламенти, директиви и стандарти в областта на строителството;</p> <p>✚ Осигуряване на система за оправомощаване и ефективен контрол върху дейността на лицата, извършващи оценяване на строителн.продукти;</p> <p>✚ Осигуряване на актуална информация за нац. изисквания към строителните продукти в зависимост от предвидената им употреба.</p> <p>✚ Създаване и управление на техническата нормативна уредба за проектиране, изпълнение и поддържане на строежите, хармонизирана с европейското техническо законодателство;</p> <p>✚ Създаване на условия за влягане в строежите на строителни продукти, осигуряващи изпълнението на основните изисквания към строежите, чрез управление на националната система за оценяване на строит. продукти и определяне на национални изисквания за тяхната употреба.</p>
---	--	---

	<p>здраве и околната среда, достъпност и безопасна експлоатация, защита от шум, икономия на енергия и топлосъхранение, устойчиво използване на природните ресурси, в рамките на икономически обоснован експлоатационен срок.</p> <p>Създаване на условия за влягане в строежите на строителни продукти, осигуряващи изпълнението на основните изисквания към строежите, чрез управление на националната система за оценяване на строителните продукти и определяне на национални изисквания за тяхната употреба.</p>		
МТСП	<p>1. Политика в областта на заетостта Стратегическа и оперативни цели</p> <p>За повишаване на заетостта и ограничаване на безработицата през периода 2016 - 2018 г. стратегическата цел на политиката по насърчаване на заетостта е повишаване на заетостта и подобряване на инвестирането в човешкия капитал чрез осигуряване на по-висока и устойчива заетост и интегриране на пазара на труда на безработните и неактивните лица в трудоспособна възраст и обучение на безработните лица съобразно потребностите на пазара на труда.</p> <p>Достигането на поставените цели ще се осъществява чрез изпълнение на комплексни действия в програма „Осигуряване на заетост и повишаване на качеството на работната сила на безработните и заетите лица”. В рамките на тази програма се реализират проекти, програми за заетост и обучение и мерки по Закона за насърчаване на заетостта, които се финансират не само от държавния бюджет, но и със средства от ЕСФ и други източници.</p> <p>2. Политика в областта на трудовите отношения Стратегическа цел на политиката в областта на трудовите отношения на МТСП е повишаване на качеството и сигурността на труда.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Развитие на законодателството в съответствие с принципите за по-доброто регулиране. 2. Подобряване на условията на труд в предприятията и на мотивацията и производителността на работната сила за достоен труд. 3. Повишаване на ефективността и ефикасността на контрола по спазване на трудовото законодателство. 4. Усъвършенстване и развитие на социалния диалог и съдействие за уреждане на колективни трудови спорове. 	<p>1. Политика в областта на заетостта Стратегическа и оперативни цели</p> <p>За повишаване на заетостта и ограничаване на безработицата през периода 2017 - 2019 г. стратегическата цел на политиката по заетостта е осигуряване на повече и по-квалифицирана работна сила и интегриране на пазара на труда на безработните и неактивните лица в трудоспособна възраст за по-пълно удовлетворяване на потребностите на пазара на труда.</p> <p>Достигането на поставените цели ще се осъществява чрез изпълнение на комплексни действия в програма „Осигуряване на заетост и повишаване на качеството на работната сила на безработните и заетите лица”. В рамките на тази програма се реализират проекти, програми за заетост и обучение и мерки по Закона за насърчаване на заетостта, които се финансират не само от държавния бюджет, но и със средства от Европейския социален фонд и други източници.</p> <p>2. Политика в областта на трудовите отношения Стратегическа цел: Повишаване на качеството и сигурността на труда и защита на правата на българите зад граница в областта на социалната сигурност.</p> <p>Оперативни цели:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Развитие на законодателството в съответствие с принципите за по-доброто регулиране. 2. Подобряване на условията на труд в предприятията и на мотивацията и производителността на работната сила. 3. Повишаване на ефективността и ефикасността на контрола по спазване на трудовото законодателство. 4. Гарантиране на социалноосигурителните права на гражданите 5. Усъвършенстване и развитие на социалния диалог и съдействие за уреждане на колективни трудови спорове. 	<p>1. Политика в областта на заетостта⁸³³ Стратегическа и оперативни цели</p> <p>За повишаване на заетостта и ограничаване на безработицата през периода 2018 - 2020 г. стратегическата цел на политиката по заетостта е осигуряване на повече и по-квалифицирана работна сила и интегриране на пазара на труда на безработните и неактивните лица в трудоспособна възраст за по-пълно удовлетворяване на потребностите на пазара на труда.</p> <p>Достигането на поставените цели ще се осъществява чрез изпълнение на комплексни действия в програма „Осигуряване на заетост и повишаване на качеството на работната сила на безработните и заетите лица”. В рамките на тази програма се реализират проекти, програми за заетост и обучение и мерки по Закона за насърчаване на заетостта, които се финансират не само от държавния бюджет, но и със средства от Европейския социален фонд и други източници.</p> <p>2. Политика в областта на трудовите отношения⁸³⁴ Стратегическа цел: Повишаване на качеството и сигурността на труда и защита на правата на българите зад граница в областта на социалната сигурност.</p> <p>Оперативни цели:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Защита на трудовите и социални права на работниците и служителите и развитие на законодателството в съответствие с принципите за по-доброто регулиране. 2. Подобряване на условията на труд в предприятията и на мотивацията и производителността на работната сила. 3. Повишаване на ефективността и ефикасността на контрола по спазване на трудовото законодателство. 4. Гарантиране на социално-осигурителните права на гражданите и защита на правата на българите зад

⁸³³ Стр.11 и стр. 13 от програмна бюджет МТСП, <https://www.mlsp.government.bg/index.php?section=CONTENT&I=385&lang=>, [https://www.mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/dokumenti/programen%20biudjet%20i%20otcheti/2018\(1\).zip](https://www.mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/dokumenti/programen%20biudjet%20i%20otcheti/2018(1).zip)

⁸³⁴ Стр.15 от програмна бюджет МТСП, <https://www.mlsp.government.bg/index.php?section=CONTENT&I=385&lang=>, [https://www.mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/dokumenti/programen%20biudjet%20i%20otcheti/2018\(1\).zip](https://www.mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/dokumenti/programen%20biudjet%20i%20otcheti/2018(1).zip)

<p>3. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА СОЦИАЛНАТА ЗАКРИЛА И РАВНИТЕ ВЪЗМОЖНОСТИ Стратегическа цел: Гарантиране на социалната защита на уязвимите групи от населението, осигуряване на равен достъп до ресурсите на обществото и равноправно участие в създаването и тяхното потребление за всички групи в неравностойно положение, независимо от пол, възраст, увреждане, етническа принадлежност, вяра, сексуална ориентация и др. Оперативни цели: 1. Социална интеграция на уязвимите групи от населението и подобряване на целенасочеността на социалните помощи; 2. Подобряване качеството на предоставяне на социалните услуги в общността и развитие на нови алтернативни социални услуги; 3. Постигане на равни възможности за всички при участието им в общественния живот. 4. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА ХОРАТА С УВРЕЖДАНЯ Стратегическа цел „Интегриране на хората с увреждания във всички области на общественния живот”. Оперативна цел: „Създаване на условия и гаранции за равнопоставеност и пълноценно участие на хората с увреждания във всички области на общественния живот, както и упражняване на техните права чрез осигуряване на социално-икономическа защита на тях и техните семейства и интегриране в обща и/или специализирана работна среда”. 5. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА СОЦИАЛНОТО ВКЛЮЧВАНЕ Стратегическата цел на политиката е прилагане на комплексни политики за превенция на бедността и насърчаване на социалното включване. 1. Замяна на институционалната грижа за деца с грижа в семейна или близка до семейната среда в общността, която не се ограничава само до извеждане на децата от институциите, а е насочена и към предотвратяване настаняванията на деца в институциите и създаване на нови възможности за децата и семействата да получат подкрепа в общността. 2. Осигуряване на целенасочена материална подкрепа на семействата с деца. 6. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА ЖИЗНЕНОТО РАВНИЩЕ, ДОХОДИТЕ И ДЕМОГРАФСКОТО РАЗВИТИЕ Стратегическата цел: Провеждане на прозрачна политика в областта на доходите от труд и жизнения</p>	<p>3. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА СОЦИАЛНАТА ЗАКРИЛА И РАВНИТЕ ВЪЗМОЖНОСТИ Стратегическа цел: Гарантиране на социалната защита на уязвимите групи от населението, създаване на условия за пълноценно социално включване, осигуряване на равен достъп до ресурсите на обществото и равноправно участие в създаването и тяхното потребление за всички групи в неравностойно положение, независимо от пол, възраст, увреждане, етническа принадлежност, вяра, сексуална ориентация и др. Оперативни цели: 1. Социална интеграция на уязвимите групи от населението и подобряване на целенасочеността на социалните помощи; 2. Подобряване качеството на предоставяне на социалните услуги в общността и развитие на нови алтернативни социални услуги; 3. Постигане на равни възможности за всички при участието им в общественния живот. 4. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА ХОРАТА С УВРЕЖДАНЯ Стратегическа цел „Интегриране на хората с увреждания във всички области на общественния живот”. Оперативна цел: „Създаване на условия и гаранции за равнопоставеност и пълноценно участие на хората с увреждания във всички области на общественния живот, както и упражняване на техните права чрез осигуряване на социално-икономическа защита на тях и техните семейства и интегриране в обща и/или специализирана работна среда”. 5. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА СОЦИАЛНОТО ВКЛЮЧВАНЕ Стратегическата цел на политиката е прилагане на комплексни политики за превенция на бедността и насърчаване на социалното включване чрез осигуряване на устойчиви, качествени и достъпни социални услуги и осигуряване на материална подкрепа за лица и семейства, к.полагат грижи за деца. Оперативни цели: 1. Замяна на институционалната грижа за деца с грижа в семейна или близка до семейната среда в общността. 2. Осигуряване на целенасочена материална подкрепа на семействата с деца. 6. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА ЖИЗНЕНОТО РАВНИЩЕ, ДОХОДИТЕ И ДЕМОГРАФСКОТО РАЗВИТИЕ</p>	<p>граница в областта на социалната сигурност 5. Усъвършенстване и развитие на социалния диалог и действие за уреждане на колективни трудови спорове. 3. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА СОЦИАЛНАТА ЗАКРИЛА И РАВНИТЕ ВЪЗМОЖНОСТИ⁸³⁵ Стратегическа цел: Гарантиране на социалната защита на уязвимите групи от населението, създаване на условия за пълноценно социално включване, осигуряване на равен достъп до ресурсите на обществото и равноправно участие в създаването и тяхното потребление за всички групи в неравностойно положение, независимо от пол, възраст, увреждане, етническа принадлежност, вяра, сексуална ориентация и др. Оперативни цели: 1. Социална интеграция на уязвимите групи от населението и подобряване на целенасочеността на социалните помощи; 2. Подобряване качеството на предоставяне на социалните услуги в общността и развитие на нови алтернативни социални услуги; 3. Постигане на равни възможности за всички при участието им в общественния живот. 4. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА ХОРАТА С УВРЕЖДАНЯ⁸³⁶ Стратегическа цел „Интегриране на хората с увреждания във всички области на общественния живот”. Оперативна цел: „Създаване на условия и гаранции за равнопоставеност и пълноценно участие на хората с увреждания във всички области на общественния живот, както и упражняване на техните права чрез осигуряване на социално-икономическа защита на тях и техните семейства и интегриране в обща и/или специализирана работна среда”. 5. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА СОЦИАЛНОТО ВКЛЮЧВАНЕ⁸³⁷ Стратегическата цел на политиката е прилагане на комплексни политики за превенция на бедността и насърчаване на социалното включване чрез осигуряване на устойчиви, качествени и достъпни социални услуги и осигуряване на материална подкрепа за лица и семейства, к. полагат грижи за деца. Оперативни цели: 1. Замяна на институционалната грижа за деца с грижа в семейна или близка до семейната среда в общността. 2. Осигуряване на целенасочена материална подкрепа на</p>
--	---	---

⁸³⁵ Стр. 18 от програмен бюджет МТСП, <https://www.mlsp.government.bg/index.php?section=CONTENT&I=385&lang=,> [https://www.mlp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/dokumenti/programen%20biudjet%20i%20otcheti/2018\(1\).zip](https://www.mlp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/dokumenti/programen%20biudjet%20i%20otcheti/2018(1).zip)

⁸³⁶ Стр. 22-23 от програмен бюджет МТСП, <https://www.mlsp.government.bg/index.php?section=CONTENT&I=385&lang=,> [https://www.mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/dokumenti/programen%20biudjet%20i%20otcheti/2018\(1\).zip](https://www.mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/dokumenti/programen%20biudjet%20i%20otcheti/2018(1).zip)

⁸³⁷ Стр. 24-25 от програмен бюджет МТСП, <https://www.mlsp.government.bg/index.php?section=CONTENT&I=385&lang=,> [https://www.mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/dokumenti/programen%20biudjet%20i%20otcheti/2018\(1\).zip](https://www.mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/dokumenti/programen%20biudjet%20i%20otcheti/2018(1).zip)

<p>стандарт, изградена на база на обективни принципи и механизми, защита на доходите и жизнения стандарт на нископлатените работници и на „работещите бедни“, развитие и разширяващо прилагане на политиката по социална икономика чрез нейното нормативно уреждане</p> <p>В областта на демографското развитие на населението- забавяне на темповете на намаляване на броя на населението с тенденция за стабилизирането му в дългосрочен план и осигуряване на високо качество на човешк. капитал, включващ хората с тяхното здравословно състояние, образование, квалификация, способности и умения.</p> <p>Оперативни цели:</p> <p>1. Повишаване на минималната работна заплата с цел постигане номинален ръст на доходите на най-нискодоходните групи на пазара на труда и формиране на модел за въвеждане на гъвкаво минимално почасово заплащане (в особени случаи)</p> <p>2. Създаване и укрепване на благоприятна среда за осъществяване на социално отговорни (КСО) практики.</p> <p>3. Координиране на действията на администрацията по изпълнение на хоризонталната политика за балансирано демографско развитие на населението.</p> <p>7. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА СВОБОДНОТО ДВИЖЕНИЕ, МИГРАЦИЯТА И ИНТЕГРАЦИЯТА⁸³¹</p> <p>Стратегическа цел № 1: Подпомагане на българските граждани – като граждани на ЕС, да упражняват правото си на свободно движение в Съюза и Европейското икономическо пространство (ЕИП) и осигуряване на свободно движение на гражданите на ЕС и ЕИП в България.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Оперативна цел № 1.1: Ефективно участие в процеса на формиране и осъществяване на политиката на ЕС в областта на свободното движение на работници; • Оперативна цел № 1.2: Гарантирана възможност на всички български граждани да упражняват правото си на достъп до трудовите пазари на държавите-членки на ЕС и ЕИП при пребиваване на тяхна територия, както и осигуряване на възможността за свободно движение на гражданите на ЕС и ЕИП при пребиваването им в България. <p>Стратегическа цел № 2: Ефективно управление на миграционния процес и интеграция на граждани на трети държави (имигранти) в съответствие с общата</p>	<p>Стратегическа цел: Провеждане на прозрачна политика, изградена на база на обективни принципи и механизми, защита на доходите и жизнения стандарт на нископлатените работници и на „работещите бедни“, развитие и разширяващо прилагане на политиката по социална икономика чрез нейното нормативно уреждане.</p> <p>В областта на демограф. развитие на населението - забавяне темповете на намаляване броя население с тенденция за стабилизирането му в дългосрочен план и осигуряване на високо качество на човешк. капитал, включващ хората с тяхното здравословно състояние, образование, квалификация, способности и умения.</p> <p>Оперативни цели:</p> <p>1. Постигане номинален ръст на доходите на най-нискодоходните групи на пазара на труда, приемане на прозрачен механизъм за определяне на минималната работна заплата и на минималните социалноосигурителни вноски с оглед на тяхното въздействие върху бедността сред работещите, разкриването на работни места и конкурентоспособността.</p> <p>2. Създаване и укрепване на благоприятна среда за осъществяване на социалноотговорни (КСО) практики.</p> <p>3. Координиране на действията на администрацията по изпълнение на хоризонталната политика за балансирано демографско развитие на населението.</p> <p>7. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА СВОБОДНОТО ДВИЖЕНИЕ, МИГРАЦИЯТА И ИНТЕГРАЦИЯТА⁸³²</p> <p>Стратегическа цел: Провеждане на политиката по свободно движение на работници, управление на външната трудова миграция и интеграцията на имигранти, съобразена с политиката на ЕС и потребностите на българския трудов пазар.</p> <p>Оперативни цели:</p> <p>1.1: Участие в процесите на вземане на решение в ЕС и защита на националния интерес в областта на свободното движение на хора, миграцията и интеграцията, както и координация и изпълнение на политиката в тази област през 2016 г.;</p> <p>1.2:: Оказване на съдействие на българските граждани, упражняващи правото си на свободно движение в ЕС/ЕИП, за ползване на техните социално-трудова права- чрез Служби по трудови и социални въпроси на МТСП към съответните задгранични дипломатически представителства.</p> <p>1.3: Привеждане на законодателството на Република България в съответствие с достиженията на правото на ЕС в областта на</p>	<p>семействата с деца.</p> <p>6. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА ЖИЗНЕНОТО РАВНИЩЕ, ДОХОДИТЕ И ДЕМОГРАФ. РАЗВИТИЕ⁸³⁸</p> <p>Стратегическа цел: Провеждане на прозрачна политика, изградена на база на обективни принципи и механизми, защита на доходите и жизнения стандарт на нископлатените работници и на „работещите бедни“, развитие и разширяващо прилагане на политиката по социална икономика чрез нейното нормативно уреждане. Постигане на по-висок жизнен стандарт, чрез партньорство с бизнеса, гражданите и социалните партньори.</p> <p>В областта на демограф. развитие на населението - забавяне темповете на намаляване броя население с тенденция за стабилизирането му в дългосрочен план и осигуряване на високо качество на човешк. капитал, включващ хората с тяхното здравословно състояние, образование, квалификация, способности и умения.</p> <p>Оперативни цели:</p> <p>1. Постигане номинален ръст на доходите на най-нискодоходните групи на пазара на труда, разработване на анализи за разпределение на доходите от труд, с акцент върху нискодоходните групи.</p> <p>2. Създаване и укрепване на благоприятна среда за осъществяване на социално-отговорни (КСО) практики.</p> <p>3. Координиране действията на администрацията по изпълнение на хоризонталната политика за балансирано демографско развитие на населението.</p> <p>7. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА СВОБОДНОТО ДВИЖЕНИЕ, МИГРАЦИЯТА И ИНТЕГРАЦИЯТА⁸³⁹</p> <p>Стратегическа цел: Провеждане на политиката по свободно движение на работници, управление на външната трудова миграция и интеграцията на имигранти, съобразена с политиката на ЕС и потребностите на българския трудов пазар.</p> <p>Оперативни цели:</p> <p>1. Развитие на нормативната база в областта на свободното движение на работници, трудовата миграция и интеграцията на граждани на трети държави;</p> <p>2. Активизиране на социалния диалог в областта на трудовата миграция, свободното движение на работници интеграцията на граждани на трети държави в рамките на Националния съвет по трудова миграция и</p>
--	--	---

⁸³¹ Стр.30-31 от програмен бюджет МТСП, <https://www.mlsp.government.bg/index.php?section=CONTENT&I=385&lang=>, [https://www.mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/dokumenti/programen%20biudjet%20i%20otcheti/2018\(1\).zip](https://www.mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/dokumenti/programen%20biudjet%20i%20otcheti/2018(1).zip)

⁸³² Стр.30-31 от програмен бюджет МТСП, <https://www.mlsp.government.bg/index.php?section=CONTENT&I=385&lang=>, [https://www.mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/dokumenti/programen%20biudjet%20i%20otcheti/2018\(1\).zip](https://www.mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/dokumenti/programen%20biudjet%20i%20otcheti/2018(1).zip)

⁸³⁸ Стр. 28 от програмен бюджет МТСП, <https://www.mlsp.government.bg/index.php?section=CONTENT&I=385&lang=>, [https://www.mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/dokumenti/programen%20biudjet%20i%20otcheti/2018\(1\).zip](https://www.mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/dokumenti/programen%20biudjet%20i%20otcheti/2018(1).zip)

⁸³⁹ Стр.30-31 от програмен бюджет МТСП, <https://www.mlsp.government.bg/index.php?section=CONTENT&I=385&lang=>, [https://www.mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/dokumenti/programen%20biudjet%20i%20otcheti/2018\(1\).zip](https://www.mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/dokumenti/programen%20biudjet%20i%20otcheti/2018(1).zip)

	<p>миграционна политика на ЕС.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Оперативна цел № 2.1: Ефективно участие в процеса на формиране и осъществяване на политиката на ЕС в областта на законната миграция и интеграцията на имигранти, обвързано с националния интерес; • Оперативна цел № 2.2: Оказване на съдействие в изпълнението на заложените цели в програмните документи по европейския Фонд „Убежище, миграция и интеграция” – с цел улесняване интеграцията на имигранти в българското общество. 	<p>свободното движение на работници, трудовата миграция и интеграцията на граждани на трети държави;</p> <p>1.4: Администриране работата на Националния съвет по трудова миграция (НСТМ)</p> <p>1.5: Осъществяване на политиката за миграция и развитие в рамките на „Глобалния форум по миграция и развитие“, „Глобалния подход към миграцията и мобилността“ и ЕВРОМЕД;</p> <p>1.6: Участие при разработване и прилагане на политиката по интеграция на граждани на трети държави (вкл. получилите международна закрила лица) предимно на пазара на труда.</p>	<p>трудова мобилност (НСТМТМ).</p> <p>3. Активно и ефективно участие в процесите на вземане на решения в ЕС и защита на националния интерес в областта на трудовата миграция, свободното движение на работници интеграцията на граждани на трети държави;</p> <p>4. Развитие на политиката за миграция и развитие в рамките на „Глобалния форум по миграция и развитие“, „Глобалния подход към миграция и мобилност и ЕВРОМЕД.</p>
ДА ЕУ	ДА ЕУ е създадена през 2017 г.	<p>Стратегически цели</p> <p>1. Предоставяне на качествени, ефективни и леснодостъпни електронни услуги за гражданите и бизнеса – чрез развитие на базовата инфраструктура за реализация на е-услуги и разработване и широко предоставяне на е- услуги с висок обществен ефект.</p> <p>2. Трансформиране на администрацията в цифрова администрация посредством интеграция на информационните процеси – чрез интеграция на информац.процеси и разработване на системи и услуги за реализиране на ефективен електронен документооборот и архив, осигуряване на собствен оперативен капацитет, развитие на централните системи и инфраструктура на е-управление, при спазване на изискванията за оперативна съвместимост и мрежова и информационна сигурност и др.</p> <p>3. Популяризиране, достъп и участие – чрез популяризиране и насърчаване на участието и електронно включване и приобщаване.</p> <p>4. Развитие и оптимизиране на споделените ресурси на електронното управление.</p> <p>Оперативни цели</p> <ul style="list-style-type: none"> • Реализиране на изцяло електронен обмен на документи между административните органи, както и в административния орган; • Надграждане и усъвършенстване на първичните регистри за осигуряване на достъп в реално време на поддържаните данни и при голям брой едновременни заявки и осигуряване на служебно събиране на данни; • Създаване и прилагане на правила за достъп и обмен на данни и премахване на удостоверителните услуги; • Реализиране на адм. капацитет за публичност и прозрачност и осъществяване на контрол и налагане на санкции при неизпълнение на нормативните изисквания за е- 	<p>Стратегически цели⁸⁴⁰</p> <p>1. Предоставяне на качествени, ефективни и леснодостъпни електронни услуги за гражданите и бизнеса – чрез развитие на базовата инфраструктура за реализация на е-услуги и разработване и широко предоставяне на е- услуги с висок обществен ефект.</p> <p>2. Трансформиране на администрацията в цифрова администрация посредством интеграция на информационните процеси – чрез интеграция на информац.процеси и разработване на системи и услуги за реализиране на ефективен електронен документооборот и архив, осигуряване на собствен оперативен капацитет, развитие на централните системи и инфраструктура на е-управление, при спазване на изискванията за оперативна съвместимост и мрежова и информационна сигурност и др.</p> <p>3. Популяризиране, достъп и участие – чрез популяризиране и насърчаване на участието и електронно включване и приобщаване.</p> <p>4. Развитие и оптимизиране на споделените ресурси на електронното управление.</p> <p>Оперативни цели⁸⁴¹</p> <ul style="list-style-type: none"> • Реализиране на изцяло електронен обмен на документи между административните органи, както и в рамките на административния орган (СЦ 1, 2, 4); • Надграждане и усъвършенстване на първичните регистри за осигуряване на достъп в реално време на поддържаните данни и при голям брой едновременни заявки и осигуряване на инструменти за служебно събиране на данни (СЦ 1, 2); • Създаване и прилагане на правила за достъп и обмен на данни и премахване на удостоверителните услуги (СЦ 1, 3);

⁸⁴⁰ Стр. 2 програмен бюджет на ДА ЕУ, <https://www.e-gov.bg/upload/4767/DAEU%20Budget%20proekt%202017%20-%20prognoza%202018-2019.doc>

⁸⁴¹ Стр. 2-3 програмен бюджет на ДА ЕУ, <https://www.e-gov.bg/upload/4767/DAEU%20Budget%20proekt%202017%20-%20prognoza%202018-2019.doc>

		<p>управление;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Изграждане на държавен хибриден частен облак; • Реализиране на административен капацитет за осъществяване на функциите на Център за е-идентификация; • Осигуряване на оперативна съвместимост на информац. системи в държ. администрация; • Повишаване на сигурността на мрежите и информацията в държ. администрация; • Развитие на човешките ресурси в областта на ИКТ; • Популяризиране на е-услугите за гражданите и бизнеса, както и популяризиране на ефекта и ползите от е-управление; • Изграждане на ефективна система за управление и реално функциониране на е-управление; • Интегриране, киберустойчивост и поддръжка на споделените ресурси на е- управление. <p>В проекта</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Реализиране на административен капацитет за публичност и прозрачност и осъществяване на контрол и налагане на санкции при неизпълнение на нормативните изисквания за електронно управление (СЦ 1, 2, 4); • Изграждане на държавен хибриден частен облак (СЦ 2, 4); • Реализиране на административен капацитет за осъществяване на функциите на Център за електронна идентификация (СЦ 2); • Осигуряване на оперативна съвместимост на информационните системи в държавната администрация (СЦ 2, 3, 4); • Повишаване на сигурността на мрежите и информацията в структурите на държавната администрация (СЦ 2); • Развитие на човешките ресурси в областта на ИКТ (СЦ 3); • Популяризиране на е-услугите за гражданите и бизнеса, както и популяризиране на ефекта и ползите от е-управление (СЦ 1, 3); • Изграждане на ефективна система за управление и реално функциониране на е-управление (СЦ 1, 2, 3, 4); • Интегриране, киберустойчивост и поддръжка на споделените ресурси на електронното управление (СЦ 4); • Обезпечаване и повишаване ефективността на осъществяваните работни процеси, оптимално използване на ресурсите, адекватна и ефективна система за финансово управление и контрол в ДАЕУ (СЦ 6); • Осигуряване на сигурна, надеждна и качествена комуникационна свързаност чрез ЕЕСМ за изградените информационни системи на държавната администрация (СЦ 4); • Увеличаване на преносния капацитет и качеството на предоставяните електронни съобщения (СЦ 4); • Подобряване на комуникацията между структурите в ДАЕУ (СЦ 6); • Подобряване на надеждността и качеството на предоставяните електронни съобщения (СЦ 4); • Подобряване на условията на работа в ДАЕУ (СЦ 6); • Гарантиране на безотказна и безаварийна работа (СЦ 4); • Разширение и оптимизиране на ЕЕСМ (СЦ 4); • Широколентова инфраструктура – създаване, подобрение и разширяване (СЦ 4);
--	--	---	---

			<ul style="list-style-type: none"> • Изграждане, поддръжка и експлоатация на СОСП, които са част от Интегрираната комуникационно-информационна система за управление на страната и въоръжените сили при обявяване на „извънредно положение“, „военно положение“ и/или „положение на война“ (СЦ 5); • Изготвяне на план за модернизация на СОСП с цел използването им за защитени комуникационни възли, като опорни точки на ЕЕСМ (СЦ 5). •
--	--	--	---

**ОПИС
НА ОДИТНИТЕ ДОКАЗАТЕЛСТВА КЪМ ОДИТЕН ДОКЛАД № 0300101618**

№	Одитни доказателства	Брой листа
1	<p>Писмо № 50-01-58 от 04.09.2019 г., с отговори на въпроси по писмо № № 50-01-58 от 20.08.2019 г. (РД-И-31) от Министерство на финансите относно:</p> <ul style="list-style-type: none"> - методологията на програмното бюджетиране и прилагани добри практики; - отразяване на консолидирани разходи в бюджетите на ПРБ в програмен формат по секторни и хоризонтални политики; - съставяне на средносрочната бюджетна прогноза и проекта на бюджет на ПРБ - функции и контролни процедури, осъществявани от Министерство на финансите относно изпълнение на бюджетната процедура; - дейности, осъществени от други контролни органи. <p><i>Към писмото са предоставени следните документи:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Доклади за извършени от вътрешните одитори одитни ангажименти за изпълнението на програмните бюджети, във връзка с разпоредбите на чл. 83 на ПМС № 380 от 29.12.2015 г. за изпълнение на държавния бюджет за 2016 г. от 15 ПРБ; - Решения на Министерския съвет за приемане на отчетите за изпълнение на държавния бюджет на Република България за 2016 г. и 2017 г. - РМС 560 от 29.09.2017 г. - РМС 699 от 04.10.2018 г. - Отчети по бюджетни програми за четвърто тримесечие за 2018 г. на ПРБ в одитната извадка (МТСП, МОН, МЗ, МРРБ, МЗХГ, ДАЕУ); - Проект на бюджет в програмен формат на Министерство на здравеопазването, внесен в Министерски съвет и Народното събрание за 2016 г., липсващ в доказателствата писмо изх. № 50-01-38 от 11.07.2019 г. писмо от Министерството на финансите в отговор на писмо вх. № 50-01-38 от 04.07.2019 г. от Сметна палата. 	18 1 CD
2.	<p>Писмо на МФ № 50-01-38 от 27.06.2019 г. относно изискване за ПРБ в одитната извадка на следната документация:</p> <ul style="list-style-type: none"> - бюджетни прогнози със съответните приложения за 2016, 2017 и 2018 г.; - документи за съгласуване с ПРБ на разходните тавани в процеса на тяхното определяне; - проекти на бюджет и утвърдени бюджети в програмен формат за периода 2016 г., 2017 г. и 2018 г. със съответната документация, включително финансовите обосновки; - представени от ПРБ до МФ предложения за промени в бюджета с мотивирани обосновки за промените по бюджета, както и актовете за одобрените промени в бюджета от МС и МФ; - документи за извършени оценки и осъществен контрол от МФ на етапа на подготовката на СБП и проектите на бюджети на ПРБ; - работни документи за извършен от МФ контрол, писма/вътрешни актове за връщане на проектобюджети и СБП, дадени препоръки, задължителни указания за съответствие на проектобюджетите с параметрите на актуализираната СБП и ЗДБ; - документи за осъществен контрол от МФ във връзка със задължителните разпоредби в Закона за публичните финанси за публикуване на информация от ПРБ, прилагащи програмен бюджет, включително за наложени санкции съгласно разпоредбите на глава 16 от ЗПФ (ако са налични); - други документи за осъществен контрол, координация и взаимодействие между МФ и ПРБ, като подписани протоколи/ споразумения и други документи за съгласуване и взаимодействие; - документи за проучване и оценка на целите, приоритетите, ресурсите и показателите в програмните бюджети на ПРБ в одитната извадка, както и за съответствие на целите в програмния формат на бюджет със съответните стратегически документи (ако са налични); - писма от МФ до ПРБ за изисквана разясняваща информация по справки и други документи/ връщане на документи за преработка, писма/ актове за връщане на проектобюджети и СБП, включително методически указания, разяснения и/или дадени препоръки, в т.ч. по запитвания и конкретни казуси на съответните ПРБ, свързани с програмното бюджетиране. - отчети за изпълнението на разходите по бюджетите на ПРБ в програмен формат — тримесечни, за полугодие и годишен отчет, включително приложенията към тях. 	9 2 CD

	<p><i>Към писмото са предоставени следните документи относно:</i></p> <p><i>а) бюджетната процедура 2017 г., 2018 г. и 2019 г. на ПРБ в одитната извадка:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Графици за подготовка на информация по първи етап на бюджетната процедура за 2017 г., 2018 г. и за 2019 г. - Графици за подготовка на информация по втори етап на бюджетната процедура за 2017 г. и за 2018 г. - Програмни бюджети на МТСП, МОН, МЗ, МРРБ и МЗХГ за първи етап на бюджетната процедура за 2017 г. и за 2018 г. , включително обяснителни записки за недостиг на средства и приложения по БЮ 1 за 2017 г., 2018 г. и 2019 г. - Програмни бюджети на МТСП, МОН, МЗ, МРРБ и МЗХГ за втори етап на бюджетната процедура за 2017 г. и за 2018 г., включително обяснителни записки за недостиг на средства и приложения по БЮ 4 за 2017 г., 2018 г. и 2019 г. - Програмни бюджети на МТСП, МОН, МЗ, МРРБ и МЗХГ, представени на МС за 2017 г., 2018 г. и 2019 г. - Програмни бюджети на МТСП, МОН, МЗ, МРРБ и МЗХГ, утвърдени с РМС за 2017 г., 2018 г. и 2019 г. - Работни таблици на експерти от Министерство на финансите с бележки относно представените програмни бюджети на ПРБ за 2017 г. и 2018 г. <p><i>б) изпълнение на програмните бюджети за 2017 и 2018 г. на ПРБ в одитната извадка:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - ПМС за извършени промени по бюджетите на ПРБ в одитната извадка през 2016 г., 2017 г. и 2018 г. <p><i>в) докладване на изпълнението на програмните бюджети за 2017 и 2018 г. на ПРБ в одитната извадка:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Отчети на разходите по области на политики и бюджетни програми по тримесечия за: IV–то на 2015 г. -; I - IV на 2016 г., I- IV на 2017г. и I, II и III на 2018 г. - Отчети за изпълнението на разходите в програмен формат към 30.06. за 2016 г., 2017 г. и 2018 г. - Годишни отчети за изпълнението на разходите по области на политики и бюджетни програми за 2016 г. и 2017 г. <p><i>г) Заповеди за определяне на отговорни длъжностни лица за наблюдение и контрол за недопускане неспазването на задълженията за публикуване на съответната информация от ПРБ, прилагащи програмно бюджетни:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Заповед № ЗМФ -172 от 21.02.2017 г. - Заповед № ЗМФ – 193 от 26.02.2018 г. <p><i>д) предоставени по имейл от 04.11.2019 работни документи с бележки от Дирекция „Бюджет“ относно заложените цели, показатели и очаквани резултати в програмните бюджети на МРРБ, МТИТС и ДАЕУ, отразени във връзка с програмната класификация по области на политики и бюджетни програми на ПРБ – 8 документа</i></p> <p><i>е) РД-И-20, Приложение 1, 2, 3, 4 и 5; РД-И-21, Приложение № 1 към РД-И-21; РД-И-22; РД-И-26; РД-И-40; РД-И-43 и Приложение 1 към Р-ДИ-43, Приложение № 2 относно потребностите от допълнителни средства</i></p>	
3	<p>Писмо на МФ № 50-01-38 от 11.07.2019 г. за предоставяне на допълнителна информация, допълваща предоставената с Писмо на МФ № 50-01-38 от 27.06.2019 г. във връзка с писмо № 50-01-38 от 27.06.2019 г. на Сметна палата, основно относно бюджетната процедура за 2016 г. и информацията относно процеса по годишното утвърждаване на класификацията по области на политики и бюджетни програми.</p> <p><i>а) Към писмото са предоставени следните документи относно:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - График за подготовка на информация по първи етап на бюджетната процедура за 2016 г. - График за подготовка на информация по втори етап на бюджетната процедура за 2016 г. - Програмни бюджети на МТСП, МОН, МЗ, МРРБ и МЗХГ за първи етап на бюджетната процедура за 2016 г., включително обяснителни записки за недостиг на средства и приложения по БЮ 1 за 2016 г. - Програмни бюджети на МТСП, МОН, МЗ, МРРБ и МЗХГ за втори етап на бюджетната процедура за 2016 г., включително обяснителни записки за недостиг на средства и приложения по БЮ 3 за 2016 г. - Документацията по процедурата за класификация на разходите по области на политики и бюджетни програми от компетентността и отговорността на съответния първостепенен разпоредител с бюджет по бюджетите на Министерския съвет, на министерствата, на държавните агенции и на Държавен фонд „Земеделие“ за периода 	13 3 CD

	<p>2016-2018 г., съгласно която се разработват бюджетните прогнози и проектите на бюджети на бюджетните организации, прилагащи програмен формат на бюджет, включително пакет с документи относно съгласуването на процедурата в рамките на съгласувателната процедура на Министерски съвет и</p> <p>- РМС 904 от 27.10.2016 г.</p>	
	<p>- Документацията по процедурата за класификация на разходите по области на политики и бюджетни програми от компетентността и отговорността на съответния първостепенен разпоредител с бюджет по бюджетите на Министерския съвет, на министерствата, на държавните агенции и на Държавен фонд „Земеделие“ за периода 2017-2019 г., съгласно която се разработват бюджетните прогнози и проектите на бюджети на бюджетните организации, прилагащи програмен формат на бюджет и</p> <p>- РМС 502 от 31.08.2017 г.</p>	
	<i>б) РД-П-20.</i>	
4	<p>Писма с отговори на въпроси от всички първостепенни разпоредители с бюджет, прилагащи програмен формат на бюджет:</p> <p>- Писмо изх. № 05.15.162 от 18.04.2019 г. на АМС в отговор на писмо № 03-06-21 от 27.03.2019 г. от заместник–председателя на Сметна палата</p> <p>- Писмо на МФ в отговор на писмо № 50-01-17 от 15.03.2019 г. от заместник–председателя на Сметна палата</p> <p>- Писмо изх. № 06-05-1 от 18.04.2019 г. на МО в отговор на писмо № 04-06-7 от 27.03.2019 г. от заместник–председателя на Сметна палата с приложени документи</p> <p>- Писмо изх. № 25-00-5 от 07.02.2019 г. на МВНР в отговор на писмо № 04-07-2 от 14.01.2019 г. от заместник–председателя на Сметна палата</p> <p>- Писмо изх. № 812100-1392 от 29.01.2019 г. на МВР в отговор на писмо № № 04-16-1 от 14.01.2019 г. от заместник–председателя на Сметна палата с документи и кореспонденция по електронна поща</p> <p>- Писмо изх. № 92-81 от 29.01.2019 г. на МТСП в отговор на писмо № 04-13-1 от 14.01.2019 г. от заместник–председателя на Сметна палата и кореспонденция по електронна поща</p> <p>- Писмо изх. № 92-С-1 от 30.01.2019 г. на МЗ в отговор на писмо № 04-14-1 от 14.01.2019 г. от заместник–председателя на Сметна палата и кореспонденция по електронна поща</p> <p>- Писмо изх. № 0105-1 от 28.01.2019 г. на МОН в отговор на писмо № 04-15-1 от 14.01.2019 г. от заместник–председателя на Сметна палата и кореспонденция по електронна поща</p> <p>- Писмо изх. № 92-00-27 от 29.01.2019 г. на МРРБ в отговор на писмо № 04-11-2 от 14.01.2019 г. от заместник–председателя на Сметна палата и кореспонденция по електронна поща</p> <p>- Писмо изх. № 15-00-9 от 01.02.2019 г. на МТИТС в отговор на писмо № 04-04-1 от 14.01.2019 г. от заместник–председателя на Сметна палата</p> <p>- Писмо изх. № 92-00-62 от 29.01.2019 г. на МИ в отговор на писмо № 04-12-1 от 14.01.2019 г. от заместник–председателя на Сметна палата</p> <p>- Писмо изх. № Е 92-00-22 от 01.02.2019 г. на МЕ в отговор на писмо № 04-17-1 от 14.01.2019 г. от заместник–председателя на Сметна палата</p> <p>- Писма изх. № № 92-00-25 от 06.02.2019 г. и 94-00-352 от 19.03.2019 г. на МК в отговор на писмо № 04-16-1 от 14.01.2019 г. от заместник–председателя на Сметна палата и кореспонденция по електронна поща</p> <p>- Писмо изх. № Т-92-00-39 от 28.01.2019 г. на МТ в отговор на писмо № 04-20-1 от 14.01.2019 г. от заместник–председателя на Сметна палата и кореспонденция по електронна поща</p> <p>- Писмо изх. № 50-00-1 от 30.01.2019 г. на МОСВ в отговор на писмо № 04-10-1 от 14.01.2019 г. от заместник–председателя на Сметна палата и кореспонденция по електронна поща</p> <p>- Писмо изх. № 34-00-2/4 от 28.01.2019 г. на ММС в отговор на писмо № 04-18-1 от 14.01.2019 г. от заместник–председателя на Сметна палата</p> <p>- Писмо № 17-8 от 30.01.2019 г. на МЗХГ в отговор на писмо № 04-09-1 от 14.01.2019 г. от заместник–председателя на Сметна палата и кореспонденция по електронна поща</p> <p>- Писмо изх. № 66-00-7 от 28.01.2019 г. на МП в отговор на писмо № 04-05-1 от 14.01.2019 г. от заместник–председателя на Сметна палата и кореспонденция по електронна поща</p> <p>- Писмо изх. № 02-5000/2 от 24.01.2019 г. на ДФЗ в отговор на писмо № 70-00-1 от</p>	

705
8 CD

	14.01.2019 г. от заместник-председателя на Сметна палата от заместник-председателя на Сметна палата и кореспонденция по електронна поща	
	- Писмо изх. № ДАЕУ – 2040 от 08.02.2019 г. на ДАЕУ в отговор на писмо № 12-15-1 от 14.01.2019 г. от заместник-председателя на Сметна палата	
	- Писмо изх. № ФС -610 от 28.01.2019 г. на ДАНС в отговор на писмо № 12-09-1 от 14.01.2019 г. от заместник-председателя на Сметна палата	
	- Писмо изх. № 309 от 28.01.2019 г. на ДАР в отговор на писмо № 12-25-2 от 14.01.2019 г. от заместник-председателя на Сметна палата	
	- Писмо изх. № 31-1274/28.01.2019 г. на ДАТО в отговор на писмо № 12-25-3 от 14.01.2019 г. от заместник-председателя на Сметна палата	
	- Писмо изх. № 400 от 28.01.2019 г. на ДВРЗ в отговор на писмо № 12-11-1 от 14.01.2019 г. от заместник-председателя на Сметна палата	
	РД-П-24, РД-П-25, РД-П-26	
5	1. Писмо изх. № 92-714 от 27.08.2019 г. на Министерство на труда и социалната политика в отговор на писмо № 04-13-1 от 18.07.2019 г. на заместник-председателя на Сметна палата:	48 2 CD
	- Отговори на въпроси и кореспонденция по електронна поща	
	2. Справки, получени с писмо № 92-659 от 01.08.2019 г., в отговор на писмо № 04-13-1 от 12.08.2019 г. на заместник-председателя на Сметна палата	
	3. Съгласувана паметна записка	
6	1. Писмо изх. № 0105-49 от 30.08.2019 г. на Министерство на образованието и науката – в отговор на писмо № 04-15-1 от 18.07.2019 г. на заместник-председателя на Сметна палата, кореспонденция по електронна поща включително от 05.11.2019 г.:	55 3 CD
	- Отговори на въпроси	
	2. Справки, получени по имейл, в отговор на писмо 04-15-1 от 12.08.2019 г. на заместник-председателя на Сметна палата	
	3. Съгласувана паметна записка	
7	1. Писмо изх. № на Министерство на здравеопазването в отговор на писмо № 04-14-1 от 18.07.2019 г. на заместник-председателя на Сметна палата:	137 2 CD
	- Отговори на въпроси и кореспонденция по електронна поща	
	2. Справки, получени с писмо № , в отговор на писмо № 04-14-1 от 12.08.2019 г. на заместник-председателя на Сметна палата	
	3. Съгласувана паметна записка	
8	1. Писмо изх. № 17-08 от 09.09.2019 г. на Министерство на земеделието, храните и горите в отговор на писмо № 04-09-1 от 18.07.2019 г. на заместник-председателя на Сметна палата:	166 3 CD
	- Отговори на въпроси и кореспонденция по електронна поща	
	2. Справки в отговор на писмо № 04-09-1 от 12.08.2019 г. на заместник-председателя на Сметна палата	
	3. Съгласувана паметна записка	
9	1. Писмо изх. № 92-00-27 от 04.09.2019 г. на Министерство на регионалното развитие в отговор на писмо № 04-11-2 от 18.07.2019 г. на заместник-председателя на Сметна палата	41 2 CD
	- Отговори на въпроси и кореспонденция по електронна поща	
	2. Справки в отговор на писмо № 04-11-2 от 12.08.2019 г. на заместник-председателя на Сметна палата	
	3. Съгласувана паметна записка	
10	1. Писмо изх. № ДАЕУ – 11509 от 29.08.2019 г. на Държавна агенция „Електронно управление“ в отговор на писмо № 12-25-01 от 18.07.2019 г. на заместник-председателя на Сметна палата:	34 2 CD
	- Отговори на въпроси и кореспонденция по електронна поща	
	2. Справки, получени с писмо вх. № 12-25-1 от 09.09.2019 г., в отговор на писмо от № 12-25-1 от 12.08.2019 г. на заместник-председателя на Сметна палата	
	3. Съгласувана паметна записка	
11	1. Писмо изх. № 50-01-3 от 16.01.2019 г. от директора на Дирекция „Вътрешен одит“ в Министерство на финансите в отговор на писмо № 50-01-3 от 15.01.2019 г.	17 5 CD
	2. Предоставени документи и информация от МФ във връзка с писмо № 50-01-102 на Сметна палата:	
	- Отговори на въпроси и документи относно входирано встъпително писмо, свързано с нормативна уредба; вътрешни правила ФУК; вътрешни правила на дирекции „Бюджет“ и „Държавни разходи“; процедури за управление на процесите; функционални и	

	<p>длъжностни характеристики; управление на риска; данни за ИС; доклади, отчети, анализи; доклади от одити; анализи от международни оценки:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Допълнително предоставена документация и отговори на въпроси от 09.01.2019 г., 15.01.2019 г. във връзка с писмото; - Допълнително предоставена документация от 08.01.2019 г. по т. 4, т. 6 и т. 8 от писмото по т. 3, т. 5, т. 6 и т. 8 от писмото; - допълнителни материали от 14.01.2019 г. <p>3. Предоставени примерни две досиета от дирекция „Бюджет“ с писмо изх. № 50-01-12 от 13.03.2019 г. във връзка с писмо № 50-01-12 от 05.03.2019 г.</p>	
12	<p>Писмо изх. № 50-01-59 от 04.09.2019 г. от МФ в отговор на писмо № 50-01-59 от 22.08.2019 г., съдържащо справки относно изпълнението на разходите по области на политики и бюджетни програми на ПРБ, прилагащи програмно бюджетирание:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Справка № 1 за разходите по области на политики и бюджетни програми по бюджетите на министерствата и държавните агенции, прилагащи програмен формат на бюджет за периода 2016-2018 г. по икономически елементи; - Справка № 2 за разходите по области на политики и бюджетни програми по бюджетите на министерствата и държавните агенции, прилагащи програмен формат на бюджет за периода 2016-2018 г., която включва и консолидирани разходи, в т.ч. средства от ЕС. 	62 1 CD
13	<p>Справки от дирекция „Държавни разходи“ на Министерство на финансите, предоставени с писмо изх. № 50-01-74 от 11.10.2019 г. към писмо по РД-И-54, за ПРБ в одитната извадка за периода 2016 – 2018 г.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Справка за капиталовите разходи на ПРБ в одитната извадка – справка № 1 за първоначално месечно разпределение на разходите (приложение № 1); - Справка за капиталовите разходи на ПРБ в одитната извадка – справка № 2 за годишно разпределение на разходите по бюджетни програми (Приложение № 2); - макети – работни таблици за извършени промени по ЗПФ по бюджетни програми на ПРБ в одитната извадка. 	3 1 CD
14	<p>Писмо от ДФЗ, получено по електронна поща от 29.10.2019 г., относно изпълнението на областите на политики и бюджетни програми от ДФЗ, с приложени съгласувателни писма между МЗХГ и ДФЗ за периода 2016 – 2018 г.</p>	5 1 CD
15	<p>Писмо изх. № 50-01-61/ 13.09.2019 г. на Министерство на финансите в отговор на писмо 50-01-61/ 29.08.2019 г. относно бюджетите в програмен формат на ПРБ, прилагащи програмно бюджетирание за периода 2016 – 2018 г.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Отчитане изпълнението на бюджетите – отчети за изпълнение на разходите по тримесечия, отчети за полугодие и годишни доклади; - Извършването текущо наблюдение от Министерство на финансите за изпълнение на програмните бюджети на ПРБ; - Разработените ключови индикатори по области на политики в бюджетите в програмен формат на ПРБ; - Изпълнението на определените в Устройствения правилник на Министерство на финансите функции на дирекциите в министерството, ангажирани в областта на програмното бюджетирание; - Извършването на справка за предоставяните от централния бюджет средства на всички ПРБ, прилагащи програмен формат на бюджет, за периода 2016 – 2018 г. <p>РД-И-18; РД-И-41; РД-И-27, Приложение № 1 и Приложение № 2; РД-И-44; РД-И-49; РД-И-50</p>	15 2 CD
16	<p>Писмо изх. № 05.15-162 от 06.11.2019 г. от заместник министър председателя на Република България в отговор на писмо от заместник-председателя на Сметна палата</p>	2
17	<p>Писмо изх. № 94-00-732 от 09.08.2019 г. от дирекция „Бюджет“ на МФ 94-00-732 от 26.07.2019 г. относно проведени от Школата за публични финанси обучения за програмно бюджетирание на ПРБ, прилагащи програмно бюджетирание</p>	4 1 CD
18	<p>Копия на документи на хартиен носител относно извършвани промени по бюджетите на ПРБ в одитната извадка за периода 2016 – 2018 г.</p>	101
19	<p>Разминования в справки на Министерство на финансите, ПРБ в одитната извадка и документите за бюджетната процедура (РД-И-46) относно:</p> <ul style="list-style-type: none"> - различия в размера на необходимите допълнителни разходи на Министерство на здравеопазването, посочени в справка на Министерство на финансите, в справка на МЗ и в документацията за бюджетната процедура за 2016 г.; - различия в размера на необходимите допълнителни разходи на Министерство на образованието и науката, посочени в справка на Министерство на финансите, в 	20 1 CD

	справката на МОН и в документацията за бюджетната процедура за 2016 г. и 2017 г.;	
	- различия в размера на необходимите допълнителни разходи на Министерство на земеделието, храните и горите, посочени в справката на Министерство на финансите, в справката на МЗХГ и в документацията за бюджетната процедура за 2017 г.;	
	- липсата на проследимост за включените в справката на Министерство на финансите допълнителни необходими средства за ДАЕУ за 2018 г. и за утвърдените разходи на агенцията през 2017 г. при липса на утвърден разходен таван.	
	- липсващи проекти на бюджет на Министерство на здравеопазването на етап съгласуване и на етап утвърждаване с РМС в пакета документи за 2016 г., изпратени на екипа на Сметна палата.	
	ОБЩО	1455 40 CD