



**АКТ № 223/24.01.2025 г.**

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

На заседание на Гражданския съвет към Висшия съдебен съвет (ГС към ВСС), проведено на 24.01.2025 г., **по точка 1 от дневния ред:**

*т. 1 - Разглеждане на: „Промени в Закона за публичните финанси, във връзка с финансовата независимост на Сметната палата“.*

*вносител: Сдружение на одиторите в публичния сектор, докладва Величка Томова, председател на СОПС*

Гражданският съвет към ВСС, след представен доклад с предложение от председателя на Сдружението на одиторите в публичния сектор относно необходимостта от промени в двата специални закона, касаещи Сметната палата и проведена дискусия, **констатира колизия** на двата специални закона – Закон за Сметната палата и Закон за публичните финанси, **в резултат на което специалния закон**, според който бюджета на Сметната палата е самостоятелен (чл. 11 от Закона за Сметната палата), **се дерогира**. По тази причина Гражданският съвет към ВСС прие следните решения:

1. Изпраща предложението на Сдружението на одиторите в публичния сектор за промени в Закона за публичните финанси и отправя искане към законодателните институции да се обърне внимание на този въпрос, за да се изчистят правно квалификациите, които касаят бюджета на Сметната палата. В тази връзка Гражданският съвет към ВСС се обръща към министъра на правосъдието с **молба да бъдат включени представители на Сдружението на одиторите в публичния сектор**, други неправителствени организации, членове

на ГС към ВСС в състава на работна група за изменения и допълнения в **Закона за публичните финанси.**

2. Подкрепя направените предложения от СОПС за промени в **Закона за Сметната палата (ЗСП)**, засягащи структурата, организацията, оптимизиране и реструктуриране по отношение на броя, йерархическите връзки, изискванията и мандата на Сметната палата, одитната методология, статута на одиторите в Сметната палата, отпадане на административно-наказателните разпоредби в Закона за Сметната палата, свързани с неприсъщи за институцията дейности. По-специално:

- **Допълване на ЗСП с ясно регламентирана процедура**, във връзка с предлагането на кандидати за председател, заместник–председател и членове на СП от професионалната общност в областта на външния одит в публичния сектор

- **Осигуряване на независимостта на одиторите.** Сега действащият ЗСП - чл. 27, ал. 1, 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 Международната организация на Върховните одитни институции (МСВОИ).

- **Промени в структурата и избора 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.)

- **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 палата (*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), под финансов одит в Сметната палата се разбира само одита на ГФО. При извършването на финансов одит по този начин 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” и води до неефективност на одитната дейност и разхищение на времеви и човешки ресурс.

- **Отпадане на административно-наказателните разпоредби, свързани с присъщи 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 отговорност (изключения виж в чл. 260 от Закона за обществените поръчки, чл. 44 от Закона за политическите партии и чл. 497 от Изборния кодекс). 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.

- **Финансовия контрол на политическите партии не е присъща дейност за одитна институция, каквато е Сметната палата** и е задължение, вменено ѝ със 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 й дейност с политическата конюнктура, и ще е правилна „стъпка“ към усилията за осигуряване на независимостта на институцията.

Във връзка с горепосоченото, Гражданският съвет към ВСС се обръща към министъра на правосъдието с **молба да бъдат включени представители на Сдружението на одиторите в публичния сектор, други неправителствени организации в състава на работна група за изменения и допълнения в Закона за Сметната палата.**

Актът да се предостави на вниманието на председателя на 51-то Народно събрание на Р България, Комисията по конституционни и правни въпроси към Народно събрание, Комисията по бюджет и финанси към Народно събрание, председателите на парламентарните групи в 51-то Народно събрание, председателя на Сметната палата на Р България, Министерство на финансите и Министерство на правосъдието, по компетентност.

Актът да се предостави на Пленума на ВСС, за сведение.

**Гласуване:** „за“ – 15, „против“ – няма, „въздържали се“ – няма.  
(приема се)

**СЪПРЕДСЕДАТЕЛИ НА  
ГРАЖДАНСКИЯ СЪВЕТ КЪМ ВСС:**

**/п/  
СВЕТЛА ДЕРМЕНДЖИЕВА**

**/п/  
ЕВГЕНИ ИВАНОВ**

ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ	
Регистрационен индекс	Дата
BCC - 1465	21.01.2025.

ДО  
ГРАЖДАНСКИЯ СЪВЕТ КЪМ ВСС

ПРЕДЛОЖЕНИЕ

ОТ  
СДРУЖЕНИЕ НА ОДИТОРИТЕ В  
ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР-СОПС

Уважаема госпожо Дерменджиева,  
Уважаеми господин Иванов,  
Уважаеми членове на ГС към ВСС,

„Сдружение на одиторите в публичния сектор-СОПС” предлага в дневния ред на заседанията на ГС към ВСС да бъде включена темата за допълнения и промени в следните закони:

**1. Промени в Закона за публичните финанси, във връзка с финансовата независимост на Сметната палата.**

Към настоящият 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 да се създаде § 14 от Преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на Закона за Сметната палата, Обн., ДВ, бр. 12 от 13.02.2015 г. или в § 9 от ПЗР на подготвения проект на Закон за Сметната палата, изготвен от „Сдружение на одиторите в публичния сектор-СОПС” - *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:*

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 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 Сметната палата се разходва по решение на Сметната 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 израза „Народното събрание” се добавя израза „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 израза „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 израза „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 израза „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 израза „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 Лима<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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

<sup>1</sup> Декларацията от Лима (ИНГОСАЙ – П1), Раздел 7.

<sup>2</sup> Чл. 11 от Закона за Сметната палата

ЗПФ. Съответно разходните тавани<sup>3</sup> в рамките, на които следва да се разработват проектите на бюджета на институцията не са препоръчителни, а са задължителни<sup>4</sup>. 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 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.<sup>5</sup>*

Във връзка с горепосоченото е важно да се има предвид, че показателят “бюджет разделен на броя на заетите”<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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 стандарти<sup>8</sup>.

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

---

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> Аргумент от чл. 78 от ЗПФ.

<sup>5</sup> 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)

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

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

<sup>8</sup> ИНГОСАЙ - П12 - Ползи от работата на Върховните одитни институции – насочена към подобряване на живота на гражданите, Принцип 9.2



осигуряват необходимите финансови ресурси, предназначени за мотивиране на одиторите и за модернизация на Сметната палата.

**2. Промени в Закона за Сметната палата, засягащи структурата, организацията, оптимизиране и реструктуриране по отношение на броя, йерархическите връзки, изискванията и мандата на Сметната палата, одитната методология, статута на одиторите в Сметната палата, отпадане на административнонаказателните разпоредби в Закона за Сметната палата, свързани с неприсъщи за институцията дейности.**

Предлагаме, когато бъдат включени горепосочените теми в заседание на Гражданският съвет към ВСС той да излезе с акт с искане към министъра на правосъдието да бъдат включени представители от „Сдружение на одиторите в публичния сектор-СОПС” и други неправителствени организации в състава на работна група за изменения и допълнения в Закона за публичните финанси. Също така Гражданският съвет към ВСС да се обърне към Народното събрание на Р България с покана за съвместно заседание по темата с Комисията по правни въпроси, когато същата бъде сформирана. Актът да се предостави в заседание на Пленума на ВСС, за сведение.

София, 09.01.2025 г.

Председател на УС на СОПС:

В. Томова