

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

от одитен доклад № 0300101718
за извършен одит на изпълнението „Ефективност на мерките за борба с бедността“
за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г.

ВЪВЕДЕНИЕ

На основание чл. 50, ал. 1 от Закона за Сметната палата, в изпълнение на т. 7 от Решение № 255 от 12.08.2020 г. на Сметната палата и Заповед № ПК-03-01-005 от 01.03.2022 г. на заместник-председател на Сметната палата, е извършена проверка за изпълнение на препоръките по одитен доклад № 0300101718 за извършен одит на изпълнението „Ефективност на мерките за борба с бедността“ за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г.

В резултат от извършения одит на министъра на образованието и науката са дадени 2 препоръки, от които едната е с три подпрепоръки. Към министъра на труда и социалната политика са отправени 9 препоръки, от които 3 имат общо 16 подпрепоръки.¹

На основание чл. 49, ал. 1 от ЗСП, окончателният одитен доклад е изпратен на министъра на образованието и науката и на министъра на труда и социалната политика, като срокът за изпълнение на препоръките е 31.12.2021 г.²

На основание чл. 50, ал. 2 от ЗСП в определения с доклада срок от министъра на образованието и науката е изпратено уведомление за предприетите мерки за изпълнение на препоръките, с приложения.³ В срока по чл. 50, ал. 2 от ЗСП, от министъра на труда и социалната политика е изпратено писмо с обща информация относно предприетите мерки за изпълнение на препоръките, като не са приложени документи, доказващи изпълнението им.⁴

Във връзка с последващия контрол, с писма е изискана допълнителна информация и доказателства за предприетите действия и мерки за изпълнението на препоръките.⁵

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

РЕЗУЛТАТИ

I. При осъществения контрол за изпълнението на препоръките, адресирани към министъра на образованието и науката се установи:

1. По препоръка 1. *Да регламентира реда и процедурите за изпълнение на отговорностите за управление, наблюдение, контрол и отчитане на изпълнението по приоритетите на НПР БГ2020 и НПР БГ2030 от компетентността на МОН, така че:*

1.1. да създаде ефективна организация за спазване на методологията за определяне на индикатори за остойносттаване на въздействието от планираните мерки и концептуалната рамка, заложен при разработването на системата от индикатори за оценка, в това число своевременно събиране и анализиране на подходящата по вид и структура информация за отчитане на ключовите индикатори за измерване на въздействието по приоритети и стратегически цели на НПР БГ2020 и НПР БГ 2030, свързани с бедността;⁶

1.2. да осигури съответствие на събираната от различните институции и обобщавана от МОН информация, свързана с планирането на изпълнението на приоритета, с изискванията на методологията за определяне на индикатори за

¹ Одитен доклад № 0300101718 за извършен одит на изпълнението „Ефективност на мерките за борба с бедността“ за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г., приет с Решение на Сметната палата № 255 от 12.08.2020 г.

² Писмо изх. № 04-13-13 от 15.09.2020 г. и Писмо изх. № 04-15-33 от 15.09.2020 г.

³ Одитно доказателство №

⁴ Одитно доказателство № 2

⁵ Одитни доказателства №№ 3 и 4

⁶ Подпрепоръката е направена във връзка с Част „Констатации и оценки“, Раздел I, т. 1.1.3.1. и Раздел II, т. 2.1.2.1. и т. 2.1.2.2. от одитния доклад

остойностяване на въздействието от планираните мерки и указанията на Координационния комитет за ефективно реализиране на приоритета;⁷

1.3. да създаде необходимата организация за изготвянето на годишен отчет, съдържащ информация за всички индикатори за изпълнение и анализ и оценка за напредъка по всички мерки.⁸

Препоръката е дадена във връзка с констатациите по част „Констатации и оценки“, Раздел I, т. 1.1.3.1. и т. 1.2.2.4 и Раздел II, т. 2.1.2.1. и т. 2.1.2.2 от одитния доклад, че за периода 2015-2018 г. в Министерството на образованието и науката не са налице вътрешни актове (вътрешни правила, процедури, заповеди и пр.), с които да са определени редът и процедурите за изпълнение на функциите по наблюдение, отчитане и контрол върху изпълнението на Приоритет 1 на Националната програма за развитие България 2020 (НПР БГ 2020), което поражда риск от значими пропуски при осъществяването им. Системата от индикатори за мониторинг и оценка на напредъка на НПР БГ 2020 и ежегодно актуализираните тригодишни планове за действие, не е съобразена с основните принципи на методологията на НПР БГ 2020. Пирамидалната структура на индикаторите не е спазена като липсва междинното звено – индикаторите за очакван и постигнат резултат, които следва да се отнасят до една или няколко мерки и области на въздействие от един или няколко приоритети, тъй като даден социално-икономически резултат би могъл да бъде постигнат посредством повече от една интервенции в различни области. Този пропуск в системата от индикатори води до разкъсване на връзката между общите цели, специфичните цели и изпълнението, както и между средствата и резултатите, както и до невъзможност да се измерят социално икономическите ползи от изпълнението на предвидените мерки. Това, от своя страна, не позволява да се оцени ефективността и ефикасността на изпълняваните мерки и ограничава възможностите за вземане на адекватни управленски решения за корективни мерки. Част от индикаторите, включени в системата за оценка на въздействието върху бедността на приоритети 1 и 2 не осигуряват коректно проследяване на напредъка по изпълнението на националната цел за намаляване на броя на живеещите в бедност. Това затруднява мониторинга и оценката на ефективността и ефикасността на изпълняваните мерки, ограничава възможностите за своевременни промени в процеса на оперативното планиране с оглед спазване на принципите за добро управление. Отчетите на изпълнението на мерките, заложи в Плановите за действие за изпълнението на НПР БГ 2020 са изготвени в текстов формат, а не в табличен вид и не предоставят отчетна информация по всички индикатори за изпълнение, мерки и механизми за въздействие, които са планирани по Приоритети 1 и 2 на НПР БГ2020. Отчетите не съдържат анализ и оценка за степента на постигане на индикаторите за изпълнение, както и анализ на въздействието на изпълнените мерки върху ключовите индикатори по стратегически цели и Приоритети 1 и 2 на НПР БГ2020. Наблюдават се различия в подхода на отчитане на информацията, в т.ч. и по отношение на отчетния период, което не позволява осъществяването на годишна оценка за напредъка в изпълнението на мерките, като липсата на годишен отчет за изпълнението е в разрез с изискванията на ПМС № 110 за създаване на Съвет за развитие при Министерския съвет.⁹

В изпълнение на препоръката, със Заповед № РД09-3588 от 29.12.2020 г. на министъра на образованието и науката са допълнени Вътрешните правила за разработване и съгласуване на стратегически документи в МОН, като е създадена Глава Четвърта „Ред и процедури за изпълнение на отговорностите за управление, наблюдение, контрол и отчитане на Националната програма за развитие – България 2030“, с които се цели изпълнението на посочените препоръки.¹⁰ Регламентирано е изискването плановите за

⁷ Подпрепоръката е направена във връзка с Част „Констатации и оценки“, Раздел I, т. 1.2.2.4. и Раздел II, т. 2.1.2.1 от одитния доклад

⁸ Подпрепоръката е направена във връзка с Част „Констатации и оценки“, Раздел II, т. т. 2.1.2.1 от одитния доклад

⁹ Одитен доклад № 0300101718 за извършен одит на изпълнението „Ефективност на мерките за борба с бедността“ за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г., Част Констатации и оценки, Раздел I, т. 1.1.3.1., 1.2.2.4., Раздел II, т. 2.1.2.1. и т. 2.1.2.2.

¹⁰ Одитно доказателство № 1

действие за изпълнение на Приоритет 1 „Образование и умения“ на НПП БГ 2030 да се изготвят при спазване на методологията и концептуална рамка за определяне на индикатори за остойностяване на въздействието на планираните мерки, които са приложение към чл. 10 към правилата. Приложението следва методологията и концептуалната рамка на НПП БГ 2020. Съгласно чл. 11, ал. 1 от Вътрешните правила, информацията за отчитане на ключовите индикатори за измерване на въздействието по приоритети и стратегически цели, вкл. на тези, свързани с бедността следва да се събира и анализира своевременно, в съответствие с указанията на Координационния комитет по управление, наблюдение, контрол и отчитане на изпълнението на приоритетите на НПП БГ 2030 (Координационен комитет). Предвидено е видът и структурата на тази информация да бъде в съответствие с указанията на Координационния комитет. Въведени са изисквания информацията, събирана от различните институции и обобщавана от МОН, свързана с планирането и изпълнението на Приоритет 1 от НПП БГ 2030, да бъде в съответствие с приетата методология и указанията на Координационния комитет за ефективно реализиране на приоритета.¹¹

С предприетите действия за допълване на Вътрешните правила за разработване и съгласуване на стратегически документи в МОН с изисквания, свързани с изпълнението на отговорностите за управление, наблюдение, контрол и отчитане на изпълнението по приоритетите на НПП БГ 2030, са създадени необходимите предпоставки за:

- спазване на методологията и концептуалната рамка, за определяне на индикатори за остойностяване на въздействието от планираните в НПП БГ 2030 мерки, включително чрез въвеждането на изисквания за своевременно събиране и анализиране на подходящата по вид и структура информация за отчитане;

- постигане на съответствие на събираната от различните институции и обобщавана от МОН информация с изискванията на методологията за определяне на индикатори за остойностяване на въздействието от планираните мерки и указанията на Координационния комитет за ефективно реализиране на приоритетите в програмата;

- осигуряване на необходимата информация и данни за съставянето на годишен отчет, съдържащ информация за всички индикатори за изпълнение и анализ и оценка за напредъка по мерките, от компетентността на МОН.

С Решение на МС № 671 от 15.09.2022 г. е приет първи тригодишен план за действие за изпълнението на Националната програма за развитие България 2030, в който е представен отчет за изпълнението на Националната програма за развитие България 2020 по определените стратегически цели и приоритети, съобразно посочените в програмата индикатори.¹² В тригодишния план, в Приложение № 2 към него е отчетено изпълнението на НПП БГ 2020 по:

- стратегически цели - чрез определените индикатори за измерване на въздействието, представени *по години* за периода 2011-2020;

- приоритети - чрез определените ключови индикатори за измерване на въздействието, представени *по години* за периода 2011-2020;

- подприоритети, формирани в рамките на основните приоритети за постигане на стратегическите цели – *чрез обобщено представяне на резултатите от изпълнените мерки, проекти и дейности*, включително посредством някои индикатори за резултат.¹³

- Първият годишен отчет за изпълнението на тригодишния план за действие за изпълнението на НПП БГ 2030 за периода 2022-2024 г. се очаква през 2023 г., поради което не могат да бъдат оценени изцяло ефектите от направените допълнения на вътрешните правила на МОН, свързани с организацията и контрола на процесите по

¹¹ Одитно доказателство № 1

¹² Тригодишен план за изпълнение на Националната програма за развитие България 2030 за периода 2022-2024: [file:///D:/Users/UserSP/Downloads/Action%20plan%20-%202022-2024%20-%20NPR%20Bulgaria%202030%20\(1\).pdf](file:///D:/Users/UserSP/Downloads/Action%20plan%20-%202022-2024%20-%20NPR%20Bulgaria%202030%20(1).pdf)

¹³ Тригодишен план за изпълнение на Националната програма за развитие България 2030 за периода 2022-2024: [file:///D:/Users/UserSP/Downloads/Action%20plan%20-%202022-2024%20-%20NPR%20Bulgaria%202030%20\(1\).pdf](file:///D:/Users/UserSP/Downloads/Action%20plan%20-%202022-2024%20-%20NPR%20Bulgaria%202030%20(1).pdf)

докладване на мерките, включени в националната програма за развитие. Не може да се проследи изпълнението на всички елементи от подпрепоръката по т. 1.3. и дали в годишния отчет е отразена реализацията на *всички* планирани за изпълнение през 2022 г. мерки с определените им индикатори за изпълнение.

Препоръка 1 е частично изпълнена.

2. По препоръка 2. *Да оцени дейността по управление, наблюдение, контрол и отчитане на Приоритет 1 на НПП БГ 2020, в това число да анализира неговото изпълнение, с цел предприемане на необходимите действия за подобряване на ефективността при подготовката на НПП БГ 2030 и последващото ѝ изпълнение.*¹⁴

Препоръката е направена във връзка с констатацията по Част „Констатации и оценки“, Раздел II, т. 2.2.2.2. от одитния доклад, че през одитирания период междинни оценки по отделните приоритетни направления и цялостното изпълнение на НПП БГ 2020 не са извършвани, във вида в който са заложили в програмата. В Министерството на финансите ежегодно са изготвяни междинни оценки на въздействието на цялостното изпълнение на НПП БГ 2020, но не и по приоритетни направления. За изчислението им е използван макроиконометричният модел СИБИЛА, чрез който са оценявани ефектите, дефинирани като промени в нивата на основни макроикономически показатели, като брутен вътрешен продукт (БВП), износ и внос на стоки и услуги, частно потребление и частни инвестиции и др. В СИБИЛА не са включени показатели, свързани с измерване на равнището на бедност, поради което в междинните оценки няма анализ относно напредъка в постигането на националната цел и специфичните подцели за намаляване бедността и ключовите индикатори за въздействие на Приоритет 1 и Приоритет 2 на НПП БГ 2020, свързани с тях. През одитирания период от секретариата на Координационния комитет не са извършвани анализи, както и не са изготвяни становища и заключения, свързани с: напредъка в постигането на националната цел и специфичните подцели за намаляване на броя на живеещите в бедност; ефекта от изпълнението на мерките по Приоритет 1 и Приоритет 2 на НПП БГ 2020 върху индикаторите за бедност и социално включване; и влиянието на демографските и миграционни процеси върху индикаторите за въздействие по стратегически цели и Приоритет 1 и Приоритети 2 на НПП БГ 2020. Като причината за това е, че от релевантните министерства не е получавана информация, предполагаща анализ и изготвяне на становища и заключения. Процесът на идентифициране на слабостите в напредъка е следвало да бъде, но не е подпомогнат от МТСП и МОН, тъй като не са извършвани анализи и не са давани предложения до Координационния комитет за коригиращи мерки. Посочената от МОН причина за липсата на анализи и предложения за коригиращи мерки е, че министерството не разполага с информация за неизпълнение на приоритета. Това показва недостатъчно ефективно изпълнение на ръководните функции по управление, наблюдение, контрол и отчитане на изпълнението на Приоритет 1 и Приоритет 2 на НПП БГ 2020, тъй като ограниченият напредък в постигането на националната цел и специфичните подцели е идентифициран като проблем в рамките на НСВСВ още през 2015 г. и 2016 г. Същевременно състоянието на индикаторите за бедност и социално включване през целия одитиран период, както и прогнозата за степента на постигане на националната цел и специфичните подцели за намаляване на бедността за 2020 г., индикират необходимост от промяна.¹⁵

С уведомлението на министъра на образованието и науката за предприетите мерки за изпълнение на препоръката е предоставена информация за създадената организация за разработването на новия рамков стратегически документ от най-висок порядък в йерархията на националните програмни документи, детерминиращ визията и общите цели на политиките за развитие във всички сектори на държавното управление, включително

¹⁴ Препоръката е направена във връзка Част „Констатации и оценки“, Раздел II, т. 2.2.2.2. от одитния доклад

¹⁵ Одитен доклад № 0300101718 за извършен одит на изпълнението „Ефективност на мерките за борба с бедността“ за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г., Част Констатации и оценки, Раздел II, т. 2.2.2.2.

техните териториални измерения – Национална програма за развитие България 2030 (НПР БГ 2030).¹⁶ Със заповед на министъра на образованието и науката¹⁷ е формирана работна група, на която е възложено изработването на блоков анализ на всички стратегии на МОН в сектор на образованието и концепция за стратегическа рамка до 2030 г. в сектора на образованието. След одобряването на визията, целите и приоритетите на НПР БГ 2030 задачите на работната група са допълнени, като е възложено изготвянето на детайлизиран първи проект на Приоритет 1 „Образование и умения“ и конкретни мерки и планове за изпълнение на НПР БГ 2030, след нейното приемане.¹⁸ В резултат от дейността, в Министерството на образованието и науката са изготвени детайлизираните стратегии по Приоритет 1 и Приоритет 2, които са част от НПР БГ 2030, приета с Протокол № 67 на Министерския съвет от 02.12.2020 г.¹⁹ Детайлизираните стратегии са разработени въз основа на анализираното изпълнение на политиките в областта на образованието и науката, като са определени стратегическите подприоритети с хоризонт 2030 и са дефинирани индикаторите за проследяване на напредъка.²⁰ В допълнение са разработени Стратегическа рамка за развитие на образованието, обучението и ученето в Република България (2021 - 2030), приета с Протокол № 13 на Министерския съвет от 24.02.2021 г., както и Стратегия за развитие на висшето образование в Република България за периода 2021-2030 г., приета от Народното събрание.²¹ В стратегическите документи са идентифицирани предизвикателствата, пред които е изправена образователната система, като е наличен и Анализ на вътрешните и външните за средата фактори (SWOT), въз основа на които са определени съответните приоритетни области за развитие.²²

След приемането на окончателния одитен доклад²³, в ПМС № 110 от 03.06.2010 г. за създаване на Съвет за развитие при Министерския съвет, с промяна в сила от 16.03.2021 г., на Координационния комитет за управление, наблюдение, контрол и отчитане на изпълнението на НПР БГ 2020 и НПР БГ 2030 е възложено да осигури подготовката на финален отчет на НПР БГ 2020, който трябва да се съдържа в първия тригодишен план за действие за изпълнението на НПР БГ 2030.²⁴ От МОН са предприети действия по събиране и обобщаване на информацията от компетентните дирекции в МОН и други министерства, отговорни за изпълнението на Приоритет 1 от НПР БГ 2020, като изготвеният отчет е изпратен на секретариата на Координационния комитет в Министерството на финансите.²⁵

С Решение на МС № 671 от 15.09.2022 г. е приет първи тригодишен план за действие за изпълнението на Националната програма за развитие България 2030 за периода 2022-2024 г., в който е представен отчет за изпълнението на Националната програма за развитие България 2020 по определените стратегически цели, приоритети и подприоритети, съобразно посочените в програмата индикатори.²⁶ В плана за действие, в Приложение № 2, е представено изпълнението на целите на НПР БГ 2020, чрез индикатори за въздействие, между които от компетентността на МОН са индикаторите:

¹⁶ Одитно доказателство № 1

¹⁷ Одитно доказателство № 1

¹⁸ Одитно доказателство № 1

¹⁹ Одитно доказателство № 1

²⁰ Одитно доказателство № 1

²¹ Одитно доказателство № 1; <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=1399;> <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=1492#:~:text=%D0%A1%20%D0%A0%D0%B5%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%BD%D0%B0%2044-%D1%82%D0%BE%20%D0%9D%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%BE%20%D1%81%D1%8A%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%BE%D1%82%2017.%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%B2%20%D0%A0%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0%20%D0%91%D1%8A%D0%BB%D0%B3%D0%B0%D1%80%D0%B8%D1%8F%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B8%D0%BE%D0%B4%D0%B0%202021-2030%20%D0%B3.>

²² Одитни доказателство № 1, т. 1.8. и т. 1.9.

²³ с Решение № 255 от 12.08.2020 г. на Сметната палата (Протокол № 31)

²⁴ Чл. 8а, ал. 5, т. 2 от ПМС № 110/ 3.06.2010 г. за създаване на Съвет за развитие при Министерския съвет

²⁵ Одитно доказателство № 3

²⁶ Тригодишен план за изпълнение на Националната програма за развитие България 2030 за периода 2022-2024: [file:///D:/Users/UserSP/Downloads/Action%20plan%20-%202022-2024%20-%20NPR%20Bulgaria%202030%20\(1\).pdf](file:///D:/Users/UserSP/Downloads/Action%20plan%20-%202022-2024%20-%20NPR%20Bulgaria%202030%20(1).pdf)

- „Брой на изградените научни инфраструктури от национално значение според „Национална пътна карта за научна инфраструктура“. Индикаторът е свързан основно с изпълнените инвестиционни дейности от страна на правителството в областта на образованието и науката; и

- Относителен дял на разходите за научно изследователска и развойна дейност (НИРД) от БВП (независимо, че източникът на данни за отчитането му е НСИ).

По Приоритет 1 „Подобряване на достъпа и повишаване на качеството на образованието и обучението и качествените характеристики на работната сила“, в частта от компетентността на МОН, е представена информация за изпълнението на индикаторите за въздействие по години за:

- относителния дял на населението на възраст 25 - 64 навършени години участващо в образование и обучение;

- относителния дял на заетите лица със завършено висше образование или средно образование с придобита професионална квалификация.

- относителния дял на преждевременно напусналите образование и обучение;

- относителен дял на населението на възраст 30–34 навършени години със завършено висше образование;

- нетен коефициент на записване на децата в детските градини.²⁷

Доколкото концептуалната рамка за отчитане изпълнението на НПП БГ 2020 няма как да бъде променена в края на отчетния период за който стратегическия документ се отнася, окончателната оценка за въздействието от изпълнението ѝ отново е извършена по отношение на направените инвестиции през периода 2013-2020, чрез макроиконометричния модел СИБИЛА, като е анализирано изменението по макроикономическите показатели: БВП; износ и внос на стоки и услуги; частно потребление и инвестиции; заетост и коефициент на безработица; инфлация и бюджетен баланс, изразен като процент към БВП.

Препоръка 2 е частично изпълнена.

II. При осъществения последващ контрол за изпълнението на препоръките към министъра на труда и социалната политика е установено:

1. По препоръка 1. *Да създаде подходящ механизъм, който да гарантира, че предложенията за стратегически документи в областта на бедността и социалното включване и оперативните документи за изпълнението им:*

1.1. са в съответствие с Методологията за стратегическо планиране, в т.ч. качествена аналитична част, показваща убедително необходимостта от разработването на предлагания документ и неговия принос за осигуряването на действена рамка, водеща до реални резултати по намаляване на бедността;²⁸

1.2. поставят ясни стратегически цели/специфични цели, доразвити с конкретни оперативни цели;²⁹

1.3. отчитат профила на уязвимите целеви групи;³⁰

1.4. определят мерки (в случай че такива са включени в стратегическия документ), които да са пряко насочени към конкретните уязвими групи, за които са определени целите, съобразени са със срока за постигане на целите;³¹

1.5. съдържат система от устойчиви количествени и качествени индикатори, с оглед осигуряване на действащ механизъм за наблюдение и оценка, като ефективен управленски инструмент за постигане на заложените цели;³²

²⁷ Тригодишен план за действие за изпълнението на Националната програма за развитие България 2030 за периода 2022-2024
file:///D:/Users/UserSP/Downloads/Action%20plan%20-%202022-2024%20-%20NPR%20Bulgaria%202030%20(1).pdf

²⁸ Подпрепоръката е направена във връзка с Част „Констатации и оценки“, т. 1.1.2. от одитния доклад

²⁹ Подпрепоръката е направена във връзка с Част „Констатации и оценки“, т. 1.1.2. от одитния доклад

³⁰ Подпрепоръката е направена във връзка с Част „Констатации и оценки“, т. 1.1.2. от одитния доклад

³¹ Подпрепоръката е направена във връзка с Част „Констатации и оценки“, т. 1.1.2. от одитния доклад

³² Подпрепоръката е направена във връзка с Част „Констатации и оценки“, т. 1.1.3.1., т. 1.1.3.2., т. 1.1.4.2. и т. 2.1.2.1. от одитния доклад

1.6. осигуряват включването в оперативните документи на дейности, ясно насочени към изпълнението на мерките и постигане на целите, чрез даването на конкретни указания към другите институции, участващи в изпълнението на мерките, в т.ч. и за определяне на текущи и целеви стойности на индикаторите.³³

Препоръката е направена във връзка с констатациите по Част „Констатации и оценки“, Раздел I, т. 1.1.2., т. 1.1.3.2., т. 1.1.4.2. и т. 1.2.1.3., че аналитичната част на Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване (НСНБНСВ) 2020 не може да изпълни предвиденото ѝ в Методологията за стратегическо планиране предназначение, поради липса на задълбочен анализ по отношение на: състоянието на сектора; установяване на причините за съществуващите проблеми в развитието; набелязване на насоките на бъдещото развитие; постигнатото до момента, в т.ч. оценка на стратегически документи, които са били или са в процес на изпълнение. Анализът на актуалното състояние в НСНБНСВ 2020 е ограничен до представяне на статистически данни от НСИ и АЗ. Неясен остава приносът на стратегията за преодоляване до 2020 г. на идентифицираните в нея предизвикателства.

Предвиденото в НСНБНСВ 2020 съдържание на двугодишните планове за действие, като оперативни документи за реализирането ѝ, не включва значителна част от заложените в методологията елементи, като стратегически цели, оперативни цели, очаквани резултати, текущи и целеви стойности на индикаторите. При разработването на плановете не е предвидено да се следва логическа структура, която да осигури обвързване на оперативни цели с целеви групи и прилагане на интегриран подход при определяне на синхронизирана съвкупност от дейности (от различни приоритети и мерки), които биха осигурили ефективно и ефикасно въздействие върху тези групи. Плановете за действие не са обвързани с постигането на измерими оперативни цели в резултат от изпълнението на планираните мерки, така че да са ясни действията, които постепенно ще се извършат за постигане на заложените в стратегията цели и в този смисъл убедително да се аргументират дейностите, заложените в плановете.

Липсата на достатъчна фокусираност върху уязвимите групи и на профилиране на определените целеви групи на НСНБНСВ 2020 поражда риск от разпиляване на ресурсите и усилията при изпълнението на стратегията и непостигане на определените качествена и количествена цели.

В НСНБНСВ 2020 не е предвидена система от индикатори, чрез която да се проследява резултатът от изпълнението на мерките и приоритетите и въздействието им върху макроикономическите и социални показатели, което възпрепятства оценката на ефективността на изпълнението на мерките и реалистична оценка по отношение на постигнатия напредък за реализиране на националните цели. Това, от своя страна, не позволява предприемане на необходимите действия за промяна в изпълнението на стратегията в случай на необходимост. Липсата на индикатори за резултат по отделните мерки и дейности, както и на целеви стойности на индикаторите за изпълнение на дейностите не дава яснота какво се цели с изпълнението на плановете за действие към стратегията и не позволява да се определи какъв ресурс е необходим за изпълнението им. От друга страна, прави невъзможно извършването на мониторинг и оценка на изпълнението, както на ниво дейност, така и на ниво мярка и не позволява на министъра на труда и социалната политика да взема адекватни управленски решения за управление на политиката в областта на бедността и социалното включване

От отговорните институции не е изисквано мотивиране на предлаганите мерки и дейности и оценка на въздействието, което те ще имат към изпълнение на съответните приоритети на НСНБНСВ 2020 и постигане на национална цел и специфичните подцели за намаляване на броя на живеещите в бедност. Това не позволява събирането на достатъчно информация за правилна оценка на ефективността на планиране на

³³ Подпрепоръката е направена във връзка с Част „Констатации и оценки“, т. 1.2.1.3. от одитния доклад

изпълнението на стратегията. Ограничените насоки по отношение на планирането са белег за недостатъчно внимание към качеството на планирането. Липсата на мотивиране на дейностите не дава увереност, че в плановете са включени най-подходящите от тях, чрез изпълнението на които ще се постигнат стратегическите цели. Липсата на целенасоченост на мерките и на анализ, относно влиянието им върху намаляване на бедността се посочва като слабост и от част от членовете на работната група.³⁴

Във връзка с изпълнението на препоръката, министърът на труда и социалната политика посочва, че към края на 2021 г. основен документ, съдържащ визията, приоритетните направления и дейностите за развитие на политиката в областта на бедността и социалното изключване в България до 2030 г. е приетата с Решение № 976 на Министерския съвет от 31.12.2020 г. Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2030 (НСНБНСВ 2030). Прегледът на НСНБНСВ 2030 показва, че стратегията включва в структурата си представяне на европейския и международен контекст; национален контекст-актуално състояние и предизвикателства; визия, цели и принципи; целеви групи; приоритети; механизъм на изпълнение и мониторинг и две приложения.³⁵ При разработването ѝ са спазени изискванията на Методологията за стратегическо планиране в Република България, като:

- НСНБНСВ 2030 съдържа визия, цели и приоритети за утвърждаване на интегриран подход за превенция на явлението бедност, както и овладяване на последиците от нейното разпространение. Заложена е една основна цел и шест специфични цели, за изпълнението на които са определени осем приоритети.³⁶;

- Към всеки от осемте приоритета са формулирани мерки с отговорни институции за тяхното изпълнение и източници на финансиране.;

- Мерките в стратегията кореспондират с водещите политики за насърчаване на социалното включване, очертани в други стратегически и програмни документи на национално ниво.;

- Стратегията съдържа SWOT анализ на възможностите, заплахите, силните и слабите страни в областта на политиката за социално включване и преглед на изпълнението на националната цел за намаляване на броя на живеещите в бедност до 2020 г. и четирите подцели към нея, като анализът на динамиката на основните индикатори за бедност и социално включване в България през последните години показва продължаваща необходимост от преосмисляне на прилаганите подходи и инструменти и изпълнение на целенасочени интервенции в областта на секторните политики, имащи пряко отношение към намаляването на бедността. Анализирани са тенденциите по отношение състоянието на заетостта, която има пряко въздействие върху проблемите на бедността, през периода 2013-2019 г., демографските тенденции, регионалното измерение на бедността и останалите фактори, имащи пряко отношение към явлението. В Стратегията е посочено, че тя допринася за постигане на съответствие и взаимно допълване между секторните политики и стратегии, които спомагат за насърчаване на социалното включване, но в анализа не е представена информация за редицата съществуващи стратегии по отделните секторни политики, така че да е ясно какъв ще бъде конкретния принос на този стратегически документ за преодоляване на проблемите, свързани с бедността и социалното изключване, предвид, че НСНБНСВ 2030 включва широк набор от мерки на секторните политики по заетост, по доходите, демографска политика, социална политика, здравеопазването, образование, политика за хора с увреждания, жилищна политика и др.³⁷;

³⁴ Одитен доклад № 0300101718 за извършен одит на изпълнението „Ефективност на мерките за борба с бедността“ за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г., Част Констатации и оценки, Раздел т. 1.1.2., т. 1.1.3.2., т. 1.1.4.2. и т. 1.2.1.3. от одитния доклад.

³⁵ Одитно доказателство № 8

³⁶ Одитно доказателство № 8

³⁷ Одитно доказателство № 8

- На база анализиранияте тенденции и актуални предизвикателства в областта на бедността и социалното изключване, в стратегията са изведени основните целеви групи на политиките за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване. Дефинираните целеви групи са конкретни и обособени на база анализ на данните по водещите индикатори за бедност и социално изключване – деца³⁸, възрастни хора в надтрудоспособна възраст³⁹, домакинства с деца, включително семейства с деца, групи в неравностойно положение на или извън пазара на труда⁴⁰, представители на уязвими етнически групи, хора с увреждания, бездомни и лица, живеещи при лоши жилищни условия, работещи бедни. При определянето им са използвани съществуващите легални дефиниции в действащите нормативни документи. Слабостите, свързани с липсата на профилиране на уязвимите групи в рамките на определените принципни целеви групи на политиката не са преодолени в пълнота, като все още част от мерките не са достатъчно фокусирани върху конкретни уязвими групи и са инструмент на секторните политики по заетостта, образоването, здравеопазването и др., например: „Изграждане на инфраструктура и оборудване за масов спорт и за културни мероприятия“, „Разработване на Национална здравна стратегия с хоризонт 2030 г.“, „Разширяване на обхвата и повишаване на качеството на дуалното обучение и на практическото обучение в реална работна среда“ и др.⁴¹

- В стратегията е предвиден механизъм за изпълнение и мониторинг, който обхваща всички заинтересовани страни. Предвидено е изпълнението на мерките да бъде конкретизирано в двугодишни планове за действие, както и отчитане на тяхното изпълнение, с доклади, приемани от Министерския съвет. Предвидено е извършването на междинен преглед, който трябва да съдържа оценка на въздействието на Стратегията, изследваща съотношението между формулираните цели и постигнатите междинни резултати, оценка на синхронизацията на Стратегията с националната и европейска рамка в областта на политиките за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване и изводи и препоръки по отношение необходимостта от актуализиране на Стратегията. Предвиден е и окончателен преглед и пълна последваща оценка на въздействието. Създадена е система от индикатори, като общата цел и специфичните цели са обвързани с конкретни индикатори с ясно посочена настояща и целева стойност за 2030 г., което прави целите конкретни и измерими и осигурява действащ механизъм за наблюдение и оценка, като ефективен управленски инструмент за постигане на заложените цели⁴² (относителен дял на бедните – 18,0% (при 23,8% за 2020 г.); дял на населението в риск от бедност или социално изключване – 25,0% (32,1% при за 2020 г.); отношение между доходите на най-бедните и най-богатите 20% от домакинствата – 5,5 (при 8,0 за 2020 г.); коефициент на Джини – 33% (при 40% за 2020 г.) и др.). За изпълнение на общата и специфичните цели в плана за действие за първия двугодишен период не са заложен оперативни цели, но е налице положителна промяна с включването на междинни стойности за 2022 г. на три от индикаторите за изпълнение на основната цел на НСНБНСВ 2030.⁴³ В периода 2021-2022 г. усилията са насочени както към ограничаване и справяне с основните предизвикателства, идентифицирани през последните години, така и към преодоляване на социално-икономическите последици от кризата от COVID-19 и възстановяването от нея.⁴⁴ ;

- За изпълнение на Националната стратегия е приет План за действие за периода 2021-2022 г.⁴⁵, в който са включени конкретни мерки и дейности, индикатори за

³⁸ По смисъла на чл. 2 от Закона за закрила на детето.

³⁹ Съгласно § 1, т. 26 от допълнителната разпоредба на Закона за социалните услуги.

⁴⁰ Тук се включват всички лица, които са изброени в т. 4 на чл. 7 от Закона за предприятията на социалната и солидарна икономика, и не са включени в другите изброени групи.

⁴¹ Одитно доказателство № 8

⁴² Одитно доказателство № 8

⁴³ Одитно доказателство № 8

⁴⁴ Одитно доказателство № 8

⁴⁵ С Решение № 553/28.07.2021 г. на Министерския съвет

изпълнение, отговорни институции, източници и размер на финансиране и срокове за изпълнение. Формулираните в Плана мерки и дейности отчитат идентифицираните актуални предизвикателства, както и социално-икономическите последици на кризата, свързана с разпространението на COVID-19. В Плана за действие са формулирани и междинни стойности на водещите индикатори за бедност и социално изключване към 2025 г.⁴⁶ За разработването на първия план за действие за изпълнение на НСНБНСВ 2030, със заповед на министъра на труда и социалната политика е създадена междуведомствена работна група, включваща всички заинтересовани страни. Тя ще участва в изготвянето на плановете за действие и докладите за изпълнение, както и ще инициира корективни мерки и актуализация. Давани са указания за необходимостта от предоставяне на предложения за конкретни дейности, които да са в съответствие с приоритетите на стратегията и актуалната социално-икономическа ситуация, с оглед преодоляване на кризата от COVID-19, като дейностите трябва да бъдат придружени от информация за отговорни институции, текущи и целеви стойности на индикаторите, срокове за изпълнение, източници и размер на финансирането.⁴⁷ Прегледът на приетия план за действие показва, че все още са налице някои пропуски по отношение на определянето на текущи и целеви стойности на индикаторите за изпълнение.⁴⁸

- Не е представена информация и доказателства за създаден механизъм, посредством утвърждаването на правила и процедури, с който трайно да се гарантира спазването на изискванията на утвърдената Методология за стратегическо планиране, включително изпълнението на препоръката на Сметната палата и при разработването на други стратегически документи в областта на бедността и социалното включване, както и на оперативните документи за тяхното изпълнение.⁴⁹

Със заповед № РД -1-201/20.03.2020 г. на министъра на труда и социалната политика и в изпълнение на РМС №368/25.06.2019 г. за одобряване на списък с действия, отговорни институции и срокове за изпълнение на хоризонталните и тематичните отключващи условия за средствата от ЕСИФ за програмен период 2021-2027 е създадена междуведомствена работна група (МРГ) за разработване на проект на актуализирана НСНБНСВ с хоризонт 2030 г. Посоченото като основание за създаването на МРГ Решение на МС предвижда разработване и приемане на НСНБНСВ 2030, като действие за изпълнение на отключващи условия по две специфични цели към европейската цел на политика 4. По-социална Европа чрез изпълнение на европейския стълб на социалните права, а именно: специфична цел за ЕФРР: 4.3. Повишаване на социално-икономическата интеграция на маргинализираните общности, мигрантите и групите в неравностойно положение чрез интегрирани мерки, включително жилищно настаняване и социални услуги и специфична цел ЕСФ: 4.1.7 Стимулиране на активното приобщаване, включително с оглед насърчаване на равните възможности и активното участие, насърчаване на социалната икономика и по-добрата пригодност за заетост. Като Критерии за изпълнение на целите са посочени: 1. Основана на фактите диагностика на бедността и социалното изключване, включително детска бедност, достъп до ранно детско образование и качествена грижа, бездомничество, пространствена и образователната сегрегация, ограничен достъп до основни услуги и инфраструктура, както и специфичните потребности на уязвимите лица от всички възрастови групи; 2. Мерки за предотвратяване и преодоляване на бедността и социалното изключване. В решението на МС, заложеният срок за изготвяне на стратегията е декември 2019 г., а срокът за приемането ѝ е юни 2020. Заповедта за създаване на МРГ е издадена три месеца след указания срок за изготвяне на НСНБНСВ 2030.⁵⁰

⁴⁶ Одитно доказателство № 2

⁴⁷ Одитно доказателство № 4, т. 4.2. и т. 4.6.

⁴⁸ Одитно доказателство № 8

⁴⁹ Одитно доказателство № 2

⁵⁰ Одитни доказателства №№ 4, т. 4.8. и 14

Определеният в заповедта срок за актуализацията на стратегията е по-малко от два месеца, поради което в последствие с нова заповед на министъра е удължен с четири месеца – на 30.09.2020 г.⁵¹ Проектът на изготвения документ е публикуван за обществено обсъждане на 09.11.2020 г., като стратегията е пряко свързана със заложената в Националната програма за развитие България 2030 ос на развитие 4 Отзивчива и справедлива България.⁵²

Процесът по актуализиране/изработване на стратегията за период с хоризонт 2030 г. стартира преди процесът по изготвяне на отчет за нейното изпълнение до 2020 г., като разработването на цялостния преглед за изпълнението на НСНБНСВ 2020 е възложено на друга работна група със заповед на министъра от 22.12.2020 г., след като вече е изготвен проект на НСНБНСВ 2030 и същият е публикуван за обществено обсъждане.⁵³ Независимо от несъответствието в датите на издаване на заповедите за възлагане на посочените действия и резултатите от тяхното изпълнение:

- в т. III. „Национален контекст – актуално състояние и предизвикателства“ от НСНБНСВ са направени основни изводи от анализа на изпълнението на НСНБНСВ 2020, а в Приложение № 2 към стратегията е представен „Преглед и анализ на изпълнението на Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020“;

- анализът на съдържанието на публикувания на страницата на МТСП „Доклад за изпълнението на Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020“ и данните, представени в НСНБНСВ 2030, относно изпълнението на НСНБНСВ 2020 г. показва че е налице съответствие в информацията и изведените тенденции в документите, като при разработването на стратегията с хоризонт до 2030 г. са ползвани данни до 2019 г., а в доклада за изпълнение на НСНБНСВ 2020 – са включени данни и за 2020 г.;

- във връзка с изпълнението на НСНБНСВ 2020 г. са разработвани и отчитани двугодишни планове за действие и периодични отчети за тяхното изпълнение, което е подпомогнало процеса по наблюдение и отчитане на стратегията, респективно по разработване на нейната актуализация за следващия програмен период;

- 10 експерти и служители с ръководни функции, представляващи 29 на сто от състава на МРГ за актуализиране на НСНБНСВ с хоризонт до 2030 и 18 от състава на работната група, осъществяващ цялостен преглед за изпълнението на НСНБНСВ 2020, участват едновременно и в двете работни групи, като по този начин се осигурява ефективно взаимодействие и обмен на необходимата информация и данни.⁵⁴

Изложените действия на МТСП дават основание за заключението, че създадената от министъра на труда и социалната политика организация на работа осигурява изпълнението на целите на препоръката независимо от липсата на механизъм, чрез който трайно да се регламентира процеса по разработване на предложения за стратегически документи в областта на бедността и социалното включване.

Препоръка 1 е изпълнена.

2. По препоръка 2. *Да подобри системата за събиране и анализ на данни за изпълнението на НСНБНСВ 2020 и следващия документ от този ранг, така че:*

2.1. да осигури единство в подхода на отчитане на информацията от институциите;⁵⁵

2.2. да осигури предоставяне на отчетна информация по всички заложените дейности и индикатори;⁵⁶

⁵¹ Одитно доказателство № 4, т. 4.9.

⁵² Одитни доказателства №№ 4, т. 4.8., т. 4.9. и 13

⁵³ Одитни доказателства №№ 4, т. 4.7. и 13

⁵⁴ Одитни доказателства №№ 4, т. 4.7. и 13

⁵⁵ Подрепоръката е направена във връзка Част „Констатации и оценки“, Раздел II, т. 2.1.1.3. от одитния доклад

⁵⁶ Подрепоръката е направена във връзка Част „Констатации и оценки“, Раздел II, т. 2.1.1.3. от одитния доклад

2.3. да се извършва оценка за степента на постигане на всички индикатори за изпълнение;⁵⁷

2.4. да се анализира напредъка в изпълнението на мерките, като се отчитат състоянието и тенденциите на индикаторите за бедност и социално включване;⁵⁸

2.5. да се анализира ефективността на мерките в регионален аспект, предвид спецификите в икономическото развитие на отделните региони на страната;⁵⁹

2.6. да се оценява влиянието на миграционните и демографски процеси и тенденции върху степента на постигане на целите за намаляване на бедността.⁶⁰

Препоръката е направена във връзка с констатациите по Част „Констатации и оценки“, Раздел II, т. 2.1.1.3. от одитния доклад, че процесът по приемане на отчета на плана за действие за периода 2015 - 2016 г. е съпътстван от сериозни критики от страна на НСВССВ към подхода на неговото разработване, като е изразено мнение за необходимост от нов модел на отчитане и извършване на оценка на планираните и изпълнявани мерки. Въпреки критиките обаче, отчетът е приет в предложения вид, без аналитична част, в която да е посочен и анализиран приноса на мерките и дейностите в постигането на приоритетите на стратегията и на националната цел и специфичните подцели за намаляване на бедността. Отчетът не съдържа данни по всички планирани дейности и индикатори, като индикаторите за изпълнение са представени като индикатори за резултат и не е оценена степента на постигането им. Това показва, че процесът на мониторинг не е организиран по ефективен начин, така че да осигури необходимата информация за вземане на своевременни и адекватни управленски решения. Събирането и обобщаването на информацията за изготвянето на отчета на плана за действие за периода 2017 - 2018 г. за изпълнение на НСНБНСВ 2020 е извършено по приета от работната група структура. Анализът на документацията и кореспонденцията на работната група показва различия в подхода на попълване и предоставяне на отчетната информация от страна на институциите, като причините трябва да бъдат потърсени в липсата на ясни и точни указания за попълването на таблицата и слабото присъствие на заседанията на работната група. В резултат на това от МТСП са разходвани допълнителни време и усилия за преработване и уеднаквяване на подхода на представяне на данните в документа. Отчетът за изпълнението на плана за действие за периода 2017 - 2018 г. съдържа част, в която са представени данни за индикаторите за бедност и социално включване, демографското състояние, пазара на труда, образованието и др., като е включен анализ за изпълнението на основните приоритети на стратегията. В сравнение с отчета за периода 2015 - 2016 г. съществува подобрение, но все още се наблюдават слабости и пропуски, като:

- за малка част от индикаторите за изпълнение е направена оценка за степента на тяхното постигане и са посочени причините за неизпълнението; има дейности, за които отчетната информация не съдържа данни по всички заложен индикатори за изпълнение;

- липсва обвързване на текущото състояние и откритите негативни тенденции в индикаторите за бедност и социално включване с резултатите от изпълнението на конкретните мерки и дейности, поради което остава неясно какви действия за промяна на мерките и дейностите за борба с бедността следва да се предприемат;

- не е направен анализ на степента на постигане на националната цел и специфичните подцели за намаляване на бедността, в т.ч. и относно влиянието на миграционните и демографските процеси и тенденции върху постигането на тези цели; В хода на разработването на отчета от АСП е направено предложение в аналитичната част да бъде включена информация за взаимовръзката между смъртността и раждаемостта и равнищата на безработица, но това не е направено.

⁵⁷ Подрепоръката е направена във връзка Част „Констатации и оценки“, Раздел II, т. 2.1.1.3. от одитния доклад

⁵⁸ Подрепоръката е направена във връзка Част „Констатации и оценки“, Раздел II, т. 2.1.1.3. от одитния доклад

⁵⁹ Подрепоръката е направена във връзка Част „Констатации и оценки“, Раздел II, т. 2.1.1.3. от одитния доклад

⁶⁰ Подрепоръката е направена във връзка Част „Констатации и оценки“, Раздел II, т. 2.1.1.3. от одитния доклад

Недостатъчният аналитичен процес в хода на отчитане на изпълнението поражда риск за правилното оперативно планиране и създава условия за разпиляване на усилията и недостатъчна ефективност на действията за борба с бедността. Това е посочено като слабост и от представители на работната група при проведената в рамките на одита анкета.⁶¹

В уведомлението на министъра на труда и социалната политика е предоставена обща информация по отношение на препоръки 2 и 3 от одитния доклад, като е отбелязано, че в рамките на досегашната работа, предвид ангажиментите на редица институции и организации по разработването и прилагането на политиката за намаляване на бедността, е идентифицирана необходимостта от подобряване на взаимодействието и координацията на политиките за социално включване. Посочва се, че общ принцип при изпълнението на хоризонталните политики е споделянето на отговорностите, за да може да се прилага всеобхватен и холистичен подход, включително по отношение на политиката за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване. В този контекст, МТСП разчита на информационните ресурси на водещи в събирането, анализирането, систематизирането и прогнозирането на данни институции в областта на политиките за бедността, както и секторните политики. Отбелязва се още, че МТСП няма как да осигури единство в подхода на предоставяне и отчитане на информация по дейности и индикатори, тъй като всички ведомства са равно ангажирани в процеса и имат нормативно регламентирани правомощия, специфични отговорности и експертиза при осигуряване на подобна информация. Предвид хоризонталния характер на политиката и спазвайки принципа на субординация, няма как министърът на труда и социалната политика, като орган на изпълнителната власт, да контролира другите министри, които също са органи на изпълнителната власт, при формулиране, изпълнение и отчитане на мерки и дейности от техните компетенции.⁶² Посоченият в отговора извършен преглед и анализ на изпълнението на НСНБНСВ 2020 е относим към изпълнението на препоръка 3.⁶³

Във връзка с изпълнението на препоръката е изискана допълнителна информация и доказателства, с която се препраща към публично оповестените Отчет за изпълнението на Плана за действие за периода 2019-2020 г. към НСНБНСВ 2020 и Доклад, съдържащ преглед и анализ на изпълнението на НСНБНСВ 2020.⁶⁴ Анализът на Отчета за изпълнението на плана за действие за периода 2019-2020 г. за изпълнение на НСНБНСВ 2020, приет от НСВСС на 28.06.2021 г.⁶⁵ и от Министерския съвет на 28.07.2021 г.⁶⁶ показва, че:⁶⁷

- Все още се наблюдават различия в подхода на отчитане на информацията от институциите, като не е представена отчетна информация за всички заложи дейности и индикатори и не е направена оценка за степента на постигане на всички индикатори за изпълнение.;

- Отчетът съдържа аналитична част, в която са налични данни за индикаторите за бедност и социално включване, демографското състояние, пазара на труда, образованието и др., като е включен анализ за постигането на целите за намаляване на бедността и изпълнението на основните приоритети на стратегията, но не е оценена ефективността на мерките в регионален аспект, предвид спецификите в икономическото развитие на отделните региони на страната. Регионалните измерения на бедността са анализирани ограничено, чрез представяне на данни за линията на бедността в отделни области.;

⁶¹ Одитен доклад № 0300101718 за извършен одит на изпълнението „Ефективност на мерките за борба с бедността“ за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г., Част Констатации и оценки, Раздел II, т. 2.1.1.3

⁶² Одитно доказателство № 2

⁶³ Одитно доказателство № 2

⁶⁴ Одитно доказателство № 4

⁶⁵ Одитно доказателство № 6

⁶⁶ <https://strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=790>

⁶⁷ Одитно доказателство № 7

- Отчетът съдържа данни за демографската ситуация в страната, без да е оценено влиянието на миграционните и демографски процеси и тенденции върху степента на непостигане на целите за намаляване на бедността. Като положителен момент в отчета може да бъде посочено, представянето на данни за въздействието на кризата от COVID-19⁶⁸, изразяващи се в задълбочаване на бедността и неравенствата.⁶⁹

В новата НСНБНСВ 2030, в т. VIII Механизъм за изпълнение и докладване е предвиден ред, който следва да осигури единство в подхода, чрез обхващането на всички заинтересовани страни в постоянна междуведомствена група, в т.ч. органите на местната власт, социалните партньори, представителите на гражданския сектор и на академичните среди. Междуведомствената работна група следва да разработи плановете за действие, докладите за изпълнение и да инициира корективни мерки и актуализация.

Предвидено е изпълнението на мерките да се конкретизира в двугодишни планове за действие, както и докладване на тяхното изпълнение, които ще се приемат от Министерския съвет. Отделно е предвиден и междинен преглед, който трябва да съдържа оценка на въздействието на Стратегията, която изследва съотношението между формулираните цели и постигнатите междинни резултати, оценка на синхронизацията на Стратегията с националната и европейска рамка в областта на политиките за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване и изводи и препоръки по отношение необходимостта от актуализиране на Стратегията. Предвиден е още окончателен преглед и пълна последваща оценка на въздействието, които обхващат всички заинтересовани страни. Определено е проследяването на напредъка по изпълнение на целите и мерките да се извършва въз основа на набор от ключови показатели в съответствие с Индикаторите за бедност и социално включване, които са част от общите показатели на Европейската общност за проследяване напредъка на страните в борбата с бедността и социалното изключване. Националният статистически институт следва да подпомага дейността по мониторинг, като предоставя отчетни данни от статистическите изследвания. В НСНБНСВ 2030 е заложена мярка „Изследване и анализиране на регионалната бедност по райони на планиране и области на страната, неравенствата в разпределението на доходите, както и оценка на политиката за намаляване на бедността на регионално ниво и особено в обезлюдяващи райони“. Мярката е включена в Плана за действие за периода 2021-2022, като е предвидено изготвянето на доклад/анализ с информация за тенденциите за бедността и неравенствата в разпределението на доходите по статистически райони и области в партньорство с НСИ.⁷⁰ В НСНБНСВ 2030 е заложена и мярка за разработване на иновативен координационен механизъм за преодоляване на бедността и социалното изключване по региони в страната, включващ и проучване и обмен на добри практики при провеждане на политиките за намаляване на бедността, като планираните дейности се изразяват в ежегодно наблюдение и отчитане на тенденциите на „работещите бедни“ и „нископлатени работници“ по статистически райони, проучване на добрите практики по общини за намаляване на бедността и социалното изключване и определяне размера на линията на бедност за страната.⁷¹

От министъра на труда и социалната политика са предприети действия за изпълнението на препоръката, но към края на първото полугодие на 2022 г. ефекта от определения с НСНБНСВ 2030 механизъм за изпълнение и докладване не може да бъде оценен, тъй като предстои разработването на отчет за изпълнението на плана за действие за периода 2021-2022 г. за изпълнение на НСНБНСВ 2030, а анализът на отчета за изпълнение на плана за действие на стратегията за периода 2019-2020 г. показва, че идентифицираните при одита слабости не са преодоленни в пълнота.

⁶⁸ И на база ежегодното изследване „Статистика на доходите и условията на живот (SILC)“, в което през 2020 г. са включени допълнителни въпроси за оценка на въздействието на кризата, свързана с COVID-19, върху домакинствата.

⁶⁹ Одитно доказателство № 7

⁷⁰ Одитно доказателство № 8

⁷¹ Одитно доказателство № 8

Подпрепоръка 2.4. е изпълнена, подпрепоръка 2.5. е изпълнена частично, а подпрепоръки 2.1., 2.2., 2.3. и 2.6. не са изпълнени.

Препоръка 2 е изпълнена частично.

3. По препоръка 3. *Да извърши оценка на въздействието от изпълнението на НСНБНСВ 2020, като резултатите от нея бъдат използвани в процеса на планиране на бъдещите действия в тази насока.*⁷²

Препоръката е направена във връзка с констатациите по Част „Констатации и оценки“, Раздел II, т. 2.2.1. от одитния доклад, че предвиденият Междинен преглед като част от механизмът на оценка на изпълнението на НСНБНСВ 2020 не е финализиран, въпреки стартирани действия от МТСП за извършването му и в резултат стратегията не е актуализирана за целия си 7 годишен период на изпълнение, въпреки че степента на постигане на националната цел за намаляване на бедността показва сериозно изоставане. Програмните бюджети на МТСП и отчетите за изпълнението им не предоставят информация за степента на постигане на националната и специфичните цели за намаляване на бедността, поради което не могат да бъдат определени като инструмент за планиране и отчитане на резултатите и ефектите от разходвания публичен ресурс за борба с бедността. Анализът на отчетите за изпълнението на Актуализираната Национална стратегия за демографско развитие на населението в Република България (2012–2030 г.) за периода 2015 - 2017 г. показва, че те съдържат частична информация за изпълнение на мерки, целящи намаляване на бедността, но липсва количествена оценка за тяхното въздействие върху индикаторите за бедност и социално включване и приноса им за постигане на националната и специфичните цели за намаляване на бедността. Не е засегнат и въпроса какво е влиянието на демографските процеси (в т.ч. раждаемост, смъртност и миграция) върху индикаторите за бедност и социално включване, респективно върху постигането на заложените цели. При възлагане от МТСП на извършване на оценки на ефекта от активната политика на пазара на труда не е предвиждано да се оценява и въздействието на програмите и мерките от НПДЗ върху индикаторите за бедност и социално включване. Предварителните оценки на въздействието по Закона за нормативните актове през одитирания период не са ползвани като ефективен инструмент за оценка на въздействието на предлаганите мерки и дейности за борба с бедността и възможния принос за постигането на националната цел и специфичните подцели в тази област.⁷³

Ограниченият напредък в постигането на националната цел и специфичните подцели за намаляване броя на живеещите в бедност в края на периода на действие на НСНБНСВ 2020 и липсата на целенасочено наблюдение в тази връзка през периода на действие на стратегията и своевременно идентифициране на слабите места определят и смисълът на препоръката, която цели да подтикне отговорното МТСП да използва такъв инструмент като оценка на въздействието, като резултатите от такава оценка биха подпомогнали процеса на планиране на бъдещите действия в тази насока. Извършването на оценки на въздействието (последваща и предварителна) не е задължително по действащото законодателство⁷⁴ за такъв тип документи, като НСНБНСВ, но предвид голямата обществена значимост на проблема с бедността в страната и липсата на напредък в постигане на целта за намаляване на живеещите в бедност, с извършването на оценка от такъв тип ще се подпомогне процеса по вземане на все по-добри управленски решения, още повече, че логиката на прегледа на прилагането на едно действащо правило, независимо дали е нормативно или ненормативно, по принцип е еднаква.⁷⁵

⁷² Препоръката е направена във връзка Част „Констатации и оценки“, Раздел II, т. 2.2.1. от одитния доклад

⁷³ Одитен доклад № 0300101718 за извършен одит на изпълнението „Ефективност на мерките за борба с бедността“ за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г., Част „Констатации и оценки“, Раздел II, т. 2.2.1.

⁷⁴ Закон за нормативните актове

⁷⁵ Ръководство за извършване на последваща оценка на въздействието, одобрено с Решение № 885 на Министерски съвет от 3 декември 2020 г. <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=320>

Във връзка с дадената препоръка е разработен Доклад за изпълнението на Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020, който е разгледан и одобрен от членовете на Националния съвет по въпросите на социалното включване към Министерския съвет (НСВССВ към МС), като от МТСП се посочва, че прегледът на изпълнението служи като отправна точка за формулирането на адекватни и релевантни мерки с дългосрочен хоризонт.⁷⁶ Докладът е изготвен от създадена със заповед на министъра на труда и социалната политика работна група с участието на заинтересовани страни, като срокът за представяне на цялостния преглед на изпълнението на НСНБНСВ 2020 е 15 май 2021 г., в последствие удължен на 5 юни 2021 г..⁷⁷ Десет от членовете на работната група, извършваща прегледа за изпълнението на НСНБНСВ 2020 или 18 на сто от общия ѝ състав участват и в разработването на актуализираната НСНБНСВ 2030, с цел осигуряването на ефективно взаимодействие и обмен на необходимата информация и данни и гарантиране на обвързаност при разработването на двата документа.

Резултатите от прегледа ясно показват, че националната цел за намаляване на броя на живеещите в бедност с 260 000 души до 2020 г. не е изпълнена, като още по-неблагоприятни са тенденциите по отношение на изпълнението на отделните подцели. В доклада са представени и анализирани данни от ключовите индикатори за бедност и социално включване през периода 2013-2020 г., като информацията е обособена по следните области: Бедност и социално изключване; Преглед на изпълнението на Националната цел за намаляване на броя на живеещите в бедност с 260 000 души до 2020 г.; COVID-19 – задълбочаване на бедността и неравенствата; Пазар на труда; Демографска ситуация; Образование; Социални услуги.⁷⁸ Анализирано е изпълнението на заложените в Стратегията приоритети и мерки⁷⁹, като по всеки от приоритетите е представена информация, включваща изпълнението на ключовите политики за съответния приоритет.⁸⁰ В доклада е представена и оценка на координацията и взаимодействието при изпълнението на Стратегията⁸¹, според която е налице недостатъчно добра координация между отговорните институции и недостатъчното припознаване на ангажиментите по реализиране на политиката за социално включване от всички ангажирани институции, като това е предизвикателство пред хоризонталната политика за социално включване. Във връзка с прегледа на изпълнението на НСНБНСВ 2020, в доклада са представени и изводи, свързани с отделните приоритети.⁸²

Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2030 включва като Приложение⁸³ към нея преглед на изпълнението на НСНБНСВ 2020 г. с наличните към момента на изготвянето ѝ данни (2013 г.-2019 г.). Приложението съдържа два раздела, като в раздела за актуално състояние в страната по отношение на бедността и социалното изключване са предоставени данни за: заетостта; демографските процеси; по ключовите индикатори за бедност и социално включване през периода 2013-2019 г. и др. Направен е преглед на изпълнението на националната цел за намаляване на живеещите в бедност в периода 2013-2019 г., като е посочено сериозното изоставане в постигането на целта и продължаваща необходимост от преосмисляне на прилаганите подходи и инструменти и изпълнение на целенасочени интервенции в областта на секторните политики, имащи пряко отношение към намаляването на

⁷⁶ Одитни доказателства №№ 2, 4 и 9

⁷⁷ Одитно доказателство № 4, т. 4.7. и т. 4.5

⁷⁸ Одитно доказателство № 9

⁷⁹ Раздел III. „Анализ на изпълнението на мерките и приоритетите на Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020“

⁸⁰ Одитно доказателство № 9

⁸¹ Раздел IV. „Оценка на координацията и взаимодействието при изпълнението на Стратегията“

⁸² Одитно доказателство № 9 Доклад за изпълнението на Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020

⁸³ Приложение № 2 Преглед и анализ на изпълнението на Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020 към НСНБНСВ 2030

бедността – заетост и политика по доходите, образование, здравеопазване, предоставяне на качествени и достъпни социални услуги, осигуряване на устойчивост и адекватност на социалните плащания, жилищна политика и др. Във втория раздел на приложението е представена информация за изпълнението по отделните приоритети на стратегията.⁸⁴

И в двата прегледа за изпълнението на НСНБСВ 2020 е наличен анализ на данните от ключовите индикатори за бедност и социално включване през периода 2013-2019/2020, показващ ясно неизпълнението на националната и специфичните цели за намаляване броя на живеещите в бедност, както и анализ за изпълнението на отделните приоритети и мерки от НСНБСВ 2020.

Докладът за изпълнението на НСНБСВ 2020 съдържа раздел V.Изводи и препоръки, където са очертани области на въздействие в областта на политиката, където е необходимо предприемането на допълнителни мерки и постигането на резултати, като:

- фокусиране върху насърчаване на заетостта като една от основните мерки за защита от бедност и социално изключване;
- осигуряване на качествено и приобщаващо образование за успешно интегриране на пазара на труда;
- ускорено развитие на системата от социални услуги;
- акцентирание върху превенцията в здравеопазването и осигуряването на ефективен достъп до качествени здравни услуги на уязвимите групи;
- повишаване на ефективността и ефикасността на социалните трансфери и др.

Всички посочени в доклада за изпълнение на НСНБСВ 2020 приоритетни области за въздействие при определяне на основните мерки и дейности в политиката за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване намират адекватно отражение в определените приоритети на НСНБСВ 2030.⁸⁵

Препоръка 3 е изпълнена.

4. По препоръка 4. *Да анализира слабостите в дейността на междуведомствената работна група за изготвянето на плановете и отчетите за изпълнението на НСНБСВ 2020 и да се предприемат необходимите действия за преодоляване на проблемите, които пораждат риск за ефективното изпълнение на задачите ѝ.*⁸⁶

Препоръката е дадена във връзка с констатацията по Част „Констатации и оценки“, Раздел II, т. 2.1.1.2. от одитния доклад, че създаването със заповеди на министъра на труда и социалната политика междуведомствени работни групи са в много широк състав, включващ над 60 представители от почти всички министерства, ключови агенции, НСИ, НОИ, НСОРБ, БАН, социални партньори и неправителствени организации, като не е рядка практиката заседанията да се провеждат без представители на институции, ключови за реализацията на мерките и дейностите за борба с бедността, в т.ч. водещи дирекции в МТСП, а в определени случаи и без председател и координатор на работната група. Налице е трайна тенденция на намаляване на броя на присъстващите на заседанията на работните групи и слаба активност от страна на част от членове в оперативен порядък, като не е рядка и практиката за неспазване на определените срокове за предоставяне на изискваната информация. Администрирането на работни групи в широк състав е изключително трудно и не винаги ефективно. Провеждането на заседания с участието на по-малко от 1/3 от състава на групата и липсата на активност от страна на част от членове показва недостатъчна ангажираност и поражда риск за ефективното осъществяване на процеса по мониторинг.⁸⁷

⁸⁴ Одитно доказателство № 8

⁸⁵ Одитно доказателство № 8

⁸⁶ Препоръката е направена във връзка Част „Констатации и оценки“, Раздел II, т. 2.1.1.2. от одитния доклад

⁸⁷ Одитен доклад № 0300101718 за извършен одит на изпълнението „Ефективност на мерките за борба с бедността“ за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г., Част Констатации и оценки, Раздел II, т. 2.1.1.2

Във връзка с изпълнението на препоръката, министърът на труда и социалната политика посочва, че от страна на МТСП като координираща институция са предприети всички необходими мерки за организиране и контрол по отношение на дейността на създаваните работни групи, включително регулярно провеждане на заседания и електронна кореспонденция, обобщаване на получените становища и предложения и т.н. Посочва се, че се наблюдават трудности при координацията на дейността на работните групи поради недостатъчна ангажираност на представителите на някои министерства, изразяваща се в непредоставяне на информация или неспазване на поставените срокове, което понякога налага ангажирането на длъжностни лица на по-високо ниво с цел осигуряване на изискваната информация. Счита се, че с оглед на посочените обстоятелства, идентифицираната необходимост от подобрене на дейността на сформираните междуправителствени работни групи, не следва да се адресира само към министъра на труда и социалната политика, а и към всички ангажирани министерства и организации, отговорни при изпълнение на задачите на тези работни групи.⁸⁸

Във връзка с изпълнението на препоръката е изискано предоставянето на допълнителни доказателства и е извършена проверка на място в МТСП, при която е установено, че работният процес на междуправителствените работни групи за изготвянето на последния отчет за изпълнението на Плана за действие за периода 2019-2020 г. за изпълнение на НСНБНСВ 2020 и цялостния преглед на изпълнението на НСНБНСВ 2020, както и на Плана за действие за периода 2021-2022 г. за изпълнение на НСНБНСВ 2030 е подсигуран чрез провеждане на заседания и активна кореспонденция по електронен път между координатора и членовете на работните групи (близо 300 електронни съобщения) за изпълнение на възложените задачи.⁸⁹ Заседанията на работните групи са провеждани он-лайн, предвид епидемиологичната обстановка в страната и са ръководени от отговорния зам. министър на труда и социалната политика, председателстващ работната група.⁹⁰ На оперативен ниво са предприети необходимите стъпки за получаване от представителите на различните институции и организации на необходимата информация и данни, свързани с разработване на предвидените по заповедите документи в срок, както и на бележки и предложения по изготвяните проекти на документи.⁹¹ Във връзка с неосказване на принос в оперативен порядък на някои от членовете на МРГ, което затруднява финализирането на документите, е потърсено съдействие на по-високи нива – директор на дирекция „Социално включване“ и заместник-министър на труда и социалната политика.⁹² Необходимостта от припознаване на ангажиментите по политиката за борбата с бедността и по-добро взаимодействие между отговорните звена е идентифицирана и отбелязана във вътрешна кореспонденция на политическото ръководство на МТСП.⁹³ Във връзка с непредставянето от страна на Министерство на здравеопазването на предложения и мерки, които да бъдат включени в проекта на План за действие, свързан с препоръката на Съвета за създаване на Европейска гаранция на детето, от министъра на труда и социалната политика са отправени писма до министъра на здравеопазването, което показва, че за преодоляване на трудностите при работата на междуправителствените работни групи са предприети стъпки по ангажиране и на длъжностни лица от най-високите нива в изпълнителната власт.⁹⁴

Препоръка 4 е изпълнена.

⁸⁸ Одитно доказателство № 2

⁸⁹ Одитно доказателство № 12

⁹⁰ Одитно доказателство № 4, т. 4.1., т.4.2. и т. 4.3.

⁹¹ Одитно доказателство № 12

⁹² Одитно доказателство № 12

⁹³ Одитно доказателство № 12

⁹⁴ Одитно доказателство № 12

5. По препоръка 5. *Да осигури спазването на изискванията за редовност на заседанията на НСВССВ и в годишния доклад за дейността на съвета се включва информацията представителите на кои институции не са участвали в тях.*⁹⁵

Препоръката е направена във връзка с констатацията по Част „Констатации и оценки“, Раздел II, т. 2.1.1.4. от одитния доклад, че през одитирания период се наблюдава честа смяна в състава на НСВССВ, особено по отношение на представителите на изпълнителната власт. Съществува практиката членовете на Съвета да не участват лично в заседанията, а да присъстват други лица, което е в нарушение на съществуващите до 30.04.2018 г. изисквания на чл. 6, ал. 2 от ПУДНСВССВ. С промяна в ПУДНСВССВ, в сила от 30.04.2018 г., е предоставена възможност членовете на Съвета да не участват лично, а чрез упълномощен от тях представител и тази възможност е използвана активно. Две от петте заседания на НСВССВ, в които са обсъждани въпроси, свързани с НСНБНСВ 2020, са редовни, съгласно изискванията на чл. 5, ал. 4 от ПУДНСВССВ. Останалите три не са, тъй като на тях присъстват по-малко от половината от определените 43-ма членове на съвета. Провеждането на заседания и вземането на решения по ключови за борбата с бедността въпроси, в присъствието на по-малко от 50 на сто от членовете на НСВССВ е в нарушение на ПУДНСВССВ. Липсата на заседания през 2016 г., неприсъствието на заседания и честата смяна на състава поражда риск за ефективното изпълнение на функциите на НСВССВ за осъществяване на координация, сътрудничество и консултация при разработването, провеждането, мониторинга и оценката на държавната политика в областта на социалното включване.⁹⁶

В уведомлението от министъра на труда и социалната политика е отбелязано, че при провеждането на заседание на Съвета се съблюдава спазването на изискването за кворум, регламентирано в чл. 5, ал. 4 от Правилника за устройството и дейността на Националния съвет по въпросите за социалното включване (НСВССВ) към МС, а именно присъствие на повече от половината му членове. В протоколите от проведените заседания на Съвета се съдържа информация за участниците и техния брой, включително за упълномощените от членовете представители. Информация за проведените заседания е налична и в годишните доклади за дейността му. През 2020 г. и 2021 г. заседанията на Съвета са провеждани онлайн чрез видеоконферентна връзка предвид ситуацията, свързана с разпространението на COVID-19 и въведената епидемична обстановка в страната. При провеждане на онлайн заседанията е налице запис от срещата, както и електронно генерирани данни за лицата, участвали в нея. Към писмото не са приложени доказателства за посочените обстоятелства.⁹⁷

Във връзка с контрола за изпълнение на препоръките е изисквана допълнителна информация и доказателства за изпълнение на препоръката, като в отговор на искането е посочено, че необходимите данни се съдържат в Портала за консултативните съвети, поддържан от Министерския съвет, на който са публикувани работните програми, протоколите от проведените заседания и годишните доклади от дейността на НСВССВ.⁹⁸ Анализът на протоколите от проведените заседания на Съвета през 2020 г. и 2021 г. показва, че в тях са налични данни за участниците, включително за упълномощените от членовете представители и е потвърждавано наличието на кворум.⁹⁹ Годишните доклади за дейността за 2020 г. и 2021 г. осигуряват информация за проведените през съответната година заседания, както и за измененията на заповедта за поименния състав на НСВССВ (шест промени през 2020 г. и три промени през 2021 г.), но не съдържат данни кои от членовете на Съвета не са участвали в заседанията му, въпреки наличните основания за

⁹⁵ Препоръката е направена във връзка Част „Констатации и оценки“, Раздел II, т. 2.1.1.4. от одитния доклад

⁹⁶ Одитен доклад № 0300101718 за извършен одит на изпълнението „Ефективност на мерките за борба с бедността“ за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г., Част Констатации и оценки, Раздел II, т. 2.1.1.4.

⁹⁷ Одитно доказателство № 2

⁹⁸ Одитно доказателство № 4

⁹⁹ Одитно доказателство № 6, т. 6.3. и т. 6.4.

това.¹⁰⁰ При проверката на място в МТСП се установи, че се съхраняват записи на заседанията и електронно генерирани данни за лицата, участвали в тях.¹⁰¹

Предприети са действия за проверка и потвърждаване наличието на кворум при провеждане на заседанията на НСВСВ, но в годишните доклади за дейността не е включена информацията за представителите на кои институции не са участвали в тях, поради което препоръката е изпълнена частично.

Препоръка 5 е изпълнена частично.

6. По препоръка 6. *Да предприеме действия за осигуряване на проследимост на работата и пълнотата на документацията на НСВСВ и на междуведомствените работни групи за изготвяне на плановете и отчетите за изпълнението на НСНБНСВ 2020 и следващ документ от този ранг.*¹⁰²

Препоръката е направена във връзка с констатациите по Част „Констатации и оценки“, Раздел I, т. 1.2.1.4. и т. 1.2.1.2. от одитния доклад, че предоставената по време на одита информация за дейността на Междуведомствената работна група за изготвянето на плановете и отчетите за изпълнението на НСНБНСВ 2020 е непълна, което затруднява проследимостта на дейността ѝ.¹⁰³ Съхранението на документацията на НСВСВ, което е отговорност на секретаря му също не осигурява проследимост на дейността му. В досието на Съвета, както и в допълнително предоставената информация, не е налична пълната документация свързана с работата му - липсва информация за постъпили предложения по разглежданите документи, за процеса на тяхното отразяване, за изпращането на протоколите от заседанията на членовете на Съвета.¹⁰⁴

В уведомлението на министъра на труда и социалната политика е представена обща информация по отношение на препоръки № 5, № 6 и № 7 от одитния доклад, като е посочено, че е налице организация за подредба, архивиране и съхранение на документите, изготвяни във връзка с дейността на НСВСВ към МС и съответните междуведомствени работни групи. В допълнение информацията на интернет страницата на Националния съвет по въпросите на социалното включване към МС в портала на консултативните съвети се обновява и актуализира своевременно. Към уведомлението не са приложени доказателства за подкрепа на изложените обстоятелства.¹⁰⁵

При контрола за изпълнение на препоръката са извършени допълнителни проверки и са изискани информация и доказателства за изпълнение ѝ.¹⁰⁶ Предоставена е заповед за поименно определяне на секретар на НСВСВ, на когото е възложена отговорността да съхранява документацията на съвета.¹⁰⁷ При проверката на място в МТСП се установи, че документацията за дейността на НСВСВ е окомплектована в класъори по години, като е налице проследимост и пълнота на документацията. Налични са официални покани с дневен ред с приложения, разпечатки от електронни съобщения за изпращане на поканата и материалите за заседанието до членовете на съвета, писмени становища на членовете на съвета, протоколи от заседания, подписани от министъра на труда и социалната политика, в качеството му на председател на НСВСВ, електронни съобщения за изпращане на протоколите от заседанията до членовете на съвета и др.¹⁰⁸ При проверката на Портала за консултативните съвети на 04.03.2022 г. се констатира, че е публикувана информацията за НСВСВ, в т.ч. състав, функции, правилник за устройството и дейността Съвета, данни за

¹⁰⁰ Одитно доказателство № 6, т. 6.4.

¹⁰¹ Одитно доказателство № 12

¹⁰² Препоръката е направена във връзка Част „Констатации и оценки“, Раздел I, т. 1.2.1.4. и т. 1.2.1.2. от одитния доклад.

¹⁰³ Одитен доклад № 0300101718 за извършен одит на изпълнението „Ефективност на мерките за борба с бедността“ за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г., Част Констатации и оценки, Раздел I, т. 1.2.1.4.

¹⁰⁴ Одитен доклад № 0300101718 за извършен одит на изпълнението „Ефективност на мерките за борба с бедността“ за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г., Част Констатации и оценки, Раздел I, т. 1.2.1.2.

¹⁰⁵ Одитно доказателство № 2

¹⁰⁶ Одитно доказателство № 4

¹⁰⁷ Одитно доказателство № 4, т. 4.12.

¹⁰⁸ Одитно доказателство № 12

секретариата, както и работните програми, протоколите от проведените заседания и годишните доклади за дейността.¹⁰⁹

По отношение на междуведомствените работни групи за разработване на стратегическите и оперативните документи в областта на политиката за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване допълнително от МТСП е посочено, че сред ангажиментите на координатора, определен със заповед на министъра на труда и социалната политика, са осигуряването на проследимост на дейността на работните групи и съхранението на цялата документация, свързана с тази дейност. Утвърдена практика е изготвянето на протоколи от проведените заседания на работни групи с оглед необходимостта от проследимост на дейността им и правилното администриране и организиране на процеса по подготовка на съответния документ. Протоколите съдържат кратка информация относно обсъдените теми/въпроси/документи, взетите решения и/или поставените задачи.¹¹⁰ Във връзка с предоставената от МТСП информация се извърши проверка на място на съхраняваната документация, свързана с дейността на две междуведомствените работни групи: за отчитане¹¹¹ изпълнението на план към НСНБНСВ 2020 и за разработване на план за действие¹¹² към НСНБНСВ 2030. Констатира се, че документацията за работните групи се съхранява от координатора, определен в съответната заповед на министъра за създаване на работната група, като е осигурена проследимост и пълнота. Документацията на хартиен носител е окомплектована в класъори и включва: протоколи от заседания, документите, свързани със създаването на работната група, заповеди, в т.ч. последващи изменения, писма с номинации за членове на работната група, структурата на предвидените по заповедите документи, докладни записки за представяне на резултатите от дейността на работната група, писма за внасяне на проектите на документи за приемане от МС и разпечатки от електронна кореспонденция. Цялата електронна кореспонденция между координатора и членовете на работните групи предвид обема ѝ (общо 277 съобщения с прикачени файлове за двете работни групи) не е разпечатвана и се съхранява на компютъра на координатора на работната група в специално създадени папки в електронната поща, които се запазват чрез архивиране на сървъра на МТСП.¹¹³

В изпълнение на дадената препоръка са предприети действия и е осигурена проследимост на работата и пълнота на документацията на НСВССВ и на междуведомствените работни групи за изготвяне на плана за действие към НСНБНСВ 2030 и отчета за изпълнението на НСНБНСВ 2020.

Препоръка 6 е изпълнена.

7. По препоръка 7. Министърът на труда и социалната политика, в качеството му на председател на НСВССВ, да осигури проследяване изпълнението на решенията на Съвета.¹¹⁴

Препоръката е дадена във връзка с констатацията по Част „Констатации и оценки“, Раздел II, т. 2.2.1.1. от одитния доклад, че резултатите от междинния преглед на НСНБНСВ 2020 показват, че България не се движи с необходимия темп към постигането на националната цел за намаляване на броя на живеещите в бедност и ако той се запази през 2020 година ще бъде постигната около 31 на сто от набелязана цел. Въпреки това, основният извод от междинния преглед е, че на този етап стратегическият документ не се нуждае от актуализация. Изготвеният от работната група проект на междинен преглед е разгледан от НСВССВ в началото на 2017 г. и не е приет, като е взето решение работата по него да бъде продължена, тъй като е налице противоречие между основният извод и

¹⁰⁹ Одитно доказателство № 6

¹¹⁰ Одитно доказателство № 4

¹¹¹ Одитно доказателство № 4, т. 4.7.

¹¹² Одитно доказателство № 4, т. 4.6.

¹¹³ Одитно доказателство № 12

¹¹⁴ Препоръката е направена във връзка с Част „Констатации и оценки“, Раздел II, т. 2.2.1.1. от одитния доклад

установените тенденции. Въпреки решението на НСВССВ, в МТСП не са предприети действия за неговата доработка. Темата за междинния преглед на изпълнението на НСНБНСВ 2020 повече не е разглеждана на заседания на НСВССВ, което поражда въпроса относно ефективността на работата на съвета като орган за осъществяване на координация, сътрудничество и консултация при разработването, провеждането, мониторинга и оценката на държавната политика в областта на социалното включване и на изпълнението на функциите на председателя на НСВССВ.¹¹⁵

С уведомлението за предприетите мерки за изпълнение на препоръките от министъра на труда и социалната политика не е предоставена информация и доказателства за предприети действия за изпълнение на препоръката. Посочено е че, по отношение на препоръката относно осигуряването на контрол и проследяване на изпълнението на решенията на Националния съвет е важно да се отбележи, че Съветът е консултативен орган към Министерския съвет, като една от неговите функции е да дава становища по проекти на стратегически документи в областта на социалното включване, но тези становища нямат задължителен характер и не са обвързващи при приемането на окончателния вариант на даден акт от Министерския съвет. Няма и нормативно основание за това. Решенията на Съвета имат препоръчителен характер.¹¹⁶

Предоставената информация от министъра на труда и социалната политика няма отношение към дадената препоръка и важността на констатацията, въз основа на която е направена. Както през одитирания период¹¹⁷, така и към 04.03.2022 г. съгласно чл. 7, ал. 1, т. 3 от Правилника за устройството и дейността на НСВССВ към Министерския съвет, председателят на съвета следва *да контролира* изпълнението на решенията на Съвета.¹¹⁸ При проверката за изпълнение на препоръките в допълнение от МТСП са предоставени протоколите от заседанията на НСВССВ, които са публично достъпни чрез Портала за консултативните съвети¹¹⁹ и съществуват като изискване и като практика и през одитирания период.^{120,121} Чрез тях е предоставена информация за дейността на НСВССВ, но същите не показват механизъм за контрол върху изпълнението на решенията на Съвета.¹²²

Препоръка 7 не е изпълнена.

8. По препоръка 8. *Да въведе необходимите контроли при изпълнение на отговорностите за управление, наблюдение, контрол и отчитане на изпълнението по приоритетите на НПП БГ2020 и НПП БГ2030 от компетентността на МТСП, така че:*

8.1. да създаде ефективна организация за спазване на методологията за определяне на индикатори за устойчивостяване на въздействието от планираните мерки и концептуалната рамка, заложи при разработването на системата от индикатори за оценка, в това число своевременно събиране и анализиране на подходящата по вид и структура информация за отчитане на ключовите индикатори за измерване на въздействието по приоритети и стратегически цели на НПП БГ2020 и НПП БГ 2030, свързани с бедността;¹²³

8.2. да осигури съответствие на събираната от различните институции и обобщавана от МТСП информация, свързана с планирането на изпълнението на

¹¹⁵ Одитен доклад № 0300101718 за извършен одит на изпълнението „Ефективност на мерките за борба с бедността“ за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г., Част Констатации и оценки, Раздел II, т. 2.2.1.1.

¹¹⁶ Одитно доказателство № 2

¹¹⁷ Посочено в т. 1.2.1.2 от Раздел I на Одитен доклад № 0300101718 за извършен одит на изпълнението „Ефективност на мерките за борба с бедността“ за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г.

¹¹⁸ Одитно доказателство № 6.1.

¹¹⁹ https://saveti.government.bg/web/cc_201/1

¹²⁰ Одитен доклад № 0300101718 за извършен одит на изпълнението „Ефективност на мерките за борба с бедността“ за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г.;

¹²¹ Одитно доказателство № 4

¹²² Одитни доказателства №№ 4 и 6, т. 6.3.

¹²³ Подпрепоръката е направена във връзка с Част Констатации и оценки, Раздел I, т. 1.1.3.1. и Раздел II, т. 2.1.2.1. и т. 2.1.2.2. от одитния доклад

приоритета, с изискванията на методологията за определяне на индикатори за устойчивостяване на въздействието от планираните мерки и указанията на Координационния комитет за ефективно реализиране на приоритета;¹²⁴

8.3. да създаде необходимата организация за изготвянето на годишен отчет, съдържащ информация за всички индикатори за изпълнение и анализ и оценка за напредъка по всички мерки;¹²⁵

8.4. да осигури своевременно идентифициране на проблемните области в сектора, които могат да повлияят постигането на целите за борба с бедността и разработване на предложения за коригиращи действия.¹²⁶

Препоръката е дадена във връзка с констатациите по Част „Констатации и оценки“, Раздел I, т. 1.1.3.1. и т. 1.2.2.4, Раздел II, т. 2.1.2.1. и т. 2.1.2.2. от одитния доклад, че изпълнението на възложените на министъра на труда и социалната политика ръководни функции за управлението, в т.ч. планирането на изпълнението на Приоритет 2 на НПП БГ2020 през одитирания период не е регламентирано с вътрешни правила и процедури, тъй като от страна на министъра на труда и социалната политика не е идентифицирана необходимост от въвеждането на такива. Липсата на въведени процедури за планиране изпълнението на Приоритет 2 не гарантират ефективно, ефикасно и икономично реализиране на ръководните функции на министъра по отношение на приоритета. Системата от индикатори за мониторинг и оценка на напредъка на НПП БГ2020 и ежегодно актуализираните тригодишни планове за действие, не е съобразена с основните принципи на методологията на НПП БГ 2020. Пирамидалната структура на индикаторите не е спазена като липсва междинното звено – индикаторите за очакван и постигнат резултат, които следва да се отнасят до една или няколко мерки и области на въздействие от един или няколко приоритети, тъй като даден социално-икономически резултат би могъл да бъде постигнат посредством повече от една интервенции в различни области. Този пропуск в системата от индикатори води до разкъсване на връзката между общите цели, специфичните цели и изпълнението, както и между средствата и резултатите, както и до невъзможност да се измерят социално икономическите ползи от изпълнението на предвидените мерки. Това, от своя страна, не позволява да се оцени ефективността и ефикасността на изпълняваните мерки и ограничава възможностите за вземане на адекватни управленски решения за корективни мерки. Част от индикаторите, включени в системата за оценка на въздействието върху бедността на приоритети 1 и 2 не осигуряват коректно проследяване на напредъка по изпълнението на националната цел за намаляване на броя на живеещите в бедност. Това затруднява мониторинга и оценката на ефективността и ефикасността на изпълняваните мерки, ограничава възможностите за своевременни промени в процеса на оперативното планиране с оглед спазване на принципите за добро управление. В края на 2015 г. със заповед на министъра на труда и социалната политика е създадена постоянно действаща работна група със задача да организира и координира дейността по отчитане изпълнението на НПП БГ2020, разработване на мерки по тригодишните планове към нея и подготовка на материалите за заседанията на Координационния комитет. През месец ноември 2016 г. заповедта е отменена и е създадена нова постоянна работна група със същата задача. Председателят на работната група не работи в МТСП от средата на м. април 2017 г. и не са предприети действия за неговата замяна, което поражда риск за управлението и ефективното изпълнение на задачите на работната група. В заповедите не са регламентираны процедурите и контролите, които следва да се осъществяват в хода на събиране и обобщаване на информацията от ведомствата, включени в приоритета. Не е въведено и изискване за извършване на анализ на степента на постигане на целите, в резултат на което при отчитането на изпълнението на приоритета не е направена оценка на напредъка

¹²⁴ Подпрепоръката е направена във връзка с Част Констатации и оценки, Раздел I, т. 1.2.2.4. и Раздел II, т. 2.1.2.1. от одитния доклад

¹²⁵ Подпрепоръката е направена във връзка с Част Констатации и оценки, Раздел II, т. 2.1.2.1. от одитния доклад

¹²⁶ Подпрепоръката е направена във връзка с Част Констатации и оценки, Раздел II, т. 2.1.2.1. от одитния доклад

по ключовите индикатори за въздействие и анализ на напредъка в постигането на националната цел и специфичните подцели за борба с бедността. Отчетите на изпълнението на мерките, заложи в Плановите за действие за изпълнението на НПР БГ 2020 са изготвени в текстов формат, а не в табличен вид и не предоставят отчетна информация по всички индикатори за изпълнение, мерки и механизми за въздействие, които са планирани по Приоритети 1 и 2 на НПР БГ2020. Отчетите не съдържат анализ и оценка за степента на постигане на индикаторите за изпълнение, както и анализ на въздействието на изпълнените мерки върху ключовите индикатори по стратегически цели и Приоритети 1 и 2 на НПР БГ2020. Наблюдават се различия в подхода на отчитане на информацията, в т.ч. и по отношение на отчетния период, което не позволява осъществяването на годишна оценка за напредъка в изпълнението на мерките, а липсата на годишен отчет за изпълнението е в разрез с изискванията на ПМС № 110 за създаване на Съвет за развитие при Министерския съвет.¹²⁷

В уведомлението на министъра на труда и социалната политика е представена обща информация по отношение на препоръка № 8 и № 9 от одитния доклад. Посочено е, че МТСП няма изрично задължение или нормативно определено правомощие да въвежда контроли при изпълнението на функциите за управление, наблюдение, контрол и отчитане на изпълнението по приоритетите на Националната програма за развитие България 2020 и България 2030, както и да осигурява съответствие на събираната и обобщавана информация от различните институции. Цитирано е Постановление № 110 от 3 юни 2010 г. за създаване на Съвет за развитие при Министерския съвет, съгласно което функциите по обобщаване, анализиране, проследяване и осигуряването на обвързаност и допълняемост между различните приоритети и интервенции по Националната програма за развитие България 2020 и Националната програма за развитие България 2030 се изпълняват от Секретариата на Координационния комитет (Министерство на финансите). Отбелязано е, че независимо от това, от страна на МТСП са били предприети действия за създаването на ефективна организация, своевременно събиране и анализиране на информация от отговорните институции във връзка с разработването, изпълнението и отчитането на приоритетите, по които министерството е водеща институция. С оглед ясното разпределение на функциите и ангажиментите по отчитане изпълнението на Приоритет 2 към Националната програма за развитие България 2020 и разработването на новия приоритет 11 „Социално включване“ на Националната програма за развитие България 2030 е била създадена постоянно действаща междуинституционална работна група с председател заместник-министър на труда и социалната политика и с участието на всички заинтересовани страни, съгласно техните ангажименти и компетенции. В тази връзка, от страна на МТСП, като водеща институция по посочените приоритети, са направени необходимите стъпки за организиране и координиране отчитането на изпълнението на Националната програма за развитие България 2020, както и на процеса за разработване на първия тригодишен План за изпълнение на Националната програма за развитие България 2030 за периода 2022-2024 г. в рамките на неговата компетентност. Министърът информира още, че в хода на изпълнение на тези ангажименти и задачи от страна на Министерството на финансите, в качеството им на Секретариат на Координационния комитет, не са постъпили бележки или предложения нито по отношение на сроковете, нито по съдържанието на представените материали.¹²⁸ Към уведомлението не са приложени документи и/или други доказателства за подкрепа на изложените обстоятелства.¹²⁹

При проверката за изпълнение на препоръката се установи, че след приемането на окончателния одитен доклад са извършени промени в ПМС № 110/03.06.2010 г. за

¹²⁷ Одитен доклад № 0300101718 за извършен одит на изпълнението „Ефективност на мерките за борба с бедността“ за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г., Част Констатации и оценки, Раздел I, т. 1.1.3.1, т. 1.2.2.4. и Раздел II, т. 2.1.2.1. и т. 2.1.2.2.

¹²⁸ Одитно доказателство № 2

¹²⁹ Одитно доказателство № 2

създаване на Съвет за развитие при Министерския съвет.¹³⁰ На Съвета за развитие е възложено да организира и координира управлението, наблюдението, контрола и отчитането на изпълнението на Националната програма за развитие: България 2020 и Националната програма за развитие България 2030. Съветът е отговорен и за одобряване на проект на тригодишен план за действие за изпълнението на Националната програма за развитие България 2030, и ежегодната му актуализация, съдържаща годишен отчет за изпълнението, и за предлагането им за приемане от Министерския съвет. Съветът следва да осигурява обвързването на националното финансиране на Националната програма за развитие България 2030, в съответствие с параметрите на средносрочната бюджетна прогноза за съответния период и със закона за държавния бюджет на Република България за съответната година.¹³¹ Функциите на съществуващия Координационен комитет за управление, наблюдение, контрол и отчитане на изпълнението на Националната програма за развитие: България 2020 са разширени във връзка с Националната програма за развитие България 2030. За председател на Координационния комитет е определен министърът на финансите, който е отговорен за цялостното управление, наблюдение и контрол на изпълнението на Националната програма за развитие: България 2020 и Националната програма за развитие България 2030. Координационният комитет следва да подпомага съвета при изпълнение на функциите му, като: осигурява подготовката, изпълнението и отчитането на тригодишния план за действие за изпълнението на Националната програма за развитие България 2030, и ежегодната му актуализация, съдържаща годишен отчет за изпълнението; осигурява подготовката на финален отчет на Националната програма за развитие: България 2020, съдържащ се в първия тригодишен план за действие за изпълнението на Националната програма за развитие България 2030; следи напредъка при постигането на целите и приоритетите и хоризонталните политики на Националната програма за развитие: България 2020 и целите и приоритетите на Националната програма за развитие България 2030, изготвя препоръки за коригиращи мерки при неизпълнение на програмите или на части от тях и докладва на съвета, одобрява междинните и последващата оценка за изпълнението на Националната програма за развитие: България 2020 и др.¹³² Функциите на секретариат на комитета продължават да се изпълняват от дирекция "Икономическа и финансова политика" на Министерството на финансите, която следва да обобщава и анализира информация във връзка с изпълнението на Националната програма за развитие: България 2020 и Националната програма за развитие България 2030, подадена от релевантните министерства и координационни органи на оперативното ниво, да подпомага и координира междинните и последващата оценка на Националната програма за развитие: България 2020 и др.¹³³

В Националната програма за развитие България 2030 не е включена методология и концептуална рамка във връзка със системата от индикатори за устойчивост на въздействието от планираните мерки.¹³⁴ С Решение № 33 на Министерския съвет от 20.01.2020 г., преди приемането на окончателния одитен доклад, са одобрени визията, целите и приоритетите на Националната програма за развитие България 2030 и са определени водещите ведомства за детайлизиране на стратегията по отделните приоритети. С решението е приета бланка с указания за подробно разписване на приоритетите, съгласно която за всеки подприоритет следва да има набор от индикатори за ефект в допълнение към индикаторите, които вече са дефинирани на ниво приоритет. Съгласно бланката, областите на въздействие нямат индикатори за резултат, а мерките към всяка област следва да имат индикатори за изпълнение в Плановите за действие.¹³⁵

¹³⁰ ПМС № 110 от ПМС № 110/03.06.2010 г. за създаване на Съвет за развитие при Министерския съвет

¹³¹ Чл. 2, ал. 6, 7, 8 и 9 от ПМС № 110 от ПМС № 110/03.06.2010 г. за създаване на Съвет за развитие при Министерския съвет

¹³² Чл. 8а от ПМС № 110 от ПМС № 110/03.06.2010 г. за създаване на Съвет за развитие при Министерския съвет

¹³³ Чл. 8а, ал. 7 от ПМС № 110 от ПМС № 110/03.06.2010 г. за създаване на Съвет за развитие при Министерския съвет

¹³⁴ Одитно доказателство № 10

¹³⁵ Одитно доказателства № 11

При контрола за изпълнение на препоръката, в допълнение към общата информация по препоръки № 8 и № 9 е представена заповед на министъра на труда и социалната политика за създаване на постоянно действаща работна група, в състава на която са включени експерти от различни дирекции в МТСП, АХУ, АЗ, АСП, ИА ГИТ, ДАЗД и АКСУ.¹³⁶ На работната група е възложено да подпомага представителя на МТСП в Координационния комитет за управление, наблюдение, контрол и отчитане на изпълнението на Национална програма за развитие: България 2020 и Национална програма за развитие България 2030, като:

- подготвя опорни становища за заседания на Координационния комитет, Съвета за развитие и Министерския съвет;
- участва в процеса по организиране, координиране, планиране и отчитане на тригодишните планове за изпълнение на Приоритет 11 „Социално включване“, като част от общите Планове за изпълнение на Националната програма за развитие България 2030 и
- организира и координира отчитането на изпълнението на Националната програма за развитие: България 2020, в частта от компетентността на МТСП в рамките на първия тригодишен План за изпълнение на Националната програма за развитие България 2030 за периода 2022-2024 г.

Контролът по изпълнение на заповедта е възложен на началника на кабинета на министъра на труда и социалната политика.¹³⁷ С представената заповед е определен кръга от дейностите, свързани с координиране, планиране и отчитане на тригодишните планове за действие на НПР БГ:2030 и отчитането на изпълнението на НПР БГ:2020, в частта от компетентността на МТСП. За цялостната организация и изпълнение на процесите, свързани с осигуряване спазването на методологията за определяне на индикаторите за остойностяване на въздействието от планираните мерки в стратегическите документи, както и по отношение на своевременното идентифициране на проблемните области в сектора, които могат да повлияят върху постигането на целите с борба с бедността и разработването на предложения за коригиращи действия, издаването на този административен акт не е достатъчен.

С Решение на МС № 671 от 15.09.2022 г. е приет първи тригодишен план за действие за изпълнението на Националната програма за развитие България 2030, в който:

- е направен анализ на състоянието и развитието на националната икономика през 2021 г.;
- представени са социалните измерения на икономическото развитие за същата година съобразно наблюдаваните индикатори (раждаемост, смъртност; равнище на бедност и относителен дял на лицата живеещи в бедност за периода 2013-2021 г.; най-уязвимите групи от населението поставени в риск от бедност и др.);
- посочени са перспективите за развитие пред страната чрез прогнозиране на основните макроикономически показатели до 2025 г. (БВП; заетост; коефициент на безработица; средногодишна инфлация; търговски баланс и др.);
- представен е отчет за изпълнението на Националната програма за развитие България 2020 по определените стратегически цели и приоритети, съобразно посочените в програмата индикатори.¹³⁸ В частта от компетентността на МТСП във връзка с отчитането на изпълнението на НПР България 2020, в Приложение № 2 е представена детайлна информация по ключовите индикатори за измерване на въздействието по определените в програмата приоритети като: относителен дял на заетите лица съобразно вида на завършеното образование; дела на безработните лица, живеещи в бедност; дела на работещите бедни; коефициента на продължителна безработица; домакинствата с материални лишения; относителен дял на бедните, включително по възраст и др.;

¹³⁶ Одитно доказателство № 4, т. 4.11.

¹³⁷ Одитно доказателство № 4, т. 4.11

¹³⁸ Тригодишен план за изпълнение на Националната програма за развитие България 2030 за периода 2022-2024: [file:///D:/Users/UserSP/Downloads/Action%20plan%20-%202022-2024%20-%20NPR%20Bulgaria%202030%20\(1\).pdf](file:///D:/Users/UserSP/Downloads/Action%20plan%20-%202022-2024%20-%20NPR%20Bulgaria%202030%20(1).pdf)

- въз основа на анализа на състоянието и развитието на националната икономика през 2021 г., оценката от изпълнението на НПП България 2020 е разработена оперативна стратегия за изпълнението на НПП България 2030 за периода 2022-2024 г., като в първия тригодишен план за действие са включени и мерки, които са стартирали, изпълнявани или приключили през 2021 г.;

- в приложената към тригодишния план за действие за изпълнението на НПП България 2030 Матрица с мерки за изпълнение, за всяка от отделните мерки, включени по отделните приоритети са определени индикатори за изпълнение с определена начална и целева стойност;

- в допълнение, за всяка мярка са идентифицирани основни/ключови проблеми или рискове, които могат да повлияят негативно за нейното изпълнение.

Актуализацията на първия тригодишен план за действие за изпълнението на НПП БГ 2030 за периода 2022-2024 г., включваща годишен отчет за изпълнението му се очаква през 2023 г., поради което не може да се оцени ефекта от създадената организация в МТСП относно мониторинга и докладването изпълнението на включените в НПП БГ 2030 мерки. По тази причина, не може да се анализира изпълнението на част от подпрепоръката по т. 8.3 и дали в годишния отчет са отразени *всички* реализирани мерки, предвидени за изпълнение през 2022 г. по определените индикатори.

Препоръка 8 е частично изпълнена.

9. По препоръка № 9. *Да оцени дейността по управление, наблюдение, контрол и отчитане на Приоритет 2 на НПП БГ 2020, в това число да анализира неговото изпълнение, с цел предприемане на необходимите действия за подобряване на ефективността при подготовката на НПП БГ 2030 и последващото ѝ изпълнение.*¹³⁹

Препоръката е направена във връзка с констатацията по Част „Констатации и оценки“, Раздел II, т. 2.2.2.2. от одитния доклад, че през одитирания период междинни оценки по отделните приоритетни направления и цялостното изпълнение на НПП БГ 2020 не са извършвани, във вида в който са заложи в програмата. В Министерството на финансите ежегодно са изготвяни междинни оценки на въздействието на цялостното изпълнение на НПП БГ 2020, но не и по приоритетни направления. За изчислението им е използван макроиконометричният модел СИБИЛА, чрез който са оценявани ефектите, дефинирани като промени в нивата на основни макроикономически показатели като брутен вътрешен продукт (БВП), износ и внос на стоки и услуги, частно потребление и частни инвестиции и др. В СИБИЛА не са включени показатели, свързани с измерване на равнището на бедност, поради което в междинните оценки няма анализ относно напредъка в постигането на националната цел и специфичните подцели за намаляване бедността и ключовите индикатори за въздействие на Приоритет 1 и Приоритет 2 на НПП БГ2020, свързани с тях. През одитирания период от секретариата на Координационния комитет не са извършвани анализи, както и не са изготвяни становища и заключения, свързани с: напредъка в постигането на националната цел и специфичните подцели за намаляване на броя на живеещите в бедност; ефекта от изпълнението на мерките по Приоритет 1 и Приоритет 2 на НПП БГ 2020 върху индикаторите за бедност и социално включване; и влиянието на демографските и миграционни процеси върху индикаторите за въздействие по стратегически цели и Приоритет 1 и Приоритети 2 на НПП БГ2020. Като причината за това е, че от релевантните министерства не е получавана информация, предполагаща анализ и изготвяне на становища и заключения. Процесът на идентифициране на слабостите в напредъка е следвало да бъде, но не е подпомогнат от МТСП и МОН, тъй като не са извършвани анализи и не са давани предложения до Координационния комитет за коригиращи мерки. Според МТСП, извършването на анализ и предоставянето на коригиращи мерки е ненужно, тъй като в хода на актуализацията на

¹³⁹ Препоръката е направена във връзка с Част Констатации и оценки, Раздел II, т. 2.2.2.2. от одитния доклад

тригодишния план за действие има възможност за прецизиране, преформулиране, конкретизиране, разделяне и обединяване на мерки, ако е необходимо и целесъобразно. Това показва недостатъчно ефективно изпълнение на ръководните функции по управление, наблюдение, контрол и отчитане на изпълнението на Приоритет 1 и Приоритет 2 на НПП БГ 2020, тъй като ограниченият напредък в постигането на националната цел и специфичните подцели е идентифициран като проблем в рамките на НСВСВ още през 2015 г. и 2016 г. Същевременно състоянието на индикаторите за бедност и социално включване през целия одитиран период, както и прогнозата за степента на постигане на националната цел и специфичните подцели за намаляване на бедността за 2020 г., индикират необходимост от промяна.¹⁴⁰

При проверката за изпълнението на препоръката се установи, че след приемането на окончателния одитен доклад с промяна в ПМС № 110 от 3.06.2010 г. за създаване на Съвет за развитие при Министерския съвет, в сила от 16.03.2021 г., на Координационния комитет за управление, наблюдение, контрол и отчитане на изпълнението на НПП БГ 2020 и НПП БГ 2030 е възложено да осигури подготовката на финален отчет на Националната програма за развитие: България 2020, който следва се съдържа в първия тригодишен план за действие за изпълнението на Националната програма за развитие България 2030.¹⁴¹

Във връзка с отчитане изпълнението на Националната програма за развитие: България 2020 и подготовката на планове за изпълнение на Националната програма за развитие: България 2030 със заповед на министъра на труда и социалната политика е създадена постоянно действаща междуинституционална работна група с председател заместник-министър на труда и социалната политика и с участието заинтересовани страни, съгласно техните ангажименти и компетенции. На работната група е възложено да организира и координира отчитането на изпълнението на Националната програма за развитие: България 2020, в частта от компетентността на МТСП в рамките на първия тригодишен План за изпълнение на Националната програма за развитие БЪЛГАРИЯ 2030 за периода 2022-2024 г.¹⁴² По данни на МТСП в хода на изпълнение на тези ангажименти и задачи от страна на Министерството на финансите, в качеството им на Секретариат на Координационния комитет, не са постъпили бележки или предложения нито по отношение на сроковете, нито по съдържанието на представените материали.¹⁴³

С Решение на МС № 671 от 15.09.2022 г. е приет първи тригодишен план за действие за изпълнението на Националната програма за развитие България 2030 за периода 2022-2024 г., в който е представен отчет за изпълнението на Националната програма за развитие България 2020 по определените стратегически цели, приоритети и подприоритети, съобразно посочените в програмата индикатори.¹⁴⁴ В плана за действие, в Приложение № 2, е представено изпълнението на целите на НПП БГ 2020 чрез индикатори за въздействие, между които от компетентността на МТСП са индикаторите:

- Коефициент на заетост (20 – 64 навършени години);
- Коефициент на безработица (15 – 64 навършени години);
- Население в риск от бедност или социално изключване;

По Приоритети 1“Подобряване на достъпа и повишаване на качеството на образованието и обучението и качествените характеристики на работната сила” и 2 „Намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване“, в частта от компетентността на МТСП, е представена информация за изпълнението на общо 12 индикатора за въздействие по години, между които:

- Дял на безработните лица, живеещи в риск от бедност;

¹⁴⁰ Одитен доклад № 0300101718 за извършен одит на изпълнението „Ефективност на мерките за борба с бедността“ за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г., Част Констатации и оценки, Раздел II, т. 2.2.2.2.

¹⁴¹ Чл. 8а, ал. 5, т. 2 от ПМС № 110/ 3.06.2010 г. за създаване на Съвет за развитие при Министерския съвет

¹⁴² Одитно доказателство № 4, т. 4.11.

¹⁴³ Одитно доказателство № 2

¹⁴⁴ Тригодишен план за изпълнение на Националната програма за развитие България 2030 за периода 2022-2024: [file:///D:/Users/UserSP/Downloads/Action%20plan%20-%202022-2024%20-%20NPR%20Bulgaria%202030%20\(1\).pdf](file:///D:/Users/UserSP/Downloads/Action%20plan%20-%202022-2024%20-%20NPR%20Bulgaria%202030%20(1).pdf)

- Дял на работещите бедни;
- Коефициент на продължителна безработица;
- Коефициент на безработица на лицата на възраст 15 – 24 навършени години;
- Домакинства с материални лишения;
- Относителен дял на бедните;
- Коефициент на заетост на хората с увреждания (15 – 64 навършени години);
- Дял на регистрираните безработни с увреждания с основно и по-ниско образование и др.¹⁴⁵

Доколкото концептуалната рамка за отчитане изпълнението на НПР БГ 2020 няма как да бъде променена в края на отчетния период за който стратегическият документ се отнася, окончателната оценка за въздействието от изпълнението ѝ отново е извършена по отношение на направените инвестиции през периода 2013-2020, чрез макроиконометричният модел СИБИЛА, като е анализирано изменението по макроикономическите показатели: БВП; износ и внос на стоки и услуги; частно потребление и инвестиции; заетост и коефициент на безработица; инфлация и бюджетен баланс, изразен като процент към БВП.

Препоръка 9 е частично изпълнена.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На министъра на образованието и науката са дадени 2 препоръки, от които едната съдържа 3 подпрепоръки.

Проверката за изпълнението на препоръките показва, че в резултат от предприетите мерки и действия една препоръка и 2 подпрепоръки са изпълнени и една подпрепоръка е частично изпълнена.

На министъра на труда и социалната политика са дадени общо 9 препоръки, от които 2 включват общо 10 подпрепоръки.

Проверката за изпълнението на препоръките показва, че в резултат от предприетите мерки и действия са изпълнени 4 препоръки и 4 подпрепоръки; частично изпълнени са 2 препоръки и 2 подпрепоръки и не са изпълнени 1 препоръка и 4 подпрепоръки.

В хода на проверката са събрани 14 одитни доказателства.

Докладът за резултатите от проверката за изпълнението на препоръките е изготвен при спазване на Рамката за професионални становища, издадена от Комитета за професионални стандарти на Международната организация на върховните одитни институции – ИНТОСАЙ и Наръчника за прилагане на международно признатите одитни стандарти и одитната дейност на Сметната палата.

Докладът за резултатите от проверката за изпълнение на препоръките е приет на основание чл. 50, ал 1 от Закона за Сметната палата с Решение № 392 на Сметната палата от 26.10.2022 г.

¹⁴⁵ Тригодишен план за действие за изпълнението на Националната програма за развитие България 2030 за периода 2022-2024 [file:///D:/Users/UserSP/Downloads/Action%20plan%20-%202022-2024%20-%20NPR%20Bulgaria%202030%20\(1\).pdf](file:///D:/Users/UserSP/Downloads/Action%20plan%20-%202022-2024%20-%20NPR%20Bulgaria%202030%20(1).pdf)

ОПИС НА ДОКАЗАТЕЛСТВАТА

№	Доказателства	Брой листа
1.	Писмо рег. № 0105-50 от 04.01.2021 г. на министъра на образованието и науката, с приложения в т.ч.:	3 листа и 9 документа на електронен носител
1.1.	Заповед № РД09-1960 от 31.03.2017 г. на министъра на образованието и науката	
1.2.	Заповед № РД09-3588 от 29.12.2020 г. на министъра на образованието и науката.	
1.3.	Приложение към чл. 10 Индикатори за остойносттаване въздействието от планираните мерки	
1.4.	Заповед № РД09-1535 от 13.06.2019 г. на министъра на образованието и науката	
1.5.	Заповед № РД09-637 от 16.03.2020 г. на министъра на образованието и науката за изменение на Заповед № РД09-1535 от 13.06.2019 г.	
1.6.	Заповед № РД09-1182 от 21.05.2020 г. на министъра на образованието и науката за изменение на Заповед № РД09-1535 от 13.06.2019 г.	
1.7.	НПР България:2030 Детайлизирана стратегия	
1.8.	Стратегическа рамка за развитие на образованието, обучението и ученето в Република България (2021 - 2030)	
1.9.	Стратегия за развитие на висшето образование в Република България за периода 2021-2030 г.	
2.	Писмо рег. № 92-1008 от 16.12.2021 г. на министъра на труда и социалната политика	на електронен носител
3.	Писмо изх. № 04-15-33 от 02.03.2022 г. на ръководителя на одитния екип до министъра на образованието и науката и отговор № 0105-9 от 15.03.2022 г. на главния секретар на МОН	на електронен носител
4.	Писмо изх. № 04-13-13 от 02.03.2022 г. на ръководителя на одитния екип до министъра на труда и социалната политика и отговор рег. № 92-215 от 14.03.2022 г. на министъра на труда и социалната политика, с приложения в т.ч.:	15 документа на електронен носител
4.1	Протокол от заседание на междуведомствена работна група за изготвяне на Отчет за изпълнението на плана за действие 2019-2020 г. за изпълнение на НСНБНСВ 2020 и Доклад за изпълнението на НСНБНСВ 2020 от 29.01.2021 г.	
4.2.	Протокол от заседание на междуведомствената работна група за разработване на проект на План за действие за периода 2021-2022 г. за изпълнение на НСНБНСВ 2030 от 24.02.2021 г.	
4.3.	Протокол от заседание на междуведомствената работна група за разработване на проект на План за действие за периода 2021-2022 г. за изпълнение на НСНБНСВ 2030 от 02.06.2021 г.	
4.4.	Заповед № РД-02-77/18.05.2021 г. за изменение на Заповед № РД-02-21 от 01.02.2021 г. на министъра на труда и социалната политика	
4.5.	Заповед № РД-02-76 от 18.05.2021 г. за изменение на Заповед № РД-02-100 от 22.12.2020 г. на министъра на труда и социалната политика	
4.6.	Заповед № РД-02-21 от 01.02.2021 г. на министъра на труда и социалната политика за създаване на работна група за разработване на план за действие за периода 2021-2022 г. за изпълнение на НСНБНСВ 2030	
4.7.	Заповед № РД-02-100 от 22.12.2020 г. на министъра на труда и социалната политика за създаване на работна група за изготвяне на Отчет за изпълнението на плана за действие 2019-2020 г. за изпълнение на НСНБНСВ 2020 и цялостен преглед за изпълнението на НСНБНСВ 2020.	
4.8.	Заповед № РД-02-201 от 20.03.2020 г. на министъра на труда и социалната политика за създаване на междуведомствена работна група за актуализиране на НСНБНСВ с хоризонт 2030.	
4.9.	Заповед № РД-02-292 от 11.05.2020 г. на министъра на труда и социалната политика за изменение на Заповед № РД-02-201 от 20.03.2020 г. и удължаване на срока за актуализиране на НСНБНСВ с хоризонт 2030.	
4.10.	Заповед № РД-01-423 от 01.07.2020 г. за изменение на Заповед № РД-02-201 от 20.03.2020 г. и промяна в състава на междуведомствената работна група за актуализиране на НСНБНСВ с хоризонт 2030.	
4.11.	Заповед № РД-02-147 от 14.09.2021 г. за създаване на постоянно действаща работна група във връзка с отчитане изпълнението на НПР БГ: 2020 и подготовката на планове за изпълнение на НПР БГ: 2030.	
4.12.	Заповед № РД01-584 от 06.07.2012 г. на министъра на труда и социалната	

	политика за определяне на секретар на НСВНС към Министерския съвет.	
5.	Екранна снимка на Портал за обществени консултации от 01.03.2022 г. и екранна снимка от електронната страницата на МФ от 04.03.2022 г.	на електронен носител
6.	Документи, свързани с дейността на Националния съвет по въпросите на социалното включване към Министерския съвет, публикувани на Портала за консултативните съвети в т.ч.:	10 документа на електронен носител
6.1.	Правилник за устройството и дейността на Националния съвет по въпросите на социалното включване към Министерския съвет	
6.2.	Работна програма на НСВНСВ към Министерския съвет за 2020 г., Работна програма на НСВНСВ към Министерския съвет за 2021 г., Работна програма на НСВНСВ към Министерския съвет за 2022 г	
6.3.	Протокол № 1/2020 г. от неprisъствено заседание на НСВНСВ на 25.06.2020 г., Протокол № 2/2020 от заседание на НСВНСВ на 20.11.2020 г., Протокол № 1/2021 г. от заседание на НСВНСВ на 28.06.2021 г.	
6.4.	Доклад за дейността на НСВНСВ за 2020 г. и Доклад за дейността на НСВНСВ за 2021 г.	
7.	Отчет за изпълнението на плана за действие за периода 2019-2020 г. за изпълнение на НСНБНСВ 2020, 1 бр. екранна снимка на Портал за обществени консултации	2 файла на електронен носител CD
8.	Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2030, План за действие за периода 2021-2022 г. за изпълнение на НСНБНСВ 2030, 1 бр. екранна снимка на Портал за обществени консултации	3 файла на електронен носител CD
9.	Доклад за изпълнението на Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020, 1 бр. екранна снимка на електронната страница на Министерството на труда и социалната политика	на електронен носител
10.	Национална програма за развитие България: 2030, в т.ч. визия, цели и приоритети, детайлизирана стратегия, анализ на социално-икономическото развитие на страната след присъединяването ѝ към ЕС, цели за устойчиво развитие на ООН и екранна снимка на Портала за обществени консултации	на електронен носител
11.	Решение № 33 на Министерския съвет от 20.01.2020 г. за одобряване на Визия, цели и приоритети на Националната програма за развитие България 2030 и определяне на водещи ведомства за детайлизиране на стратегията по отделните приоритети.	на електронен носител
12.	Протокол от извършена проверка на място в МТСП на 18.03.2022г г., с приложения: Разпечатки на електронно гарнирани данни от платформата за аудио и видео срещи Zoom за участвалите в заседанията на НСВНСВ членове и упълномощени представители от 25.06.2020 г., 20.11.2020 г., 28.06.2021 г.; 17 бр. екранни снимки на електронни носител; Писмо изх. № 04-13-40 от 25.02.2020 г. на министъра на финансите; Писмо рег. № 04-04-20 от 19.01.2022 г. на министъра на труда и социалната политика до министъра на здравеопазването; Писмо рег. № 04-04-75 от 17.02.2022 г. на министъра на труда и социалната политика до министъра на здравеопазването; Писмо рег. № МТСП-02-256 от 11.12.2020 г. на зам. министър на труда и социалната политика до министъра на труда и социалната политика; Докладна записка № МТСП-02-241 от 17.06.2021 г. на зам. министър на труда и социалната политика до министъра на труда и социалната политика. Докладна записка № МТСП-02-179 от 14.05.2021 г. за зам. министър на труда и социалната политика до министъра на труда и социалната политика.	17 листа и 7 документа на електронен носител
13.	Екранна снимка от 08.03.2022 г. на страницата на МТСП и 2 бр. екранни снимки от 24.03.2022 г. на Портала за обществено обсъждане	на електронен носител
14.	РМС № 368 от 25.06.2019 г. за одобряване на списък с действия, отговорни институции и срокове за изпълнение на хоризонталните и тематичните отключващи условия за средствата от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд+, Кохезионния фонд, Европейския фонд за морско дело и рибарство, фонд "Убежище и миграция", фонд "Вътрешна сигурност" и Инструмента за управление на границите и визите за програмен период 2021–2027 г.	на електронен носител