



АНАЛИЗ НА СТРАТЕГИЧЕСКИТЕ ЦЕЛИ И ПОСТИГНАТИТЕ РЕЗУЛТАТИ В ДЕЙНОСТТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ANALYSIS OF STRATEGIC GOALS AND ACHIEVED RESULTS IN THE ACTIVITY OF THE BULGARIAN NATIONAL AUDIT OFFICE

Пресиян Василев
Presiyan Vasilev

Стопанска академия „Д. А. Ценов“ – Свищов
D. A. Tsenov Academy of Economics – Svishtov

Abstract: Achieving satisfactory results in accomplish the goals of a control or other structure is an indicator of good risk management, the implementation of appropriate control mechanisms and the adequate management of processes and activities. The aim is to follow up the extent of implementation of the set goals and the identified irregularities, fraud and corrupt practices in the period 2013–2019. In this context, a comparative analysis of the strategic objectives achieved and the activities implemented with the new priority areas identified. The results of the activities described and recommendations and guidelines for the future development of the Bulgarian National Audit Office are given. This helps to achieve the optimum level of goals set.

Keywords: frauds; misconduct; development strategy; goals.

JEL: H83, M42

ВЪВЕДЕНИЕ

Функционирането на конкретна организация зависи от правилното формулиране на стратегическите и оперативните ѝ цели. Наред с това се следи за тяхното изпълнение, съществуват ли отклонения и какви са причините, поради които се е стигнало до неизпълнение или частично изпълнение. С поставянето на тези цели се очертават приоритетните области, насоките за развитие и бъдещите планове на съответната структурата. За да бъдат отчетени резултатите от извършената дейност, е необходимо те да бъдат измерени по съответен начин. Този начин е чрез индикатори, отразяващи осъществяването на съответното действие – брой съставени актове, брой възложени одити, брой изпълнени препоръки и т.н.

Основната **цел** на настоящата разработка е да се проследи степента на изпълнение на заложените цели и установените нередности, измами и корупционни практики през периода 2013–2019 г. Поставената цел се реализира посредством изпълнение на следните **задачи**:

- дефиниране същността и изясняване целите на Стратегията за развитие на Сметната палата на Република България;
- сравнителен анализ на постигнатите резултати и осъществените дейности (предходен спрямо текущ период).

ИЗЛОЖЕНИЕ

Стратегията за развитие на Сметната палата (Стратегията) определя визията, мисията и приоритетите за нейното развитие за конкретен период. Стратегическата визия и мисията, както и ценностите на Сметната палата определят посоката за развитие на институцията, а стратегическите цели показват как тя възнамерява да постигне своята визия и да изпълни мисията си (Development strategy of Bulgarian National Audit Office (2018–2022), 2018, p. 5). Това е показателно за важността на правилното изготвяне и ефективното изпълнение на заложените цели и приоритети. Целта на Стратегията е **предоставяне на информация както на обществото, така и на заинтересованите лица относно постигане на стратегическите цели** съобразно предварително приетите индикатори за изпълнение, а също и **открояване на слабостите, които следва да преодолее контролната структура през следващия период**. От така очертаната цел е видно, че действията на контролните органи трябва да бъдат съсредоточени към преодоляване на недостатъците и повишаване осведомеността на лицата, проявяващи интерес към получените резултати. В периода 2013–2017 г. в Стратегията са заложили 20 стратегически цели, докато в настоящата (2018–2022 г.) тези цели са 16. Намалени са и приоритетните области, от пет за предходния период на три за текущия. Това може да се дължи на оптимизирането на съответни области или обединяване на няколко приоритета в един. Интерес представлява обстоятелството, че за 2018–2022 г. няма конкретни цели, насочени към идентифициране и докладване на измами и нередности, а са поставени под общото наименование „етични правила“. Тези правила са насочени към **създаване на условия за спазване на етичните норми, извършване на самооценки на етичния климат и интегритета на Сметната палата, наблюдение на адекватността и ефективността на мерките срещу нарушенията на етичните принципи и норми** (Development strategy of Bulgarian National Audit Office (2018–2022), 2018, p. 10).

За разлика от тази цел, за предходния период е реализирана следната: „*постигане на конкретни резултати от дейността на Сметната палата в областта на идентифициране и докладване на измами и корупционни практики*“. Основните дейности, които са осъществени, са:

- I. *Проведени обучения за идентифициране и докладване на правонарушения, измами и корупционни практики във финансовите отчети, при усвояването на средства от европейските фондове, в областта на обществените поръчки и при дейността на политическите партии*

Табл. 1. Проведени обучения за идентифициране и докладване на неправомерни действия

Индикатори	Изпълнение
Проведени обучения	17 бр. за периода 2013–2016 г.

Източник: (Report on the implementation of the Bulgarian National Audit Office Development Strategy, 2013–2017, p.22)

Във връзка с тези обучения е необходимо да се посочи, че в периода от 01.01.2013 г. до 31.03.2014 г. е осъществено само едно, на тема „Превенция на нередностите и измамите при усвояване на средства от Структурни фондове“ (Activity Report of Bulgarian National Audit Office, 01.01.2013–31.03.2014, p. 123). Забелязва се броят на участниците – петима, както и хорариумът часове – 24. Тези цифри са показателни, първо, **за това, че контролната институция и самите одитори могат единствено да идентифицират и оценяват рискове, но не и да разследват извършването на измами**. Второ, **броят часове е недостатъчен, ако се направи сравнение с другите курсове**, като „Здравословни и безопасни условия на труд“ (48 часа, 64 участници) или „Управление на публичните разходи – практика на Република Индия“ (8 часа, 30 участници).

През 2017 г. са извършени 41 обучения на служителите на Сметната палата (Activity Report of Bulgarian National Audit Office, 2017, p. 53), но нито едно от тях не е насочено към бор-

бата с измамите. Извън Плана за обучение са **осъществени 16 обучения по проект.** Същите са организирани от Института по публична администрация (ИПА) в следните теми/области:

- вътрешен контрол;
- административни нарушения и наказания;
- етика и противодействие на корупционния риск;
- отворени данни в управлението и др.

В този случай също има едно обучение, което се отнася до корупцията, но не са описани часовете и дали на него са присъствали хора, т.е. реализирало ли се е, или не. За сравнение през 2018 г. **са реализирани 69 специализирани обучения** за усъвършенстване и развитие на професионалните знания и умения **на общо 1067 участници в следните области** (Tsvetkov, 2018, p. 69):

- одитна дейност, вътрешен контрол;
- облигационно, вещно, административно и финансово право, търговски дружества;
- административни разледявания в България и контрол върху процедурите за администриране на нередности в областта на Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ). Функция на AFCOS службите в ЕС, Оперативни, цифрови и координационни действия в борбата с нередностите и измамите в областта на ЕСИФ. Дейност на Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ) в България;
- превенция и противодействие на корупцията и др.

През **2019 г. са реализирани 62 професионални обучения** за общо **1182 участници.** Тези обучения са групирани по следния начин (Bulgarian National Audit Office, 2019, pp. 82–83):

Специализирани програми за професионална обучение: общо 36 бр. обучения. Насочени са към прилагане на Международните стандарти на Върховните одитни институции (МСВОИ), Наръчниците за прилагане на стандартите; надграждане на умения за прилагане на одитни техники; бюджетна отчетност; противодействие на данъчни измами; одит на човешките ресурси и др.

1. **Програми за обучение по информационни и комуникационни технологии:** общо 16 бр. обучения. Тематиката на обучения е обвързана с прилагането на специфичните софтуери, информационните технологии в одитната дейност, защита на автоматизираните информационни системи и мрежи.

2. **Програми с организационно-управленска насоченост:** общо 8 бр. обучения. Целта на този вид обучение е да се усвоят и подобрят управленските знания и умения, да се развият специфични лидерски качества, като управление на екипи, бизнес етикет, лидерски умения, насърчаването спазването на принципите на етичност и почтеност и др.

3. **Програми за чуждоезиково обучение** – 2 бр. обучения за 8 служители.

II. Подобряване на взаимодействието и координацията с други контролни и правоохранителни органи (в т.ч. органи на прокуратурата, Агенцията за държавна финансова инспекция, Национална агенция за приходите, Агенцията по обществени поръчки и др.) за осигуряване на своевременен обмен на информация, свързана с идентифицирани и докладвани случаи на измама и наличие на корупционни практики в одитираните организации между институциите

Табл. 2. Изпратени от Сметната палата сигнали до други контролни и правоохранителни органи

Година/Организация	Прокуратура	АДФИ	НАП	АОП
2013 г.	22 бр.	21 бр.	12 бр.	2 бр.
2014 г.	17 бр.	23 бр.	4 бр.	16 бр.
2015 г.	27 бр.	39 бр.	3 бр.	6 бр.
2016 г.	17 бр.	35 бр.	3 бр.	5 бр.
2017 г.	7 бр.	6 бр.	5 бр.	няма

Източник: Report on the implementation of the Bulgarian National Audit Office Development Strategy, 2013–2017, p. 22)

Табл. 3. Изпратени от Сметната палата одитни доклади до други контролни и правоохранителни органи

Година/Организация	Прокуратура	АДФИ	НАП	АОП
2013 г.	12 бр.	63 бр.	няма информация	67 бр.
2014 г.	4 бр.	13 бр.	няма информация	10 бр.
2015 г.	1 бр.	1 бр.	няма информация	15 бр.
2016 г.	2 бр.	32 бр.	няма информация	31 бр.
до 30.04.2017 г.	1 бр.	1 бр.	няма информация	10 бр.

Източник: (Report on the implementation of the Bulgarian National Audit Office Development Strategy, 2013–2017, p. 22)

От таблици 2. и 3. е видно, че *изпратените сигнали до органите са общо 270 бр., докато изпратените доклади са 263 бр.* Най-много на брой **сигнали** са изпратени до прокуратурата и АДФИ, а най-много изпратени **доклади** са до Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ) и Агенцията по обществени поръчки (АОП). Пикът на подадените сигнали е през 2015 г., когато до тези два органа са подадени 27 бр. (до прокуратурата) и 39 бр. (до АДФИ). За разлика от подадените сигнали, при изпратените доклади високите стойности са регистрирани през 2013 г. – 63 бр. (АДФИ) и 67 бр. (АОП). За периода от 2015 до 2020 г. включително общият брой изпратени до Прокуратурата на Р България одитни доклади или извадки от тях при всички видове одити, които е извършила Сметната палата е, 31¹.

На международно ниво одитната дейност се осъществява от Европейската сметна палата (ЕСП). Тя си сътрудничи с OLAF (Европейската служба за борба с измамите) с цел докладване на случаи на измами, корупция или друга незаконна дейност, но на ниво Европейски съюз. През 2018 г. ЕСП е отнесла до OLAF **девет случая, при които има съмнение за измама или неправомерни действия (през 2017 г. – 13 случая)** (European Court of Auditors, 2018, p.16). В Доклада за дейността си за 2019 г. Европейската сметна палата приема подробни насоки, които имат за цел да подпомогнат одиторите да идентифицират рисковете от измами. В изложението в предходните параграфи се посочи, че одиторите нямат правомощията да разследват измами, но въпреки това те могат да констатират случаи на възникнали неправомерни действия, които да докладват на компетентните органи. През 2019 г. ЕСП докладва на OLAF за **10 случая на предполагаема измама**, идентифицирани в хода на одитната дейност, два от тях по сигнали, подадени от трети страни (European Court of Auditors, 2019, p. 34).

От проучването, проведено от Европейската сметна палата сред управляващите органи, се извеждат следните мерки за предотвратяване на измами (виж табл. 4.):

Табл. 4. Мерки за разкриване на измами, прилагани от управляващите органи и ефективност от тяхното прилагане

Дял на управляващите органи, които декларират средните мерки за разкриване на измами		Дял на управляващите органи, които считат мярката за ефективна
Проверка на място/одити	87%	95%
Вътрешни механизми за докладване на измами	86%	87%
Идентифициране на показатели за измами/червени флагове	69%	79%

¹ *Забележка:* Информацията е получена посредством официално подадено заявление за достъп до обществена информация, съгл. Закона за достъпа до обществена информация, до председателя на Сметната палата на Р България.

Оценка на риска от измами за бенефициентите по проектите	60%	83%
Инструмент за оценка на риска Arachne	49%	71%
Анализ на данни/техники за извличане на данни	46%	91%
Гореща линия за подаване на сигнали за измами	44%	74%
Други	21%	80%

Източник: (Baranyi, et al., 2019, p. 24)

III. Анализ на съдебната практика и отразяване на резултатите в одитната практика на Сметната палата при идентифициране и докладване на измами и корупционни практики

Табл. 5. Анализ на съдебната практика и отразяване на резултатите в одитната практика

Индикатори	Изпълнение
Извършен анализ за влезли в сила наказателни постановления	Дейността е изпълнявана текущо
Причини за отмяна на наказателните постановления	Анализ в периода 2013–2015 г.
Указания	Няма

Източник: (Report on the implementation of the Bulgarian National Audit Office Development Strategy, 2013–2017, p. 23)

Най-честите причини за отмяна на наказателните постановления (НП) са (Bulgarian National Audit Office, 2015, pgs. 41–42):

- изтекъл давностен срок за търсене на административнонаказателна отговорност на нарушителя;
- в АУАН и в НП не са посочени всички елементи на фактическия състав на нарушението, вкл. датата на извършването му;
- неправилна правна квалификация на описаното административно нарушение;
- изтекла абсолютна давност за търсене на административнонаказателна отговорност;
- издаване на АУАН и НП от некомпетентен орган и др.

За да могат да бъдат изпълнени стратегическите цели, е необходимо да се заложат и оперативни, които имат за задача да подпомогнат изпълнението на дългосрочните. За 2018 г. са включени общо 89 дейности за изпълнение на стратегическите цели, като от тях изцяло са изпълнени 54 стратегически дейности (61%), като още 15 дейности (17%) са изпълнение в различна степен или е предстояло да започнат. Не са изпълнени 20 дейности (Tsvetkov, 2018, p.72). Степента на изпълнение на дейностите, свързани със Стратегията за развитие на Сметната палата, е по-ниска от осъществените оперативни цели и задачи на структурните звена. Причина за това неизпълнение е недостатъчният административен капацитет – липса на достатъчно служители с подходящата квалификация. Друга причина, която може да бъде посочена, това са външните фактори, които не могат да бъдат предвидени с точност или да бъдат избегнати, но въпреки това влияят върху изпълнението на стратегическите цели. Като такъв фактор може да се посочи закъснението на компетентен международен орган при публикуване на методически документи.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В резултат на направения анализ относно стратегическите и оперативните цели може да се формулира **изводът, че за да се реализират заложените цели, е необходимо да бъдат избрани такива индикатори, чрез които може реално да се измери постигнатият резултат и да се идентифицират слабостите и недостатъците.** В противен случай дейностите, подпомагащи изпълнението на стратегическите цели, няма да се сметат за успешни.

Въз основа на формулирания извод и извършения анализ на заложените цели може да се **обобщава**, че посоката на Стратегията за развитие на Сметната палата на Република България **трябва да е не само към подобряване на одитната дейност и капацитета ѝ, но и към осъществяване на повече дейности, свързани с оптимизиране на идентифицирането и докладването на неправомерни действия – измами, нередности, корупционни практики, както и повишаване осведомеността на заинтересованите лица.**

REFERENCES

Activity Report of Bulgarian National Audit Office. (01.01.2013–31.03.2014). Bulgarian National Audit Office.

Activity Report of Bulgarian National Audit Office. (2017). Bulgarian National Audit Office.

Baranyi, M. et al. (2019). *Special Report – Tackling fraud in EU cohesion spending: managing authorities need to strengthen detection, response and coordination*, Luxembourg: Publications Office.

Bulgarian National Audit Office (2015). *Audit report № 0700200214, for the audit „Regulatory and supervisory activities of the Communications Regulation Commission“*, Sofia: Bulgarian National Audit Office.

Bulgarian National Audit Office (2019). *Activity report of Bulgarian National Audit Office*, Sofia: Bulgarian National Audit Office.

Development strategy of Bulgarian National Audit Office. (2018–2022). (2018). Bulgarian National Audit Office.

European Court of Auditors (2018). *Activity Report*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Court of Auditors (2019). *Annual activity report of the European Court of Auditors. Our activities in 2019*, Luxembourg: Publication Office of the European Union.

Report on the implementation of the Bulgarian National Audit Office Development Strategy. (2013–2017). Bulgarian National Audit Office.

Tsvetkov, T. (2018). *Activity Report of Bulgarian National Audit Office*, Sofia: Bulgarian National Audit Office.

За контакти:

Пресиян Василев, докторант

Ел. поща: p.i.vasilev@abv.bg
