**ДИСТАНЦИОННИ ОБУЧЕНИЯ ОБУЧИТЕЛЕН МОДУЛ 1**

**«УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНСКИТЕ ФИНАНСИ»**

**ТЕМА 8. ФИСКАЛНИ ПРАВИЛА И ОГРАНИЧЕНИЯ. ДЪРЖАВНИ ПОМОЩИ. ОДИТНИ И КОНТРОЛНИ ОРГАНИ И ПРОЦЕДУРИ**

**(МАТЕРИАЛИ ЗА САМОПОДГОТОВКА)**

Целта на темата е обучаемите да се запознаят детайлно с:показателите и фискалните ограничения по Закона за публични финанси и методологията за тяхното изчисляване; основните правила и процедури по държавните помощи; правомощията и ангажиментите на одитните и контролни органи на местно и национално ниво.

**Съдържание на темата:**

* **Подтема: 8.1. Фискални правила и ограничения.**
* **Подтема: 8.2. Държавни помощи.**
* **Подтема: 8.3. Одитни и контролни органи и процедури.**

Компетенции, които обучаемите ще придобият са за изчисляване на показателите и финансовите ограничения по ЗПФ. Ще обогатят разбирането си на основните понятия и процедури по държавните помощи, както и за правомощията на одитните и контролни органи.

**Очаквани резултати от обучението:** Придобити знания за показателите и ограниченията по ЗПФ и изчисляването им при отчитане на общинския бюджет. По-пълно разбиране на концепцията за държавна помощ и ангажиментите на общините в качеството им на администратори. Необходимостта от осъществяването на одит и контрол и ролята му за подобряване на финансовото състояние на общините.

**Подтема 8.1. Фискални правила и ограничения**

Основните фискални правила и ограничения са определени в националното законодателство – Закона за публичните финанси, Закона за общинския дълг и често се въвеждат и със Закона за държавния бюджет за съответната година.

Отговорността за спазването им е на кмета на общината, но това за финансистите означава, че имат ангажимент, освен да поддържат адекватна и точна финансова база с данни за анализ на спазването на фискалните правила и ограничения, и да бъдат финансовите съветници на ръководството на общината по въпросите на финансовата стабилност на общината. Нерядко кмета на общината не е специалист по финансово-икономически въпроси и е добре в лицето на своите колеги – финансисти да има помощници, съветници, които притежават високо ниво на професионализъм и могат на базата на анализ на резултатите от определено действие/идея да преценят тяхното отражение върху финансовото състояние на общината и спазването на правилата и ограниченията.

Не трябва да забравяме, че експертите от Министерство на финансите, имайки цялата предоставена от общините информация следят спазването на фискалните правила и при установяване на отклонения могат да инициират проверки от АДФИ за констатиране на нарушенията. Другият инструмент е тримесечното публикуване на финансовите показатели на общините.

**Цел на фискалните правила и ограничения**

Фискалните правила и ограничения не са създадени самоцелно. Една от главните им цели е поддържане на добро финансово състояние на общините. Първостепенните разпоредители с бюджет следва да създадат необходимата организация за поддържане на добро финансово състояние и ефективно, ефикасно и икономично използване на бюджетния ресурс.

От особено значение е финансовото управление и контрол да се извършва при засилена финансова дисциплина и ясно дефинирани приоритети, като не се поемат ангажименти за разходи, които финансово не са обезпечени, и да не се допускат просрочени задължения и вземания. За целта следва да се създаде организация за текущо анализиране изпълнението на съответния бюджет с оглед своевременното идентифициране на рисковете и причините за възникване на просрочени задължения и вземания, въз основа на информацията за поети ангажименти за разходи и начислени задължения и за начислените вземания в системата на ПРБ (второстепенни и от по-ниска степен разпоредители с бюджет). Едновременно с това следва да се предприемат и необходимите мерки за преодоляване на възникналите проблеми.

**Основни фискални правила – балансираност на бюджета**

Поради големия им брой, фискалните правила са групирани в няколко групи и първата от тях е свързана с балансираността на бюджета и обхваща:

Средносрочна цел е придържане към балансирано бюджетно салдо по бюджета на общината за прогнозирания средносрочен период, съгласно чл.30 от ЗПФ. Следва да заострим вниманието върху думите „средносрочна цел“, защото при планиране и съответно отчитане на бюджета в някоя от годините бюджетното салдо може да се окаже отрицателна величина, а целта е да бъде балансирано за тригодишния период.

Съгласно чл.31 от ЗПФ, средният темп на нарастване на разходите за местни дейности не следва да надхвърля средния темп на нарастване на отчетените местни разходи за последните 4 години. За проследяване на този показател, общините трябва да поддържат база с данни от предходни години, която да съдържа сравними показатели за оценка. Върху показателя може да окажат влияние и външни за общината фактори: допълнително предоставени целеви средства за местни дейности, ръст на минималната работна заплата за страната, водеща до съответен ръст на възнагражденията в местните дейности, приходите, за които да не нарастват със същия темп – необходимо е таксите и цените на услугите да бъдат осъвременени, или да се търсят други вътрешни резерви за спазване на фискалното правило.

По-висок темп на нарастване на разходите се допуска само при устойчиво нарастване на собствените общински приходи, без тези с еднократен характер. Това фискално правило може да бъде изпълнено с актуализиране на таксите и цените на услугите.

Ако се очертава тенденция на намаление на местните приходи, това се компенсира с мерки за намаление на разходите. Това правило е много трудно да бъде спазено, особено в остри кризисни периоди, какъвто бе породен от ковид-пандемията.

**Основни фискални правила – ангажименти за разходи и задължения за разходи**

Ограничения за наличните към края на годината задължения за разходи и за наличните към края на годината поети ангажименти за разходи - чл. 94, ал. 3, т. 1 и 2 от ЗПФ:

* Максималния размер на новите задължения за разходи, които могат да бъдат натрупани през годината по бюджета на общината, като наличните към края на годината задължения за разходи не могат да надвишават 15 на сто от средногодишния размер на отчетените разходи за последните четири години; ограничението не се прилага за задължения за разходи, финансирани за сметка на помощи и дарения;
* Максималния размер на ангажиментите за разходи, които могат да бъдат поети през годината, като наличните към края на годината поети ангажименти за разходи не могат да надвишават 50 на сто от средногодишния размер на отчетените разходи за последните четири години; ограничението не се прилага за ангажименти за разходи, финансирани за сметка на помощи и дарения;

Изпълнението на тези две фискални правила е обвързано и с изискването на чл. 128, ал. 2 от ЗПФ, съгласно което не се допуска поемането на ангажименти за разходи от кметовете на общини, ако общината не е привела показателите си за поети ангажименти и задължения за разходи в съответствие с ограниченията по чл. 94, ал. 3, т. 1 и 2 от закона, посочени по-горе.

Със чл.90 от ЗДБРБ от 2020 г. (чл.93 от ЗДБРБ за 2021г.) за общини с финансови затруднения се считат и общините, за които при изпълнение на проекти, финансирани със средства от ЕС, наличните към края на предходната година задължения към доставчици в отчетна група сметки за средства от ЕС надвишават 50 на сто от отчетените към края на годината разходи по бюджета на общината, независимо дали са налице условията по чл.130а, ал.1 от ЗПФ, съгласно указанията на Министъра на финансите АД-7/ 28.01.2020 г.

Със ЗДБРБ от 2019 г. (ЗДБРБ за 2021 г. за периода 2019-2021 г.) е въведено изключение за прилагане на ограничението за наличните към края на годината ангажименти за разходи - не се прилага за сключени договори от общината за извършвани услуги по чл. 62 от ЗМДТ (чистота) и за сметка на трансферите от централния бюджет по чл. 52, ал. 1, т. 1, буква „г“ - други целеви разходи, включително за местни дейности (които общините получават като допълнителни трансфери през годината).

**Основни фискални правила – просрочени задължения и използване на временно свободни средства**

Ограничението за наличните по бюджета на общината към края на годината просрочени задължения е определено с чл. 128, ал. 4 от ЗПФ, като е регламентирано, че не се допуска увеличение на наличните по бюджета на общината към края на годината просрочени задължения спрямо отчетените към края на предходната година, ако наличните към края на предходната година просрочени задължения надвишават 5 на сто от отчетените разходи. Проблемът с просрочените задължения на общините стои на дневен ред от повече от двадесет години и въпреки всички опити на общините да не натрупват просрочени задължения, истината е, че това може да се случи едва тогава, когато имаме достатъчно адекватни собствени приходоизточници, с които да се финансира местната потребност от разходи, особено в по-малките общини. Невъзможността да се посрещат разходите за местни дейности води до отказ от осъществяването на местни политики или до натрупването на просрочени задължения.

Все пак законодателят е дал възможност чрез разпоредбата на чл. 126 от ЗПФ, при изпълнението на бюджета временно свободните средства по бюджета на общината да могат да се ползват за текущо финансиране на одобрените по бюджета на общината разходи и други плащания. В тази разпоредба, обаче има няколко условия: да не се нарушава своевременното финансиране на делегираните от държавата дейности в определените им размери, както и на местните дейности, и най-вече като не се променя предназначението на средствата в края на годината. Замислете се ползвате ли във вашата община временно свободните средства (напр.преходни остатъци, икономии от делегирани дейности и др.), как успявате да не променяте предназначението на средствата в края на годината и налагани ли са ви наказания от МФ при неспазване на предназначението на средствата?

**Основни фискални правила – използване на определени приходи**

Постъпления от продажба на общински нефинансови активи се разходват само за изграждане, основен и текущ ремонт на социална и техническа инфраструктура, както и за погасяване на ползвани заеми за финансиране на проекти на социалната и техническата инфраструктура и за погасяване на временни безлихвени заеми, отпуснати по реда на чл. 130ж, ал.1.

Постъпления от приватизация може да се разходват само за придобиване и основен ремонт на дълготрайни активи, за разходи, свързани с приватизационния процес, както и за погасяване на ползвани заеми за финансиране на проекти на социалната и техническата инфраструктура.

Целта на тези ограничения е общините да не се декапитализират, така както това се случи в началото на прехода – направиха се много продажби на общинска собственост и приватизация на общински търговски дружества, но средствата, поради липсата на приходни възможности за осъществяване на необходимите на общините разходи – възнаграждения, социални помощи, издръжка, не се вложиха в нова и подобряване на съществуващата общинска инфраструктура.

Приходите от такса за битови отпадъци имат **целеви** характер, защото трябва да се разходват само за покриване на разходите по осъществяване на дейностите по чистота, съгласно Закона за местните данъци и такси.

**Основни фискални правила – дългови ограничения**

Тези фискални правила са регламентирани са с разпоредбите на чл. 32, ал. 1 и ал. 2 от ЗПФ, чл. 17б от ЗОД от 2015 година и ЗДБРБ за съответната година

Годишният размер на плащанията по общинския дълг за всяка община във всяка отделна година не може да надвишава 15 на сто от средногодишния размер на собствените приходи и общата изравнителна субсидия за последните три години.

Номиналът на издадените през текущата бюджетна година общински гаранции не може да надвишава 5 на сто от общата сума на приходите и общата изравнителна субсидия по последния годишен отчет за изпълнението на бюджета на общината.

Ограничение за размера на поемането на дълг по ЕСКО договори – за една бюджетна година общините могат да поемат нов дълг за реализиране на дългосрочни договори с гарантиран резултат (ЕСКО договори) в размер до 15 на сто от средногодишния размер на отчетените капиталови разходи за последните четири години по общинския бюджет (чл. 17б от ЗОД от 2015 година).

Със закона за държавния бюджет за съответната година се регламентират изключения от ограничението по отношение на плащанията по дълга, а именно:

* Общините могат да поемат дълг чрез заеми, предоставени им от финансови посредници в изпълнение на финансов инструмент, управляван от „Фонд мениджър на финансови инструменти в България“ – ЕАД, до 18 на сто от средногодишния размер на собствените приходи и общата изравнителна субсидия за последните три години;
* Годишния размер на плащанията по ЕСКО договори и по договори за финансов инструмент не се включват в общия годишен размер на плащанията по общинския дълг за съответната община, при определяне на съотношението и при прилагане на ограничението по чл.32, ал.1 от ЗПФ. При установени от контролен орган нарушения при сключването на ЕСКО договори и/или непостигнат резултат от тях върху параметрите на разходите на общините, плащанията по ЕСКО договори се включват в годишния размер на плащанията по общинския дълг.
* Плащанията по главница на съществуващ дълг със средства от нов дълг – рефинансиране на дълга;
* В ограничението по чл.31, ал.1 от ЗПФ се включва само извършените плащания по главницата на съществуващи кредити-овърдрафт – револвиращи кредити, а платените лихви не се включват.

Всички тези ограничения и изключения целят да ограничат задлъжнялостта на общините и да ги предпазят от влошаване на финансовото състояние в бъдеще.

**Основни фискални правила – капиталови и представителни разходи**

При условие, че планираните по бюджета на общината приходи не се изпълняват, то е недопустимо натрупването на нови задължения за капиталови разходи и/или поемането на ангажименти за капиталови разходи за сметка на приходите. Един от подводните камъни при съставянето на бюджета, както вече споменахме в предходните теми, е планирането на „кухи“ обеми в приходната част, главно от продажба на общинска собственост и активи, които в течение на бюджетната година не се изпълняват за разлика от поемането на ангажименти и осъществяването на капиталовата програма на общината. Това според добрата финансова практика е неправилно и води до финансов колапс и до невъзможност за изпълнение на поставените цели за балансирано бюджетно салдо. По този начин много лесно общината може да влезе в списъка с общини с финансови затруднения.

Размерът на средствата за представителни разходи за кметовете в общините не може да бъде по-голям от 2 на сто от общия годишен размер на разходите за издръжка по §10-00 „Издръжка“ за дейност „Общинска администрация“;

Размерът на средствата за представителни разходи за общинските съвети, съгласно чл. 89, ал. 2 от ЗДБРБ за 2020 г. не може да бъде по-голям от 1 на сто от общия годишен размер на разходите за издръжка по §10-00 „Издръжка“ за дейност „Общинска администрация“.

За спазване на двете ограничения, касаещи представителните разходи особено важна е ролята на финансовите експерти при предпазване на общината от неизпълнение, защото внимание заслужава начинът, по който разходите се класифицират като представителни – не всичко, което “харчи” кмета е представителен разходи.

**Основни фискални правила — по чл.130д от ЗПФ**

Изчисленията и оценката за спазването на фискалните правила цели определянето на общините с финансови затруднения и в резултат на това, предприемането на определени мерки за подобряване на финансовото им състояние.

Оценката за наличие на условията за определяне на община с финансови затруднения към края на предходната година, съгласно чл.130д се прави от кмета на общината в срок до 10 март, на годината следваща обследваната година. Тук трябва да заострим вниманието върху възможността кмета да делегира това задължение на свой заместник или този ангажимент да бъде вменен трайно с норма в местната наредба по чл.82 от ЗПФ. Ясно е, че оценката ще бъде направена от финансовите експерти на общината, но важното в случая е да не се пропусне срока за изготвяне на оценката и данните, на база, на които се прави оценката да са точни и правилно да са определени източниците им.

Когато в резултат на оценката се констатира изпълнението на три и повече от условията по чл. 130а от ЗПФ, 7-дневен срок кметът на общината трябва да уведоми общинския съвет, че общината се намира във финансово затруднение, и предложи на общинския съвет да бъде открита процедура за финансово оздравяване. В резултат на това уведомяване в 10-дневен срок от уведомяването общинският съвет трябва да приеме решение за откриване на процедура за финансово оздравяване и да възложи на кмета да изготви план за оздравяване, който не може да бъде по-дълъг от един месец, както и да проведе публично обсъждане с местната общност в срок не по-кратък от 14 дни. След провеждане на публичното обсъждане, но в срок не по-дълъг от 20 дни, общинският съвет трябва с решение да приеме плана за финансово оздравяване и да определи срока на процедурата по финансово оздравяване.

МФ осъществява наблюдение на общините за преценка на показателите за определяне на общини с финансови затруднения и ако бъде установено наличие на условия, министърът на финансите уведомява кмета на общината за предприемане на действията по откриване на процедура за финансово оздравяване.

**Шестте условия по чл.130а от ЗПФ**

За да бъде определена една община като община с финансови затруднения, то трябва да са изпълнени три или повече от условията, т.е. да не са изпълнени три или повече от фискалните ограничения по чл.130а от ЗПФ. Оценката за наличие на условията по чл.130а от ЗПФ се прави въз основа на данни от финансовия отчет и отчета на бюджета на общината за обследваната година, както и данни за предходни години, предоставени от финансовата дирекция и при спазване на Методическите указания по прилагането на чл.130а, ал.1 от ЗПФ, дадени от Министерство на финансите (МФ) на основание чл.130г от ЗПФ с № АД-6/07.06.2016 г. и АД-7/ 28.01.2020 г., публикувани на официалната страница на министерството. Отговорност на финансистите в общините е да създадат и поддържат актуална база с адекватни данни за провеждане на обследването и освен това, е въпрос на професионализъм да познават в детайли методологията за изчисляването им. Затова съвсем накратко представяме начина за изчисляване за всяко отделно условие:

Спазване на фискалните правила по чл. 32, ал. 1 и 2 от ЗПФ – необходими са: данни от Регистъра на държавния дълг за направените през годината погасителни вноски по главницата, внесените лихви и платените такси, комисиони и др. разходи по дълга, включително и за дадените от общината гаранции; информация за реализираните собствени приходи и предоставена обща изравнителна субсидия за последните три години, изчислен на базата на данни от годишните отчети за изпълнението на бюджета на общината.

Наличните към края на годината задължения за разходи по бюджета на общината надвишават 15 на сто от средногодишния размер на отчетените разходи за последните 4 години – необходими за изчисляването са крайните кредитни салда на сметките от раздел 4 на Сметкоплана на бюджетните организации: 4010, 4030, 4241, 4281, 4282, 4291, 4523, 4548, 4568, 4845, 4847, 4848, 4853, 4861, 4863, 4877, 4878, 4897, 4898, 4971, 4972, 4975, 4976, 4978 и 4979 от отчетна група „Бюджет“ от оборотната ведомост на общината, както и размера на отчетените разходи за последните четири години, като се изключат тези разходи, финансирани за сметка на помощи и дарения.

Наличните към края на годината поети ангажименти за разходи по бюджета на общината надвишават 50 на сто от средногодишния размер на отчетените разходи за последните 4 години – необходимо е крайното салдо на сметка 9200 „Поети ангажименти за разходи – наличности“ от СБО, раздел „Бюджет“ и средногодишния размер на отчетените разходи за последните 4 години.

Наличните към края на годината просрочени задължения по бюджета на общината надвишават 5 на сто от отчетените за последната година разходи на общината – размера на просрочените задължения на общината в Раздел 9 – Задбалансови сметки от 9921 до 9929 от оборотната ведомост на общината, отчетна група „Бюджет“ и разходите на общината.

Бюджетното салдо по бюджета на общината през последните три години е отрицателна величина за всяка една от трите години – необходима е информация за приходите, помощите и даренията; разходите от рекапитулацията за всички дейности; бюджетните взаимоотношения – трансфери и временни безлихвени заеми.

Осредненото равнище на събираемост за данъка върху недвижимите имоти и данъка върху превозните средства е под осреднената събираемост на двата данъка за всички общини, отчетена за последната година. За изчисляването на този показател е необходима информация от ежедневния обмен на информация с Министерство на финансите за размера на облога и събраните приходи от облог за предходната година за двата данъка – върху недвижимите имоти и върху превозните средства. Подробно въпросът беше разгледан в тема 4.

**Подтема: 8.2. Държавни помощи**.

Законодателство относимо към държавните помощи:

* ДФЕС и достиженията на правото на ЕС
* Съдебна практика и решения на ЕК
* Друго приложимо законодателство на ЕС
* Закон за държавните помощи и ППЗДП
* Закон за публичните финанси – чл.21, ал.2 и 3.
* Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове – чл. 26, ал. 3
* Наредба № 4 от 2016 г. за определяне на реда за съгласуване на проектите на документи по чл. 26, ал. 1 от ЗУСЕСИФ
* Наредба № Н-10 от 2018 г. за условията и реда за уведомяване на министъра на финансите преди предоставяне на нова държавна помощ
* Указания на Министъра на финансите за извършване на оценка за съответствие със законодателството по държаните помощи № УК – 2 от 17.09.2019 г.

**Какво урежда Закона за държавните помощи?**

Предоставянето на държавни помощи и минимални помощи;

Изпълнението на процедурите по уведомяване съгласно чл.108, ал.3 от ДФЕС за предоставяне на държавни помощи;

Категориите държавни помощи, съвместими с вътрешния пазар;

Изпълнението на задълженията за докладване, събиране, регистриране и съхраняване на данни;

Възстановяването на неправомерна и несъвместима държавна помощ и на неправилно използвана държавна помощ;

Възстановяването на неправомерно получена минимална помощ;

Оценката на държавните помощи, за които не е задължително уведомяване на ЕК, за съответствие с правилата за групово освобождаване;

Административно наказателни разпоредби – големи глоби (варират от 100 лв. до 10 000 лв., като при повторно нарушение глобите са в двоен размер), които в повечето случаи са за администратора на държавна помощ – в нашия случай е кмета и други длъжностни лица. Актовете за установяване на нарушенията по Закона се съставят от длъжностни лица, оправомощени от директора на Агенцията за държавна финансова инспекция, в срок 6 месеца от откриване на нарушителя, но не по-късно от 4 години от извършване на нарушението. Наказателните постановления се издават от директора на АДФИ или от оправомощени от него длъжностни лица. Установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания. Глобите или имуществените санкции, наложени по Закона за държавните помощи, подлежат на принудително събиране от органите на НАП по реда на ДОПК.

**Понятието „държавна помощ“ и нейната несъвместимост с вътрешния пазар**

Дефиниция на Член 107, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) „всяка помощ, предоставена от държава-членка или чрез ресурси на държава-членка, под каквато и да било форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между държавите-членки е несъвместима с вътрешния пазар. “

Тази дефиниция има своя еквивалент в българското законодателство в §1, т.7 от Допълнителната разпоредба на Закона за държавните помощи. Българският законодател борави с понятията помощ „предоставена от държавата или общината“ или „за сметка на държавни или общински ресурси, пряко или чрез други лица, под каквато и да е форма“. Към държавните и общински ресурси, независимо от формата, се причисляват и ресурсите от фондовете на Европейския съюз, Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство, донорски програми, както и всички други програми, проекти и фондове, с изключение на тези, разходването на които не включва ангажименти за координация, управление, договаряне или контрол на средствата от страна на българската държава. За целите на практиката, съобразно установената практика на ЕК и Съда на ЕС, тези ресурси се наричат обобщено „публичен ресурс“. Не се третират като публични ресурси средствата, чието разходване се управлява пряко от страна на ЕК.

**Цели на режима на държавните помощи**

Целта на режима на държавните помощи в нашата страна е от една страна да изпълним законодателството на Европейски съвет, а от друга да се направи:

* Оценка на необходимостта от държавна намеса в съответствие с принципите на свободната конкуренция – всяко действие на орган на публичната власт трябва да е съобразено с тези принципи, за да се развива икономиката на пазарни принципи, без лобизъм и без предпоставки за корупция.
* Контрола върху разходването на държавни средства от момента на планиране до действителната им употреба е много важен от гледна точка на тяхното ефективно и ефикасно разходване в полза на обществото като цяло, а не на определени икономически структури.
* Проследяване на законосъобразността и целесъобразността на публичното финансиране – един от основополагащите принципи за добро управление.
* Определяне на приоритетни дейности, които да бъдат стимулирани с цел тяхното развитие в полза на обществения интерес.

**Отговорности на общините във връзка с държавните помощи**

Ръководителите на бюджетни организации, във връзка със спазване на режима на държавните помощи, имат следните отговорности:

* Да извършват оценка за съответствие със законодателството в областта на държавните помощи в случаите, когато се отпускат средства за сметка на съответните бюджети в полза на лица - небюджетни организации, включително за:

1. разходи, субсидии и възмездно финансиране, в т.ч. при преференциални условия;

2. гаранции, капиталови трансфери и пропуснати приходи и ползи, както и за други форми на подпомагане.

* Оценката се извършва **преди** отпускането на средствата и в случаите, когато лицата - небюджетни организации:

1. се освобождават частично от плащания към бюджета под каквато и да е форма;

2. получават или предоставят права, активи или услуги при условия, различни от пазарните;

3. получават селективни преференции и облекчения.

Министърът на финансите дава указания за извършването на оценките във връзка с прилагането на режима по държавните помощи.

**Тест за държавна помощ**

Осигуряването на съответствие с правилата по държавните помощи се извършва, като се прилагат последователно следните условно обособени етапи за действие:

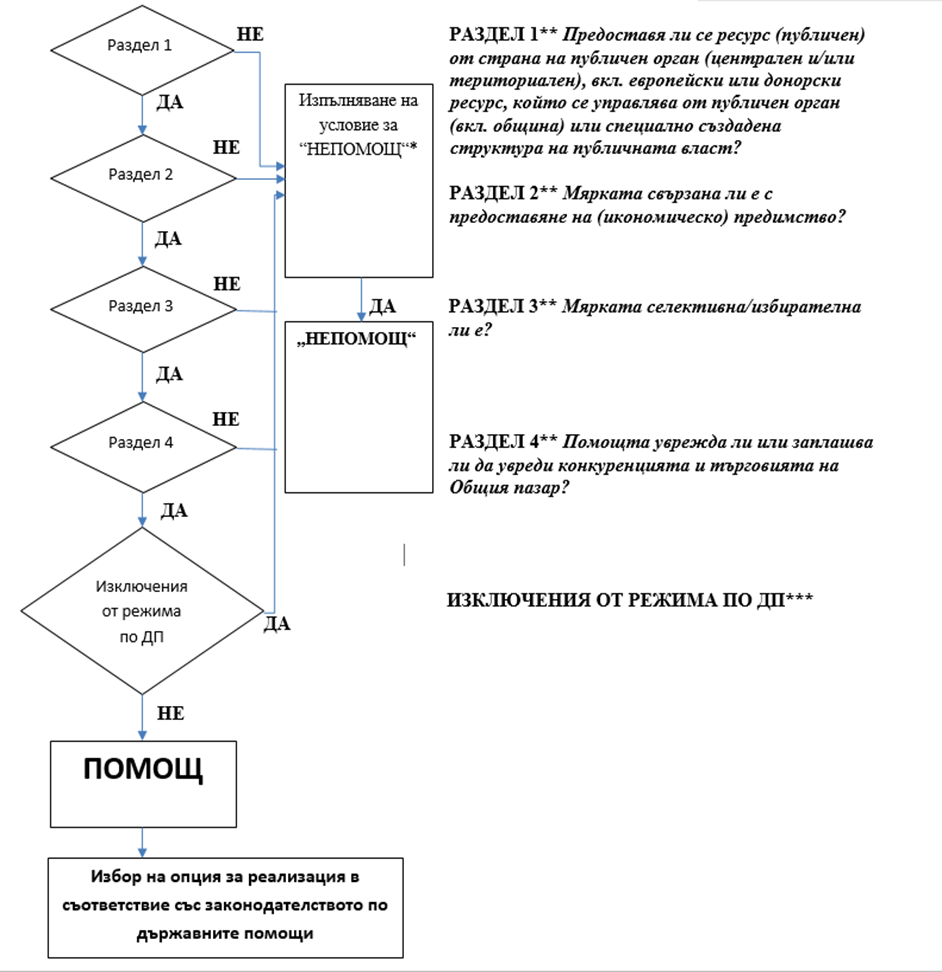
* Определяне наличието на държавна помощ. Целта на този етап е систематизиране на информацията за мярката, така че да е възможно да се формулира еднозначен извод налице ли е предоставяне на държавна помощ, или не;
* Определяне на приложимия към мярката режим. Целта на този етап е да се преценят различните възможности за реализиране на мярката като се приведе във вид, съответстващ на действащи правила, оправдаващи съвместимостта й;
* Съгласуване с министъра на финансите на всички приложими условия от избрания режим по държавните помощи – прилага се само за Оперативните програми.

Тези правила са постановени от Известие на Комисията относно понятието за държавна помощ, посочено в член 107, параграф 1 от ДФЕС.

Оценката за наличието на държавна помощ се прави чрез провеждане на тест за държавна помощ с попълването на „**Форма за ранен контакт с МФ“**. Представената по-долу форма е в съкратен вид на публикуваната на сайта на Министерство на финансите в секция „Държавни помощи“ и съдържа само основните въпроси, на които се отговаря при оценката.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Форма за ранен контакт с Министерството на финансите** | | |
| **I. Обща информация** | | |
| **А. Обща част** | | |
| **II. Определяне наличието на държавна помощ / „тест за държавна помощ“** | | |
| **Кратко пояснение/описание** | **Да** | **Не** |
| 1. ***Предоставя ли се ресурс (от страна на публичен орган, вкл. европейски или донорски ресурс, който се управлява от публичен орган, публичноправна организация или специално създадена структура?*** |  | |
| 1. ***Мярката свързана ли е с предоставяне на (икономическо) предимство?*** |  | |
| ***3. Мярката селективна ли е (избирателна)?*** |  | |
| ***4.Помощта уврежда или заплашва да увреди конкуренцията и търговията на Общия пазар?*** |  | |
| **Изключения от режима по държавните помощи:** |  |  |
| **Извод дали мярката съдържа държавна помощ?** |  |  |
| **III. Допълнителна информация и изисквания:** | | |
| **IV. Определяне на приложимия към мярката режим** | | |

Формата за ранен контакт се попълва по следния алгоритъм, който също е публикуван в сайта на Министерство на финансите в секция „Държавни помощи“:



За да бъде класифицирано като държавна помощ, публично финансиране е необходимо **кумулативно** да са изпълнени **всички** критерии. Формата за ранен контакт съдържа четири раздела, във всеки от които има въпроси, на които при оценката трябва да се отговори. Кумулативно са изпълнени всички критерии, когато на всеки от въпросите, във всеки раздел от Формата за ранен контакт да е отговорено с „да“. Основните раздели на, които трябва да се отговори с „да“ или „не“ от Формата са:

**Предприятие**, което предоставя публични ресурси – в този смисъл и общините **са** публичен орган и са такова предприятие, защото биха предоставили публични ресурси – финансови средства (независимо от източника им – държавен бюджет, общински бюджет, евросредства), имоти и права за разпореждане върху тях, предимства и облекчения. Ако на първият въпрос от раздела, отговора е „да“, няма нужда да се попълват останалите от раздела въпроси, защото това е достатъчно условие да се премине към следващия раздел.

**Икономическо предимство**, каквото не би могло да бъде получено от пазара Определена общинска мярка може да попадне в обхвата на член 107, параграф 1 от Договора, т.е. може да се класифицира като държавна помощ, ако поставя в по-благоприятно положение „определени предприятия или производството на някои стоки“. По друг начин казано, ако чрез общински бюджет се финансират всички предприятия, без да се ограничават според вида на регистрацията, дейността или сектора, то мярката не е за определени, а за всички предприятия. Следователно не всички мерки, които поставят в по-благоприятно положение икономическите оператори, съответстват на понятието за помощ, а само онези, които предоставят предимство по избирателен начин, т.е. на определени предприятия или категории от предприятия или на някои икономически сектори. Въпросите в този раздел могат условно да бъдат разделени на две части – първите три въпроса от секцията се отнасят до това дали мярката е насочена към финансирането на стопанска дейност и окончателен извод, че става въпрос за финансиране на предприятие. Втората част от секцията представлява два въпроса, чиито отговори ще ни дадат информация за това дали финансирането осигурява предимство за предприятията, т.е. води до облагодетелстването им.

**Избирателност**, селективност – в този раздел въпросите са свързани главно с това да се оцени доколко мярката би могло да се приложи, или е насочена избирателно само към определени предприятия, което е и един от критериите за определяне на подпомагането като държавна помощ. Например мерки отворени само за ЮЛНЦ, само за предприятия от определен сектор на икономиката, като производители, търговци или в сферата на услугите, или само за определени услуги, определено финансово състояние (например за фирми с определен оборот), фирми с дейност, насочена към износ и др. Трябва да подчертаем, че ако само един от отговорите в този раздел е „да“, то целия раздел се приема за изпълнено условие и помощта може да се счете за държавна помощ. Когато се говори за избирателност, трудно се доказва липсата на такава, освен в случаите на мерки отворени за всички. Пример за липса на избирателност би било предоставянето на отстъпка от дължимите местни данъци при условие, че се платят в определен срок. Мярката е насочена към всички предприятия, без поставяне на критерии към статута на получателя или сектора, в който развива дейност.

**Риск от нарушаване на конкуренцията** и търговията на общия пазар. Попълването на отговорите по четвъртия раздел има за цел да потвърди и последния четвърти критерий за определянето на дадено финансиране като държавна помощ. За да бъде изключено финансирането от обхвата на законодателството по държавни помощи, отговорите и на трите въпроса следва да са „НЕ“. Ако в раздела има поне един отговор „да“, това означава, че следва да се премине към последната част от част II на Формата за ранен контакт, чрез която се прави проверка дали финансирането съответства на някое от изключенията, на база на което финансирането може да бъде изключено от обхвата на законодателството по държавни помощи.

Ако дори един от елементите на теста не е налице, подпомагането **не** представлява държавна помощ!

Обърнете внимание, че в случай, че на който и да е от въпросите в секция “Изключения от режима по държавните помощи отговорът е „ДА“, то и крайният отговор за секцията е „ДА“ и мярката може да бъде „**непомощ**“.

**Избор на опция за реализация в съответствие със законодателството по държавните помощи**

При условие, че при попълване на формата за ранен контакт се установи, че става въпрос за помощ, е необходимо да бъде избрана опция за реализация на мярката в съответствие със законодателството по държавните помощи от следните видове държавни помощи:

**1.** **Минимална помощ** (помощ de minimis) и минимални помощи под формата на компенсации за **услуги от общ икономически интерес**.

***1.1.Минимална помощ*** – режимът може да се използва за всякакви видове стопански дейности, за които няма достатъчно доказателства за това, че не представляват държавна помощ, но поради размера на финансирането се приема, че имат ограничено въздействие върху конкуренцията и търговията между държавите членки. Минимални са помощите, които по отделните нормативни актове за съответните дейности не надвишават праговете:

* до 200 000 евро за период от три години по Регламент 1407/2013, с изключение на дейностите по шосейни товарни превози за които прагът е 100 000 евро за период от три години, без дейности в селскостопанския сектор;
* до 15 000 евро за период от три години по Регламент 1408/2013 за дейности в селскостопанския сектор;
* до 500 000 евро за период от три години по Регламент 360/2012 за компенсация на услуги от общ икономически интерес.

Освен ограниченията в размера на помощта, отпускана на всяко едно предприятие, следва да се има предвид, че прагът до който тази помощ се отпуска е за периода на текущата година и предходните две бюджетни години. Това означава, че общината като администратор има задължение да провери дали предприятието кандидат за помощта не е получавало други помощи ‘de minimis”, чрез проверка в централния регистър за минимални и държавни помощи, поддържан от МФ (https://minimis.minfin.bg ). Проверката става по ЕГН или ЕИК на съответното предприятие. Обърнете внимание на следното – прагът или таванът на помощта се отнася за едно и също предприятие на територията на една държава членка. Това означава, че общината може да отпусне максимум 200 000 евро или разликата между този таван и вече получените от предприятието минимални помощи по регламентите за минимални помощи. За да установи наличието или не на отношения „едно и също предприятие“, общината администратор трябва да направи проверка на свързаността на предприятието получател (или неговия собственик) с други предприятия, чрез проверка в Търговския регистър, както и в бази данни като Апис, Сиела и др.

Предвид гореописаните условия, общината администратор на помощ, следва да предвиди капацитет, достатъчен за обезпечаване на всички задължения по контрол на минималните помощи, както и за вписването им в Регистъра за минимални помощи до 3 дни от отпускането им. Тук следва да се обърне внимание и на това, че моментът на отпускането на помощта е този на подписването на договора или вземането на решение за предоставянето на помощта, а не на физическото предоставяне на средствата на получателя.

***1.2.*** ***Услуги от общи икономически интерес*** (УОИИ) са икономически услуги, чието предоставяне държавите членки обвързват със специфични задължения по съображения от общ интерес и трябва да бъдат осигурени, дори когато пазарът няма достатъчни стимули за това. УОИИ е концепция на правото на ЕС, според която публичните възложители са свободни да определят конкретния им обхват при спазване на приложимото секторно законодателство на ЕС. Трябва да се отбележи, че УОИИ може да се отнася само за стопанска дейност на общината, която се състои в предлагане на стоки или услуги на даден пазар. Общественият характер на услугата предполага, че по принцип тя трябва да бъде достъпна за всички икономически действащи лица на определена територия или да бъде насочена към гражданите. Това означава, че УОИИ не трябва да са предоставени изключително в частен интерес на определена група лица. Обикновено УОИИ са услуги, които не могат да бъдат предоставяни на пазарен принцип, т.е. съществува пазарна неефективност, поради което държавите членки трябва да гарантират тяхното финансиране. УОИИ са стопанска дейност, но не могат да бъдат предоставени при условията и качеството, необходими на обществото и затова осъществяването им изисква някои форми на държавна намеса, като например: предоставяне на изключителни или специални права или компенсиране на разходите на доставчика от държавата.

Помощи за компенсация при предоставянето на услуги от общ икономически интерес следва да бъдат предоставяни след коректно определяне на дадена услуга като такава от общ икономически интерес, определяне на обхвата на услугата и конкретните задължения на доставчика.

Пример за дейности, при която операторът се компенсира в случай на реализиран отрицателен нетен финансов резултат са обществените услуги за градски транспорт. Предоставяне на правото на определен оператор да осъществява услуга по градски транспорт по определена от общината маршрутна линия и при определени цени изисква прилагането на Регламент 1370/2007. Ако тази дейност бъде оставена на пазара, вероятно до голяма част от кварталите няма да се предоставя такава услуга. Превозвачите ще решават сами по какъв маршрут да минават, по-скоро с цел да реализират максимална печалба, отколкото така че да осигурят добра свързаност на всички квартали в един град. Освен това пазарната цена на билета вероятно няма да бъде достъпна за голяма част от населението, което иначе се нуждае от тази услуга, за да има възможност да стигне до работното си място, до болниците, до училищата и т.н. Именно при такива съображения общината решава да възложи договор при условията на Регламент 1370/2007.

**2.** **Държавна помощ, попадаща в обхвата на групово освобождаване** **от уведомяване на Европейската комисия.** Съгласно Регламент 651/2014 г. на Комисията от 17 юни 2014 година за обявяване на някои категории помощи за съвместими с вътрешния пазар в приложение на членове 107 и 108 от Договора, освобождава администраторите от задължението за уведомяване на ЕК, когато отпускат помощи, които отговарят на общите условия и на специалните условия за отделните категории помощи, а именно:

а) регионални помощи;

б) помощи за МСП под формата на инвестиционни помощи, оперативни помощи и достъп на МСП до финансиране;

в) помощи за опазване на околната среда;

г) помощи за научноизследователска и развойна дейност и иновации;

д) помощи за обучение;

е) помощи за наемане на работещи в неравностойно положение и работещи с увреждания;

ж) помощи за отстраняване на щети, причинени от някои природни бедствия;

з) социални помощи за транспорт за живеещите в отдалечени региони;

и) помощи за широколентови инфраструктури;

й) помощи за култура и опазване на културното наследство;

к) помощи за спортна и мултифункционална инфраструктура за отдих;

л) помощи за местни инфраструктури;

м) помощи за регионални летища;

н) помощи за пристанища.

Регламентът поставя общи условия, приложими за всички сектори, изброени по-горе като например изисквания за допустим праг, интензитет, натрупване, прозрачност на помощта, стимулиращ ефект и др. Всеки от секторите поотделно е освободен при постигане на определени критерии.

До момента не е прилагана схема по Регламент 651/2014 с администратор община в България, но това не значи, че общините нямат право или основание да ползват посочените в регламента категории помощ.

**3.** **Държавна помощ в обхвата на групово освобождаване, но подлежаща на индивидуално уведомление** – съгласно Регламент 651/2014, но над праговете, посочени в чл.3 от Регламента.

**4. Държавна помощ, освободена от задължението за уведомяване на основание, различно от групово освобождаване**. Това е държавна помощ под формата на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес (Решение на Комисията от 20 декември 2011 г. относно прилагането на член 106, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз).

**5. Държавна помощ, подлежаща на уведомление (нотификация) до** ЕК - за помощи, които не попадат в обхвата на решенията и регламентите, но могат да бъдат разрешени при спазване условията на рамките на ЕК за помощи в различни сектори, като например опазване на околна среда, енергетика и научна и развойна дейност и др. По-подробно с този вид държавна помощ обучаемите могат да се запознаят на <https://eur-lex.europa.eu/>.

**Контрол за осигуряване на съвместимост**

За осигуряване на съвместимост по държавните помощи се осъществяват следните видове контрол:

**Предварителен контрол** – осъществява се главно от Администратора на помощта чрез попълването на Формата за ранен контакт и МФ – чрез проверка, коментари и становища по попълнените Форми.

Отговорността за осъществяване на **текущия контрол** е изцяло на Администратора на помощта, а **последващ контрол** оказва, както администратора, така и МФ (чрез свои структури), също и Сметната палата, АДФИ, НАП. Също така Европейската комисия прави мониторинг.

Контрола на всички етапи има за цел публичните средства да се използват за целите, за които са отпуснати. Стриктно да се спазват на условията, при които са предоставени помощите и при необходимост да се предприемат съответните мерки.

**Задължения на администратора на помощ**

Администратора се определя в акта за предоставяне на помощ и носи отговорност за законосъобразното предоставяне и разходване на държавни и минимални помощи. В качеството си на администратори на държавна помощ, общините трябва да осигурят капацитет (чл.18 от ЗДП) за:

* Планиране, разработване, уведомяване, документиране, предоставяне и управление, докладване и контрол на държавни помощи и на минимални помощи. Препоръчително е разработването на заповеди, правила и процедури, с които да се определят административните структури или служителите, ангажирани с тези ангажименти на Администратора по прилагането на режима на държавни помощи, които да се спазват с цел гарантиране на законосъобразността на държавните и минимални помощи, за които общината носи отговорност.
* Определяне на необходимите мерки за изпълнение на дейностите, като включва най-малко техническа и кадрова обезпеченост и мерки за съхранение на информация.
* Определяне на конкретни лица, които да отговарят за изпълнение на дейностите.

Препоръчително е внедряването на процедура за провеждане на тест за държавна помощ във вътрешните правила на общината като се:

* Определят ключовите моменти за планиране и разработване на схеми за помощ.
* Разработят се процедури и работни инструкции за вътрешна комуникация между дирекциите и отделите, ангажирани с оценка за съвместимост с държавни помощи от проектната идея до окончателното ѝ приключване, а не цялата дейност на всички служители в специализираните отдели (общинска собственост, строителство, ВиК, образование, социални услуги, култура, транспорт и др.) да се очаква да бъде свършена от финансистите, понеже ставало въпрос за финансови средства.

Оценката за наличие на държавна помощ следва да бъде направена на възможно най-ранен етап:

На етап „установяване на потребност“ или „генериране на проектна идея“ / „разработване на проектно предложение“ при финансиране от външни източници като оперативни програми;

На етап „заявка за потребност от средства“;

На етап „поемане на задължения“;

Или най-късно на етап „извършване на разход“;

Резултатите от оценката следва да бъдат документирани от отговорните лица, като бъдат разписани условия за финансиране, което не представлява помощ или при които то представлява законосъобразна минимална или държавна помощ.

Указание за извършване на оценка за съответствие със законодателството по държавни помощи можете да проверите и намерите на <http://stateaid.minfin.bg/bg/page/411> (ДПРС 1/04.02.2015). Оценката следва да бъде подробна и обоснована, като резултатите бъдат документирани в доклад с цел осигуряване на информация за бъдещи проверки.

Резултатите от оценката ще ви „помогнат“ да попълните по-лесно формата за уведомяване на МФ (към момента „Форма за ранен контакт“).

Важно е оценката за наличие на помощ да бъде част от процедурите на възможно най-ранен етап от процеса на разходване на средства. При възможност, в екипите е необходимо да бъдат включени и икономисти, а не само юристи.

При преминаване през теста за държавна помощ следва да се разглеждат дейностите, които се финансират, а не характеристиките на субекта, който ги извършва.

Засягането на търговията между държавите да се изследва с особено внимание в гранични райони и при чужди потребители.

Администраторът на помощ е длъжен да поддържа и съхранява информацията за извършените от него действия, свързани с предоставените държавни помощи и минимални помощи, като отговаря за нейната достоверност. Срокът за съхранение на информацията е не по-кратък от 10 години, считано от датата на последното предоставяне на помощ по схема за държавна помощ или минимална помощ или от датата на предоставяне на индивидуална държавна помощ или минимална помощ.

В срок до 3 работни дни от предоставянето на минимална помощ администраторът информира министъра. За осигуряване на прозрачност на държавните помощи администраторите на помощ предоставят информация за обявяване в регистъра на ЕК. Предоставянето на минимална помощ или на помощ, освободена от задължението за уведомяване с акт на Съвета на ЕС или на ЕК (УОИИ), с изключение на помощите по ОРГО, може да се извърши без предварително уведомяване и получаване на становище от министъра на финансите.

Обърнете внимание на Глава 9 – Административно-наказателни разпоредби, в която подробно са изброени случаите, в които се предвижда налагането на глоби или имуществени санкции, които в зависимост от нарушението варират от 100 до 10 000 лева.

**Подтема: 8.3. Одитни и контролни органи и процедури**.

Вътрешният одит е независима и обективна дейност за предоставяне на увереност и консултиране, предназначена да носи полза и да подобрява дейността на организацията. Вътрешният одит намалява разходите за одит и повишава ефективността на работата в общината. Помага на организацията да постигне целите си чрез прилагането на систематичен и дисциплиниран подход за оценяване и подобряване ефективността на процесите за управление на риска, контрол и управление. Осъществява се в съответствие с международните стандарти за професионална практика по вътрешен одит, Етичен кодекс на вътрешните одитори и при спазване на следните принципи: независимост и обективност; компетентност и професионална грижа; почтеност и поверителност.

Вътрешният одит подпомага организацията за постигане на целите, като идентифицира и оценява рисковете в организацията и оценява адекватността и ефективността на системите за финансово управление и контрол по отношение на:

* идентифицирането, оценяването и управлението на риска от ръководството на организацията;
* съответствието със законодателството, вътрешните актове и договорите;
* надеждността и всеобхватността на финансовата и оперативната информация;
* ефективността, ефикасността и икономичността на дейностите;
* опазването на активите и информацията;
* изпълнението на задачите и постигането на целите;

Вътрешният одит дава препоръки за подобряване на дейностите в организацията.

**Одитни ангажименти:**

* за даване на увереност – изразява се в предоставяне на обективна оценка на доказателствата от вътрешния одитор с цел да се предостави независимо мнение или извод относно процес, система или друг обект на одита. Целта и обхватът на всеки одитен ангажимент за даване на увереност се определят от ръководителя на вътрешния одит.
* за консултиране - изразява се в даване на съвет, мнение, обучение и други, предназначени да подобряват процесите на управление на риска и контрола, без вътрешният одитор да поема управленска отговорност за това. Одитният ангажимент за консултиране се извършва по инициатива на ръководителя на организацията.

**Структура и ресурсна обезпеченост на вътрешния одит в общините:**

Вътрешният одит в общините се осъществява най-малко от двама вътрешни одитори, включително ръководителя на вътрешния одит. В определената минимална численост на звената за вътрешен одит се включват и стажант-одиторите.

Общините с общо звено за ВО следва да са съседни или попадат в границите на една административна област и бюджетът на всяка една от тях да не надхвърля 10 млн. лева. Това звено извършва дейността по вътрешен одит в общините по споразумението.

Дейността по вътрешен одит може да се осъществява от лица, които не са служители на съответната организация и отговарят на изискванията на чл. 21, ал. 1 от ЗВОПС.

**Одитни комитети - нормативни изисквания и организация**

В общините с изградени звена за вътрешен одит задължително се създават одитни комитети, които се състоят от 3 до 5 членове, включително и председател, като най-малко две трети от тях са външни за организацията лица. Одитният комитет е връзката между звеното за вътрешен одит и ръководството на общината. Той е елемент от Системата за финансово управление и контрол.

**Правомощията на Одитния комитет са:**

* Съгласува статута и числеността на звеното за вътрешен одит, стратегическите и годишните планове за дейността по вътрешен одит - в едномесечен срок след първото си заседание одитният комитет съгласува определената численост и статута на звеното за вътрешен одит, като изразява становище, което се изпраща до кмета на общината, до председателя на общинския съвет.
* Извършва преглед на представените от ръководителя на вътрешния одит проекти на стратегически и годишен план за дейността по вътрешен одит, както и промените в тях, и ги съгласува в двуседмичен срок от представянето им. В случай, че одитният комитет не съгласува някой от представените документи, председателят на одитния комитет инициира обсъждане между одитния комитет, ръководителя на организацията, ръководителя на вътрешния одит и председателя на колективния орган на управление, ако има такъв. По преценка на председателя на одитния комитет, на ръководителя на организацията или на ръководителя на вътрешния одит, на обсъждането могат да присъстват и други служители от организацията.
* Запознава се при необходимост и дава становища по одитните доклади за извършени одитни ангажименти и по всички значими въпроси, свързани с вътрешния одит в съответната организация. Одитният комитет може да извършва текущ преглед на качеството на представените от ръководителя на вътрешния одит документи за съответствие на дейността по вътрешен одит с действащото законодателство и да изразява становище, което се изпраща на ръководителя на организацията и на ръководителя на вътрешния одит. Становището по ал. 2 не може да бъде основание за спиране на одитния ангажимент или за промяна на одобрените стратегически и годишни планове.
* Наблюдава процеса по управление на риска в организацията и дава становища с препоръки за подобряването му с цел да оцени тяхното функциониране и да осигури навременното им актуализиране при промени в условията, като:
* може да изисква от ръководителя на организацията документи, свързани с управлението на риска, включително риск-регистри, стратегии и правила за управление на риска и др.;
* председателят на одитния комитет може да присъства на заседания на съответните органи, работни групи и др., отговорни за управлението на риска в организацията, след предварително съгласуване с ръководителя на организацията.

Определянето на периодичността и начина на извършване на наблюдението се извършва на съвместно заседание на одитния комитет и ръководството на организацията. Когато при прегледа бъдат констатирани несъответствия с действащото законодателство и/или с вътрешните правила, одитният комитет изготвя мотивирано становище с препоръки, което се представя на ръководителя на организацията и на председателя на колективния орган за управление, ако има такъв. При неизпълнение на препоръките, одитният комитет може да уведоми министъра на финансите. Одитният комитет наблюдава изпълнението на препоръките, предоставени от вътрешния одит при одитните ангажименти.

* Осъществява взаимодействие с външните одитори, като:
* може да кани външни одитори на заседания на одитния комитет;
* изразява мотивирано становище по решенията на ръководителя на организацията за наемане на външни одитори, когато по силата на нормативен акт се налага това;
* извършва преглед на предложения одитен обхват и подход на външните одитори, включително координирането на работата им с тази на вътрешния одит, когато това не противоречи на друг нормативен акт;
* изразява становища по проектите на доклади на външните одитори, които предоставя на ръководителя на организацията.

* Наблюдава процесите на финансово отчитане в организацията с цел да оцени тяхното функциониране и да осигури навременното им актуализиране при промени в условията, като за целта може да се запознава с текущите финансови отчети, годишния финансов отчет, отчета за касовото изпълнение, както и със системата за двоен подпис и предварителен контрол, преди поемане на задължение и извършване на разход, както и с други относими документи и дава становища с препоръки за подобряването им. Определянето на периодичността и на начина на извършване на наблюдението се извършва на съвместно заседание на одитния комитет и ръководството на организацията. Когато при прегледа бъдат констатирани несъответствия с действащото законодателство и/или с вътрешните правила, одитният комитет изготвя мотивирано становище с препоръки, което се представя на ръководителя на организацията и на председателя на колективния орган за управление, ако има такъв.
* Наблюдава ефективността на системите за вътрешен контрол в организацията като дава становища, включително по годишния доклад за състоянието на системите за финансово управление и контрол по чл. 5 от Наредбата за формата, съдържанието, реда и сроковете за представяне на информация по чл. 8, ал. 1 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор, приета с Постановление № 233 на Министерския съвет от 2006 г. (ДВ, бр. 75 от 2006 г.).

Одитният комитет заседава най-малко веднъж на два месеца, когато присъстват повече от половината от неговите членове.

Решенията и становищата на одитния комитет се вземат с мнозинство повече от половината от всички негови членове. Комитетът не може да взема решения неприсъствено. Не се допуска въздържане от гласуване.

Становищата на одитния комитет се изпращат на ръководителя на организацията, който изпълнява дадените в тях препоръки. В случай на неизпълнение на препоръките от ръководителя на организацията и несъгласуване на статута на звеното за вътрешен одит и на стратегическите и годишните планове за дейността по вътрешен одит, одитният комитет изпраща информация до министъра на финансите.

Одитният комитет се ръководи от председателя, който организира и свиква заседанията на комитета.

**Контролни органи, извършващи проверки в общините**

Вътрешният контрол, вътрешният или външен одит са дейности, последователното изпълнение, на които води до осигуряване на добро финансово управление и контрол при спазване на принципите законосъобразност, добро финансово управление и прозрачност.

**Вътрешният контрол е предварителен и последващ контрол.** Осъществява се по Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор чрез системите за финансово управление и контрол, които не следва да са формални правила и процедури, а да бъдат устойчиво работещи механизми. Общините трябва да разполагат с административен капацитет за предварителен превантивен контрол, с работеща собствена система за мониторинг на процесите по управление на публичните ресурси.

Одитът в общините е вътрешен и външен. Външният одит е дейността по осъществяване на одит от независима спрямо одитирана организация или обект институция. Външният одит се извършва задължително от лица имащи статут на одитори. Това са Сметна палата, АДФИ, АОП, УО на оперативните програми, ОСЕС и др.

**Права и задължения на общините при проверки от различните контролни органи.**

* **Права на контролните органи**

Контролните органи имат право 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; 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; 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; 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; да изискват и да получават информация от всички органи в страната, както и достъп до базите им от данни във връзка с тяхната дейност; да присъстват на заседания на органите на одитираните организации и лица, ако дневният им ред е във връзка с провеждания одит.

* **Права и задължения на общините** при проверки от различните контролни органи.

Ръководителите и длъжностните лица в общините са длъжни да оказват съдействие на контролните органи при осъществяване на правомощията им и да осигуряват подходящи помещения и технически средства за извършване на одитите, включително ползване на телекомуникационни средства. Не могат да се позовават на държавна, служебна, търговска, банкова или друга защитена от закона тайна при извършване на одити. След връчване на проекта или окончателния одитен доклад, ръководителите могат да дадат възражения или писмени становища по проекта на одитния доклад, предоставяйки допълнителни доказателства и/или допълнителни писмени обяснения. Констатациите на контролните органи могат да се обжалват пред съдебната власт.

**Констатации и препоръки** на контролните органи - ръководителят на одитираната организация е длъжен да предприеме мерки за изпълнение на препоръките и да уведоми писмено за това одитиращия орган в определен в доклада срок, който трябва да бъде съобразен с характера на препоръките. Целта на препоръките не е само изпълнението им, а подобряване на дейността на общината!

**Констатации на контролните органи**

Най-често откроявани слабости, констатирани от контролните органи при одит на съответствието в следните области: системи за финансово управление и контрол, бюджет, възлагане на обществени поръчки, управление на имущество.

**Констатации на Сметната палата**

Установяват се следните групи грешки и нередности във **финансовите отчети**:

• Отклонения при първоначално отчитане, обезценка и отписване на ДМА, включително частично извършена инвентаризация;

• Некапитализирани разходи за изграждане на инфраструктурни обекти;

• Не е спазена характеристиката на счетоводните сметки от СБО и характеристиките на параграфите от ЕБК;

• Неправилно осчетоводени ангажименти и провизии;

Съществени отклонения и несъответствия са констатирани и в бюджетите на общините:

• От някои кметове на общини не са утвърдени вътрешни правила за организацията на бюджетния процес;

• Вътрешната уредба за организация на бюджетния процес не е в съответствие със законовите изисквания;

• Не са създадени условия за защита на финансовите интереси на общината и за увеличаване на собствените приходи по бюджета, чрез събиране на дължимите суми от данъчно задължените лица;

• Неправилно е определена таксата за битови отпадъци по населени места и част от целевите средства за дейностите по чистотата не са разходвани по предназначение;

• В отчетните документи липсва точна информация за извършените дейности за зимното поддържане и снегопочистване на общинските пътища;

• Планирани са приходи от местни данъци и такси в занижени размери;

• При прилагане на административнонаказателната отговорност по Закона за местните данъци и такси за еднакво по вид нарушение са налагани различни по размер глоби, поради липса на писмено определени критерии за преценка, които да подпомагат еднаквото прилагане на закона по отношение на всички наказателноотговорни лица;

• Незаконосъобразно целева субсидия от държавния бюджет за изграждане и

основен ремонт на общински пътища е изразходвана за извършване на текущ ремонт на пътища.

Установяват се съществени отклонения и несъответствия и при **управление на общинското имущество**:

• Общинските наредби за управление и разпореждане с общинско имущество не са в пълно съответствие с действащата нормативна уредба и структурата на общинската администрация;

• Не се осъществява предварителен контрол за законосъобразност при актуване, управление и разпореждане с имоти – общинска собственост, преди вземане на решение от кмета на общината;

• Не са предприети своевременни мерки за събиране на просрочените вземания от наематели на общински имоти;

• Договори за наем, подлежащи на вписване, не са вписани в службите по вписванията;

• Не са изпълнени законовите изисквания за определяне на размера и местоположението на общинските мери и пасища за общо ползване и определянето на наемната цена при отдаването под наем на общински пасища, мери и ливади.

**Често допускани нередности при прилагане на ЗОП**

• При провеждането на процедури за възлагане на обществени поръчки са установени нарушения на ЗОП: поставени са изисквания към участниците в процедурите, нямащи връзка с характера на поръчката; некореспондиращи минимални изисквания за икономически и финансови възможности с изискуемите документи и информация за тяхното доказване; поставяне на изисквания към участниците, несъобразени с предмета, сложността и обема на поръчката; несъответствие между обявлението за обществена поръчка и документацията за участие; неизпращане на информация до АОП или изпращане на такава след законовоопределените срокове;

• Процедури за обществени поръчки не са прекратявани при наличие на правно основание за това;

• Незаконосъобразно са изменени договори с периодично изпълнение на доставки, чрез удължаване на срока на действието им;

• Неспазване на срокове за изпълнение на договори за възложени обществени поръчки и за извършване на плащанията по тях;

• Не е извършвано приемане на работата и не е осъществяван контрол от страна на възложителя при изпълнението на договори за обществени поръчки и сключвани анекси към договори за обществени поръчки, с които са изменяни цени, срокове за изпълнение и др., без да са налице законови основания.

**Нарушения на бюджетната и финансово-стопанската дисциплина**

• нарушения на Закона за счетоводството и на нормативни актове, уреждащи бюджетната, финансово-стопанската или отчетната дейност;

• извършени разходи без да има одобрени по бюджета средства;

• нецелево разходване на предоставени от държавния бюджет средства за капиталови разходи в общини;

• невъзстановени в бюджета целеви средства в размер и нецелево разходване на предоставени субсидии в общини;

• използване на целеви субсидии за финансиране на текущи потребности.

**Съдебна практика**, свързана с извършени проверки от контролните органи - Сметна палата, АДФИ:

Решение №1302 от 5.02.2015 г. на ВАС – правно значение на акта за общинска собственост

Съгласно разпоредбата на чл.21, ал.1, т.8 ЗМСМА, общинските съвети приемат решения за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество и определят конкретните правомощия на кмета на общината. Съгласно разпоредбата на чл.5, ал.3 във вр. с ал.1 ЗОбС актът за общинска собственост няма конститутивно действие, т.е. същият не представлява правопораждащ юридически факт по отношение правото на собственост на общината, а единствено удостоверява възникването, изменението и погасяването на това право. За да имат удостоверителна сила, АОС трябва да са съставени при спазване на предвидените в закона процесуални правила.

Решение № 135 /2017 г. на Административен съд Търговище, КНАХД № 115 по описа за 2017 година на съда. Производството е по реда на глава дванадесета от АПК на основанията, предвидени в чл. 348 от НПК, съгласно чл.63 ал.1 от ЗАНН. В жалбата на АДФИ се твърди, че кмета на Община Х и първостепенен разпоредител с бюджет по смисъла на чл.11, ал.3 от ЗПФ за нарушение на чл.128 от ЗПФ на основание чл.32, ал.1 от ЗДФИ и чл.35, ал.1 от ЗДФИ е наложено административно наказание „глоба” в размер на 500 лева. След изследване на жалбата касационният съд отхвърля жалбата на АДФИ и отменя наложеното наказателно постановление.

**Какво да се промени във въведените правила и контролната среда, по отношение на:**

* **Управление на риска:**

Да се идентифицират и оценят всички съществени рискове, които могат да повлияят негативно за постигане целите;

Да се идентифицират съществуващите рискове при:

* определянето и администрирането на приходите;
* разходването на целевите средства за капиталови разходи;
* извършването на разходите за външни услуги и за текущи ремонти;
* планирането и възлагането на обществените поръчки и изпълнението на договорите;
* управлението и разпореждането с имоти-общинска собственост.
* **Контролни дейности:**

Да се въведат пълни, адекватни и ефективни контролни дейности, които да предотвратят, разкрият и коригират нарушенията/несъответствията с правната рамка и договорите;

Въведените контролни дейности да се изпълняват непрекъснато и последователно, да са достатъчно ефективни и да обхващат всички аспекти от дейността на общината, да се анализират и актуализират най-малко веднъж годишно;

Да се регламентира ред за осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност при управлението и разпореждането с имоти общинска собственост;

Да се извършва проверка за наличие на бюджетни средства преди поемане на задължение и преди извършване на разход при осъществяването на предварителен контрол.

* **Мониторинг:**

Да се осъществява мониторинг на финансовото управление и контрол, за да се оцени адекватното му функциониране и да се гарантира навременното му актуализиране при промени в условията и законодателството.

**Открити проблеми за бъдещи решения**

Консолидиране позициите на контролните органи по:

* въпроси на отчетността и контрола, планирането, разходването и отчитането на средства
* прилагането на Закона за обществените поръчки на еднакви норми или казуси от различни екипи
* управлението на средства от ЕС

Облекчаване натоварването на екипите, за сметка на развитието на адекватни програмни продукти и среда за електронен обмен на публично достъпна информация.

Оценка на въздействието на проектите на нормативни актове, с оглед пестене на публичен ресурс и противоречиво прилагане на нововъвежданите изисквания.