



АКТ № 205/23.02.2024 г.

приет на заседание на Гражданския съвет към ВСС
(на основание т. V.13 от приетите Правила за действие на Гражданския съвет)

На заседание на Гражданския съвет към Висшия съдебен съвет,
проведено на 23.02.2024 г., **по т. 2 от дневния ред:**

*т. 2 – Разглеждане и приемане решения от ГС към ВС по тема:
„Допълнен проект на Закон за Сметната палата“, ведно с мотиви и
допълнителни пояснения към него.*

*Вносител: Величка Томова, председател на УС на Сдружение на
одиторите в публичния сектор.*

Гражданския съвет към Висшия съдебен съвет напълно подкрепя
предложенията, мотивите и проекта за изменение и допълнение на Закона за
Сметната палата и изразява възмущението си, че няма институционален
отговор към предходни решения на ГС – ВСС от 2022 г. и 2023 г. по темата.

Актът да се предостави на Народното събрание на Република България
(НС), Комисията по бюджет и финанси към НС, Комисията по правни въпроси
към НС, Сметната палата на Република България, Министерство на
правосъдието, по компетентност и на Висшия съдебен съвет, за сведение.

Гласуване: „за“ – 14, „против“ – няма, „въздържал се“ – няма.

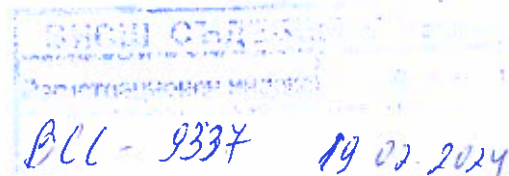
Приема се.

Приложение: съгласно текста.

**СЪПРЕДСЕДАТЕЛИ НА
ГРАЖДАНСКИЯ СЪВЕТ КЪМ ВСС:**

/п/
СВЕТЛА ДЕРМЕНДЖИЕВА

/п/
ЕВГЕНИ ИВАНОВ



ДО
СЪПРЕДСЕДАТЕЛИТЕ
НА ГРАЖДАНСКИЯ СЪВЕТ КЪМ ВСС

ДО
ЧЛЕНОВЕТЕ
НА ГРАЖДАНСКИЯ СЪВЕТ КЪМ ВСС

m. j
23.02.2024
10-ВСС

**УВАЖАЕМИ СЪПРЕДСЕДАТЕЛИ НА ГРАЖДАНСКИЯ СЪВЕТ КЪМ ВСС,
УВАЖАЕМИ ЧЛЕНОВЕТЕ НА ГРАЖДАНСКИЯ СЪВЕТ КЪМ ВСС,**

Предлагам на Вашето внимание за трети път за разглеждане на заседание на Гражданския съвет към ВСС на подготвените и допълнени от „Сдружение на одиторите в публичния сектор-СОПС“ проект на Закон за Сметната палата, мотиви и допълнителни пояснения към него.

Предложените от „Сдружение на одиторите в публичния сектор-СОПС“ законодателни промени са важни като се има предвид неблагоприятното положение до което е доведена Сметната палата. Предложенията бяха разгледани и подкрепени на заседание на ГС към ВСС на 30.09.2022 г. и 21.07.2023 г., но досега няма отговор и не е поискано от нас обсъждане и разяснения от Народното събрание, Комисията по бюджет и финанси, Комисията по правни въпроси и Министерството на правосъдието.

Сметната палата на Република България е конституционно установен, независим колективен държавен орган, избран от Народното събрание за осъществяване на последващ контрол върху публичните финанси. Тя заема особено място в системата на държавните органи и, подобно на Президента и Конституционния съд, не принадлежи към трите власти.

Ролята на Сметната палата е да подпомага парламентарния контрол върху дейността на правителството, със своите основани на факти, обективни и безпристрастни одитни доклади, като по този начин да допринася за подобряване на политиките, програмите, дейността на публичната администрация и управлението на финансите на държавата. Сметна палата на Република България, като независим външен публичен одитен орган, би следвало да допринася за въвеждането на механизми, чрез които се гарантира, че публичните разходи подлежат на отчитане и строг контрол и че са прозрачни.¹

Наблюденията върху дейността и състоянието на Сметната палата в последните няколко години неизбежно водят до необходимост от анализ на основния закон, уреждащ нейната дейност.

През последните 12 години Сметната палата на Република България претърпя три кардинални законодателни промени. Два закона (2010 г. и 2014 г.) бяха приети и съответно отменени, с цел предсрочно прекратяване мандатите на председателя и членовете на Сметната палата, което беше силно повлияно от промените в изпълнителната власт, със съответни негативни ефекти върху репутацията на институцията, статута и управлението

¹ Международните стандарти на Върховните одитни институции (МСВОИ), разработени от Международната организация на Върховните одитни институции (ИНТОСАЙ)-МСВОИ 100 Основни принципи на одита в публичния сектор, Цели на одита в публичния сектор

на одитния състав, в пълно противоречие с Международните стандарти на Върховните одитни институции (МСВОИ)² за независимост и непрекъснато развитие.

Законът за Сметната палата, който беше приет от 43-тото Народно събрание (Обн., ДВ, бр. 12 от 13.02.2015 г., изм., бр. 98 от 9.12.2016 г., в сила от 1.01.2017 г., бр. 96 от 1.12.2017 г., в сила от 1.01.2018 г., бр. 99 от 12.12.2017 г., в сила от 1.01.2018 г., доп., бр. 103 от 28.12.2017 г., в сила от 1.01.2018 г., изм., бр. 7 от 19.01.2018 г.) с очакването да се направи цялостна и съществена реформа в областта на външния одит не постигна своята цел и обществото все по-рядко чува за същинската дейност на Сметната палата. Обикновено в публичното пространство се говори за контрола върху политическите партии, осъществяван от Сметната палата.

Ключовите въпроси, върху които сме се съсредоточили при разработването на проекта на Закон за Сметната палата на база експертния опит, знания и квалификация на членовете на сдружението и добрите Европейски практики предоставени на Сметната палата при няколко съвместни проекта в периода 2000 г. – 2007 г. са следните:

I. Независимост на Сметната палата.

Международните стандарти (МСВОИ)³ изискват независимостта на ръководните органи на Сметната палата да е нормативно гарантирана, включително с подходящи процедури за назначаване и прекратяване на мандата им. В законодателството следва да са предвидени и гаранции, че в своята професионална кариера, ръководството на Сметната палата и одиторите не са зависими от влияние от одитираните организации.

В България, на конституционно равнище не е уреден броят на членовете на Сметната палата, както и продължителността на мандата им. Единствено е определено избирането ѝ от Народното събрание и се препраща към допълнителна уредба със закон⁴. Регламентирана по този начин, правната рамка не осигурява адекватен и стабилен механизъм за гарантиране на независимостта и политическата неутралност на висшето ръководство на Сметната палата, тъй като позволява със законодателни промени да се прекрати мандатът на председателя, заместник-председателите и на членовете на действащия колективен орган, с цел избиране на друг състав на Сметна палата. Посочената възможност беше използвана няколко пъти през последното десетилетие с приемане на нови закони за Сметната палата, като бяха приложени различни модели на колективен орган.⁵ Действителният резултат по същество от тази наложена практика се изчерпва с прекратяването на мандата на ръководните органи – практика, която предизвиква обосновани съмнения по отношението на независимостта на Сметната палата.

В сега действащия Закон за Сметната палата (чл. 17, ал.ал. 1 и 2) относно избора на председателя и заместник-председателите и членовете на Сметната палата, *липсва* законово закрепена, ясно регламентирана процедура във връзка с предлагането на кандидати от професионалната общност в областта на външния одит в публичния сектор. Отрицателните качества на този модел са много ясно видими в светлината на скандалните обстоятелства, свързани с висшето ръководство на сега действащата Сметна палата, и тежко уронената репутация на институцията през последните години и към днешна дата. Този модел води

² Рамката на Международната организация на върховните одитни институции (ИНТОСАЙ) за професионални становища включва: Принципите на ИНТОСАЙ (ИНТОСАЙ-П), които съдържат основополагащите и ключовите изисквания, които са предпоставка за правилното функциониране на ВОИ; МСВОИ, които разглеждат извършването на одити и обхващат общопризнати професионални принципи, които са в основата на ефективния и независим одит на организациите от публичния сектор; указанията на ИНТОСАЙ, които дават насоки в помощ на ВОИ и отделните одитори за подобряване работата на организацията и практическото приложение на МСВОИ. Международните одиторски стандарти (МОС), издадени от Международната федерация на счетоводителите (IFAC), са включени в одитните стандарти на ИНТОСАЙ за финансов одит (МСВОИ 2000 – 2899).

³ Декларацията от Лима (ИНТОСАЙ – П1), Раздел 6.

⁴ Конституция на Република България, чл. 91

⁵ Виж Решение на Конституционния съд № 5 по конституционно дело № 1 от 2011 г.

до необявено вътрешно разпределение със съответни сфери на влияние (с елементи на феодализиране по териториален признак) при управлението на одитната дейност на Сметната палата.

Предлагането на кандидати от професионалната общност чрез „Сдружението на одиторите в публичния сектор-СОПС“, с въвеждането на задължителен критерий – професионален опит в Сметната палата (чиято продължителност да е пропорционална на йерархичното ниво), ще даде възможност за залагане на политическата неутралност във висшето ръководство на Сметната палата, и има потенциал да е адекватен елемент от нормативно закрепен механизъм за гарантиране на независимостта ѝ, с реално прилагане на принципа за професионалното начало при управлението на дейността ѝ.

Финансовата независимост на Сметната палата. Към настоящия момент финансовата независимост на Сметната палата не е осигурена съобразно международните стандарти, като са създадени законови условия и възможности за влияние от страна на изпълнителната власт – чрез бюджета на институцията.

С цел осигуряване на финансовата независимост на Сметната палата е необходимо по отношение на бюджета на Сметната палата да се приложи механизмът, който нормативно е въведен за съдебната система и за Народното събрание, каквато беше практиката до 2014 г. (до влизането в сила на Закона за публичните финанси). В тази връзка, в Закона за публичните финанси следва да се направят относими допълнения и изменения, в т.ч.: в ал. 2А в чл. 7, допълнение в чл. 11, ал. 3, изменение в чл. 42, ал. 1, създаване на чл. 44, ал. 3, чл. 86, ал. 2, т. 4А, допълване чл. 107, ал. 3 и чл. 113, ал. 5 и 6 и чл. 132, ал. 5, каквито са нашите предложения.

Независимостта на одиторите. Сега действащият Закон за Сметната палата⁶ не урежда изчерпателно въпросите, свързани със статута на одиторите, който е специфичен. Не е отчетено особеното място на одиторите, което не отговаря на изискванията на МСВОИ. Като се има предвид спецификата на одитната дейност в Сметната палата, която е висш орган за независим външен одит в публичния сектор, считаме, че недооценяването и подценяването на мястото, което следва да заемат одиторите е водещ фактор за качеството на одитите и престижа на институцията. Все още ниските възнаграждения на одиторите в сравнение с множество от одитираните организации (министерства, комисии и агенции, съдебна власт, БНБ, и т.н.) и неаудиторския състав в Сметната палата не е логично тъй като изискванията, отговорностите, квалификацията и ограниченията спрямо одиторите от Сметната палата са възможно най-високи за целия публичен сектор.

Посочените проблеми могат да се преодолеят посредством уреждане на статута на одитора в Сметната палата (при следване и съответно съобразяване с достиженията на българската правна уредба-например Закона за съдебната власт, Закона за държавния служител и т.н.) и обвързване на възнагражденията на одиторите с тези на ръководните органи на Сметната палата. Законът следва да регламентира критерии за определяне на възнагражденията и кариерното развитие и израстване, които да са обективни и обвързани със задължителен професионален опит в Сметната палата, с кръга на трудовите задължения, с положените усилия и постигнати резултати, и които следва да отговарят на принципите на ИНТОСАЙ⁷.

III. Структура и избор на председател и членове на Сметната палата.

Сегашната структура на Сметната палата се нуждае от сериозна реформа, която да доведе до повишаване на ефективността и прозрачността на резултатите от работата ѝ. Подходящо е одитните дирекции да се обособят по функционален признак и видове одити, а не само по видове одити. По този начин беше организирана структурата на Сметна палата до 2011 г. Подобно законодателно решение ще преодолее проблемите, свързани с координирането при извършване на различни видове одити в едни и същи институции,

⁶ Чл. 27, ал. 1 от Закона за Сметната палата

⁷ Декларация от Лима, Принципите на ИНТОСАЙ се издават от Международната организация на Върховните одитни институции ИНТОСАЙ като част Рамката за професионални становища на ИНТОСАЙ. За повече информация посетете www.issai.org

неодитиране на важни институции и дейности, и разпиляване на усилия, време и паричен ресурс на Сметната палата, респективно на данъкоплатеца. Добра практика е окончателните одитни доклади, особено тези с най-много нарушения, да бъдат обсъждани в Народното събрание между народните представители, одитния екип и одитирания обект и тази дискусия да се излъчва на живо. По този начин ще се осъществява навременен парламентарен контрол върху харченето на обществените средства и ще се повиши прозрачността на управлението им.

Предлагаме председателят и членовете на Сметната палата да се избират измежду личности, които притежават продължителен и неоспорим професионален опит и в системата на Сметната палата и одита, да участват или са участвали във външни одиторски органи или които притежават специална квалификация за тази дейност, притежават поне еднаква степен на компетентност с тази на одиторите, да са познати с добро име на професионалната общност и да са подкрепени от професионалната общност и „Сдружението на одиторите в публичния сектор-СОПС”. Тяхната независимост и репутация трябва да бъде извън всякакво съмнение. Притежаването на професионален опит в Сметната палата като одитор, при това в последните години преди избора да е ключов фактор за доброто разбиране за дейността и функциите на Сметната палата, и е критичен за избора на ръководството ѝ. Възможността за избор на ръководни длъжности – на специалисти и/или политически и партийно обвързани лица, с недостатъчна квалификация и/или, които не са запознати със спецификата на дейността на Сметната палата представлява неуспешен експеримент, който доведе до срив в репутацията и доверието към институцията, неефективно използване на капацитета на одитния състав, забавяне и неприемане на одитни доклади, ниска мотивация и тежест на одитори, и като цяло – незадоволителни резултати от дейността на Сметната палата, респ. непостигане на целите ѝ.

III. Одитна методология. Извършването на финансов одит, съобразно МСВОИ, е задължително условие за подобряване на управлението на публичните финанси в България. В МСВОИ е въведено изискването при финансов одит в публичния сектор първо да се извършва одит за съответствие със съответното законодателство, след което да се извършва одит на годишния финансов отчет (ГФО). Съгласно чл. 54, ал. 1 от сега действащия Закон за Сметната палата⁸ под финансов одит в Сметната палата се разбира само одита на ГФО.

При сега извършвания финансов одит съществува реален риск изразеното становище по ГФО на одитирания обект да е неточно и необективно. Посоченото е в несъответствие с МСВОИ, по-специално на стандарти 100 „Основни принципи на одита в публичния сектор”, 200 „Принципи на финансовия одит“ и 400 „Принципи на одита за съответствие”. Това води до неефективност на одитната дейност и разхищение на времеви и човешки ресурс, което е недопустимо.

В резултат на сега действащия модел на одитната дейност, при настоящата Сметна палата, при одитите за съответствие е ангажиран огромен ресурс, който поради прилаганата организационна структура и пропуски в методологията на одита и осигуряване на качеството, се управлява неефективно. Не са осигурени адекватни условия за качествено извършване както на одитите за съответствие така и на финансовите одити, извършвани от Сметната палата.

IV. Отпадане на финансовия контрол на политическите партии. Дейността не е присъща за одитна институция, каквато е Сметната палата и е задължение вменено ѝ със

⁸ Чл. 54. (1) Сметната палата извършва финансов одит на:

1. годишните финансови отчети на бюджетните организации – първостепенни разпоредители с бюджет, на бюджетните организации – второстепенни разпоредители с бюджет, които упражняват самостоятелни бюджети по силата на специални закони;
2. годишните финансови отчети на общини, за които общата сума на отчетените разходи по бюджета, сметките за средствата от Европейския съюз и сметките за чуждите средства за предходната година надхвърля 10 млн. лв.;
3. други финансови отчети, когато това е предвидено в закон.

Закона за политическите партии, което излишно натоварва намаляващия одиторски състав. НАП притежават всички права, пълномощия и информация да се справят с проверките и би следвало този контрол да се извършва от тях, каквато е международната практика. Също така, разграничаването на Сметната палата от дейността на политическите партии ще намали възможностите за необявено обвързване на резултатите от одитната ѝ дейност с политическата конюнктура, и ще е правилна „стъпка“ към усилията за осигуряване на независимостта на институцията.

V. Отпадане на административнонаказателните разпоредби, свързани с неписъци за институцията дейности. Специфичността на контролното въздействие на Сметната палата се изразява във факта, че това е форма на одитно въздействие, което не е насочено към упражняване на административната принуда, т.е. към пряко търсене и налагане на юридическа отговорност⁹. Предвид своята компетентност и задължения, ***одиторите не следва да са актосъставители. Изключенията посочени в чл. 260 от Закона за обществените поръчки, чл. 44 от Закона за политическите партии и чл. 497 от Изборния кодекс следва да се отменят, като при установяване на нарушения, Сметна палата да сезира съответния орган по компетентност. Впрочем такава беше практиката до 2011 г.***

Обсъждането на този проект на ЗСП в Гражданския съвет към ВСС ще допринесе за популяризиране на новия подход към организацията, извършването, докладването на външния независим одит, издигане на статута на одитора в Сметна палата и най-важното с приемането му ще допринесе за по-икономично, ефективно и ефикасно разходване на публичните средства в Република България.

Последващите намерения на “Сдружение на одиторите в публичния сектор - СОПС” са свързани с организиране на кръгла маса, на която ще поканим медии, институции и организации и подложим на обществено обсъждане нашите предложения.

Надяваме се да получим подкрепата на членуващите организации от Гражданският съвет и да се приеме акт, с който отново да се внесе в Народното събрание. Считаме, че препоръките дадени от професионалисти ще подобрят контролната система в публичния сектор и ще допринесат полза за цялото общество.

Изпращаме като приложение проект на Закон за Сметната палата (ПЗСП), мотиви и допълнителни пояснения от “Сдружение на одиторите в публичния сектор - СОПС”.

С УВАЖЕНИЕ:

Величка Томова-председател на УС
на СОПС

⁹ Изключения виж в чл. 260 от Закона за обществените поръчки, чл. 44 от Закона за политическите партии и чл. 497 от Изборния кодекс.

**ДО
НАРОДНИТЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ
В 49-ТО НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ
НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

ОТНОСНО: Изготвен проект на Закон за Сметната палата от „Сдружението на одиторите в публичния сектор – СОПС”

УВАЖАЕМИ НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,

Предлагаме на Вашето внимание изготвения от „Сдружението на одиторите в публичния сектор-СОПС” проект на Закон за Сметната палата заедно с мотиви за предложените промени и допълнителни пояснения по представения проект.

Проектът отразява нашето разбиране за развитие на външния независим одит в България, съобразно Стандартите на ИНТОСАЙ и Международно признатите одитни стандарти, националното законодателство и добрите европейски практики.

Представяме го на Вас и широката общественост с цел да Ви информираме за проблемите, които ние като професионалисти виждаме и да предоставим възможно решение за развитие на Сметната палата, което се базира на познания и дългогодишен опит в областта на външния одит в публичния сектор.

Основна насока в предложените изменения е засилване на контролните правомощия на Сметната палата, като практическият ефект е насочен към подобряване на законосъобразното, ефективното, ефикасното и икономичното управление на бюджетните средства и публичните дейности.

Сдружението на одиторите в публичния сектор е неправителствена организация по Закона за юридическите лица с нестопанска цел. Сдружението обединява одитори с дълъг професионален опит във външния независим одит и вътрешния одит в публичния сектор. Създадено е в началото на 2022 г. и е прието в Гражданския съвет към ВСС от месец юни 2022 г. Усилията ни са насочени към развитие на контролната система в България, развитие и реформа в Сметната палата, и развитие на външния и вътрешния одит.

ПРИЛОЖЕНИЯ:

1. Проект на Закон за Сметната палата.
2. Мотиви за предложените промени в проекта на Закон за Сметната палата.
3. Допълнителни пояснения по представения проект на Закон за Сметната палата и организационна структура.

София, 23.02.2024 г.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА УС НА СОПС:

(В. Томова)

ЗАКОН за Сметната палата

Глава първа

ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Чл. 1. (1) Този закон урежда статута, правомощията, бюджета, устройството, управлението, организацията, дейността, одитната дейност, правомощията, задълженията, както и отчетността и контрола върху дейността на Сметната палата.

(2) Сметната палата е висш държавен орган за външен одит на бюджета и други публични средства и дейности, в съответствие с този закон и международно признатите одитни стандарти.

Чл. 2. Сметната палата е независима при осъществяването на своята дейност и се отчита през Народното събрание.

Чл. 3. Дейността на Сметната палата се осъществява въз основа на следните принципи:

1. независимост, обективност и добросъвестност;
2. професионализъм, почтеност и безпристрастност;
3. актуалност, последователност и предвидимост;
4. публичност и прозрачност;
5. колегиалност, доверие, сътрудничество и конструктивност.

Чл. 4. Основна задача на Сметната палата е да допринася за доброто управление на бюджетните и другите публични средства, както и да предоставя на Народното събрание надеждна информация за използването на публичните средства съгласно принципите за законосъобразност, ефективност, ефикасност и икономичност и за достоверното отчитане на изпълнението на съответните бюджети.

Глава втора

СТАТУТ, ПРАВОМОЩИЯ И БЮДЖЕТ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА

Чл. 5. (1) Сметната палата е върховна одитна институция – висш държавен орган за независим външен одит на управлението на публичните финанси и дейности в Република България.

(2) Сметната палата представлява Република България в международните организации на върховните одитни институции.

(3) Сметната палата е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище град София.

Чл. 6. (1) Сметната палата съставя проект на годишен бюджет, който представя в Министерството на финансите за включване в проекта на държавния бюджет.

(2) Министерът на финансите и Министерският съвет не могат да изменят бюджетната прогноза и проекта на бюджет на Сметната палата, а само изразяват становище по тях пред Народното събрание.

(3) При изпълнение на бюджета на Сметната палата се спазва бюджетната дисциплина по смисъла на Закона за публичните финанси, но не се прилага чл. 107, ал. 1 от същия закон.

(4) При изпълнението на бюджета на Сметната палата не се прилагат и разпоредбите на чл. 109, ал.ал. 12 и 4, чл. 110, ал.ал. 1, 2, 3, 5, 6 и 7 и чл. 112, ал.ал. 1, 2, 5, 6 и 7 в Закона за публичните финанси.

(5) Народното събрание гласува бюджета на Сметната палата като част от държавния бюджет.

(6) Първостепенен разпоредител с бюджет по бюджета на Сметната палата е председателят на Сметната палата.

(7) Председателят на Сметната палата организира и ръководи съставянето и изпълнението на бюджета на Сметната палата.

(8) Сметната палата разработва и приема вътрешни правила за организация на бюджетния процес в институцията.

Чл. 7. (1) За изпълнението на дейностите по този закон Сметната палата разработва и приема с решения стратегии и политики за одитната дейност в съответствие с международните стандарти за външен одит и вътрешни нормативни актове във връзка с организацията и управлението на одитната и друга дейност.

(2) Сметната палата приема решения на свои заседания с обикновено мнозинство от целия състав на Сметната палата.

(3) Заседанията се ръководят от нейния председател. При отсъствие на председателя заседанията се ръководят от члена на Сметната палата, който го замества и решенията се вземат с единодушие от членовете.

(4) Начинът на гласуване на всеки гласувал и мотивите на всеки гласувал „против“, при всяко заседание се отразяват в съответен протокол, който се публикува в едномесечен срок на интернет страницата на Сметната палата, едновременно с приетите одитни доклади, като в тях се отразява информация за номера на протокола и датата на заседанието.

Чл. 8. (1) Сметната палата одитира:

1. държавния бюджет;
2. бюджета на държавното обществено осигуряване;
3. бюджета на Националната здравноосигурителна каса;
4. бюджетите на общините;
5. други бюджети, приемани от Народното събрание.

(2) Сметната палата одитира и:

1. бюджетите на разпоредителите с бюджет по бюджетите по ал. 1 и управлението на тяхното имущество;
2. бюджетите на бюджетни организации по чл. 13, ал.ал. 3 и 4 от Закона за публичните финанси;
3. бюджетните средства, предоставяни на лица, осъществяващи стопанска или нестопанска дейност;
4. сметките за средствата от Европейския съюз и по други международни програми и договори по чл. 8, ал. 2 и 4 от Закона за публичните финанси, включително управлението им от съответните органи и крайните ползватели на средствата;
5. бюджетните разходи на Българската народна банка (БНБ) и тяхното управление;

6. формирането на годишното превишение на приходите над разходите на БНБ, дължимо към държавния бюджет и другите взаимоотношения на банката с държавния бюджет;

7. възникването и управлението на държавния дълг, държавногарантирания дълг, общинския дълг и използването на дълговите инструменти;

8. приватизирането и концесионирането на държавно и общинско имущество, както и предоставените публични средства и публични активи на лица извън публичния сектор;

9. изпълнението на международни спогодби, договори, конвенции или други международни актове, когато това е предвидено в съответния международен акт или е възложено от оправомощен орган;

10. други публични средства, активи и дейности, когато това ѝ е възложено със закон.

(3) Сметната палата извършва одити на:

1. държавните предприятия по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон;

2. търговските дружества до размера на държавното и/или общинско участие в капитала;

3. юридическите лица, които имат задължения, гарантирани от държавата, или задължения, гарантирани с държавно и/или общинско имущество.

(4) Сметната палата извършва одити на управлението и разпореждането с публични активи и пасиви независимо от основанието за това управление и разпореждане и правното положение на лицата, които го извършват.

(5) Сметната палата може да одитира и сметките за чужди средства на бюджетните организации.

(6) Сметната палата изготвя доклади със становища за изпълнението на държавния бюджет, на бюджета на държавното обществено осигуряване, на бюджета на Националната здравноосигурителна каса и по бюджетните разходи на БНБ, които внася в Народното събрание.

Чл. 9. Сметната палата при поискване от Народното събрание дава становища по проекти на бюджети, по икономическата ефективност на правителствени програми, финансирани с бюджетни средства или със средства, гарантирани от държавата, както и становища по проекти на нормативни актове, свързани с държавния бюджет.

Чл. 10. (1) При осъществяване на своята дейност Сметната палата сътрудничи със:

1. държавни органи с цел повишаване на ефективността на контролната система на страната и борба с престъпността и корупцията;

2. неправителствени и професионални организации в страната с цел обмен на добри практики и професионално развитие.

(2) Конкретните форми на сътрудничество с органите и организациите по ал. 1 се определят със съвместни споразумения.

Чл. 11. (1) Сметната палата сътрудничи с Европейската сметна палата и с върховни одитни институции на други страни в областта на външния одит и представлява Република България в международните организации на върховните одитни институции.

(2) Сметната палата може да извършва съвместни одити с Европейската сметна палата на сметките за средствата по чл. 8, ал. 2, т. 4 и с върховни одитни институции на други страни по изпълнението на международни актове по чл. 8, ал. 2, т. 9, когато това е предвидено в подписани споразумения.

Глава трета

УСТРОЙСТВО, ОРГАНИ НА УПРАВЛЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ НА ДЕЙНОСТТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА

Чл. 12. (1) Сметната палата се състои от председател и четирима членове, които се избират от Народното събрание по ал. 3 на чл. 17 по предложение на неправителствени и професионални организации на одитори в публичния сектор.

(2) Председателят и членовете на Сметната палата се избират за срок от 5 години. Мандатът на председателя и членовете започва от деня на встъпването им в длъжност и изтича в последния ден на срока на мандата.

Чл. 13. Председателят и членовете на Сметната палата могат да бъдат преизбирани до два последователни мандата.

Чл. 14. (1) Сметната палата се ръководи и представлява от председател.

(2) Председателят получава основно месечно възнаграждение в размер 90 на сто от възнаграждението на председателя на Народното събрание.

Чл. 15. (1) Членовете на Сметната палата получават основно месечно възнаграждение в размер 90 на сто от възнаграждението на председателя.

(2) Председателят и членовете на Сметната палата имат всички права по трудово правоотношение освен тези, които противоречат или са несъвместими с тяхното правно положение.

(3) Задължителното обществено и здравно осигуряване на председателят и членовете на Сметната палата е за сметка на бюджета на Сметна палата.

(4) Председателят и членовете на Сметната палата действат в съответствие с разпоредбите на този закон и Етичния кодекс за поведение на Сметната палата, придържайки се към критериите от Стандартите на Интосай и Международните одиторски стандарти.

(5) Председателят и членовете на Сметната палата са независими при изпълнението на своите задължения и при вземането на решения по обсъжданите въпроси като се ръководят от принципите по чл. 3.

Чл. 16. (1) За председател и членове на Сметната палата се избират лица, които:

1. имат висше образование с образователно-квалификационна степен "магистър";
2. имат професионален опит над 15 години като одитор, от които над 7 години в Сметна палата;
3. притежава признат сертификат за одитор;
4. не са били орган на изпълнителната власт по чл. 19, ал.ал. 2–4 от Закона за администрацията през последните три години, предхождащи избора;
5. не са осъждани за умишлени престъпления от общ характер или не са лишавани по съответния ред от правото да заемат определена длъжност или да упражняват определена професия.

(2) Председател и членове на Сметната палата не могат да бъдат свързани лица по смисъла на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество и да осъществяват дейност, която е в противоречие със същия закон.

(3) Членове на Сметната палата не могат да бъдат лица, които помежду си или с председателя са роднини по права линия, братя и сестри или съпрузи.

(4) Председателят и членовете на Сметната палата не могат да заемат друга платена длъжност или да извършват друга платена дейност освен научна, преподавателска или дейност, регламентирана в Закона за авторското право и сродните му права.

(5) При прекратяване на пълномощията в случаите по ал. 1, т. 2 – 6 председателят или член на Сметната палата, определен с нейно решение, прави в 14-дневен срок предложение за избиране на нов председател или член.

(6) Новоизбраният председател или член довършва мандата на този, на чието място е избран.

(7) Председателят и членовете на Сметната палата не търсят, не приемат инструкции от трети страни, независимо дали те са публични или частни, местни или национални. Следва да се въздържат от всякаква дейност, несъвместима с характера на техните задължения в съответствие с Декларацията от Лима.

(8) Кандидатите за председател и членове на Сметната палата декларират писмено, че отговарят на изискванията на ал. 1.

(9) Неспазването на изискванията по чл. 16 е основание за прекратяване на правоотношенията с председателя и с членовете на Сметната палата и на правомощията им по този закон, което подлежи на съдебен контрол.

Чл. 17. (1) Народното събрание избира председател на Сметната палата три месеца преди изтичането на мандата на действащия председател.

(2) В четиримесечен срок преди изтичането на мандата на действащия председател неправителствени и професионални организации правят мотивирани предложения до Народното събрание за избор на нови председател и членове на Сметната палата. Ако предложените член или членове, не бъдат избрани от Народното събрание, в едномесечен срок се представят други предложения.

(3) Председателят и членовете на Сметната палата се избират след проведена публична процедура, на която се поканват и представители на неправителствени и професионални организации на одитори в публичния сектор.

(4) Избраните по ал. 3 председател и членове на Сметната палата встъпват в длъжност в деня на изтичането на мандата на лицата, на чиито място са избрани.

Чл. 18. Председателят и членовете на Сметната палата полагат пред Народното събрание следната клетва: „Заклевам се в името на Република България да спазвам Конституцията и законите на страната, да работя за осъществяването на поверените на Сметната палата функции, като се ръководя от принципите за независимост, обективност и добросъвестност при изпълнението на задълженията, възложени ми от закона. Заклех се.“

Чл. 19. (1) Пълномощията на председателя и членовете на Сметната палата се прекратяват от Народното събрание преди изтичането на мандата им:

1. по тяхна писмена молба;
2. при невъзможност да изпълняват задълженията си повече от 6 месеца;
3. при несъвместимост по чл. 16;

4. при влизане в сила на акт, с който е установен конфликт на интереси по Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество;

5. при смърт.

(2) При прекратяване на пълномощията на председателя на Сметната палата Народното събрание определя член, който да изпълнява правомощията му до избирането на нов председател.

(3) В случаите по ал. 1, т. 2–4 председателят на Сметната палата прави мотивирано предложение пред Народното събрание за освобождаване на съответния член.

(4) В случаите по ал. 1, представители на неправителствени и професионални организации на одитори в публичния сектор, в едномесечен срок правят съответни мотивирани предложения до Народното събрание за избор на нов председател и/или членове на Сметната палата, като при избора им се прилагат разпоредбите по чл. 16, ал. 3 и чл. 17.

(5) Новоизбраният председател или член на Сметната палата довършва мандата на лицето, на чието място е избран.

Чл. 20. (1) Сметната палата, на свои заседания приема с решения окончателните одитни доклади и други въпроси, свързани с дейността ѝ, с явно гласуване и обикновено мнозинство. Въздържане от гласуване не се допуска.

(2) Заседанията се ръководят от председателя на Сметната палата или от оправомощен от него член.

(3) Сметната палата:

1. ръководи и отговаря за цялостната ѝ одитна и друга дейност;

2. приема проекта на годишния си бюджет на Сметната палата и отчета за неговото изпълнение;

3. приема правилник за устройството и организацията на дейността на Сметната палата, Етичен кодекс на Сметната палата, Наръчник за външния одит в публичния сектор, включващ и правила за подбор и назначаване, обучение и атестиране на одиторите и служителите, стратегии, политики, указания и други вътрешни актове;

4. приема годишна програма за одитната дейност и отчет за нейното изпълнение;

5. приема окончателните одитни доклади и дадените препоръки;

6. до 30 септември на текущата година представя пред Народното събрание отчет за дейността си през предходната година;

7. приемат организационната структура, длъжностното разписание с разпределението на длъжностите, минималните изисквания за заемане на длъжността (в т.ч. образователна степен и професионален опит) и щатните бройки по тях, нивата на основните месечни възнаграждения и продължителността на работното време, и образците на длъжностните характеристики на органите и на служителите в Сметната палата, които се публикуват на интернет страницата на Сметната палата в едноседмичен срок от приемането им при спазване на нормативноопределените ограничения;

8. отговарят за надлежното документиране на докладваните резултати от одитната дейност и съответно взетите решения, като подписват протоколите от заседанията, на които са присъствали.

9. отговарят за воденето на регистър: за протоколите по т. 8 и стенографските записи към тях; за издадените заповеди от председателя на Сметната палата и от директорите на дирекциите в Сметната палата; за трудовите договори и документите към тях; за договорите за обществените поръчки, и за всички останали нормативноозискващи се документи и данни;

10. отговарят за движението на документите и за осигуряването на съхраняването, използването и архивирането им в съответствие с нормативните изисквания.

11. осъществява и други правомощия, предвидени със закон.

(2) Председателят и членовете на Сметната палата на свои заседания обсъждат и приемат с решения окончателните одитни доклади и другите въпроси, свързани с дейността ѝ, с явно гласуване и обикновено мнозинство. Въздържане от гласуване не се допуска.

(3) Председателят и членовете на Сметната палата отговарят за обективното, достоверното и своевременното документиране и оповестяване на докладваните резултати от одитната дейност на Сметната палата, при спазване принципите по чл. 3.

Чл. 21. Председателят:

1. ръководи, организира и осъществява контрол върху дейността на Сметната палата, представлява я в страната и в чужбина;

2. определя правомощия по ръководство, организация и контрол на одитната дейност и определя свой заместник при негово отсъствие;

3. внася за разглеждане и приемане на заседание на Сметната палата окончателните одитни доклади, заедно с постъпилите по тях становища, изготвените заключения и препоръки за подобряване на дейността на одитираните обекти;

4. разработва бюджетната прогноза и проекта на бюджет на Сметната палата при спазване изискванията на Закона за публичните финанси;

5. сключва, изменя и прекратява трудовите договори с органите и служителите на Сметната палата в съответствие с изискванията на закона и с изразено писмено съгласие на членовете на Сметна палата.

Чл. 22. (1) Ръководни органи на Сметната палата са председателят и членовете на Сметната палата.

(2) Членовете на Сметната палата:

1. планират и разпределят ресурсите, необходими за изпълнение на одитните задачи от обхвата на съответните дирекции;

2. упражняват и други правомощия, възложени им по силата на закон, по ред и начин, установени с вътрешен акт или заповед на председателя на Сметната палата;

3. носят отговорност за организацията на одитната дейност и нейното качество.

(3) Ръководните органи на Сметната палата имат всички права по трудово правоотношение, освен тези, които са несъвместими или противоречат с тяхното правно положение или на Етичния кодекс на Сметната палата, като към основното им месечно възнаграждение се изплаща допълнително възнаграждение за прослужено време - в размер 2 на сто върху основното месечно възнаграждение за всяка година стаж, но не повече от 40 на сто. При определяне на размера се взема предвид целият трудов стаж.

(4) Сметната палата осъществява дейността си по този закон чрез своите одитни органи и служители.

Чл. 23. (1) Одитни органи на Сметната палата са главният секретар, директорите на одитни дирекции, ръководителите на одити и одиторите.

(2) Главният секретар осъществява дейностите по чл. 25, ал.ал. 2 и 3 и ръководи администрацията на Сметната палата.

(3) Служители в Сметната палата са служителите в администрацията.

Чл. 24. (1) Трудовите правоотношения с одитните органи и административните служители от общата администрация на Сметната палата се уреждат съгласно разпоредбите на Кодекса на труда.

(2) Към основното месечно възнаграждение на одиторска длъжност за главен секретар, директор на дирекция, ръководител на одити и одитори се изплаща допълнително възнаграждение за прослужено време - в размер 2 на сто върху основното месечно възнаграждение за всяка година стаж, но не повече от 40 на сто. При определяне на размера се взема предвид целият трудов стаж.

(3) Председателят, членовете, главният секретар, органите и служителите на Сметната палата са длъжни да спазват изискванията на Етичния кодекс на Сметната палата и международно признатите одитни стандарти. При неизпълнение на тези изисквания се носи дисциплинарна отговорност при условията и по реда на Кодекса на труда.

Чл. 25. (1) За главен секретар на Сметна палата се назначава лице с висше образование с минимална образователно-квалификационна степен „магистър“ и с трудов и/или служебен стаж, както и одитор не по-малко от 10 години, от които не по-малко от 5 години в Сметната палата.

(2) Главният секретар координира одитната дейност, съставянето, изпълнението и отчитането на програмата за одитната дейност, координира одитите и отговаря за осигуряване на качеството на одитите, както и отговаря за управлението на човешките ресурси.

(3) Към главния секретар се създава „Съвет за квалификация и контрол“ с представители на академичните среди за организиране на обучения и стажове на студенти и за популяризиране на професията „външен одитор в публичния сектор“ в Сметната палата.

Чл. 26. (1) Дейността на Сметната палата се организира в одитни дирекции и административна дирекция.

(2) Одитните дирекции се изграждат на функционален принцип и по видове одити.

(3) Сметната палата определя броя и обхвата на одитните дирекции.

Чл. 27. (1) Одиторските длъжности са: главен секретар, директор на дирекция, ръководител на одити и одитори. Повишаването в длъжност се осъществява съгласно правила за професионалното развитие.

(2) Свободните одиторски длъжности се заемат, както следва: 80 на сто от работещи одитори в Сметната палата и 20 на сто от външни кадри след провеждане на конкурс.

(3) В отделни случаи за проверка на специфични въпроси при одитите могат да се привличат и външни експерти при спазване изискванията на чл. 45, ал. 1 и на международно признатите одитни стандарти. Лицата привлечени за външни експерти подписват декларация за опазване на тайната, неразгласяване на факти и обстоятелства по чл. 32, ал. 2 и за конфликт на интереси.

Чл. 28. (1) Одитните дирекции се ръководят от директори.

(2) За директор на одитна дирекция се назначава главен одитор със стаж като одитор в Сметна палата не по-малко от 7 години.

(3) Директорите на одитни дирекции:

1. планират и разпределят ресурсите, определят ръководителите на одити за всеки одит, определят одитните екипи, необходими за изпълнение на одитните задачи;

2. приемат проектите на одитни доклади и одитните доказателства, представени им от ръководителите одити.

3. внасят за разглеждане и приемане на заседание на Сметната палата проекти на одитни доклади заедно с постъпилите по тях становища, изготвените заключения и проекти на препоръки, упражняват и други правомощия, възложени им по силата на закон, по ред и начин, установени с вътрешен акт или със заповед на председателя на Сметната палата;

4. получават основно месечно възнаграждение в размер 90 на сто от възнаграждението на член на Сметната палата към месец януари на съответната година.

5. носят отговорност за организацията на одитната дейност и нейното качество.

(4) При отсъствието на директор неговите правомощия като ръководител на одитна дирекция се упражняват от друг директор, определен със заповед на председателя на Сметната палата.

Чл. 29. (1) Одитите се ръководят от одитор на длъжност "ръководител на одити".

(2) За ръководител на одити се назначава главен одитор със стаж като главен одитор в Сметна палата не по-малко от 5 години.

(3) Получава основно месечно възнаграждение в размер 80 на сто от възнаграждението на член на Сметната палата към месец януари на съответната година;

(4) Ръководителят на одити организира изпълнението на одитите, поставя задачи на одиторите в одитните екипи, които участват в ръководените от него одити, следи за изпълнението им, приема констатациите на одиторите в одитните екипи със съответните одитни доказателства и с приемането им, освобождава с подписа си одиторите от отговорност.

(5) Въз основа на приетите констатации за всеки конкретен одит ръководителят на одити подготвя проект на одитен доклад, включващ изводи и проект на препоръки, които заедно с одитните доказателства и становището на ръководителя на одитираната организация, подкрепено с план за действие, се представят на директора на съответната одитна дирекция за одобрение.

(6) Отговорността за качеството на констатациите, изводите и проекта на препоръки в проекта на одитния доклад и на одитните доказателства до приемането им от директора на одитна дирекция се носи от ръководителя на одита.

(7) Ръководителят на одити дава оценка на одиторите за изпълнението на одитните задачи в ръководените от него одити.

Чл. 30. (1) За одитор в Сметната палата се назначава лице със:

1. висше икономическо, юридическо или друго образование с минимална образователно-квалификационна степен "магистър" и с трудов и/или служебен стаж в областта на одита, финансовия контрол и счетоводството не по-малко от 3 години;

2. или спечелен конкурс за назначаване по реда за подбор и назначаване в Сметната палата.

3. притежава национален или международен сертификат за одитор;

(2) Одиторските степени са: одитор, старши одитор и главен одитор.

(3) Главен одитор получава основно месечно възнаграждение в размер 60 на сто, старши одитор в размер 50 на сто и одитор 40 на сто от възнаграждението на член на Сметната палата към месец януари на съответната година.

(4) Одиторът осъществява одит съгласно този закон, като отговаря за обективното и достоверното представяне на резултатите от извършения от него одит.

(5) Одиторът е независим при извършването на одит и докладва свободно на ръководителя на одита за резултатите от поставените одитни задачи, като представя съответните констатации, заедно с надлежно събраните одитни доказателства.

(6) Одиторът докладва при съмнения за корупция на съответните институции съгласно приети от Сметната палата антикорупционни процедури.

Чл. 31. (1) За стажант-одитор в Сметната палата се назначава лице с висше икономическо или друго образование с минимална образователно-квалификационна степен „магистър“.

(2) Стажант-одиторът участва в одитни екипи, като подпомага дейността им с цел придобиване на необходимите професионален опит и умения за изпълнение на длъжността „Одитор в Сметната палата“. Стажант-одиторът може да бъде назначен за одитор след навършване на изисквания се стаж по чл. 30, ал. 1, т. 1 при условия и по ред, определени с правила за подбор и назначаване на Сметната палата.

(3) Стажант-одиторът получава основно месечно възнаграждение в размер 60 на сто от възнаграждението на одитор на Сметната палата.

Чл. 32. (1) За одитни органи и за административни служители в Сметната палата се назначават лица, които не са осъждани за умишлено престъпление от общ характер и/или не са лишавани по съответния ред от правото да заемат определена длъжност или да упражняват определена професия.

(2) При настъпване на промени в обстоятелствата по ал. 1 лицата уведомяват писмено в 7-дневен срок председателя на Сметната палата, който е длъжен да предприеме действия в съответствие със законовите му правомощия.

Чл. 33. (1) Одитните органи и стажант одиторите на Сметна палата не могат да заемат друга платена длъжност или да извършват друга платена дейност, освен консултантска по международни проекти и програми в Сметната палата, научна, преподавателска или дейност, регламентирана в Закона за авторското право и сродните му права, включително в одитирани обекти, но не по-рано от 2 години след извършване на одит от Сметната палата, в чийто одитен екип са участвали.

(2) Одитните органи на Сметна палата могат да членуват в одитни комитети, когато не са одитирали обекта пред последните 3 години.

(3) При конфликт на интереси се прави самоотвод.

(4) Обстоятелствата по ал. 1 и ал. 2 се удостоверяват пред работодателя с декларация.

(5) Главният секретар, директорите на одитни дирекции, ръководителите на одити и главните одитори, старшите одитори и стажант - одиторите могат свободно да членуват в организации, които защитават професионалните им интереси.

Чл. 34. (1) При сключване на трудовия договор одитния орган и служителят на Сметната палата е длъжен да декларира своето имотно състояние пред председателя на Сметната палата.

(2) Всяка година до 30 април, одитните органи и служителите на Сметната палата са длъжни да декларират пред органа по ал. 1 промяната в своето имотно състояние, както и получените от предходната календарна година доходи от договори за допълнителен труд по чл. 111 от Кодекса на труда, доходи от възнаграждения по извънтрудови правоотношения, както и работодателя/възложителя, който ги е изплатил и основанията за тяхното получаване.

(3) Служителите в Сметната палата получават основно трудово възнаграждение, което съответства на основните работни заплати на служителите в общата администрация в Народното събрание.

Чл. 35. (1) Стажът придобит на съответните длъжности в Сметната палата, се признава за служебен стаж по специалността при кандидатстване за назначаване на длъжности, за които се изисква служебен стаж по смисъла на Закона за държавния служител и Класификатора на длъжностите в администрацията.

(2) Стажът на лицата с висше юридическо образование, придобит на длъжности в Сметната палата, за които се изисква юридическо образование, се зачита за стаж по чл. 164, ал.ал. 1–7 от Закона за съдебната власт и по чл. 8, ал. 1, т. 3 от Закона за нотариусите и нотариалната дейност.

Чл. 36. Одиторите и служителите в Сметната палата имат право ежегодно на представително облекло на стойност до три минимални работни заплати за страната като средствата се осигуряват от нейния бюджет.

Чл. 37. Одиторите и служителите в Сметната палата могат да бъдат поощрявани с отличие или награда за проявени висок професионализъм, образцово изпълнение на служебните задължения и високи нравствени качества.

(2) Отличието е служебна благодарност и грамота.

(3) Наградата в размер до основното месечно трудово възнаграждение е:

1. парична;

2. предметна.

(4) Отличието може да бъде съчетано с награда.

Чл. 38. (1) Председателят и членовете на Сметната палата, одитните органи и служителите от администрацията са длъжни да опазват класифицираната информация, представляваща държавна или служебна тайна, както и търговската, банковата или друга защитена от закона тайна, и да не разгласяват факти и обстоятелства, станали им известни при или по повод изпълнението на техните задължения.

(2) Лицата по чл. 36 при постъпване на работа подписват декларация за опазване на тайната и за неразгласяване на факти и обстоятелства по ал. 1.

Чл. 39. (1) Одиторите и служителите на Сметната палата са задължени да участват в организирани от Сметната палата обучения за поддържане и повишаване на професионалната им квалификация.

(2) Разходите по ал. 1 са за сметка на бюджета на Сметната палата.

Чл. 40. (1) Одитните органи и служителите в Сметната палата подлежат периодично и извънредно на атестиране по ред определен от Сметната палата в правила за атестиране.

(2) Периодичното атестиране представлява оценка на професионалната компетентност, деловите качества и спазването на правилата на Етичния кодекс на Сметната палата на директор, ръководител одити, главен одитор, старши одитор и одитор за период от 5 години.

(3) Атестирането се провежда въз основа на критериите и показателите, определени в този закон и в специални правила.

(4) Извънредното атестиране се извършва след приключване на периодичното атестиране, ако от последното периодично атестиране са изминали 5 години при следните случаи:

1. когато директор на одитна дирекция, ръководител на одити, главен одитор, старши одитор и одитор участва в конкурс за повишаване или преместване в длъжност;

2. когато директор на одитна дирекция, ръководител на одити, главен одитор, старши одитор и одитор участва в избор за ръководител;

3. по мотивирано предложение на член на Сметната палата, когато са налице данни за трайно влошаване на качеството на работата или неспазване на етичните правила от директор, ръководител одити, главен одитор, старши одитор и одитор;

4. в други случаи-по искане на директор на одитна дирекция, ръководител одити, главен одитор, старши одитор и одитор, когато има правен интерес.

(5) Въз основа на атестирането се изготвя комплексна оценка, която се приема от Сметната палата.

Чл. 41. (1) Задължителното обществено и здравно осигуряване на одитните органи, стажант-одиторите и служителите се извършва за сметка на бюджета на Сметната палата.

(2) Председателят и членовете на Сметната палата и одитните органи се застраховат задължително със застраховките „Живот“ и „Злополука“ за сметка на бюджета на Сметната палата.

Глава четвърта

ОДИТНА ДЕЙНОСТ. ПРАВОМОЩИЯ И ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА

Чл. 42. (1) Сметната палата извършва одитната си дейност съгласно международно признатите одитни стандарти.

(2) Сметната палата извършва одитни ангажименти за заверка и за директно докладване.

(3) Видовете одити са:

1. финансов одит;

2. одит на изпълнението;

3. одит за съответствие.

(4) Финансов одит и одит на изпълнението се извършват заедно с одит за съответствие, а одит за съответствие може да бъде извършван и самостоятелно.

Чл. 43. (1) (1) Сметната палата приема годишна програма за одитната си дейност. Народното събрание може със свои решения да възлага на Сметната палата извършване до 3 одита извън предвидените в годишната програма.

(2) Сметната палата приема програмата по ал. 1 след обнародване на Закона за държавния бюджет на Република България за съответната година в „Държавен вестник“, но не по-късно от 31 декември на предходната година.

(3) Годишната програма за одитната дейност на Сметната палата се предоставя на Народното събрание в 7-дневен срок от нейното приемане и се публикува на интернет страницата на Сметната палата.

(4) Годишната програма за одитната дейност на Сметната палата в частта за одита на сметките за средствата от Европейския съюз се изпраща на Европейската сметна палата и на Европейската комисия за сведение.

(5) Годишната програма за одитната дейност на Сметната палата се актуализира при настъпване на неотложни обстоятелства.

(6) Одитите по годишната програма за одитната дейност се възлагат със заповед на директор на одитна дирекция в Сметната палата.

(7) Одитите по решение на Народното събрание се възлагат със заповед на председателя на Сметната палата.

(8) Одитите започват и се извършват в одитирания обект и/или в Сметната палата въз основа на утвърдена от съответния директор програма за одита или от Председателя в случаите по ал. 2.

(9) В Сметната палата се осигурява система за събиране на информация преди и при подготовката на одитите.

(10) Сметната палата спомага за усъвършенстване на вътрешния контрол и вътрешния одит в одитираните обекти чрез систематизиран преглед на одитните планове, одитните досиета и докладите на вътрешните одитори, когато е приложимо.

Чл. 44. (1) Органите на Сметната палата при извършване на одитните и във връзка с тях имат право:

1. на свободен достъп до служебните помещения и до всички документи, отчети и активи, свързани с финансовото управление на одитираните организации, включително да изискват годишните финансови отчети на дружествата с държавно и общинско участие, които подлежат на одит, и протоколите от заседанията на техните органи;

2. да изискват в определени от тях срокове справки, заверени копия от документи и друга информация във връзка с предварителното проучване и извършването на одитите, включително на електронен носител;

3. да изискват устни и писмени обяснения от длъжностни лица, включително от бивши длъжностни лица, по факти, които са констатирани при одитите, както и по въпроси, които са свързани с тяхната дейност;

4. да изискват справки, заверени копия от документи и друга информация от физически лица, юридически лица и еднолични търговци извън одитирания обект, свързани с възможни случаи на незаконна дейност, които засягат финансовите и имуществените интереси на одитирания обект или сметките за средствата от Европейския съюз;

5. да изискват и да получават информация от всички органи в страната, както и достъп до базите им от данни във връзка с дейността на Сметната палата;

6. да присъстват на заседания на органите на одитираните организации и лица, ако дневният им ред е във връзка с провеждания одит.

(2) При упражняване на правомощията по ал. 1 достъпът до класифицирана информация се извършва при условията и по реда на Закона за защита на класифицираната информация.

(3) Одиторите в Сметната палата могат да изискват извършване на инвентаризации, както и на проверки от вътрешните одитори във връзка с одитите.

Чл. 45. (1) Ръководителите и длъжностните лица в одитираните организации са длъжни да оказват съдействие на одитните органи при осъществяване на правомощията им и да осигуряват подходящи помещения и технически средства за извършване на одитите, включително ползване на комуникационни средства.

(2) Лицата по ал. 1 не могат да се позовават на държавна, служебна, търговска, банкова или друга защитена от закона тайна при извършване на одитите от Сметната палата.

(3) При отказ от съдействие за упражняване на правомощията по чл. 44, включително при непредставяне на изисквана информация, председателят на Сметната палата, след писмено предупреждение, предлага за разглеждане в Народното събрание незаконосъобразното поведение на съответните длъжностни лица.

(4) При отказ за предоставяне на информация по чл. 44, ал. 1, т. 4 председателят на Сметната палата има право да издаде заповед за извършване на проверка на юридическото лице или на едноличния търговец във връзка с отказаната информация.

(5) При възпрепятстване на проверката по ал. 4 от юридическото лице или от едноличния търговец Сметната палата уведомява органите на прокуратурата.

(6) Събраните писмени доказателства при проверката по ал. 4 са неразделна част от документацията за извършения одит в одитираната организация.

Чл. 46. Председателят, членовете на Сметната палата и одитните органи не носят имуществена отговорност за причинени вреди при упражняване на своите правомощия, освен ако са извършили престъпление или са действали умишлено.

Чл. 47. (1) В одитите не могат да участват лица, които са роднини по права линия без ограничения и по сребрена линия до четвърта степен включително с длъжностните лица в одитираната организация, чиято дейност е свързана със събиране или разходване на бюджетни и други публични средства и с управление на имущество по чл. 8 или са техни съпрузи, или се намират във фактическо съжителство, както и тези, които са работили в одитираната организация или са участвали в нейното управление през последните три години, или имат частен интерес по смисъла на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество от одитираната дейност.

(2) Обстоятелствата по ал. 1 се декларират писмено преди започването на одита пред ръководителя на одита.

(3) Когато несъвместимостта по ал. 1 се установи в процеса на одита, одиторите и експертите по чл. 48 са длъжни да си направят писмен отвод.

(4) Декларациите по ал. 2 и отводите по ал. 3 са неразделна част от документацията за извършения одит.

Чл. 48. (1) В отделни случаи за проверка на специфични въпроси при одитите могат да се привличат и външни експерти при спазване изискванията на чл. 47 и на международно признатите одитни стандарти.

(2) Лицата по ал. 1 подписват декларация за опазване на тайната и неразгласяване на факти и обстоятелства по чл. 47 ал. 2.

Чл. 49. При установени в процеса на одита действия, които създават възможност за незаконосъобразно събиране или разходване на бюджетни или други публични средства, както и за увреждане на имущество на одитиран обект, отговорният директор на одитна дирекция по предложение на ръководителя на одита уведомява съответния компетентен орган за предприемане на мерки за спиране на действията.

Чл. 50. (1) Ръководителят на одита изготвя проект на одитен доклад за всеки конкретен одит, за който отговаря, като включва направените констатации, изводи и проект на препоръки, съгласно одобрената от директора на дирекция програма за

изпълнение на одита и при спазване на изискванията на закона, международно признатите одитни стандарти и вътрешни нормативни актове на Сметната палата.

(2) Проектът на одитен доклад се връчва на ръководителя на одитираната организация или на оправомощено от него лице. Ръководителят на одитираната организация и/или оправомощеното от него лице представят план за действие за отстраняване на установените нередности и могат да дадат писмени становища по връчения проект на одитен доклад, предоставяйки допълнителни доказателства и/или допълнителни писмени обяснения.

Чл. 51. (1) Директорът на съответната одитна дирекция упражнява надзор за съответствие на проекта на одитен доклад с изискванията по чл. 50, оценява одитните доказателства по отношение на тяхната надеждност, достатъчност и обвързаността им с направените констатации, изводи, оценки и проект на препоръки.

(2) В 14-дневен срок от представянето на проекта на одитен доклад от ръководител одити, директорът на одитна дирекция се произнася с мотивирано писмено решение, с което:

1. одобрява проекта на одитния доклад;
2. връща проекта на одитния доклад с указания за доработване и отстраняване на допуснатите пропуски в доклада.

(4) В 14-дневен срок от решението по ал. 2, т. 1 ръководителят на одита изпраща преработения проект на одитен доклад на директора на одитната дирекция за одобрение.

(5) При несъгласие с дадените указания от директора на одитната дирекция, ръководителят на одита прави писмено възражение пред главния секретар на Сметната палата.

(6) Главният секретар на Сметната палата разглежда възражението и се произнася в 7-дневен срок с мотивирано писмено решение, с предложение към Сметната палата за вземане на решение.

(7) Директорът на одитна дирекция представя на главния секретар за разглеждане на заседание на Сметната палата проекта на одитен доклад, плана за действие за отстраняване на установените нередности, писмени становища, заключения, възражения и мотивираното решение с предложение по ал. 6 заедно с одитните доказателства.

Чл. 52. (1) Председателят и членовете на Сметната палата на заседание обсъждат проекта на одитен доклад заедно със заключенията и решенията по ал. 2 и по ал. 6 и приемат с решение окончателен одитен доклад въз основа на цялостна оценка на одитните доказателства и плана за действие, като може да:

1. приемат или отхвърлят заключението по чл. 51, ал. 2, т. 1 и направените към него предложения за изменения и да приеме, отмени констатации, изводи, оценки и проект на препоръки в одитния доклад;
2. отхвърлят изцяло проекта на одитния доклад поради неотстраними пропуски и нередности в него.

(2) Когато констатациите, изводите, оценките и проекта на препоръките в одитния доклад водят до изводи за нарушения, за които се търси по-тежка отговорност, председателят на Сметната палата уведомява за това Народното събрание и ръководителя на одитираната организация.

(3) Когато ръководителят на одитираната организация не представи план за действие се уведомява Народното събрание, където одитният доклад по чл. 52, ал. 1 се разглежда в присъствието на председателя на Сметната палата, одитния екип, включително директорът на одитна дирекция към която е извършен одита и на ръководителя на одитираната организация.

Чл. 53. (1) Сметната палата изпраща на ръководителя на одитираната организация окончателния одитен доклад в срок до 7 работни дни от приемането му.

(2) Сметната палата може да изпрати окончателния одитен доклад и на други органи, които имат отношение към извършения одит, за сведение или за предприемане на съответни действия.

(3) Окончателният одитен доклад по чл. 52, ал. 1 се публикува на Интернет страницата на Сметната палата заедно с протокола от заседанието по приемането му.

Чл. 54. (1) Председателят или главният секретар на Сметната палата организира осъществяването на навременен контрол за изпълнението на препоръките, вписани в регистъра на препоръките, който се публикува на сайта на Сметна палата.

(2) Ръководителят на одитираната организация е длъжен да предприеме мерки за изпълнение на препоръките по представения план за действие и да уведоми писмено за това председателя на Сметната палата в определения в окончателния одитен доклад срок, който трябва да бъде съобразен с характера на препоръките.

(3) При неизпълнение на препоръките и плана за действие Сметната палата изпраща доклад с предложения за предприемане на действия съответно на Народното събрание, на Министерския съвет или на съответния общински съвет.

(4) Регистърът на препоръките се води от служители от общата администрация при главния секретар.

Чл. 55. (1) Когато са констатирани нарушения на процедурите за възлагане на обществени поръчки, окончателния одитен доклад в частта за нарушенията на процедурите се изпраща на компетентните органи за предприемане на съответните действия.

(2) Докладът по ал. 1 се изпраща в 7-дневен срок от приемането на окончателния одитен доклад.

Чл. 56. (1) В окончателния одитен доклад председателят на Сметната палата може да предложи освобождаване от длъжност на лице, което носи управленска отговорност и вследствие на негово действие или бездействие са допуснати нарушения на закон или не са изпълнени дадени от Сметната палата препоръки.

(2) В резултат на предложението по ал. 1 се прекратява правоотношението и/или правомощията на съответното лице.

Чл. 57. (1) След приемането на окончателния одитен доклад Сметната палата предлага на министъра на финансите да приложи чл. 107 от Закона за публичните финанси по отношение на одитирана организация, която нарушава закона или системно не изпълнява дадените препоръки, до отстраняване на нарушенията.

(2) Предложението по ал. 1 не може да съдържа мерки, които водят до преустановяване на дейността на засегнатата организация.

Чл. 58. (1) Сметната палата извършва финансов одит на:

1. бюджетните организации, чиито ръководители са първостепенни разпоредители с бюджет;

2. годишните финансови отчети на общини, за които общата сума на отчетените разходи по бюджета, сметките за средствата от Европейския съюз и сметките за чуждите средства за предходната година надхвърля 15 млн. лв.

3. други финансови отчети, когато това е предвидено в закон.

(2) Сметната палата извършва финансови одити на общини, за които общата сума на отчетените разходи по бюджета, сметките за средствата от Европейския съюз и сметките за чуждите средства за предходната година не надхвърлят 15 млн. лв., по определен от нея ред и/или на основата на оценка на риска.

(3) Общините с бюджет под 15 млн. лв. се одитират от одитори, регистрирани по Закона за независимия финансов одит, които представят одитните доклади на Сметната палата. За целта се предвиждат средства по бюджета на Сметната палата за осъществяването на тази дейност.

Чл. 59. (1) Проектът на одитен доклад при финансов одит съдържа:

1. одитно мнение за съответствие на финансовото управление и контрол с действащото законодателство;

2. одитно мнение относно достоверността на финансовия отчет, при спазване на изискванията на този закон, международно признатите одитни стандарти и вътрешните актове на Сметната палата. Одитното мнение относно финансовия отчет може да бъде:

2.1. немодифицирано мнение;

2.2. квалифицирано мнение;

2.3. отрицателно мнение;

2.4. отказ от изразяване на мнение.

(2) Основанията за формиране на одитно мнение при финансов одит се определят в съответствие с международно признатите одитни стандарти и влиянието на констатираните грешки и нередности при одита върху потребителите на информацията на съответния отчет.

(3) При изготвянето на проекта на одитния доклад се следва процедурата от чл. 47 – 50.

(4) В случаите, когато одитният доклад съдържа отрицателно одитно мнение или отказ от изразяване на мнение, Сметната палата представя окончателния одитен доклад в Народното събрание и уведомява министъра на финансите, който може да предприеме мерки по чл. 107 от Закона за публичните финанси.

(5) Сметната палата осъществява контрол на изпълнението на препоръките по окончателния одитен доклад.

Чл. 60. (1) За неуредените въпроси в производството по чл. 41–59 се прилагат съответно разпоредбите на глави втора, пета и седма от Административнопроцесуалния кодекс.

(2) Окончателните одитни доклади не подлежат на оспорване по съдебен ред.

Чл. 61. (1) Министерският съвет, Националният осигурителен институт, Националната здравноосигурителна каса и БНБ представят на Сметната палата в 7-дневен срок от одобряването им отчети съответно за изпълнението на държавния бюджет, на бюджета на държавното обществено осигуряване, на бюджета на Националната здравноосигурителна каса и по бюджетните разходи на БНБ.

(2) Сметната палата изготвя доклади със становища по отчетите по ал. 1 не по-късно от 60 работни дни от получаването им.

Чл. 62. (1) При наличие на данни за вреди и за нарушения при изпълнението на бюджети и на сметки за средства от Европейския съюз или при управлението на имущество, които не съставляват престъпление, Сметната палата изпраща окончателния одитен доклад на съответния компетентен орган за търсене на имуществена или административнонаказателна отговорност. Съответният орган е длъжен в 14-дневен срок

от получаването на материалите от одита или одитния доклад да възложи извършване на необходимите действия за търсене на отговорност.

(2) Органът по ал. 1 уведомява председателя на Сметната палата в срок до 40 работни дни от получаването на материалите от одита или одитния доклад за предприетите мерки по тях.

(3) Сметната палата оповестява получените уведомления, както и неизпълнението на задължението за уведомление.

Чл. 63. (1) При наличие на данни за престъпление Сметната палата изпраща окончателния одитен доклад и доказателствата към него на прокуратурата.

(2) Органите на прокуратурата уведомяват текущо и при поискване от Сметната палата за предприетите действия по изпратените материали по ал. 1.

(3) Сметната палата не може да огласява данни в случаите по ал. 1 до приключване на наказателното производство.

(4) При наличие на данни за престъпление при управлението на сметки за средства от Европейския съюз с решение на Сметната палата материалите от одита или праекта на одитният доклад се изпращат и на специализираните органи за превенция и борба с измамите и корупцията на Европейския съюз.

(5) Сметната палата води регистър с изпратените доклади на прокуратурата и получените уведомления от нея, която е публична.

Чл. 64. (1) Сметната палата оповестява окончателните одитни доклади, които не представляват защитена от закона тайна, включително на сметките за средства от Европейския съюз, както и становищата по чл. 59, ал. 1.

(2) Оповестяването се прави чрез Интернет страницата на Сметната палата.

(3) Извършени одити не се оповестяват преди окончателния одитен доклад по чл. 51, ал. 1.

(4) Докладите и становищата по чл. 59, ал. 1 се оповестяват след внасянето им в Народното събрание.

Чл. 65. Сметната палата оповестява чрез интернет страницата си неизпълнението на задълженията по чл. 59, ал. 4 във връзка с неизпълнението на дадените препоръки, както и други обстоятелства, определени с решение на Сметната палата.

Чл. 66. Доклади за извършените одити, на сметките за средства от Европейския съюз и на изпълнението на международни актове се предоставят на Европейската сметна палата и на Европейската комисия, заедно с одитните доказателства.

Глава пета

ОТЧЕТНОСТ И КОНТРОЛ ВЪРХУ ДЕЙНОСТТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА

Чл. 67. (1) Сметната палата внася в Народното събрание:

1. доклади със становища по отчетите за изпълнението на държавния бюджет, бюджета на държавното обществено осигуряване, бюджета на Националната здравноосигурителна каса и на бюджетните разходи на БНБ за предходната година;

2. доклади за извършени одити със значим обществен интерес за управлението на публичните средства и дейности;

3. одитните доклади за извършените одити по решение на Народното събрание;

4. одитните доклади при неизпълнението на препоръките по тях и плана за действие към тях.

(2) Народното събрание разглежда докладите по ал. 1, т.т. 1 и 3 в срок от 60 работни дни от внасянето им.

(3) При поискване от Народното събрание или от негова комисия Сметната палата предоставя конкретни одитни доклади.

Чл. 68. Сметната палата може да прави предложения до Народното събрание и нейните комисии за разглеждане на одитни доклади със значителен обществен интерес за подобряване на бюджетната дисциплина и управлението на бюджетните и/или другите публични средства и дейности.

Чл. 69. (1) В срок до 30 септември на текущата година Сметната палата внася в Народното събрание отчет за дейността си за предходната година.

(2) Отчетът за дейността на Сметната палата се представя по функционални области съобразно Закона за държавния бюджет на Република България за съответната отчетна година.

(3) Сметната палата представя финансова обосновка на разходите за извършване на одити и сравнителен анализ за приноса за обществото, вследствие на изпълнените препоръки каква финансова полза са допринесли за обществото.

(4) Отчетът съдържа анализи и разчети и се доказва добавената стойност над предложения проект на годишен бюджет на институцията.

(5) Отчетът се публикува на интернет страницата на Сметната палата.

Чл. 70. (1) Годишният финансов отчет на Сметната палата се одитира от одитори, регистрирани по Закона за независимия финансов одит, определени след конкурс от Народното събрание и одитори членуващи в професионални организации на одиторите в публичния сектор.

(2) Председателят на Сметната палата може да дава писмено становище по доклада по ал. 3, което се прилага към него и се внася в Народното събрание.

(3) Докладът на одиторите по отчета по ал. 1 се внася в Народното събрание заедно с отчета за дейността на Сметната палата за съответната година.

(4) Докладът по ал. 3 се оповестява след разглеждането му от Народното събрание заедно със становището по ал. 2.

(5) Разходите за извършване на одита по ал. 1 са за сметка на бюджета на Сметната палата.

Глава шеста

АДМИНИСТРАТИВНОНАКАЗАТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

Чл. 71. (1) Актовете за установяване на нарушение се съставят от одиторите, включени в заповедта за извършване на одита, в случаите в които не им се предоставя изискваната от тях информация и/или документи от одитираната организация, и/или не получат необходимото съдействие от страна на одитираната организация или по друг начин умишлено им се пречатства изпълнението на служебни задължения от станата на одитираната организация.

(2) Наказателните постановления се издават от председателя на Сметната палата.

(3) Производството по установяване на административни нарушения по този закон, съставянето на актове за установяване на нарушения и издаването на наказателни постановления се осъществяват по реда на Закона за административните наказания.

ДОПЪЛНИТЕЛНА РАЗПОРЕДБА

§ 1. По смисъла на този закон:

1. „Одитът в публичния сектор” представлява систематичен процес на целево получаване и обективно оценяване на доказателства за установяване дали дадена информация или действителни условия съответстват на установените критерии.

2. "Одит" е проверка, която включва действията по събиране и анализиране на финансова и нефинансова информация за оценка на управлението на бюджетните и другите публични средства и дейности и на отчетността в одитирания обект с цел подобряването им.

3. "Финансов одит" е изразяване на независимо одитно мнение с разумна степен на сигурност по отношение на:

3.1. съответствието с действащото законодателство на системите за финансово управление и контрол, вътрешния одит и на управленските решения във връзка с организацията, планирането, управлението, отчитането и контрола на бюджетните и другите публични средства и дейности в одитирания обект;

3.2. достоверността, законосъобразността и редовността на годишния финансов отчет на одитирания обект;

3.3. влиянието на констатираните грешки и нередности при одита върху потребителите на информацията на съответния отчет.

4. "Одит на изпълнението" е проверката на дейностите по планиране, изпълнение и контрол на всички равнища на управление в одитирания обект с оглед на тяхната ефективност, ефикасност и икономичност, като:

а) "ефективност" е степента на постигане на целите на одитирания обект при съпоставяне на действителните и очакваните резултати от неговата дейност;

б) "ефикасност" е постигането на максимални резултати от използваните ресурси при осъществяване на дейността на одитирания обект;

в) "икономичност" е придобиването с най-малки разходи на необходимите ресурси за осъществяване на дейността на одитирания обект при спазване на изискванията за качество на ресурсите.

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

6. „Одит на информационните системи” може да бъде определен като преглед на контролите, свързани с информационните системи, основани на ИТ, чиято цел е да се установят отклонения от критериите, зададени на база на вида одитен ангажимент – финансов одит, одит за съответствие, одит на изпълнението.

7. "Одитирана организация" е всяка организация, която подлежи на одит съгласно изискванията на този закон.

8. "Одитиран обект" е програмата, дейността или функцията в рамките на отделна одитирана организация или в рамките на публичния сектор като цяло, които са обект на одит.

9. "Публични средства" са средствата по смисъла на § 1, т. 1 от допълнителната разпоредба на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор.

10. "Публични активи" са публичните средства, както и всички имуществва, които са държавна или общинска собственост или са обект на права на бюджетни организации.

11. "Бюджетни организации" са всички юридически лица по смисъла на § 1, т. 5 от Допълнителните разпоредби на Закона за публичните финанси.

12. "Повторно" е нарушението, извършено в едногодишен срок от влизането в сила на наказателното постановление, с което нарушителят е наказан за същото по вид нарушение.

13. "Международно признати одитни стандарти" са:

а) Одитните стандарти, издадени от Комитета за одитни стандарти на Международната организация на върховните одитни институции – ИНТОСАЙ (ISSAI);

б) Международните одиторски стандарти (International Standards on Auditing), издадени от Борда на Международната федерация на счетоводителите (International Federation of Accountants – IFAC), подходящи за финансов одит при ангажименти с включени допълнителни въпроси, специфични за бюджетните организации в публичния сектор.

14. „Конфликт на интереси” е установяване на достатъчно данни за наличието на частен интерес при изпълняване на конкретните служебни функции на лицето.

15. „Почтеността” на лице се проверява като се установява дали лицето приема материални или нематериални облаги извън рамките на закона независимо от естеството им, които могат да поставят под съмнение неговата независимост и безпристрастност.

(3) Предмет на проверката за независимост е установяването дали при изпълнение на служебните си задължения лицето упражнява или се поддава на натиск, заплахи, стимули, преки или косвени влияния от представители на публична власт или частно влияние, вътрешни или външни фактори.

(4) Предмет на проверката за установяване на действия, които накърняват престижа на Сметната палата, е установяването дали поведението на лицето е в разрез с утвърдените в обществото разбирания за благоприличие и дали действията му компрометират честта на одитора в професията и обществото.

ПРЕХОДНИ И ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

§ 2. Законът за Сметната палата (обн., ДВ, бр. 12 от 15 г.; посл. изм., бр. 7 от 2018 г.) се отменя.

§ 3. (1) В срок до един месец от влизането в сила на този закон Народното събрание избира председател и членове на Сметната палата.

(2) До избирането на председател избраните по реда на отменения Закон за Сметната палата председател и членове изпълняват задълженията си.

§ 4. В срок до шест месеца от избора на председател и членове Сметната палата приема правилника за устройството и организацията на дейността на Сметната палата.

§ 5. В срок до три месеца от приемането на правилника за устройството и организацията на дейността на Сметната палата се провежда конкурс за назначаване на директорите на дирекции.

§ 6. Сметната палата утвърждава и оповестява актовете по чл. 20, ал. 3 в срок до 6 месеца от избирането ѝ.

§ 7. Незавършените одити и одитите, по които докладите не са връчени до влизането в сила на закона, се довършват по реда на този закон.

§ 8. Заварените актове на Сметната палата запазват действието си, доколкото не противоречат на изискванията на този закон.

§ 9. В Закона за публичните финанси се правят следните изменения и допълнения:

т. 1. Създава се ал. 2А в чл. 7:

„Чл. 7, ал. 2А Сметната палата организира и ръководи съставянето и изпълнението на бюджета на Сметна палата.”

т. 2. Правят се следните изменения в чл. 11, ал. 3:

„Чл. 11, ал. 3. Първостепенни разпоредители с бюджет са разпоредителите, които съставят, изпълняват и отчитат бюджет и са определени като такива със закон. Първостепенен разпоредител с бюджет по бюджета на Народното събрание е председателят му, по бюджета на съдебната власт-Висшият съдебен съвет, по бюджета на Сметна палата е председателят на Сметната палата, а по бюджета на община-кметът на общината. Министрите са първостепенни разпоредители с бюджет.

т. 3. В чл. 42, ал. 1 след израза „Народното събрание” се добавя израза „на Сметната палата” и се изменя така:

„Чл. 42. (1) В държавния бюджет се включват централният бюджет, самостоятелните бюджети на Народното събрание, на Сметната палата и на съдебната власт, бюджетите на органите на изпълнителната власт, на другите държавни органи и на бюджетните организации извън тези по ал. 2.”

т. 4. Чл. 44, ал. 3 се изменя така:

„Чл. 44, ал. 3. Резервът за непредвидени и/или неотложни разходи по бюджета на Сметна палата се разходва по решение на Сметна палата.”

т. 5. В чл. 70., ал. 1 след израза „Народното събрание” се добавя израза „на Сметната палата”

„Чл. 70. (1) В случаите, когато първостепенните разпоредители с бюджет, с изключение на разпоредителите с бюджет по бюджетите на Народното събрание, на

Сметна палата, на съдебната власт и на общините, са представили прогнози, които не съответстват на изискванията и формата за подготовката и представянето на информация във връзка с бюджетната процедура, министърът на финансите връща съответния проект за преработване в определен от него срок.”

т. 6. В чл. 78, т. 3 след изреча „Народното събрание” се добавя изреча „на Сметната палата”:

„Чл. 78, т. 3. Проектите на бюджетите на Народното събрание, на **Сметна палата** и на съдебната власт и разчетите за следващите две години, като взема предвид и одобрените им препоръчителни разходни тавани;”

т. 7. Създава се нова т. 4А в чл. 86, ал. 2 със следното съдържание:

„Чл. 86, ал. 2., т.4А Разходите на **Сметната палата**.”

т. 8. В чл. 107, ал. 3. след изреча „Народното събрание” се добавя изреча „на **Сметната палата**”:

„Чл. 107, ал. 3. Алинея 1 не се прилага по отношение на бюджетите на Народното събрание, на **Сметната палата** и на съдебната власт.”

т. 9. В чл. 113, ал. 5 след изреча „Народното събрание” се добавя изреча „на **Сметната палата** и”:

„Чл. 113, ал. 5. Промени в разходите по бюджетите на Народното събрание, на **Сметната палата** и на съдебната власт за сметка на получени по съответния бюджет трансфери от сметки за средства от Европейския съюз, както и на произтичащите от тях промени в показателите по чл. 86, ал. 2, т. 5 и 6 се извършват от съответния първостепенен разпоредител с бюджет.

т. 10. В чл. 113, ал. 6 след изреча „Народното събрание” се добавя изреча „на **Сметната палата** и” и става така:

„Чл. 113, ал. 6. Промени по бюджетите на Народното събрание, на съдебната власт и на **Сметната палата** при неусвоени от минали години средства от помощи и дарения и от застрахователни обезщетения се извършват от съответния първостепенен разпоредител с бюджет за сметка на вътрешнокомпенсирано намаляване на разходи по съответния бюджет.

т. 11. В чл. 132, ал. 5 след изреча „Народното събрание” се добавя изреча „на **Сметната палата**” и става така:

„Чл. 132, ал. 5 Алинея 4 не се прилага за бюджетите на Народното събрание, на **Сметната палата** и на съдебната власт.”

§ 10. В Закона за финансовото управление и контрол се изменя чл. 2, ал. 2

„ Чл. 2, ал. 1 Разпоредбите на закона се прилагат в организациите от публичния сектор.

(2) По смисъла на този закон организации от публичния сектор са:

1. (изм. - ДВ, бр. 15 от 2013 г., в сила от 01.01.2014 г., доп. - ДВ, бр. 13 от 2019 г., изм. – ДВ бр.) бюджетните организации по смисъла на Закона за публичните финанси с изключение на Сметната палата, както и общинските предприятия по смисъла на Закона за общинската собственост;”

§ 11. В Закона за вътрешния одит в публичния сектор (Обн., ДВ, бр. 27 от 31.03.2006 г., изм., бр. 64 от 8.08.2006 г., бр. 102 от 19.12.2006 г., бр. 43 от 29.04.2008 г., бр. 69 от 5.08.2008 г., изм. и доп., бр. 71 от 12.08.2008 г., бр. 110 от 30.12.2008 г., в сила от 1.01.2009 г., доп., бр. 42 от 5.06.2009 г., бр. 44 от 12.06.2009 г., в сила от 12.06.2009 г., изм., бр. 78 от 2.10.2009 г., в сила от 2.10.2009 г., бр. 80 от 9.10.2009 г., бр. 82 от 16.10.2009 г., в сила от 16.10.2009 г., доп., бр. 99 от 15.12.2009 г., в сила от 1.01.2010 г., изм. и доп., бр. 54 от 16.07.2010 г., изм., бр. 8 от 25.01.2011 г., в сила от 25.01.2011 г., бр. 98 от 13.12.2011 г.,

в сила от 1.01.2012 г., бр. 50 от 3.07.2012 г., бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г., изм. и доп., бр. 101 от 22.12.2015 г., изм., бр. 43 от 7.06.2016 г., изм. и доп., бр. 51 от 5.07.2016 г., бр. 95 от 29.11.2016 г., доп., бр. 103 от 28.12.2017 г., в сила от 1.01.2018 г., изм. и доп., бр. 13 от 12.02.2019 г., доп., бр. 64 от 13.08.2019 г., в сила от 13.08.2019 г., изм. и доп., бр. 100 от 20.12.2019 г., в сила от 1.01.2020 г.) в чл. 12, ал. 2, т. 2 изразът „Сметна палата” се заличава и става, както следва:

„Чл. 12, ал. 2, т. 2. Висшия съдебен съвет”

§ 12. В Закона за обществените поръчки (Обн. ДВ. бр.13 от 16 Февруари 2016г., доп. ДВ. бр.34 от 3 Май 2016г., изм. и доп. ДВ. бр.63 от 4 Август 2017г., изм. ДВ. бр.85 от 24 Октомври 2017г., доп. ДВ. бр.96 от 1 Декември 2017г., изм. и доп. ДВ. бр.102 от 22 Декември 2017г., изм. ДВ. бр.7 от 19 Януари 2018г., изм. и доп. ДВ. бр.15 от 16 Февруари 2018г., доп. ДВ. бр.17 от 23 Февруари 2018г., доп. ДВ. бр.24 от 16 Март 2018г., доп. ДВ. бр.30 от 3 Април 2018г., изм. и доп. ДВ. бр. 49 от 12 Юни 2018г., изм. ДВ. бр.77 от 18 Септември 2018г., доп. ДВ. бр.80 от 28 Септември 2018г., изм. и доп. ДВ. бр.86 от 18 Октомври 2018г., изм. ДВ. бр.102 от 11 Декември 2018г., изм. ДВ. бр.105 от 18 Декември 2018г., изм. и доп. ДВ. бр.17 от 26 Февруари 2019г., изм. и доп. ДВ. бр.83 от 22 Октомври 2019г., изм. и доп. ДВ. бр.102 от 31 Декември 2019г., доп. ДВ. бр.23 от 14 Март 2020г., изм. и доп. ДВ. бр.107 от 18 Декември 2020 г., доп. ДВ. бр. 62 от 5 Август 2022 г.) чл. 260 се отменя.

§ 13 В Закона за политическите партии се заменят думите „Сметна палата” с „НАП” в:

Чл. 28а; чл. 30, ал. 2; чл. 33, ал. 1; чл. 34, ал.ал. 2, 5, и 7; чл. 35, ал.ал. 1 и 3; чл. 36, ал. ал. 1 и 2; чл. 37, ал. 1; чл. 44, ал.ал. 1 и 2; Преходни и Заключителни разпоредби в:§§6, 7 и 8.

§7 В Закона за президент и вицепрезидент в чл. 6, ал. 1, т. 5;

§8 В Закона за местните избори в чл. 40, ал. 2;

Преходни и Заключителни разпоредби към Закона за министерството на вътрешните работи §29, ал. 2 и §30, ал.ал. 1 и 2.

МОТИВИ КЪМ ПРОЕКТА НА ЗАКОН ЗА СМЕТНАТА ПАЛАТА (ПЗСП)

Контролът е неразделна част от демократичните системи. Нашата държава е въвела механизми, чрез които да гарантира, че публичните разходи подлежат на отчитане и строг контрол и че са прозрачни. Тук идва ролята на върховната одитна институция (ВОИ) – Сметна палата на Република България, като независим външен публичен одитен орган.

Одитът в публичния сектор е съществено важен, тъй като предоставя на законодателните и надзорните органи, на лицата, натоварени с общо управление, и на обществеността информация и независими и обективни становища по отношение на управлението и изпълнението на държавните политики, програми или дейности.¹

Ролята на Сметната палата е да подпомага парламентарния контрол върху дейността на правителството със своите основания на факти, обективни и безпристрастни одитни доклади, като по този начин да допринася за подобряване на политиките, програмите, дейността на публичната администрация и управлението на финансите на държавата.

Честите смени в подхода на извършване на външния одит в публичния сектор и текучеството в одиторския състав, в следствие на лошо управление, на Сметната палата води до негативни ефекти по отношение на професионализма и кадровия капацитет, а също така и до намаляване на ползата за целевите потребители (Народното събрание, органи на законодателната власт, надзорни органи, тези, които са натоварени с общото управление) от работата на Сметната палата като основен и изключително важен независим контролен орган в държавата.

Наблюденията върху дейността и състоянието на Сметната палата в последните няколко години неизбежно водят до необходимост от анализ на основния закон, уреждащ нейната дейност.

През последните 12 години Сметната палата на Република България претърпя три кардинални законодателни промени. Два закона (2010 г. и 2014 г.) бяха приети и съответно отменени, с цел предсрочно прекратяване мандатите на председателя и членовете на Сметната палата, което беше силно повлияно от промените в изпълнителната власт, със съответни негативни ефекти върху репутацията на институцията, статута и управлението на одитния състав, в пълно противоречие с Международните стандарти на Върховните одитни институции (МСВОИ)² за независимост и непрекъснато развитие.

Законът за Сметната палата, който беше приет от 43-тото Народно събрание (Обн., ДВ, бр. 12 от 13.02.2015 г., изм., бр. 98 от 9.12.2016 г., в сила от 1.01.2017 г., бр. 96 от 1.12.2017 г., в сила от 1.01.2018 г., бр. 99 от 12.12.2017 г., в сила от 1.01.2018 г., доп., бр. 103 от 28.12.2017 г., в сила от 1.01.2018 г., изм., бр. 7 от 19.01.2018 г.) с очакването да се направи цялостна и съществена реформа в областта на външния одит не постигна своята цел.

Ключовите въпроси, върху които сме се съсредоточили при разработването на проекта на ЗСП на база експертния опит, знания и квалификация на членовете на сдружението и добрите Европейски практики предоставени на Сметната палата при няколко съвместни проекта в периода 2000 г. – 2007 г. са следните:

1. Финансовата независимост на Сметната палата - Към настоящия момент финансовата независимост на Сметната палата не е осигурена съобразно международните стандарти, като са създадени законови условия и възможности за влияние от страна на изпълнителната власт.

Във връзка с осигуряване на финансовата независимост на Сметната палата предлагаме в § 9 от Преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на проекта на Закон за

¹ МСВОИ 100 Основни принципи на одита в публичния сектор, Цели на одита в публичния сектор

² Рамката на Международната организация на върховните одитни институции (ИНТОСАЙ) за професионални становища включва: Принципите на ИНТОСАЙ (ИНТОСАЙ-П), които съдържат основополагащите и ключовите изисквания, които са предпоставка за правилното функциониране на ВОИ; МСВОИ, които разглеждат извършването на одити и обхващат общопризнати професионални принципи, които са в основата на ефективния и независим одит на организациите от публичния сектор; указанията на ИНТОСАЙ, които дават насоки в помощ на ВОИ и отделните одитори за подобряване работата на организацията и практическото приложение на МСВОИ. Международните одиторски стандарти (МОС), издадени от Международната федерация на счетоводителите (IFAC), са включени в одитните стандарти на ИНТОСАЙ за финансов одит (МСВОИ 2000 – 2899).

Сметната палата - допълнения, изменения и създаване на кореспондиращ текст в Закона за публичните финанси: в ал. 2А в чл. 7, допълва чл. 11, ал. 3, изменя чл. 42, ал. 1, създава чл. 44, ал. 3, чл. 86, ал. 2, т. 4А, допълва чл. 107, ал. 3 и чл. 113, ал. 5 и 6 и чл. 132, ал. 5.

II. Организационната структура и избор на председател и членове на Сметната палата – оптимизиране и реструктуриране по отношение на брой, йерархически връзки, изисквания и мандат.

Предлагаме да се реформира сегашната структура, като се обособят одитните дирекции по функционален признак, например, следвайки структурата на правителството и независимите органи (каквато е практиката на Сметни палати до 2011г.) и по видове одити. Подобно законодателно решение ще преодолее проблемите, свързани с координирането при извършване на различни видове одити в едни и същи институции, неодитиране на важни институции и дейности, и разпиляване на усилия, време и паричен ресурс на Сметната палата, респективно на данъкоплатеца. Сметната палата да се състои от председател и четирима членове. Мандатът на Сметната палата да бъде със срок от 5 години. Председателят и членовете да могат да бъдат преизбирани до два мандата. (чл. 12, ал. 2 от ПЗСП). Председателят и членовете на Сметната палата да се избират измежду личности, които притежават продължителен и неоспорим професионален опит и в системата на Сметната палата и одита, да участват или са участвали във външни одиторски органи или които притежават специална квалификация за тази дейност, притежават поне еднаква степен на компетентност с тази на одиторите, да са познати с добро име на професионалната общност и да са подкрепени от Сдружението на одиторите в публичния сектор-СОПС. Тяхната независимост и репутация трябва да бъде извън всякакво съмнение. Притежаването на професионален опит в Сметната палата като одитор, при това в последните години преди избора е критичен фактор за избора на ръководство и е посочено в чл. 16, ал. 1, т.т. 2 и 3 на ПЗСП. Възможността за избор на ръководни длъжности - на специалисти и/или лица с недостатъчна квалификация и/или, които не са запознати със спецификата на дейността на институцията представлява неуспешен експеримент и води до срив в репутацията и доверието към Сметната палата, ниска мотивация и тежест на одитния състав. Международните стандарти³ изискват независимостта на ръководните органи на Сметната палата също да е нормативно гарантирана, включително с подходящи процедури за назначаване и прекратяване на мандата им.

Други по-важни промени в организационната структура са:

1. Създават се нови длъжности, които са в съответствие с модела за Сметната палата, който представяме: „ръководител на одити“ (чл. 27 от ПЗСП) – планира, извършва и докладва одита и „главен секретар“ (чл. 23 от ПЗСП), който да отговаря за съставянето и изпълнението на годишната одитна програма на Сметната палата, координира одитите и отговаря за качеството им, отговаря за управлението на човешките ресурси. Съгласно добра европейска практика позицията на главния секретар е силна, защото оглавява одиторите и служителите и представлява връзка с висшето ръководство (председател и членове) и администрацията в Сметната палата.

2. Дирекция „Правно-нормативна“ и „Методология“ се закриват и се осигурява възможност служителите ѝ, след явяване на конкурс да станат одитори. По важни въпроси ще се сформират работни групи с представители от одитния състав на Сметната палата, както се работеше до 2011 г.

3. Отпада длъжността „Началник отдел“ като неговата работа в голяма степен се поема от ръководител одити.

4. Намаляване на щатните бройки на администрацията в Сметната палата, в съотношение до 15 на сто спрямо одиторския състав. В проекта на ЗСП администрацията на Сметната палата включва дирекция „Администрация“ с отдели: „Връзки с обществеността“, „Човешки ресурси“, „Информация и комуникация“, „Деловодство“ и „Счетоводство“. С цел да бъде подпомогнат одита на информационните технологии (ИТ одита) тъй като е слабо застъпен в Сметната палата, ИТ специалистите са одитори, а не служители.

5. Отпадат структурните звена - Дирекция „Одит за съответствие на финансовото управление“ (ОСФУ) и „Специфични одити“ в Сметната палата. Дирекциите се организират на функционален принцип и по видове одити.

Съгласно „Стандартите на ИНТОСАЙ“⁴ Сметната палата извършва основно финансови одити, които са задължителни с цел да се изрази мнение/становище по законосъобразното разходване на средствата по бюджета на Република България и вярно и точно съставяне на Годишните финансови отчети и одити на изпълнението-за икономично, ефективно и ефикасно

³ Декларацията от Лима (ИНТОСАЙ – П1), Раздел 6.

⁴ МСВОИ 100 Основни принципи на одита в публичния сектор, Видове одит в публичния сектор, т.22

изразходване на бюджетните средства. Другите видове одит са по-слабо застъпени или са част от посочените два вида одит. Поради тези причини е рационално Сметната палата да обособи 7 дирекции, като в 6 от тях одитираните обекти да са разпределени на функционален принцип за извършване на финансови одити и 1 дирекция за одит на изпълнението. Одитираните обекти да бъдат разпределени между 6 дирекции, като търговските дружества подлежат също на разпределение между тях.

От организационната структура отпада дирекция „Специфични одити“, като основание за това е, че в Стандартите на ИНТОСАЙ няма такъв вид одит. Добрите практики показват, че всички публични средства се одитират най-вече чрез извършването на финансов одит, одит на изпълнението и/или чрез одит за съответствие.

6. Отпада финансовият контрол на политическите партии. Мотивите за това са следните: Дейността не е присъща за одитна институция и е задължение вменено ѝ със Закона за политическите партии. НАП притежават всички права и пълномощия да се справят с тази дейност и би следвало този контрол да се извършва от тях, каквато е международната практика. Също така, разграничаването на Сметната палата от дейността на политическите партии ще намали възможностите за необявено обвързване на резултатите от одитната дейност с политическата конюнктура и ще е правилна „стъпка“ към усилията за осигуряване на независимостта на институцията.

7. Създава се „Съвет за квалификация и контрол“ към главния секретар с представители на академичните среди за организиране на обучения и стажове на студенти с цел отговаряне на изискването одиторите да са непрекъснато обучавани и да повишават квалификацията си, популяризиране на професията на одитор в Сметната палата и др.

III. Одитната методология - Извършването на финансов одит, съобразно Стандартите на ИНТОСАЙ и Международно признатите одитни стандарти, е задължително условие за подобряване на управлението на публичните финанси в България, като в ПЗСП изрично е въведено изискването при финансов одит първо да се извършва одит за съответствие, след което да се извършва одит на годишния финансов отчет. (чл. 42, ал. 4 от ПЗСП). Следователно при финансов одит в публичния сектор, за разлика от този в частния сектор, не е достатъчно да се даде независимо одитно мнение с разумна степен на сигурност дали ГФО е изготвен във всички съществени аспекти в съответствие с приложимата обща рамка за финансово отчитане, вярно и точно. Първо следва да се провери дали финансовото управление е в съответствие със Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор и приложимата правна рамка. Да се провери управлявани ли са и проверявани ли са публичните средства в съответствие със законодателството, след което да се изрази становище върху верността и точността на годишния финансов отчет⁵. Съгласно чл. 54, ал. 1 от сега действащия ЗСП⁶ под финансов одит в Сметната палата се разбира само одита на годишния финансов отчет. Не е взето под внимание обстоятелството, че това е одит на публичните средства и водещи са Стандартите на ИНТОСАЙ.

При сега извършвания финансов одит има реална опасност изразеното становище по ГФО на одитирания обект да не е точно и обективно. Посоченото е в несъответствие със Стандартите на ИНТОСАЙ, по-специално на стандарти 100 Основни принципи на одита в публичния сектор и 400 Принципи на одита за съответствие и Одит за съответствие във връзка с одит на финансовите отчети. Това води до неефективност на одитната дейност, разхищение на времеви и човешки ресурс и е недопустимо.

Одитът за съответствие с приложимите норми, при сметните палати, които не са от съдебен тип, е важна част от мандата на дадена ВОИ, когато се комбинира с одит на финансовите отчети, като част от докладването по изпълнението на публичните бюджети.⁷ Към настоящия момент одитът

⁵ МСВОИ 400 „Принципи на одита за съответствие“, т. 20-МСВОИ 400 трябва да се чете и разбира във връзка с МСВОИ 100, който се отнася и за одита за съответствие.

⁶ Чл. 54. (1) Сметната палата извършва финансов одит на:

1. годишните финансови отчети на бюджетните организации – първостепенни разпоредители с бюджет, на бюджетните организации – второстепенни разпоредители с бюджет, които упражняват самостоятелни бюджети по силата на специални закони;

2. годишните финансови отчети на общини, за които общата сума на отчетените разходи по бюджета, сметките за средствата от Европейския съюз и сметките за чуждите средства за предходната година надхвърля 10 млн. лв.;

3. други финансови отчети, когато това е предвидено в закон.

⁷ МСВОИ 400 „Принципи на одита за съответствие“, т.т. 20, 21 и 22-МСВОИ 400 трябва да се чете и разбира във връзка с МСВОИ 100, който се отнася и за одита за съответствие.

за съответствие е изведен като отделен вид одит в практиката на Сметната палата и се извършва сам за себе си. По този начин е стеснен обхвата и се къса връзката с одита на годишния финансов отчет (ГФО) на обекта, което не позволява да се изрази обективно становище върху ГФО. В много случаи се извършва одит на ГФО без да е извършен одит за съответствие.

МСВОИ позволяват одитът за съответствие да се извършва и като самостоятелен одит, като регулярен одит или като одит със специална цел (ad hoc) във вид на отделна и ясно дефинирана одитна задача, свързана с определен специфичен обект на одита, но това е само в изключителни случаи.⁸

При настоящата Сметна палата при одитите за съответствие е ангажиран огромен ресурс, който поради прилаганата организационна структура и пропуски в методологията на одита се управлява неефективно. Не са осигурени адекватни условия за качествено извършване както на одитите за съответствие така и на финансовите одити, извършвани от Сметната палата.

IV. Статут на одиторите в Сметната палата – за да могат одиторите да докладват независимо, обективно, добросъвестно и конструктивно следва да имат правомощия на органи на Сметната палата. Сега действащият Закон за Сметната палата⁹ не урежда изчерпателно въпросите, свързани със статута на одиторите, който е специфичен. Общите разпоредби на Кодекса на труда не отразяват спецификата на одитната дейност и местото на одитора като основен изпълнител. В настоящият ЗСП не е отчетено особеното място на одиторите, което не отговаря на изискванията на МСВОИ. Във връзка с посоченото предлагаме:

• **Одиторите да притежават статут на органи на Сметната палата, защото одиторите са основните органи за извършване на външен независим одит - чл.чл. 23 и 27 от ПЗСП.** До отмяната на 14.12.2010 г. на ЗСП (Обн., ДВ бр.109 от 18.12.2001 г.) одиторите в Сметна палата, съгласно чл. 10, ал. 4 са органи на Сметната палата и тяхната независимост беше гарантирана. **Основна причина за ограничаване на независимостта им и демотивация е фактът, че в сега действащия ЗСП в чл. 24, ал. 2¹⁰ е посочено, че одиторите са служители.** Това доведе през годините до ограничаване на правата, принижаване на ролята на одитора до обикновен държавен служител в изпълнителната власт, **въпреки многото изисквания по отношение на квалификация, образование, професионален опит и ограничения.** Като се има предвид спецификата на одитната дейност в Сметната палата, която е висш орган за независим външен одит, считаме, че недооценяването и подценяването на мястото, което следва да заемат одиторите е водещ фактор за качеството на одитите и престижа на институцията. **Втората и може би най-важна причина за демотивацията на одиторите са ниските възнаграждения в сравнение с множество от одитираните организации (министерства, комисии и агенции, съдебна власт, БНБ, и т.н.).** Това не е логично тъй като изискванията, отговорностите, квалификацията и ограниченията спрямо одиторите от Сметната палата са възможно най-високи за целия публичен сектор. Съгласно Декларацията от Лима¹¹, V. Одитни методи, одиторски състави международен обмен на опит, Раздел 14 Одиторски състав т. 4. **С оглед осигуряване на квалифициран одиторски състав, заплащането също е пропорционално на специалните изисквания, типични за подобен род длъжности.** Одиторите в Сметната палата одитират бюджети за милиарди и носят отговорност пред обществото. Стандартите на ИНТОСАЙ също подчертават, че одиторите трябва да бъдат подходящо възнаградени. Нивата на трудовите възнаграждения за одиторските длъжности в Сметната палата **бяха задържани в последните десет години и това доведе до значителното им изоставане** не само спрямо нивата на възнагражденията в публичния сектор, но и спрямо нивата на възнагражденията на администрацията в Сметната палата. **На трето място трябва да се отбележи огромната „ножица“, която се отвори между възнагражденията на одиторите и на ръководството. Четвъртата съществена причина за демотивацията на одиторите, но не и последна, е липсата на видим, разпознаваем ефект от резултатите от одитите, в които участват.** Докладите се приемат с голямо закъснение от Сметната палата и понякога минават години докато се публикува окончателния одитен доклад.

⁸ МСВОИ 400 „Принципи на одита за съответствие“, т. 25

⁹ Чл. 27, ал. 1 от Закона за Сметната палата

¹⁰ Служители на Сметната палата са директорите на дирекции, ръководителите на структурни звена, одиторите и служителите от администрацията.

¹¹ Декларация от Лима, Принципите на ИНТОСАЙ се издават от Международната организация на Върховните одитни институции ИНТОСАЙ като част Рамката за професионални становища на ИНТОСАЙ. За повече информация посетете www.issai.org

Посочените проблеми могат да се преодолеят посредством уреждане на статута на одитора в Сметната палата (при следване и съответно съобразяване на достижения на българската правна уредба - например Закона за съдебната власт, Закона за държавния служител и т.н.) и обвързване на възнагражденията на одиторите с тези на ръководните органи на Сметната палата. Законът задължава колегията на Сметната палата да приеме такива критерии за определяне на възнагражденията и кариерното израстване, които да са обективни и обвързани с положените усилия и постигнати резултати, измерени спрямо адекватно заложените индивидуални цели, както и да отговарят на принципите на ИНТОСАЙ¹².

- **Основната заплата на одиторите да се формира като процент от заплатата на член на Сметната палата.** По този начин ще се постигне публичност, прозрачност и ще се намали субективният фактор при определянето на размера на основната заплата на одиторите, която сега липсва. Ще се създадат условия за повишаване на мотивацията на одиторите. В чл. чл. 28, ал. 3, т.4, 29, ал. 3 и 30, ал. 3 на ПЗСП е заложено формирането на одиторските заплати да бъде като процент от заплатата на член на Сметната палата. Предвидено е да получават основно месечно възнаграждение в размер за: ръководител одити - 80 на сто, главен одитор - 60 на сто, старши одитор - 50 на сто, и одитор - 40 на сто от възнаграждението на член на Сметната палата.

- **Растеж на място или по старшинство (чл. 27, ал. 2 от ПЗСП)**

Предвидено е 80 на сто от свободните одиторски длъжности да се заемат от одитори, работещи в Сметна палата, и 20 на сто – от външни кадри след провеждане на конкурс. По този начин одиторът има възможност да расте в степени от стажант одитор, одитор, старши одитор, главен одитор, ръководител на одити, директор на одитна дирекция. Тези изисквания се залагат поради спецификата на независимия външен одит, с цел да се минимизира възможността чрез конкурси да се назначават на по-високите йерархични нива на одиторските длъжности (главен одитор, ръководител на одити, директор, главен секретар)/респективно да се избират за член на Сметната палата и председател на Сметната палата – лица без адекватна квалификация и задължителна продължителност на професионалния опит в Сметната палата.

- **Намаляват се звената при докладване, отговорностите и йерархическите връзки са ясно определени (чл. 28, ал. 1, т.т. 4 и 5, чл. 29, ал.ал. 4, 5 и 6 и чл.30, ал. 5 от ПЗСП).** Главен одитор, старши одитор и одитор докладват на ръководителя на одити, след което при приемане на констатациите отговорността се сменя от тях. Ръководителят на одити докладва на директора на дирекция, след което при приемане на проекта на одитен доклад отговорността се сменя от него. Съответно директорът на одитната дирекция докладва чрез главния секретар на Сметната палата и отговорността се сменя от него след приемане на окончателен одитен доклад от Сметната палата. Сметната палата приема и отхвърля окончателните одитни доклади.

- **Одиторите да могат да членуват в неправителствени организации на одитори в публичния сектор, които да имат възможност да предлагат кандидати за председател и членове на Сметната палата – чл. 33, ал. 4 от ПЗСП.**

- **Включване на антикорупционни процедури и процедури с цел да се улесни независимостта при докладването от органите на Сметната палата на антикорупционните власти (чл. 30, ал. 6).**

V. Отпадане на административнонаказателните разпоредби в Закона за Сметната палата, свързани с неприсъци за институцията дейности. В ПЗСП предлагаме да отпадне административното наказване, като нетипично за дейността на ВОИ. Въздействието на одитните органи на Сметната палата, като одитна институция от парламентарен, а не от съдебен тип, е свързано най-вече с предоставянето на заинтересованите страни, вкл. на гражданите¹³ и на държавните органи, приоритетно на Народното събрание¹⁴, на надеждна информация за управлението. Ролята на Сметната палата е да предоставя конструктивни, актуални и конкретни препоръки, които адресират проблемите и/или слабостите към тези, които имат отговорността и компетенцията за тяхното изпълнение. Отговорните страни (ръководителите на организациите в

¹² Декларация от Лима, Принципите на ИНТОСАЙ се издават от Международната организация на Върховните одитни институции ИНТОСАЙ като част Рамката за професионални становища на ИНТОСАЙ. За повече информация посетете www.issai.org

¹³ Одитният доклад на Сметната палата е публичен и се публикува на нейната страница (чл. 59 от Закона за Сметната палата).

¹⁴ Виж чл. 2 от Закона за Сметната палата

публичния сектор¹⁵) носят отговорност за информацията за обекта на одит, за управлението на обекта на одит и за изпълнение на препоръките.¹⁶

Специфичността на контролното въздействие на Сметната палата се изразява във факта, че това е форма на одитно въздействие, което не е насочено към упражняване на административната принуда, т.е. към пряко търсене и налагане на юридическа отговорност¹⁷. Аргумент в подкрепа на посочената логика е, че при неизпълнение на отправените препоръки, Сметната палата изпраща одитния доклад с предложения за предприемане на действия съответно на Народното събрание, на Министерския съвет или на общинския съвет.¹⁸ Също така, след приемането на окончателния одитен доклад, Сметната палата може¹⁹ да предложи на министъра на финансите да предприеме мерки по отношение на одитирана организация, която нарушава закона или системно не изпълнява дадените препоръки, до отстраняване на нарушенията. При съмнение за извършено престъпление одитния доклад се изпраща на прокуратурата. Европейската Сметна палата също няма правомощия за налагане на санкции, а следва да сезира за всяка констатирана нередност отговорните институции за предприемане на действия.²⁰ *Предвид своята компетентност и задължения, одиторите не следва да са актосъставители. Следователно, изключенията по чл. 260 от Закона за обществените поръчки, чл. 44 от Закона за политическите партии и чл. 497 от Изборния кодекс предлагаме да се отменят, като при установяване на нарушения, Сметна палата да сезира съответния орган по компетентност. Впрочем такава беше практиката до 2011 г.*

VI. Общините с бюджет под 15 млн. лв. да се одитират от одитори, регистрирани по Закона за независимия финансов одит, които представят одитните доклади на Сметната палата. За целта се предвиждат средства по бюджета на Сметната палата за осъществяването на тази дейност.

С УВАЖЕНИЕ,

**ВЕЛИЧКА ТОМОВА,
ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА „СДРУЖЕНИЕ НА
ОДИТОРИТЕ
В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР –
СОПС”**

¹⁵ Виж чл. 3 и чл. 4 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор

¹⁶ МСВОИ 100, Основни принципи на одита в публичния сектор, с последни редакционни поправки от 2019 г., параграф 25.

¹⁷ Изключения виж в чл. 260 от Закона за обществените поръчки, чл. 44 от Закона за политическите партии и чл. 497 от Изборния кодекс.

¹⁸ Чл. 50, ал. 3 от Закона за Сметната палата.

¹⁹ Чл. 53, ал. 1 от Закона за Сметната палата.

²⁰ Виж Договор за функциониране на ЕС, чл. 289, ал. 2

ДОПЪЛНИТЕЛНИ ПОЯСНЕНИЯ

КЪМ ПРОЕКТА НА ЗАКОН ЗА СМЕТНАТА ПАЛАТА (ПЗСП)

По Глава втора СТАТУТ, ПРАВОМОЩИЯ И БЮДЖЕТ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА в проекта на Закон за Сметната палата

По отношение на ФИНАНСОВАТА НЕЗАВИСИМОСТ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА

1. Във връзка с осигуряване на финансовата независимост на Сметната палата предлагаме в § 9 от Преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на проекта на Закон за Сметната палата - допълнения, изменения и създаване на кореспондиращ текст в Закона за публичните финанси: в ал. 2А в чл. 7, допълва чл. 11, ал. 3, изменя чл. 42, ал. 1, създава чл. 44, ал. 3, чл. 86, ал. 2, т. 4А, допълва чл. 107, ал. 3 и чл. 113, ал. 5 и 6 и чл. 132, ал. 5., както следва:

§ 9. В Закона за публичните финанси се правят следните изменения и допълнения:

т. 1. Създава се нова ал. 2А в чл. 7 със следното съдържание:

„Чл. 7, ал. 2А Сметната палата организира и ръководи съставянето и изпълнението на бюджета на Сметна палата.”

т. 2. В чл. 11, ал. 3 се правят следните изменения:

„Чл. 11. ал. 3. Първостепенни разпоредители с бюджет са разпоредителите, които съставят, изпълняват и отчитат бюджет и са определени като такива със закон. Първостепенен разпоредител с бюджет по бюджета на Народното събрание е председателят му, по бюджета на съдебната власт-Висшият съдебен съвет, **по бюджета на Сметна палата е председателят на Сметната палата**, а по бюджета на община-кметът на общината. Министрите са първостепенни разпоредители с бюджет.

т. 3. В чл. 42, ал. 1 след израза „Народното събрание” се добавя изрече „на Сметната палата” и се изменя така:

„Чл. 42. (1) В държавния бюджет се включват централният бюджет, самостоятелните бюджети на Народното събрание, **на Сметната палата** и на съдебната власт, бюджетите на органите на изпълнителната власт, на другите държавни органи и на бюджетните организации извън тези по ал. 2.”

т. 4. Чл. 44, ал. 3 се изменя така:

„Чл. 44, ал. 3. Резервът за непредвидени и/или неотложни разходи по бюджета на Сметната палата се разходва по решение на Сметната палата.”

т. 5. В чл. 70., ал. 1. след израза „Народното събрание” се добавя изрече „на Сметната палата”

„Чл. 70. (1) В случаите, когато първостепенните разпоредители с бюджет, с изключение на разпоредителите с бюджет по бюджетите на Народното събрание, **на Сметна палата**, на съдебната власт и на общините, са представили прогнози, които не съответстват на изискванията и формата за подготовката и представянето на информация във връзка с бюджетната процедура, министърът на финансите връща съответния проект за преработване в определен от него срок.”

т. 6. В чл. 78, т. 3 след израза „Народното събрание” се добавя изрече „на Сметната палата” и става така:

„Чл. 78, т. 3. Проектите на бюджетите на Народното събрание, **на Сметната палата** и на съдебната власт и разчетите за следващите две години, като взема предвид и одобрените им препоръчителни разходни тавани;”

т. 7. Създава се нова т. 4А в чл. 86, ал. 2 със следното съдържание:

„Чл. 86, ал. 2., т.4А Разходите на Сметната палата.”.

т. 8. След израза „Народното събрание” се добавя изрече „на Сметната палата” и става така:

„Чл. 107, ал. 3. Алинея 1 не се прилага по отношение на бюджетите на Народното събрание, на Сметната палата и на съдебната власт.”.

т. 9. В чл. 113, ал. 5 след израза „Народното събрание” се добавя изрече „на Сметната палата и” и става така:

„Чл. 113, ал. 5. Промени в разходите по бюджетите на Народното събрание, на Сметната палата и на съдебната власт за сметка на получени по съответния бюджет трансфери от сметки за средства от Европейския съюз, както и на произтичащите от тях промени в показателите по чл. 86, ал. 2, т. 5 и 6 се извършват от съответния първостепенен разпоредител с бюджет.

т. 10. В чл. 113, ал. 6 след израза „Народното събрание” се добавя изрече „на Сметната палата и” и става така:

„Чл. 113, ал. 6. Промени по бюджетите на Народното събрание, на съдебната власт и на Сметната палата при неувоени от минали години средства от помощи и дарения и от застрахователни обезщетения се извършват от съответния първостепенен разпоредител с бюджет за сметка на вътрешнокомпенсирано намаляване на разходи по съответния бюджет.

т. 11. В чл. 132, ал. 5 след израза „Народното събрание” се добавя изрече „на Сметната палата” и става така:

„Чл. 132, ал. 5 Алинея 4 не се прилага за бюджетите на Народното събрание, на Сметната палата и на съдебната власт.”.

Мотиви: Основното условие за функционирането на Сметната палата е да бъде осигурена НЕЗАВИСИМОСТТА ѝ. *Към настоящия момент финансовата независимост на Сметната палата не е осигурена съобразно международните стандарти, като са създадени законови условия и възможности за влияние от страна на изпълнителната власт.*

Сред ключовите условия за правилно и ефективно функциониране на Сметната палата е осигуряването на финансовата независимост за да разполага с достатъчно средства, позволяващи ѝ да осъществява дейността си. Декларацията от Лима¹ изисква тези средства да се включат в отделен раздел на държавния бюджет, като при необходимост Сметната палата следва да притежава правомощия директно да иска необходимите ѝ финансови средства от Народното събрание.

В сега действащия Закон за Сметната палата е предвидено, че бюджетът на Сметната палата е самостоятелна част от държавния бюджет.² В противоречие с тази норма, в чл. 42 от Закона за публичните финанси (ЗПФ) е посочено, че самостоятелни бюджети имат Народното събрание и съдебната власт, като Сметната палата *не е включена* сред органите със самостоятелни бюджети. От това следва, че проектите на бюджета ѝ могат да бъдат връщани от министъра на финансите на основание чл. 70 от ЗПФ. Съответно разходните тавани³ в рамките, на които следва да се разработват проектите на бюджета на институцията не са препоръчителни, а са задължителни⁴. Нещо повече, Сметната палата не е изключена от приложното поле на дискреционната власт на министъра на финансите да прилага мерките по чл. 107 от ЗПФ.

Следователно, предвид настоящата правна уредба на публичните финанси, финансовата независимост на Сметната палата не е осигурена спрямо международните стандарти, като са създадени законови условия и възможност за влияние от страна на изпълнителната власт. Следва да се отбележи, че при изпълнение на изискванията на

¹ Декларацията от Лима (ИНТОСАЙ – П1), Раздел 7.

² Чл. 11 от Закона за Сметната палата

³ Разработени от министъра на финансите и одобрени от Министерски съвет в рамките на средносрочната бюджетна прогноза (чл. 72 и сл. от Закона за публичните финанси).

⁴ Аргумент от чл. 78 от ЗПФ.

преговорната глава за финансов контрол в процеса на присъединяване на България към Европейския съюз (ЕС), на Сметната палата е била осигурена достатъчна финансова независимост чрез Закона за Сметната палата от 2001г., която след 2012г. е премахната.⁵

Във връзка с горепосоченото е важно да се има предвид, че показателят “бюджет разделен на броя на заетите”⁶ при Сметната палата на Република България възлиза на едва 26,7 хил. евро. Това е най-ниският показател в ЕС като е почти двойно по-нисък от предпоследния размер на показателя, който е на румънската Сметна палата - 44 хил. евро.⁷

При сравнение с уредбата в държави членки на ЕС могат да се открият примери за осигуряване на финансова независимост. Например в Чехия бюджетът на Сметната палата е самостоятелна част от държавния бюджет и проекта му се внася от главния одитор директно в Парламента. Интерес представлява и нормативното решение в Унгария, с което се гарантира, че бюджетът на институцията не може да е в размер по-нисък от този за предходната година, а междуременно възложените допълнителни правомощия следва да се обезпечат финансово.

Осигуряването на финансова независимост се обвързва в закона със задължение на Сметната палата периодично да предоставя своята работа за обективен преглед, напр. т.нар. партньорска проверка (peer review), както изискват международните стандарти⁸.

Допълнително е предвидено в закона задължение на Сметната палата да представя в Народното събрание анализи и разчети, с които да доказва добавената стойност над предложения проект на годишен бюджет на институцията. По този начин обосновано се осигуряват необходимите финансови ресурси, предназначени за мотивиране на одиторите и за модернизация на Сметната палата.

По Глава трета УСТРОЙСТВО, УПРАВЛЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА в проекта на Закон за Сметната палата

Предлагаме да се реформира сегашната структура, като се обособят одитните дирекции по функционален признак и по видове одити. Например, следвайки структурата на правителството и независимите органи (каквато е практиката на Сметни палати до 2011 г.). Подобно законодателно решение ще преодолее проблемите, свързани с координирането при извършване на различни видове одити в едни и същи институции, неодитиране на важни институции и дейности, и разпиляване на усилия, време и паричен ресурс на Сметната палата, респективно на данъкоплатеца.

Предлагаме нова организационна структура, съответстваща на предложения проект на Закон за Сметната палата (реф. Приложение № 1 Организационна схема) и изисквания, както следва:

1. Сметната палата да се състои от председател и четерима членове. Това ще позволи оперативност при вземане на решения. Мандатът да бъде със срок от 5 години. Председателят и членовете да могат да бъдат преизбирани до два мандата. (чл.чл. 12 и 13 от ПЗСП)

2. Председателят и членовете на Сметната палата да се избират измежду личности, които притежават продължителен и неоспорим професионален опит в системата на Сметната палата и одита, участват или са участвали във външни

⁵ Съгласно отменения Закон за устройство на държавния бюджет, Сметната палата и Висшият съдебен съвет съставят проекти на бюджети, които представят в Министерството на финансите, за да бъдат включени като част от проекта на държавния бюджет (чл. 16, ал. 1). Министерският съвет няма право да извършва промени в проектобюджетите на съдебната власт и Сметната палата и ги внася в Народното събрание във вида, в който са му представени. (чл. 20, ал. 2)

⁶ <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/bg/>

⁷ Public Audit in the European Union, <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#A-2>

⁸ ИНТОСАЙ - П12 - Ползи от работата на Върховните одитни институции – насочена към подобряване на живота на гражданите, Принцип 9.2

одиторски органи или които притежават специална квалификация за тази дейност, притежават поне еднаква степен на компетентност с тази на одиторите. Тяхната независимост и репутация трябва да бъде извън всякакво съмнение (чл. 16 от ПЗСП).

Мотиви: Международните стандарти⁹ изискват независимостта на ръководните органи на Сметната палата също да е нормативно гарантирана, включително с подходящи процедури за назначаване и прекратяване на мандата им.

В България на конституционно равнище не е уреден броят на членовете на Сметната палата, както и мандата им. Единствено е определено избирането ѝ от Народното събрание, и се препраща към допълнителна уредба със закон.¹⁰ Това положение *не осигурява адекватен и стабилен механизъм за гарантиране на независимостта на ръководните органи на Сметната палата*, тъй като позволява със законодателни промени да се прекрати мандата на председателя и членовете на действащия колективен орган, с цел избиране на друг състав на Сметната палата. Посочената възможност беше използвана на няколко пъти през последното десетилетие с приемане на нови Закони за Сметната палата, като са приложени различни модели на колективен орган – такъв състоящ се от председател и членове на Сметната палата; от председател и заместник-председатели на Сметната палата; от председател, заместник - председатели и членове на Сметната палата.¹¹ Действителният резултат по същество от тази наложена практика се изчерпва с прекратяването на мандата на ръководните органи – практика, която предизвиква обосновани съмнения по отношение на независимостта на Сметната палата.

В сега действащия ЗСП не е посочено ясно как председателят и членовете на Сметната палата следва да действат, със съответните разпоредби на същия закон и Етичния кодекс за поведение на Сметната палата, придържайки се към духа на Декларацията от Лима на ИНТОСАЙ, която установява параметрите за независимост на върховните одитни институции. Всеки член на Сметната палата никога не би трябвало да търси, нито да приема инструкции от трети страни, независимо дали те са публични или частни, местни или национални. Следва да се въздържат от всякаква дейност, несъвместима с характера на техните задължения.

Също така притежаването на професионален опит в Сметната палата като одитор, при това в последните години преди избора е критичен фактор за избора на ръководство и е посочено в чл. 16, ал. 1, т.т. 2 и 3 на ПЗСП. Възможността за избор на ръководни длъжности - на специалисти и/или лица с недостатъчна квалификация и/или, които не са запознати със спецификата на дейността на институцията представлява неуспешен експеримент и води до срив в репутацията и доверието към Сметната палата, ниска мотивация и текучество на одитния състав.

Международните стандарти¹² изискват председателят, членовете и одиторите на Сметната палата да притежават необходимата компетентност и морал, за да могат пълноценно да изпълняват задачите, които са им възложени. Обстоятелство, пряко свързано с посочената по-горе **недобра практика, са твърде общо формулираните изисквания за компетентността на председателя и членовете на Сметната палата** - да имат висше образование с образователно-квалификационна степен “магистър” и професионален стаж в областта на одита, административното и финансовото право, финансовия контрол, финансите или счетоводството не по-малко от 15 години (чл. 16, ал. 1, т. 1 от ЗСП). Няма **законови изисквания по отношение на наличието на независима валидация на техните знания и умения каквато се изисква за одиторите**, които трябва да преминат изпит или да притежават сертификат и да преминат през конкурс (чл. 27, ал. 1, т. 2 и т. 3 от ЗСП). Посоченото обстоятелство не кореспондира с правомощията на председателя, заместник-председателите и членовете на Сметната палата, които като колегиален орган приемат

⁹ Декларацията от Лима (ИНТОСАЙ – П1), Раздел 6.

¹⁰ Конституция на Р.България, чл. 91

¹¹ Виж Решение на Конституционния съд № 5 . по конституционно дело № 1 от 2011 г.

¹² Декларацията от Лима (ИНТОСАЙ – П1), Раздел 6.

годишна програма за одитната дейност и доклад за нейното изпълнение, приемат одитните доклади, и утвърждават списък на признатите сертификати за одитори (чл. 20, ал. 5 от ЗСП).

По отношение на СТАТУТА НА ОДИТОРИТЕ В СМЕТНАТА ПАЛАТА в проекта на Закон за Сметната палата

В предложението проект на ЗСП основно място заемат предложенията, свързани с издигане независимостта и статута на одиторите, които са основен орган на Сметната палата, като предлагаме:

• *Във връзка с независимостта на одиторите те следва да са органи на Сметната палата, както беше до 2011 г., а не служители (чл.13, ал.ал. 6, 7 и 8 от ПЗСП). До отмяната на 14.12.2010 г. на ЗСП (Обн., ДВ бр.109 от 18.12.2001 г.) одиторите в Сметна палата, съгласно чл.10, ал.4 са органи на Сметната палата. В чл. 24, ал. 2¹³ в сега действащия ЗСП е посочено, че одиторите са служители, което през годините доведе до принижаване на ролята на одитора и неговата мотивация за работа. Основна причина за демотивация е фактът, че в сега действащия ЗСП, въпреки многото изисквания по отношение на квалификация, образование и професионален опит, одиторите са приравнени на служители¹⁴ на институцията. Като се има предвид спецификата на одитната дейност в Сметната палата, която е висш орган за независим външен одит, и изискванията по отношение на образование, опит, квалификация и ограничения към одиторите, считаме, че недооценяването и подценяването на мястото, което следва да заемат те е водещ фактор за качеството на одитите и престижа на институцията. Втората и може би най-важна причина за демотивацията на одиторите са ниските възнаграждения в сравнение с множество от одитираните организации (министерства, комисии и агенции, съдебна власт, БНБ, и т.н.). Това не е логично тъй като изискванията, отговорностите и квалификацията на одиторите от Сметната палата са възможно най-високи за целия публичен сектор. Одиторите в Сметната палата одитират бюджети за милиарди и носят отговорност пред обществото. Съгласно Стандартите на ИНТОСАЙ одиторите трябва да бъдат подходящо възнаградени. Нивата на трудовите възнаграждения за одиторските длъжности в Сметната палата бяха задържани в последните десет години и това доведе до значителното им изоставане не само спрямо нивата на възнагражденията в публичния сектор, но и спрямо нивата на възнагражденията на администрацията в Сметната палата. На трето място трябва да се отбележи огромната „ножица“, която се отвори между възнагражденията на одиторите и на ръководството. Четвъртата съществена причина за демотивацията на одиторите, но не и последна, е липсата на видим, разпознаваем ефект от резултатите от одитите, в които участват.*

Въпреки стриктното спазване на изискванията за качество и срокове одитните доклади се приемат и публикуват в много случаи с голямо закъснение, с което губят актуалността на констатациите и препоръките в тях. Много доклади така наречените „канцелирани“ не стигат до разглеждане от Сметната палата. Справка¹⁵ в деловодната и архивната система на Сметната палата би дала конкретна информация за всички проекти на одитни доклади, които са „канцелирани“ и съответно трудът на одиторите е бил обезсмислен, а в някои от случаите и цензуриран. В тази връзка неефективно е използван бюджетен и човешки ресурс. Справка¹⁶ в звеното за управление на човешките ресурси в Сметната палата, може да даде информация за значителното текучество, заболяемостта и смъртността сред одиторския състав в Сметната палата.

В досегашната практиката, изискването за стаж по специалността не е достатъчно за подбор на компетентен и квалифициран персонал за по-високите нива на одиторските

¹³ Служители на Сметната палата са директорите на дирекции, ръководителите на структурни звена, одиторите и служителите от администрацията.

¹⁴ Чл. 27, ал. 1 от Закона за Сметната палата

¹⁵ При поискана от СОПС информация по тези въпроси по ЗДОИ не ни беше предоставена

¹⁶ При поискана от СОПС информация по тези въпроси по ЗДОИ не ни беше предоставена.

длъжности. Важно е одиторите да имат поне 2 години стаж в Сметна палата за да заемат длъжност „старши одитор”, и 2 години стаж като старши одитор за да заемат длъжността „главен одитор”. В одитните дирекции, извършващи финансов одит е важно одиторите да имат дългогодишен стаж като счетоводители. Освен това, подобно на другите ВОИ, за извършването на качествени одити е подходящо да се привлекат и специалисти с друго образование, освен юридическо или икономическо. Осигуряването на пълна прозрачност на тези процеси повишава мотивацията на одиторите и е превантивна мярка срещу субективизма при управлението на одитния персонал в Сметната палата.

Горепосочените обстоятелства пречат на институцията, тъй като основната дейност на Сметната палата се изпълнява от одиторите, а техният труд е подценен. Тенденцията, при която Сметната палата не успява да привлече, задържи и развие стабилен, достатъчен и високо професионален одитен кадрови ресурс, неминуемо води до влошаване на качеството на одитната дейност, респ. на съществеността и надеждността на резултатите от нея за обществото и Народното събрание е основен мотив за предлагането на промени в ЗСП.

Посочените проблеми могат да се преодолеят посредством уреждане на статута на одитора в Сметната палата (при следване и съответно съобразяване на достиженията на българската правна уредба - например Закона за съдебната власт, Закона за държавния служител и т.н.) и обвързване на възнагражденията на одиторите с тези на ръководните органи на Сметната палата. Законът задължава колегията на Сметната палата да приеме такива критерии за определяне на възнагражденията и кариерното израстване, които да са обективни и обвързани с положените усилия и постигнати резултати, измерени спрямо адекватно заложените индивидуални цели.

- *Основната заплата на одиторите да се формира като процент от заплатата на член на Сметната палата.* По този начин ще се постигне публичност, прозрачност и ще се намали субективният фактор при определянето на размера на основната заплата на одиторите, която сега липсва. Ще се създадат условия за повишаване на мотивацията на одиторите. В чл. 30, ал. 3 на ПЗСП е заложено формирането на одиторските заплати да бъде като процент от заплатата на член на Сметната палата, като е предвидено главен одитор да получава основно месечно възнаграждение в размер 60 на сто, старши одитор – в размер 50 на сто, и одитор – 40 на сто от възнаграждението на член на Сметната палата.

- *Растеж на място или по старшинство (чл. 27, ал. 2 от ПЗСП)*

Предвидено е 80 на сто от свободните одиторски длъжности да се заемат от одитори, работещи в Сметна палата, и 20 на сто – от външни кадри след провеждане на конкурс. По този начин одиторът има възможност да расте в степени от стажант одитор, одитор, старши одитор, главен одитор, ръководител на одити, директор на одитна дирекция. Тези изисквания се залагат поради спецификата на независимия външен одит, с цел да се минимизира възможността чрез конкурси да се назначават на по-високите йерархични нива на одиторските длъжности (главен секретар, директор, ръководител на одити, главен одитор)/респективно да се избират за член на Сметната палата и председател на Сметната палата – лица без адекватна квалификация и задължителна продължителност на професионалния опит в Сметната палата, които не са в състояние да спомогнат за изпълнение мисията на Сметната палата.

- *Намаляват се звената при докладване и отговорностите са ясно определени (чл. 28, ал. 1, т.т. 4 и 5, чл. 29, ал.ал. 4, 5 и 6 и чл.30, ал. 5 от ПЗСП).* Одиторът докладва на ръководителя на одити, след което отговорността се сменя от него при приемане на констатациите. Ръководителят на одити докладва на директора на дирекция, след което отговорността се сменя от него при приемане на проекта на одитен доклад. Съответно директорът на одитната дирекция докладва на Сметната палата и отговорността се сменя от него след приемане на проекта на одитен доклад от Сметната палата.

• **Включване на антикорупционни процедури и процедури с цел да се улесни независимостта при докладването от органите на Сметната палата на антикорупционните власти (чл. 30, ал. 6).**

3. Създават се нови длъжности, които са в съответствие с модела за Сметната палата, който представяме. Нормативно са закрепени в ПЗСП. Новите длъжности са: „ръководител на одити“ (чл. 28 от ПЗСП) и „главен секретар“ (чл. 23 от ПЗСП), който да отговаря за съставянето и изпълнението на годишната одитна програма на Сметната палата, координира одитите и отговаря за качеството им, отговаря за управлението на човешките ресурси. Съгласно добра европейска практика позицията на главния секретар е силна, защото оглавява одиторите и служителите и представлява връзка с висшето ръководство (председател и членове) и администрацията в Сметната палата.

4. Дирекция „Правно–нормативна“ и „Методология“ се закриват и се осигурява възможност служителите ѝ, след явяване на конкурс да станат одитори. По важни въпроси ще се сформират работни групи с представители от одитния състав на Сметната палата, както се работеше до 2011 г.

5. Отпада длъжността „Началник отдел“ като неговата работа в голяма степен се поема от ръководител одити.

6. Намаляване на щатните бройки на администрацията в Сметната палата, в съотношение до 15 на сто спрямо одиторския състав. Нейната роля е да подпомага одиторите. Сега тя е 107 административни служители или 25 на сто, спрямо одиторския състав, който е 321 одитори¹⁷. В проекта на ЗСП администрацията на Сметната палата включва дирекция „Администрация“ включва отдели: „Връзки с обществеността“, „Човешки ресурси“, „Информация и комуникация“, „Деловодство“ и „Счетоводство“. С цел да бъде подпомогнат одита на информационните технологии (ИТ одита) тъй като е слабо застъпен в Сметната палата, ИТ специалистите са одитори, а не служители.

7. Отпадат структурните звена - Дирекция „Одит за съответствие на финансовото управление“ (ОСФУ) в Сметната палата. Дирекциите да се организират на функционален принцип и по видове одити.

Мотиви: Съгласно „Стандартите на ИНТОСАЙ“¹⁸ Сметната палата извършва основно финансови одити, които са задължителни с цел да се изрази мнение/становище по законосъобразното разходване на средствата по бюджета на Република България и одити на изпълнението-за икономично, ефективно и ефикасно изразходване на бюджетните средства. Другите видове одит са по-слабо застъпени или са част от посочените два вида одит. Поради тези причини е рационално Сметната палата да обособи 7 дирекции, като от тях 6 одитираните обекти да са разпределени на функционален принцип за финансови одити, 1 за одит на изпълнението.

8. Отпада финансовият контрол на политическите партии. Мотивите за това са следните: Дейността не е присъща за одитна институция и е задължение вменено ѝ със Закона за политическите партии. НАП притежават всички права и пълномощия да се справят с тази дейност и би следвало този контрол да се извършва от тях, каквато е международната практика. Също така, разграничаването на Сметната палата от дейността на политическите партии ще намали възможностите за необявено обвързване на резултатите от одитната дейност с политическата конюнктура и ще е правилна „стъпка“ към усилията за осигуряване на независимостта на институцията.

9. От организационната структура отпада „специфичен одит“ като вид одит.

Основанието за това е, че в Стандартите на ИНТОСАЙ няма такъв вид одит. Добрите практики показват, че всички публични средства се одитират чрез финансов одит, одит на изпълнението и в някои случаи чрез одит за съответствие.

¹⁷ Европейска Сметна палата, Одит в публичния сектор в Европейския съюз, Справочник за ВОИ и неговите държави членки, издание от 2019 г., https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Book_Public_Audit_in_the_EU/Book-Public_Audit_in_the_EU_BG.pdf

¹⁸ МСВОИ 100 Основни принципи на одита в публичния сектор, Видове одит в публичния сектор, т.22

10. Създава се „Съвет за квалификация и контрол” към главния секретар с представители на академичните среди за организиране на обучения и стажове на студенти с цел отговаряне на изискването одиторите да са непрекъснато обучавани и да повишават квалификацията си, популяризиране на професията на одитор в Сметната палата и др. (Организационна структура).

По Глава четвърта ОДИТНА ДЕЙНОСТ. ПРАВОМОЩИЯ И ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА ОРГАНИТЕ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА в проекта на Закон за Сметната палата

Предложенията ни са най-вече свързани с подобряване на методологията на одитната дейност и се изразяват в следното:

1. Регламентиране на финансов одит съобразно Международно признатите одитни стандарти, като в ПЗСП изрично е въведено изискването първо да се извършва одит за съответствие, след което да се извършва одит на годишния финансов отчет. (чл. 42, ал. 4 от ПЗСП).

Мотиви: *Извършването на финансов одит, съобразно Международно признатите одитни стандарти, е задължително условие за подобряване на управлението на публичните финанси в България.*

Международната рамка за оценка на управлението на публичните финанси¹⁹ приоритетно определя, че финансовите отчети, включително приходи, разходи, активи и пасиви на всички централни държавни органи трябва да се одитират и да се следят тенденциите за последните три завършени фискални години. Финансовите одити трябва да обхващат всички значими съществени проблеми, системни и контролни рискове при управлението на публичните средства.

Стандартите на ИНТОСАЙ определят финансов одит, като проверка с цел изразяване на становище/мнение с разумна степен на сигурност по отношение на:

- съответствието на системите за финансово управление и контрол, вътрешния одит и на управленските решения във връзка с организацията, планирането, управлението, отчитането и контрола на бюджетните и другите публични средства и дейности в одитирания обект с действащото законодателство (одит за съответствие);
- достоверността, законосъобразността и редовността на годишния финансов отчет на одитирания обект (одит на годишния финансов отчет);
- влиянието на констатираните грешки и нередности при одита върху потребителите на информацията на съответния отчет.

Следователно при финансов одит в публичния сектор, за разлика от този в частния сектор, не е достатъчно да се даде независимо одитно мнение с разумна степен на сигурност дали ГФО е изготвен във всички съществени аспекти в съответствие с приложимата обща рамка за финансово отчитане, вярно и точно. Първо следва да се провери дали финансовото управление е в съответствие с приложимата правна рамка.

Съгласно чл. 54, ал. 1 от сега действащия ЗСП²⁰ под финансов одит в Сметната палата се разбира само одита на годишния финансов отчет. *Не е взето под внимание обстоятелството, че това е одит на публичните средства и водещи са Стандартите на ИНТОСАЙ и МСВОИ. Първо следва да се провери управлявани ли са и проверявани ли са*

¹⁹ Framework for assessing public financial management, PEFA 2016, 30.1.A.

²⁰ Чл. 54. (1) Сметната палата извършва финансов одит на:

1. годишните финансови отчети на бюджетните организации – първостепенни разпоредители с бюджет, на бюджетните организации – второстепенни разпоредители с бюджет, които упражняват самостоятелни бюджети по силата на специални закони;
2. годишните финансови отчети на общини, за които общата сума на отчетените разходи по бюджета, сметките за средствата от Европейския съюз и сметките за чуждите средства за предходната година надхвърля 10 млн. лв.;
3. други финансови отчети, когато това е предвидено в закон.

публичните средства в съответствие със законодателството, след което да се изрази становище върху годишния финансов отчет²¹.

Одитът за съответствие с приложимите норми, при сметните палати, които не са от съдебен тип, е важна част от мандата на дадена ВОИ, когато се комбинира с одит на финансовите отчети, като част от докладването по изпълнението на публичните бюджети.²²

Одитът за съответствие може да се извършва и като самостоятелен одит, като регулярен одит или като одит със специална цел (ad hoc) във вид на отделна и ясно дефинирана одитна задача, свързана с определен специфичен обект на одита.²³

Към настоящия момент одитът за съответствие е изведен като отделен вид одит в практиката на Сметната палата и се извършва сам за себе си. По този начин се къса връзката с одита на годишния финансов отчет (ГФО) и се стеснява обхвата на финансовия одит. В много случаи се извършва одит на ГФО без да е извършен одит за съответствие.

От 2015 г. одитите за съответствие се извършват от две отделни одитни дирекции („ОСФУ“), а финансовите одити от други две отделни одитни дирекции („Финансови одити“). В много случаи, одитите за съответствие обхващат периоди от две и повече години, извършват се и във второстепенни разпоредители, докато становищата за ГФО при финансовите одити се дават за една бюджетна година на първостепенния разпоредител с бюджет, в срокове, в които одитите за съответствие не са приключили. Не са редки случаите, в които Сметната палата при извършване на финансов одит преминава директно към одит на финансовия отчет, без адекватна оценка на съответствието на системите за вътрешен контрол и на управленските решения, без кореспонденция с резултатите от евентуален одит за съответствие в същия одитиран обект и констатираните нередности не се вземат предвид при формиране на становището по ГФО. Този факт влияе негативно върху изразяването на становище по ГФО. **Има реална опасност изразеното становище по ГФО на одитирания обект да не е точно и обективно.**

Посоченото е в несъответствие със Стандартите на ИНТОСАЙ, по-специално на стандарти 100 Основни принципи на одита в публичния сектор и 400 Принципи на одита за съответствие и Одит за съответствие във връзка с одит на финансовите отчети. Това води до неефективност на одитната дейност, разхищение на времеви и човешки ресурс и е недопустимо.

При одитите за съответствие е ангажиран огромен ресурс, който поради прилаганата организационна структура и пропуски в методологията на одита се управлява неефективно. Не са осигурени адекватни условия за качеството както на финансовите одити така и на одитите за съответствие, извършвани от Сметната палата.

В тази връзка е показателно и, че съществени доклади на Сметната палата със становища по отчетите за изпълнението на държавния бюджет, бюджета на държавното обществено осигуряване, бюджета на Националната здравноосигурителна каса, които би следвало да са важни за гражданите и Народното събрание, не предизвикат дори минимален интерес в медиите и в Народното събрание.

Препоръките, дадени на Сметната палата на Република България в няколко двустранни проекта между Сметната палата и Сметните палати на Нидерландия, Германия, Великобритания, Испания и др. в предприесъединителния период от 2000 г. до 2007 г., преди влизането на България в Европейския съюз са одитът за съответствие на финансовото управление да се извършва като първа стъпка и основа на „финансовия одит“ и „одита за изпълнение“. Тази практика на Сметната палата от 2001 г. до 2011 г. позволява изразяване на обективно становище/мнение по ГФО при извършването на финансов одит.

²¹ МСВОИ 400 „Принципи на одита за съответствие“, т. 20-МСВОИ 400 трябва да се чете и разбира във връзка с МСВОИ 100, който се отнася и за одита за съответствие.

²² МСВОИ 400 „Принципи на одита за съответствие“, т.т. 20, 21 и 22-МСВОИ 400 трябва да се чете и разбира във връзка с МСВОИ 100, който се отнася и за одита за съответствие.

²³ МСВОИ 400 „Принципи на одита за съответствие“, т. 25

2. Въвеждаме ясно и еднозначно дефиниране на отговорностите, дейностите, сроковете и документирането в процеса по осигуряване на качеството на одитната дейност в самия Закон за Сметната палата (чл.чл. 43-52 от ПЗСП) и в Наръчника на външния одит. (чл. 20, ал. 9, т. 2 от ПЗСП)²⁴

Мотиви: Разбирането наложено в сега действащия ЗСП и в одитната дейност на Сметната палата по отношение на „контрола на качеството“ води до одит, извършен от одиторите, след което се извършва одит на одита от началник – отдел, след което се извършва одит на одита, на одита от директор на одитна дирекция.

Наличието на много контроли по веригата допълнително удължава ненужно и без това дългия и тежък процес по разглеждане, корекции и най-накрая - представяне на проекта на одитен доклад пред колегиалния орган на Сметната палата, за окончателното му приемане, публикуване и съответно представяне пред заинтересованите страни и обществеността. Процедурата по контрол, връчване на проект на одитен доклад и окончателен одитен доклад, съгласуване и получаване на възражения от одитирания обект и преминаването на доклада през всички нива - до публикуването му, е изключително тромава, тежка и неефективна, скъпа, може да продължи с месеци и дори години! Понякога до 6 години отнема приемането на доклада и връчването му на одитирания обект. Дългата процедура е неефективна за работата на Сметна палата. Също така одиторът губи интерес и позволява цензура или в някои случаи автоцензура. Дългата процедура оказва негативно влияние и върху независимостта при докладването на одиторите. Одитираният обект е в очакване какво ще реши Сметната палата понякога с години. Одитът е неефективен и се оскъпява.

Следва да се посочи, че през периода 2015 г.–2022 г., в една от дирекциите, изпълняваща одит за съответствие, не са достигнали до приемане и публикуване десетки одитни доклади, замразени и неизвестни за обществеността и Народното събрание, за които са разходвани много работно и житейско време и висококвалифициран труд от одиторите. При публикуването на докладите на интернет страницата на институцията, констатираните нередности в тях много често са загубили актуалността си, установените несъответствия с определени нормативни документи са изгубили смисъл, тъй като проверяваната нормативна база е била междувременно променена или отменена.

3. Отчетите на общините с бюджет под 15 млн. лв., на второстепенните разпоредители с бюджет и на търговските дружества с държавно участие да се одитират от регистрирани одитори по Закона за независимия финансов одит. За целта да се осигурят средства извън бюджета на Сметната палата и държавата следва да изготви ценоразпис за заплащане на регистрирани одитори по Закона за независимия финансов одит. Сметната палата да има възможност по свой избор, след оценка на риска, да извършва одит на вече одитирани общини, второстепенни разпоредители и търговски дружества с държавно участие. (чл., 57, ал. 2 от ПЗСП)

По Глава пета ОТЧЕТНОСТ И КОНТРОЛ ВЪРХУ ДЕЙНОСТТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА в проекта на Закон за Сметната палата

1. Сметната палата внася в Народното събрание отчет за дейността си за предходната година²⁵. Отчетът, който всяка година се изпраща в Народното събрание не е полезен инструмент, с който Народното събрание да държи правителството отговорно. Понастоящем с приемането на Отчета за дейността на Сметната палата разпоредителите с бюджет не се освобождават от отговорност. В отчета на Сметната палата не са представени резултатите от извършените одити по министерства. Той не съдържа анализ и заключения в по-общ план относно качеството и функционирането на системите за вътрешен контрол и причините за установените нередности.

²⁴ Виж стр. 9, първи абзац, по т. 3

²⁵ Чл. 64, ал. 1 от Закона за Сметната палата

Добра практика, на която се позоваваше Сметната палата до 2011 г. е отчета за дейността на Сметната палата да се представя по първостепенни разпоредители с бюджет (министерства, общини и т.н.). По този начин потребителите на информацията от одитите на Сметната палата ще могат по-ясно да разберат как се управляват и харчат публичните средства по министерства и ведомства. Ще може да се види пълната картина в определено министерство – дали публичният ресурс дали се управлява с грижата на добър стопанин, парите харчат ли се законообразно, икономично, ефективно и ефикасно.

По отношение на отчетността и контрола върху дейността на Сметната палата е предвидено в ПЗСП *задължително периодично публично докладване от председателя на Сметната палата пред Народното събрание*, съответно изслушване от народните представители на основни констатирани проблеми в системите за финансово управление и контрол на първостепенните разпоредители с бюджет – по области, при извършваните одити от институцията за годината. По този начин на компетентните органи и на обществото ще бъде представен *един пълен и своевременно анализ* на състоянието на публичния сектор, в т.ч. на управлението и разходването на публичните средства в условията на настоящата икономическа и социална криза, като ще даде възможност да се промени практиката да се върви след събитията и след настъпилите евентуални вреди/престъпления срещу обществения интерес. (чл.чл. 66-69 от ПЗСП)

Не на последно място Сметната палата да представя отчет какви са ползите от нейната дейност и с какви разходи са извършени. Нашите съмнения са, че в много одити разходите надвишават ползите от тези одити, което е в противоречие със Стандартите на ИНТОСАЙ. Не е оправдано от финансова гледна точка в обект с бюджет под 3 млн. лв. да се извършва одит за съответствие от 5 или 6 одитори за срок от 6 месеца. В много случаи не се проверява първостепенния разпоредител с бюджет, а се проверяват второстепенни, от които не зависи управлението на дадена система. (чл. 68, ал. 4 от ПЗСП)

2. Годишният финансов отчет на Сметната палата да се одитира от одитори регистрирани одитори по Закона за независимия финансов одит, след конкурс обявен от Народното събрание и със средства от бюджета на Народното събрание. Така би се повишила прозрачността в изпълнението на бюджета на Сметната палата. (чл. 69 от ПЗСП)

3. Сметната палата спомага за усъвършенстване на вътрешния контрол и вътрешния одит като прави систематизиран преглед на одитните планове, одитните досиета и докладите на вътрешните одитори в съответствие със Стандартите на ИНТОСАЙ. Сметната палата да работи с докладите на вътрешните одитори, което като възможност съществува и сега, но не се използва достатъчно. Тази добра практика ще спести ресурси, съответно преди това вътрешните одитори да планират одитите си координирано със Сметната палата, а не да се събират по 3 и повече контролни органа в един одитиран обект с един и същ обект на одит. (чл. 42, ал. 9 от ПЗСП)

4. Сметната палата да изгради система за събиране на информация преди и при подготовката на одита, което ще подпомогне и подобри работата. Да се прилага системен анализ на риска и да се ползва работата на вътрешния одит, а не одиторите от одитния екип да са задължени да правят оценка на риска в отделни области или подобласти, които разходват минимален обществен ресурс и изисква детайлно познаване на дейността, а в същото време се подминават високо рискови и ресурсоемки области и системни грешки. С предложената организация времето за извършването на одитите ще са достатъчни. (чл. 42, ал. 8 от ПЗСП)

По Глава шеста АДМИНИСТРАТИВНОНАКАЗАТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ по проекта на Закон за Сметната палата

1. В проекта на Закон за Сметната палата предлагаме да **отпадне административно наказване**.

Мотиви: Въздействието на одитните органи на Сметната палата, като одитна институция от парламентарен, а не от съдебен тип, е свързано най-вече с предоставянето на заинтересованите страни, вкл. на гражданите²⁶ и на държавните органи, приоритетно на Народното събрание²⁷, на надеждна информация за управлението. Ролята на Сметната палата е да предоставя конструктивни, актуални и конкретни препоръки, които адресират проблемите и/или слабостите към тези, които имат отговорността и компетенцията за тяхното изпълнение. Отговорните страни (ръководителите на организациите в публичния сектор²⁸) носят отговорност за информацията за обекта на одит, за управлението на обекта на одит и за изпълнение на препоръките.²⁹

Специфичността на контролното въздействие на Сметната палата се изразява във факта, че това е форма на одитно въздействие, което не е насочено към упражняване на административната принуда, т.е. към пряко търсене и налагане на юридическа отговорност³⁰. Аргумент в подкрепа на посочената логика е, че при неизпълнение на отправените препоръки, Сметната палата изпраща одитния доклад с предложения за предприемане на действия съответно на Народното събрание, на Министерския съвет или на общинския съвет.³¹ Също така, след приемането на окончателния одитен доклад, Сметната палата може³² да предложи на министъра на финансите да предприеме мерки по отношение на одитирана организация, която нарушава закона или системно не изпълнява дадените препоръки, до отстраняване на нарушенията. При съмнение за извършено престъпление одитния доклад се изпраща на прокуратурата. Европейската Сметна палата също няма правомощия за налагане на санкции, а следва да сезира за всяка констатирана нередност отговорните институции за предприемане на действия.³³

Предвид своята компетентност и задължения, одиторите не следва да са актосъставители. Следователно, изключенията по чл. 260 от Закона за обществените поръчки, чл. 44 от Закона за политическите партии и чл. 497 от Изборния кодекс предлагаме да се отменят, като при установяване на нарушения, Сметна палата да сезира съответния орган по компетентност. Впрочем такава беше практиката до 2011 г.

В ДОПЪЛНИТЕЛНИТЕ РАЗПОРЕДБИ в проекта на Закон за Сметната палата

В ПРЕХОДНИ И ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

Най-важните промени са:

- § 9. В Закона за публичните финанси се създава ал. 2А в чл. 7, допълва чл. 11, ал. 3, изменя чл. 42, ал. 1, създава чл. 44, ал. 3, допълва чл. 70, ал. 1 и чл. 78, т. 3, създава чл. 86, ал. 2, т. 4А, допълва чл. 107, ал. 3 и чл. 113, ал. 5 и 6 и чл. 132, ал. 5;

- § 10. В Закона за финансовото управление и контрол се изменя чл. 2, ал. 2

„Чл. 2. (1) Разпоредбите на закона се прилагат в организациите от публичния сектор.

(2) По смисъла на този закон организации от публичния сектор са:

бюджетните организации по смисъла на Закона за публичните финанси с изключение на Сметната палата, както и общинските предприятия по смисъла на Закона за общинската собственост”.

²⁶ Одитният доклад на Сметната палата е публичен и се публикува на нейната страница (чл. 59 от Закона за Сметната палата).

²⁷ Виж чл. 2 от Закона за Сметната палата

²⁸ Виж чл. 3 и чл. 4 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор

²⁹ МСВОИ 100, Основни принципи на одита в публичния сектор, с последни редакционни поправки от 2019 г., параграф 25.

³⁰ Изключения виж в чл. 260 от Закона за обществените поръчки, чл. 44 от Закона за политическите партии и чл. 497 от Изборния кодекс.

³¹ Чл. 50, ал. 3 от Закона за Сметната палата.

³² Чл. 53, ал. 1 от Закона за Сметната палата.

³³ Виж Договор за функциониране на ЕС, чл. 289, ал. 2

- § 11. В Закона за вътрешния одит в публичния сектор „Чл. 12, ал. 2, т. 2 Висшия съдебен съвет”;
- § 12. В Закона за обществените поръчки - се отменя чл. 260.

