



**ОДИТЕН ДОКЛАД за извършен одит на управленските информационни системи за  
държавния дълг, държавногарантирания дълг и общинския дълг  
за периода от 01.01.2013 г. до 31.12.2013 г.**

Настоящият окончателен одитен доклад е приет с Решение № 253 от 25.09.2014 г. на Сметната палата

## СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ .....	8
ВЪВЕДЕНИЕ .....	12
Одитен обхват и подход.....	13
Цел на одита.....	13
Специфични цели .....	13
Обхват на одита .....	14
Одитни критерии .....	14
Одитна методология.....	15
КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ .....	16
I. ОБЛАСТ - СТРАТЕГИЯ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ИНФОРМАЦИОННИТЕ ТЕХНОЛОГИИ И ОБЩО УПРАВЛЕНИЕ НА ИНФОРМАЦИОННИТЕ ТЕХНОЛОГИИ	16
1.1. Стратегия, политики и процедури за управление на Информационните технологии в Министерство на финансите.....	16
1.1.1. Стратегия за управление на държавния дълг .....	16
1.1.2. Политика по информационни технологии.....	17
1.1.3. Политика по мрежова и информационна сигурност.....	18
1.1.4. Наличие на оперативни (годишни) планове .....	18
1.1.5. Публичност на информацията.....	20
1.2. Роля на информационните системи за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг във връзка с изпълнение на задълженията на министъра на финансите .....	20
1.3. Административен капацитет .....	24
1.3.1. Организационна структура.....	24
1.3.1.1. Персонал.....	24
1.3.2. Разпределение на функциите .....	26
1.3.2.1. Функционални и длъжностни характеристики.....	26
1.3.2.2. Годишни (оперативни) планове за дейността на дирекциите.....	27
1.3.2.3. Разделение на отговорностите .....	27
1.3.3. Координация между структурите, свързани с информационните системи за управление на държавния държавногарантирания и общинския дълг.....	29
1.3.3.1. Хоризонтална координация и взаимодействие .....	29
1.3.3.2.Вертикална координация и взаимодействие.....	30
II. СИГУРНОСТ НА ИНФОРМАЦИОННИТЕ СИСТЕМИ И КОНТРОЛИ СРЕЩУ БЕДСТВИЯ .....	31
2.1. Защита на информационните системи за управление на държавния държавногарантирания и общинския дълг .....	31
2.1.1. Защита от повреди, бедствия или вреди, причинени от човешка намеса.....	32
2.1.2. Наличие на възможности за създаване на резервни копия (back-up) на данните и програмите.....	33
2.1.3. Мерки за възстановяване на приложенията в случай на недостъпност на системата или данните.....	33
2.1.4. Съхраняване на пълна документация за процедурите по обработка на информацията, свързана с дълга и за компонентите на ИС.....	33
2.2. Надеждност на системите за управление на ИТ за въвеждане, обработка и докладване на транзакциите, свързани с дълга .....	34
2.2.1. Поддържане на точна, вярна навременна информация .....	34
2.2.2. Наличие на писмени правила, процедури.....	35
2.2.3. Спазване на изискванията за въвеждане, обработка и докладване на транзакциите.....	35
2.2.3.1. Определяне на потребителите за работа с SDMS .....	35
2.2.3.2. Определяне на потребителите за работа с ИС ЦРОД.....	36

2.2.3.3. Тестване на надеждността на информацията в ИС .....	37
2.2.4. Удобство на информационната система за потребителя и поддръжка.....	40
2.5. Наличие на контрол върху информационните системи за управление на държавния държавногарантирания и общинския дълг .....	42
2.5.1. Наличие на контроли за защита на компютърните приложения и на базата данни за дълга от неоторизиран достъп.....	44
2.5.2. Политиката за сигурност на паролите на информационната система SDMS .	44
2.5.3. Политика за сигурност на паролите на информационната система ЦРОД .....	45
2.5.4. Тестове на информационните системи за неоторизиран достъп.....	46
III. ОБЛАСТ ОПЕРАТИВНИ КОНТРОЛИ И ДОКУМЕНТИРАНЕ.....	47
3.1. Техническа помощ за поддръжка и експлоатация на информационните системи .....	47
3.1.1. Техническа помощ за поддръжка на SDMS.....	47
3.1.2. Техническа помощ за поддръжка на ЦРОД.....	49
3.2. Промени в информационните системи във връзка с влизането в сила на новия Закон за публичните финанси от 2014 г. ....	52
3.2.1. Планирани промени и усъвършенстване на SDMS.....	52
3.2.2. Планирани промени и усъвършенстване в Централния регистър на общинския дълг .....	53
IV. ОБЛАСТ КОНТРОЛИ НА ПРИЛОЖНО НИВО .....	53
4.1. Контроли на приложно ниво в SDMS .....	54
4.1.1. Контроли за въвеждане на информация.....	54
4.1.2. Контроли за обработка на информация .....	54
4.1.3. Контроли върху изходните данни.....	55
4.1.4 Тестване на контролите на приложно ниво на информационната система SDMS .....	55
4.2. Контроли на приложно ниво в ЦРОД.....	56
4.2.1. Контроли за въвеждане на информацията .....	56
4.2.2. Контроли за обработка на информация .....	57
4.2.3. Контроли върху изходните данни.....	57
4.2.4. Тестване на контролите на приложно ниво на информационната система ЦРОД.....	58
ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ.....	61
ОПИС НА ПРИЛОЖЕНИЯТА КЪМ ОДИТЕН ДОКЛАД № 0400007313	<b>Błąd! Nie zdefiniowano zakładek.</b>
ОПИС НА ОДИТНИТЕ ДОКАЗАТЕЛСТВА КЪМ ОДИТЕН ДОКЛАД № 0400007313 .....	<b>Błąd! Nie zdefiniowano zakładek.</b>

## СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

БВП	Брутен вътрешен продукт
БНБ	Българска народна банка
ВО	Дирекция „Вътрешен одит“
ДД	Държавен дълг
ДДФП	Дирекция „Държавен дълг и финансови пазари“
ДИС	Дирекция „Информационни системи“
ДРДП	Документ за регламентиране на дейностите по проекта
ДФО	Дирекция „Финанси на общините“
ДЦК	Държавни ценни книжа
ЕС	Европейски съюз
ЕЦБ	Европейска централна банка
ЗДБРБ	Закон за държавния бюджет на република България
ЗДД	Закон за държавния дълг
ЗДС	Закон за държавния служител
ЗОД	Закон за общинския дълг
ЗПФ	Закон за публичните финанси
ЗУБД	Закон за устройство на държавния бюджет
ИГП	Извънгаранционна поддръжка
ИНТОСАЙ, на лат. INTOSAI	Международна организация на върховните одитни институции (ВОИ), съответно сметни палати
ИО	Информационно обслужване
ИС	Информационни системи
ИСО	Информационна система на общините
ИТ	Информационни технологии
МВФ	Международен валутен фонд
МС	Министерски съвет
МФ	Министерство на финансите
МФИ	Международни финансови институции
НОИ	Национален осигурителен институт
НСИ	Национален статистически институт
ОА	Общински администрации
ОД	Одитно доказателство
ОИТЦ	Основен ИТ център на министерство на финансите
ОТДЕЛ ДД	Отдел „Държавни дейности“
РБ	Република България
РОД	Регистър на общинския дълг
САСО	Стратегии анализи и статистическа отчетност
СБ	Световна банка
СП	Сметна палата
ЦБ	Централен бюджет
ЦРОД	Централен регистър на общинския дълг
ЧРАО	Дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване“
ЯБМС	Японска банка за международно сътрудничество
SDMS	Система за анализ, прогнози и управление на държавния и държавногарантирания дълг

## ТЕРМИНОЛОГИЧЕН РЕЧНИК

Контроли на приложно ниво (Application controls)	Контроли, вградени в компютърните приложения, които осигуряват валидност, пълнота, правилност и конфиденциалност на операциите и информацията по време на работа с приложението. Това включва контроли върху въвеждането, обработката на информация, изходните данни, ключовите данни, приложния интерфейс и системата за управление на интерфейса.
Общи контроли (General controls)	Управленските политики и процедури за информационните системи, които се прилагат в одитирания обект. Общите контроли включват: управление на сигурността, логически и физически достъп, управление на конфигурацията, разделение на отговорностите, и планиране на мерки срещу евентуални заплахи (business continuity planning). Това осигурява правилното функциониране на информационните системи чрез създаване на подходяща среда за функционирането на общите контроли.
Хелп деск	Звено за проследяване и отстраняване на разнообразни проблеми, свързани с компютрите и приложенията
SQL server	Сървърна система за управление на бази от данни (и по-точно, на релационни бази от данни) на компанията Microsoft. Microsoft SQL Server е предназначена за управление на големи сървърно базирани бази данни
Log файлове	Регистриране на всички опити за достъп до системата и нейното използване, като например дата, час на влизане, използвани програми и данни, вида на достъп и действията на оператора
Log-on/ off	Включване/изключване в системите/приложението
UPS	Непрекъсваемото (токо)захранване (известно още като юпиес - UPS: Uninterruptible power supply) е устройство, осигуряващо захранване с електрически ток в случай, че има неизправност в електрическата мрежа, като например внезапно отпадане на напрежението поради авария.
Enterprise library	Набор от софтуерни инструменти за многократно използване (блокове за прилагане) и библиотеки, предназначени за подпомагане на разработчиците на софтуер в основни области на програмирането, включително достъп до данни, обработка на изключения и др.
Read-only access	Права само за четене/разглеждане на информацията
Сървър	Компютър, който работи съвместно с други компютри в мрежа. При комуникацията сървърът предоставя услуги към останалите компютри,

	наричани клиенти. Терминът „сървър“ е пряко свързан с модела за обслужване (наричан още мрежова архитектура) клиент-сървър и др.
Информационен и Комуникационен център	Съоръжение, използвано да помещава компютърни системи и др. свързани компоненти, като телекомуникации и системи за съхранение. Като цяло включва сериозно електрическо захранване, с множество възможности за аварийно захранване, комуникационни връзки за данни в излишък, контрол на средата (като регулиране на въздуха, противопожарни системи) и контрол на достъпа.
LAN	Локална компютърна мрежа
Релационна база данни (RDBMS)	Релационна база данни е тип база данни, която съхранява множество данни във вид на релации, съставени от записи и атрибути (полета) и възприемани от потребителите като таблици. Релационните бази данни понастоящем преобладават при избора на модел за съхранение на финансови, производствени, лични и други видове данни. Софтуерът, който се използва за организиране и управление на този вид бази данни се нарича най-общо система за управление на релационни бази данни (СУРБД).
Login	Влизане в системата /достъп до компютърна система или друга зона с ограничен достъп.
Web server	Приложна програма, сървър, която позволява на даден компютър да предоставя информация на други компютри, под формата на страници с хипертекст. Уеб сървърът предоставя информация на клиент под формата на HTML документ. За пренасянето на информацията се използва протокола HTTP. Често Уеб сървърът се използва за предоставяне на информация и в други формати — най-често това са изображения във форматите PNG, JPEG и GIF; XML документи и др.
Уеб базирано приложение	Софтуер, който се използва през интернет посредством браузър (напр. Internet Explorer, Firefox, Chrome и т.н.).
Client-server	Тип мрежова архитектура, която отделя клиента от сървъра, и най-често се използва в компютърни мрежи. Всеки клиент или сървър свързан с мрежата може също така да бъде използван като възел. Най-елементарният тип клиент-сървър архитектура се състои от две части - от една страна е сървъра, от друга страна е клиента. Постигането на определен резултат при използване винаги е свързано с комуникация между двете страни.
Check policy=On/Off	Политика за проверка= { Вкл. / Изкл. } Прилага се за: SQL Server 2008 през SQL Server

	<p>2014</p> <p>Прилага се само за вход. Посочва, че политиките за пароли на Windows на компютъра, на който е стартиран SQL Server трябва да бъдат включени за този вход. По подразбиране е настроен на „включено”.</p>
Check expiration=On/Off	<p>Проверка за изтичане на валидността= { ВКЛ. / ИЗКЛ. Прилага се за: SQL Server 2008 през SQL Server 2014. Прилага се само за вход в SQL Server . Посочва, дали политиката за изтичане на валидността на паролата трябва да се прилага за този вход. По подразбиране е настроен на „изключено”</p>
ISIN	<p>номер-уникален международен код, идентифициращ емисия на ценни книжа, който се присвоява и регистрира от „Централен депозитар” АД, в качеството му на национална номерираща агенция за ценни книжа за Република България</p>
Администратор на приложението	<p>Отговаря за поддръжката на съществуващи приложения и управление на потребителските профили</p>
Браузър	<p>Приложение, позволяващо да се достъпва световната мрежа (www). Браузърите позволяват на потребителите да визуализират текстова и графична информация, която е налична в световната мрежа.</p>
Информационна система	<p>Система, използвана в ежедневната работа на ведомството, предоставяща функционални възможности и средства за събирането, обработката, съхранението, разпространението и употребата на информация в електронен вид</p>
Информационни технологии	<p>Група технологии, предназначени за събиране, обработка, съхранение и разпространение на звукова, графична, текстова и числена информация, и използващи за тази цел базирано на микроелектрониката съчетание от компютърна и телекомуникационна техника</p>
ИТ инфраструктура	<p>Целият хардуер, софтуер, мрежи, друга техника, които са необходими за разработването, тестването, доставката, наблюдението, контрола и поддържането на дадена ИТ услуга. Терминът ИТ инфраструктура включва всички информационни технологии, но изключва свързаните с тях хора, процеси и документация.</p>
Приложение	<p>Софтуер, осигуряващ функции, изисквани от ИТ услуга. Всяко приложение може да бъде част от една или повече ИТ услуги. Едно приложение се изпълнява на един или повече сървъри и клиенти.</p>
Скриншот	<p>Снимка на екран</p>

## РЕЗЮМЕ

В настоящия одитен доклад са разгледани информационните системи за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг, изградени и функциониращи в Министерство на финансите (МФ), а именно система за анализ, прогнози и управление на държавния и държавногарантирания дълг (SDMS) и Централния регистър на общинския дълг (ЦРОД). Извършен е анализ на стратегията, политиките и процедурите за управление на Информационните технологии (ИТ) в МФ, оценена е ефективността на информационните системи за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг по отношение на пълнотата на информацията в регистрите и предоставянето на актуална и точна информация на МФ и други национални и международни институции. Разгледани са общите контроли като предпоставка за ефективното функциониране на информационните системи (ИС) в МФ и заложените контроли на приложно ниво в двете ИС.

Одитът е част от паралелен одитен ангажимент, иницииран от Върховната одитна институция (ВОИ) на Украйна в рамките на работната група на ИНТОСАЙ по управление на държавния дълг и се изпълнява в 12 държави.

Нарастващото значение на ИТ води до зависимост на много бизнес процеси в организациите от ИС. Сложната същност на държавния, държавногарантирания и общински дълг създава необходимостта от разработване и внедряване на ИС, придружени от редица контроли, които да гарантират пълнота, надеждност и своєвременност на информацията. Управлението на дълга вече напълно зависи от ИС, които поддържат функции за събиране, регистриране, класифициране, обобщаване, докладване и анализиране на информацията и масивите, свързани със заемните споразумения, компонентите на дълга, обслужването на дълга, издаването на гаранции и т.н.

Одитираният обект е МФ и звената, отговорни за поддържане на регистъра на държавния и държавногарантирания дълг – Дирекция „Държавен дълг и финансови пазари” (ДДФП) в МФ и за регистъра на общинския дълг - Дирекция „Финанси на общините” (ФО).

Отговорност за управленските решения по смисъла на чл. 6, ал. 1 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор през одитирания период носят Симеон Дянков – министър на финансите от юли 2009 г. до март 2013 г., Калин Христов – министър на финансите от март 2013 г. до май 2013 г. и Петър Чобанов – министър на финансите от май 2013 г.

От обхвата на одита се изключи проверка относно въвеждането на данните от съответните общини по възникване и обслужване на общинските дългове в ЦРОД, тъй като отговорността за въвеждането на данни в ЦРОД и за верността, коректността и пълнотата им е на оторизираните лица в отделните общини. Дирекция „ФО” в МФ има отговорности по отношение на изготвяне на справки, администриране на периоди, наблюдение на верността на попълнената информация в регистъра и изготвяне на указания до общините.<sup>1</sup>

Основният въпрос, който беше изследван по време на одита на национално ниво е ефективни ли са информационните системи за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг в МФ. Одитът обхваща периода от 01.01.2013 г. до 31.12.2013 г. и включи четири области за изследване: Стратегия за управление на ИТ & общо управление; Сигурност на ИС и контроли срещу бедствия; Оперативни контроли и документиране; Контроли на приложно ниво.

---

<sup>1</sup> Указания по прилагането на Наредба № Н-19 от 15.12.2006, издадени от министъра на финансите; Указания на МФ за определяне на основните насоки за съставянето и изпълнението на бюджета на общините за 2013 г.



1. Като отправна точка се извърши преглед и анализ на действащите стратегии, политики, процедури и вътрешни правила, задаващи основните принципи, свързани с управлението на ИТ в МФ. Наличието на детайлни писани правила и процедури отразяват ли визията на ръководството и неговата съпричастност към управлението и сигурността на информацията. Във връзка с това в МФ са създадени редица вътрешни актове, стратегии, политики и процедури, които подпомагат постигането на целите на организацията.

2. Основна цел на съществуващите ИС за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг е да осигуряват изпълнение на задължението на МФ по Закона за държавния дълг (ЗДД) и взимане на информирани управленски решения. Във тази връзка в МФ е постигнато пълно автоматизиране на дейностите и процесите по информационно обслужване и оперативното управление на дълга, като ИС за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг осигуряват изпълнение на задълженията на министъра на финансите по ЗДД и Закона за общинския дълг (ЗОД).

3. Административният капацитет за изпълнение на функциите по изграждане, поддържане и управление на ИС и адекватността на административната структура е предпоставка за изпълнение на целите и задачите на звената, имащи отношение към управлението на държавния, държавногарантирания и общинския дълг. Провеждането на ефективна политика за развитие на човешките ресурси е фактор, оказващ положително въздействие за укрепване на административния капацитет на служителите в МФ. Във връзка с това е изградена адекватна организационна структура, покриваща всички основни аспекти на работата с ИС и е осигурен административен капацитет – численост на персонала, опит и квалификация – подходящи за ефективно изпълнение и постигане на поставените цели.

4. Осигурената техническата помощ и извънгаранционна поддръжка (ИГП) за експлоатация на ИС за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг гарантира непрекъснатата работоспособност на системите, ефективното използване на функционалните възможности на ИС, тяхното разширяване при необходимост и поддържане в актуално състояние. Във връзка с това са сключени договори с външни фирми за осигуряване поддръжка на хардуера и софтуера на ИС и ИГП за гарантиране на нормалната работоспособност и ефективното функциониране на приложенията. По отношение на двете системи за одитирания период не са осигурени изцяло условия за проследимост на извършване на промени и/или корекции в ИС SDMS и ЦРОД, което ограничава възможността за проследяване на заявените проблеми, техният приоритет и време за реакция.

5. Във връзка с влизането в сила на Закон за публичните финанси (ЗПФ), по време на одита се извърши проверка на готовността на ИС за управление на информацията за държавния, държавногарантирания и общинския дълг в съответствие с новите промени и изисквания. Законът за публичните финанси<sup>2</sup> регламентира създаването на широкообхватна система за управление на публичните финанси и превръщането на средносрочната бюджетна рамка в реален инструмент за средносрочно прогнозиране и планиране чрез прилагането от органите на централната и местна власт на строги фискални правила, приложими за целия сектор „държавно управление“.

По отношение на ИС SDMS, въведената в ЗПФ дефиниция за консолидирания дълг на сектор „държавно управление“ е унифицирана с изискванията на Регламент на съвета (ЕО) № 479/2009 г. Информацията за консолидирания дълг на сектор „държавно управление“ е налична в SDMS. За целите на усъвършенстване на функционалните възможности на системата през 2007 г. е разработен и внедрен статистически модул за обработка на данни, в контекста на поетите ангажименти във връзка с присъединяването на Р. България към ЕС, както и към редица институции в т. ч. Евростат, Европейска

---

<sup>2</sup> Обн., ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г.

централна банка и др. В ЦРОД са планирани промени, свързани с разработването и внедряването на нови функционалности, произтичащи от новите изисквания на ЗПФ. Към момента на одита част от планираните усъвършенствания на ИС ЦРОД са извършени и са достъпни за преглед, а други все още са в процес на разработване и внедряване.

6. Контролите на приложно ниво са специфични за компютърните системи и включват контроли, които осигуряват оторизация, интегритет, точност и валидност на транзакциите и на входящата информация. Те са внедрени директно в приложението и обхващат три области: въвеждане, обработката на информацията и изходните данни, като целта е да се гарантира, че информацията е пълна, надеждна и точна. Въведените контроли на приложно ниво в ИС за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг са ефективни и гарантират, че всички транзакциите по дълга са записани пълно, точно и навременно и са въведени в системата от оторизираните за това лица.

За одитирания период Дирекция „ФО” е изпълнила своите функции, като звено, отговорно за поддържането на регистъра, да поддържа ЦРОД, да участва в изготвянето на указания до общините за работа с него и да изготвя справки за състоянието на общинския дълг.

7. Защитата на ИС, които поддържат критични бизнес-дейности, трябва да притежават подходяща физическа сигурност, с оглед на това никакви поверителни или чувствителни материали да не се оставят в неконтролирана среда и да бъдат защитени срещу случаен достъп. Във връзка със защитата на ИС за управление на държавния държавногарантирания и общинския дълг, в МФ са създадени редица вътрешни правила и процедури за гарантиране на сигурността на информационните ресурси чрез регламентиране на физическия достъп до информационните ресурси, защита на ИС от повреди, бедствия и/или човешка намеса и архивиране на информацията. Физическият достъп до сървърите и другите устройства в ИТ помещенията в МФ е добре контролиран. Въведени са достатъчно контроли за защита на ИТ инфраструктурата, включително и такива срещу влиянието на околната среда, което осигурява защитата на ИС за управление на държавния държавногарантирания и общинския дълг.

8. Надеждността на системите за управление на ИТ за въвеждане, обработка и докладване на транзакциите, свързани с дълга се гарантира посредством изпълнението на задълженията на МФ, произтичащи от ЗДД, поддържане на точна, вярна и навременна информация по възникване и управление на държавния и държавногарантирания дълг в МФ, пълното автоматизиране на дейностите и процесите по информационно обслужване и оперативното управление на дълга, предоставяне на актуална и точна информация за всички финансови задължения по смисъла на чл. 2 и чл. 3 от ЗОД, поети от името и за сметка на общините в различни информационни разрези. При проверката на надеждността на ИС за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг се извърши тестване на функционирането на двете системи и се установи, че въвеждането на данни в системите се извършва по строго определен ред, с което се гарантира правилно и точно въвеждане на информацията. Създадени са адекватни контроли, ограничаващи риска от допускане на грешки в процеса на въвеждане на данни в системата. В системите е реализирана функция по „стабилизация“ на данните, чрез която не се позволява извършването на корекция на данни след определена дата.

9. Контролният механизъм за ефективното функциониране на ИС се изгражда посредством въведените общи контроли. Тези контроли са предназначени за решаване на проблемите при разработката, употребата и поддръжката на информационните технологии и включват: организационни контроли; контроли върху физическия достъп; контроли на логическия достъп; контроли срещу влиянието на околната среда; план за непрекъсваемост. Във връзка с това в МФ са въведени достатъчно общи контроли, които създават предпоставки за добро управление на човешките ресурси, разделение на отговорностите, непрекъсваемост на ИТ процесите, защита от вредното влияние на околната среда, сигурност на физическия и логическия достъп.

По отношение на политиката за сигурност на двете ИС се установиха някои слабости при управление на паролите, за отстраняването на които бяха предприети своевременни действия по време на одита.

**Създадената информационна инфраструктура в МФ е на съвременно технологично ниво и осигурява внедряването и поддържането на специализирани ИС за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг. Изградените и функциониращи информационни системи за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг в МФ съответстват на законовите изисквания, те са ефективни, предоставят актуална и точна информация на МФ и други национални и международни финансови и статистически институции и са обект на непрекъснато усъвършенстване и оптимизация.**

Отговорността на Сметната палата се свежда до изразяване на обосновано заключение относно извършената оценка на ефективността на информационните системи за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг през 2013 г.

Одитът е извършен в съответствие с Международно признатите одитни стандарти, издадени от Комитета за одитни стандарти на Международната организация на върховните одитни институции – ИНТОСАЙ.

## ВЪВЕДЕНИЕ

Одитът на информационните системи за управление на държавния дълг, държавногарантирания дълг и общинския дълг се извършва на основание чл. 36, ал. 1 от Закона за Сметната палата (отм.) и в изпълнение на Заповед № ОД-4-073 от 15.10.2013 г. на Цветан Цветков, заместник - председател на Сметната палата.

Одитът е част от паралелен одитен ангажимент, иницииран от Върховната одитна институция (ВОИ) на Украйна в рамките на работната група на ИНТОСАЙ по управление на държавния дълг и се изпълнява в 12 държави.

Предмет на одита са информационните системи за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг, изградени и функциониращи в МФ.

Отговорност за управленските решения по отношение на държавния и държавногарантирания дълг носи министъра на финансите, който подписва от името на правителството договорите за държавни заеми и емитира държавните ценни книжа. Министърът на финансите разработва тригодишна стратегия за управление на държавния дълг, която се приема от Министерския съвет (МС).

Отговорност за управленските решения по отношение на поемането на общински дълг носят общинските съвети<sup>3</sup>.

За целите на усъвършенстването, оптимизацията и автоматизацията на работните процеси и в подкрепа на взимането на своевременни и адекватни решения в МФ е изградена единна информационна инфраструктура, която осигурява внедряването на информационни технологии (ИТ) и специализирани информационни системи.

Във връзка с поддържане на информация по възникване и управление на държавния и държавногарантирания дълг в МФ е създаден официален регистър на държавния и държавногарантирания дълг<sup>4</sup>. Звеното, отговорно за регистъра на държавния и държавногарантирания дълг<sup>5</sup> е Дирекция „ДДФП”.

Дирекция „ДДФП” се състои от четири отдела: „Емисии”, „Стратегии, анализи и статистическа отчетност” (САСО), „Плащания” и „Регулации на финансовите пазари”. Съгласно вътрешните правила на Дирекция „ДДФП”, функционалната характеристика на дирекцията и длъжностните характеристики на служителите в нея, дейностите по въвеждане, коригиране и анализиране на информацията в системата SDMS са разпределени между Отделите „Плащания”, „САСО” и „Емисии”.

Официална информация за консолидирания държавен и държавногарантирания дълг се публикува от МФ ежемесечно в официален бюлетин и в интернет.<sup>6</sup>

Системата „регистър на държавния дълг” е внедрена в МФ през 1999 г. и в следствие е разширена като система за анализ, прогнози и управление на държавния и държавногарантирания дълг (SDMS).

Информационната система SDMS е разработена от външна фирма, с която е сключен и договор за поддръжка. По силата на този договор системата се поддържа и актуализира в съответствие с промените в законодателството и изискванията на потребителите от Дирекция „ДДФП”.

Министърът на финансите определя реда, начина и сроковете за предоставяне на информация за състоянието и движението на дълга на общините и социално-осигурителните фондове.<sup>7</sup>

Съгласно ЗОД<sup>8</sup> в МФ се създава и поддържа регистър на общинския дълг, който обхваща процеса по предоставяне на информация за всички финансови задължения, поети от името и за сметка на общините<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> чл. 3 от ЗОД

<sup>4</sup> съгласно чл. 38 от ЗДД

<sup>5</sup> чл. 25, т.10 от Устройствения правилник на МФ

<sup>6</sup> чл. 38, ал. 2 от ЗДД

<sup>7</sup> чл. 40 от ЗДД

<sup>8</sup> чл. 1, ал. 2, чл. 51 и следващите приложими от глава осма от ЗОД

Дирекция „ФО” в МФ е звеното, отговорно за поддържането на ЦРОД. Дирекцията се състои от два отдела: „Държавни дейности” и „Консолидирани бюджетни прогнози и взаимоотношения на общините с централния бюджет”. Съгласно функционалната характеристика на дирекцията и длъжностните характеристики на служителите в нея, Отдел „Държавни дейности” има функции да поддържа ЦРОД, да участва в изготвянето на указания до общините за работа с него и в изготвянето на справки за състоянието на общинския дълг.

ЦРОД е разработен и внедрен в МФ през 2006 г. по силата на сключен договор с външна фирма, която и към момента извършва извънгаранционна поддръжка на софтуера.

За поддръжката на хардуера и софтуера на двете системи – SDMS и ЦРОД (операционни системи и системен софтуер) отговарят служители от Дирекция „Информационни системи” (ИС) в МФ.

През одитирания период ръководители на одитирания обект са Симеон Дянков – министър на финансите от юли 2009 г. до март 2013 г., Калин Христов – министър на финансите от март 2013 г. до май 2013 г. и Петър Чобанов – министър на финансите от май 2013 г.<sup>10</sup> до настоящия момент, които носят управленската отговорност по смисъла на чл. 6, ал. 1 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор.

### **Одитен обхват и подход**

Нарастващото значение на информационните технологии (ИТ) води до зависимост на много бизнес процеси в организациите от информационните системи (ИС). Така например сложната същност на държавния, държавногарантирания и общински дълг създава необходимостта от разработване и внедряване на ИС, придружени от редица контроли, които да гарантират пълнота, точност, надеждност и своевременност на информацията. Управлението на дълга вече напълно зависи от ИС, които поддържат функции за събиране, регистриране, класифициране, обобщаване, докладване и анализиране на информацията и масивите, свързани със заемните споразумения, компонентите на дълга, обслужването на дълга, издаването на гаранции и т.н.

Одитът на национално ниво в Р. България ще включи преглед и оценка на системата SDMS и ЦРОД, изградени и функциониращи в МФ.

### **Цел на одита**

Целта на одита е да се извърши оценка на ефективността на информационните системи за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг през 2013 г.

### **Специфични цели**

- а) Анализ и оценка за наличието на адекватни общи контроли<sup>11</sup> в ИС за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг;
- б) Анализ и оценка за наличието на адекватни контроли на приложно ниво<sup>12</sup> в ИС за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг;
- в) Оценка на ефективността на ИС относно осигуряване на пълна, точна, надеждна и своевременна информация за държавния, държавногарантирания и общинския дълг.

---

<sup>9</sup> по смисъла на чл. 2 и чл. 3 от ЗОД

<sup>10</sup> <http://www.minfin.bg/bg/page/36>

<sup>11</sup> Общи контроли (*General controls*) – управленските политики и процедури за информационните системи, които се прилагат в одитирания обект. Общите контроли включват: управление на сигурността, логически и физически достъп, управление на конфигурацията, разделение на отговорностите, и планиране на мерки срещу евентуални заплахи (business continuity planning). Това осигурява правилното функциониране на информационните системи чрез създаване на подходяща среда за функционирането на общите контроли.

<sup>12</sup> Контроли на приложно ниво (*Application controls*) – контроли, вградени в компютърните приложения, които осигуряват валидност, пълнота, правилност и конфиденциалност на операциите и информацията по време на работа с приложението. Това включва контроли върху въвеждането, обработката на информация, изходните данни, ключовите данни, приложния интерфейс и системата за управление на интерфейса.

## Обхват на одита

Одитът ще обхване периода от 01.01.2013 г. до 31.12.2013 г.

Съгласно Общата програма за изпълнение на паралелния одит на информационните системи за управление на държавния дълг, в обхвата на одитния ангажимент са включени четири области: Стратегия за управление на ИТ & общо управление; Сигурност на ИС и контроли срещу бедствия; Оперативни контроли и документиране и Контроли на приложно ниво.

Основният въпрос за изследване по време на изпълнение на одита е ефективни ли са ИС за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг в МФ.

В подкрепа на основния въпрос са изследвани следните специфичните въпроси:

1. Има ли стратегия, политики и процедури за управление на ИТ в МФ, подходящи за постигане на целите?

2. ИС за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг осигуряват ли изпълнението на задължението на МФ/министъра на финансите по ЗДД ?

3. Осигурен ли е достатъчен административен капацитет, ясно разделение на функциите и отговорностите между звената по управление на дълга на техническо ниво, детайлно разпределение на работата с инструментите в системите SDMS и ЦРОД по отдели и отделни служители в тях?

4. Каква техническа помощ за поддръжка е налице за експлоатация на информационните системи?

5. Какви промени са планирани да се извършат на информационните системи във връзка с влизането в сила на новия Закон за публичните финанси от 2014 г. ?

6. Кой са основните контроли в системите за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг?

7. Защитени ли са информационните системи за управление на държавния държавногарантирания и общинския дълг?

8. Надеждни ли са системите за управление на ИТ за въвеждане, обработка и докладване на транзакциите, свързани с дълга?

9. Осъществява ли се контрол върху информационните системи за управление на държавния държавногарантирания и общинския дълг?

## Одитни критерии

Специфичен въпрос №	Критерии за оценка
1.	- Достатъчност на вътрешните актове; - Наличие на ясно и адаптивно написани и одобрени стратегия, политики и процедури за управление на информационните технологии; - Наличие на процедура за актуализиране на вътрешните актове; - Наличие на действително функциониращи правила и процедури.
2.	Пълно автоматизиране на дейностите и процесите по информационно обслужване и оперативното управление на дълга.
3.	- Наличие на подходяща организационна структура; - Наличие на адекватно разпределение на функциите; - Наличие на координация между структурите, свързани с управленските информационни системи за държавния държавногарантирания и общинския дълг.
4.	Сключени договори за гаранционна и извънгаранционна поддръжка
5.	ИС са обект на постоянно усъвършенстване
6.	Наличие на общи контроли на ИС и на контроли на приложенията
7.	- Защита от повреди, бедствия или вреди, причинени от човешка намеса; - Наличие на възможности за създаване на резервни копия (back-up) на данните и програмите съхранявайки и запазвайки ги сигурно; - Мерки за възстановяване на приложенията в случай на недостъпност на системата или данните;

Специфичен въпрос №	Критерии за оценка
	- Съхраняване на пълна документация за процедурите по обработка на информацията, свързана с дълга и за компонентите на ИС.
8.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Точна, вярна навременна информация се поддържа във връзка с взимането на правилни управленски решения;</li> <li>- Наличие на система SDMS и Регистър на общинския дълг с различни права на достъп до нейните приложения;</li> <li>- Наличие на писмени правила, процедури, инструкции и заповеди за въвеждане, обработка и докладване на транзакциите, свързани с дълга;</li> <li>- Спазване на изискванията за въвеждане, обработка и докладване на транзакциите, качество и резултатност;</li> <li>- Удобство на информационната система за потребителя и поддръжка.</li> </ul>
9.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Наличие на адекватни контроли за въвеждане, обработка и разпространение на информацията, осигуряващи точност, пълнота и навременност: контрол по оторизация, контрол за пълнота на информацията, контрол за точност, контрол за валидност;</li> <li>- Наличие на контрол върху физическия достъп до файловете и ИТ оборудването;</li> <li>- Наличие на контроли за защита на компютърните приложения и на базата данни за дълга от неоторизиран достъп.</li> </ul>

### Одитна методология

По време на одита, използваните подходи са системно-ориентиран подход – при който се извършват тестове на общите контроли и контролите на приложно ниво на ИС и тестове по същество на определени категории информационни масиви, въведени в SDMS и ЦРОД и резултатно-ориентирания подход, който позволява да се извърши преглед и оценка на функциониращите ИС за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг в МФ, както и за надеждност на информацията спрямо определените одитни критерии.

В подкрепа на констатациите, оценките, изводите и заключенията от одита са използвани следните видове доказателства:

1. Аналитични – получени чрез обработка на информация от информационните системи за държавния, държавногарантирания и общински дълг и първични документи, справки, договори и досиета за извършени емисии;
2. Документални – чрез преглед на стратегии, политики, процедури, вътрешни правила, отчети, бюлетини, одитни и други доклади;
3. Преглед на контролите, тестове на ИС – общи и на приложенията и тестване на политиките за сигурност и достъп до информационните системи за държавния, държавногарантирания и общинския дълг;
4. Тестова проверка на избрани транзакции от данни, поддържани в системата;
5. Интервюиране на длъжностни лица от Дирекциите „ДФП“, „ФО“, „ИС“, „Вътрешен одит“ за получаване на информация в одитирания обект.

С оглед придържането към единна методология по време на одита и улесняване обобщаването на резултатите след приключване на одитните ангажименти на национално ниво, по време на паралелния одит участващите ВОИ прилагат стандартите на ИНТОСАЙ, Практическото ръководство за одит на управлението на държавния дълг (IDI-WGPD Transregional Programme, 2012) и Ръководството за одит на Информационните системи за управление на държавния дълг (изготвен от работната група по управление на държавния дълг, ръководена от Бразилската ВОИ, 2012 г.).

## КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

### I. ОБЛАСТ - СТРАТЕГИЯ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ИНФОРМАЦИОННИТЕ ТЕХНОЛОГИИ И ОБЩО УПРАВЛЕНИЕ НА ИНФОРМАЦИОННИТЕ ТЕХНОЛОГИИ

#### 1.1. Стратегия, политики и процедури за управление на Информационните технологии в Министерство на финансите

По време на одита се извърши преглед и анализ на действащите стратегии, политики, процедури и вътрешни правила, задаващи основните принципи, свързани с управлението на ИТ в МФ. Наличието на детайлни писани правила и процедури отразяват визията на ръководството и неговата съпричастност към управлението и сигурността на информацията. Наличието на единна, ясна политика, основана на целите, свързани с управлението на държавния дълг, е ключово за установяване на линиите на докладване, критериите и процедурите, които трябва да бъдат съблюдавани при управлението на ИС. Във връзка с това в МФ са създадени редица политики, процедури и вътрешни актове за ефективно управление на ИТ.

##### 1.1.1. Стратегия за управление на държавния дълг

Съгласно изискванията на ЗДД<sup>13</sup>, в МФ е разработена *Стратегия за управление на държавния дълг*<sup>14</sup> за периода 2012-2014 г.<sup>15</sup> Стратегията поставя целите на политиката по управление на дълга през стратегическия период. Основната цел е насочена към осигуряване на необходимите средства за финансиране на държавния бюджет и рефинансиране на дълга в обръщение при оптимални цена и степен на риск. Постигането на основната цел е пряко свързано с изпълнението на следните подцели, както и мерките, които следва да бъдат предприети:

1) *„Запазване на размера на дълга на разумни нива при затвърждаване на позицията на РБ, като стабилен емитент на дълг в региона и ЕС”*. За постигане на тази цел следва да се запази устойчивостта на държавния дълг и регулиране на неговото евентуално увеличение, както и ограничаване на възможностите за непредвидено натоварване на държавния бюджет с разходи по обслужването му, по линия на ежегодно определяне на лимити за дълга в ЗДБРБ (за съответната година) и при спазване на Маастрихските критерии за съотношението на консолидирания дълг спрямо БВП. Втората мярка представлява провеждане на благоразумна политика по ново заемане при спазване на законоустановените процедури, адаптиране на поемането на дълг към нуждите от финансиране и пазарната среда, чрез използването на различни инструменти. Третата мярка е осигуряването на прозрачни и открити процедури, свързани с формиране и изпълнение на политиката по управление на държавния дълг. Различната по обхват и съдържание информация за държавния дълг, консолидирания държавен дълг и държавните гаранции, публикувана в месечни и годишни обзори за дълга имат за цел да гарантират, както извършването на адекватни оценки от анализаторите, така и за вземане на информирани решения от страна на пазарните участници.

2) *„Оптимизиране на разходите за обслужване на дълга”*. Мерките, които са определени за постигането на тази подцел са свързани с провеждането на ефективна разходна политика във връзка с планираните разходи за обслужването на държавния дълг. В Стратегията е заложено размерът на потенциалните разходи да се оценява и от гл. т. на въздействието им върху държавния бюджет. Предвидено е и поддържането на добре

<sup>13</sup> чл. 16 от ЗДД

<sup>14</sup> Приложение № 1 – Стратегия за управление на държавния дълг 2012-2014 г.

<sup>15</sup> Документът е приет от МС. Последната актуализация на Стратегията е през 2013 г. с Решение №245/19.04.2013 г. на МС за одобряване на средносрочната бюджетна прогноза.



балансирана структура на държавния дълг за да се ограничи бъдеща уязвимост на бюджета от драстично и неравномерно покачване на разходите свързани с обслужването му.

3) „Обезпечаване на източниците за финансиране през периода 2012-2014 г.“ За осигуряване на необходимите средства се предвижда максимална диверсификация при източниците на финансиране - емисии на ДЦК на вътрешния пазар; емисии на външните капиталови пазари; заеми от официални кредитори в лицето на МФИ.

Документът разглежда постигнатите резултати при изпълнение на предходната Стратегия за управление на държавния дълг и състоянието му към края на 2011 г. На база на анализите от предходния стратегически период е направен извод, че през 2012-2014 г., ключово значение ще има управлението на риска за рефинансиране, което налага включването на мерки, насочени към удължаване на матуритета на ДД, изглаждане на погасителния профил, равномерно планиране и избягване на концентрация на плащания и в бъдеще.

*Наличието и изпълнението на тригодишна Стратегия за управление на държавния дълг изпълнява изискванията на Закона за държавния дълг и подпомага анализиранията и вземането на адекватни решения при управлението на държавния дълг. Анализът на резултатите от действието на предходната стратегия представлява добра практика, която дава възможност да се ревизират поставените цели и политики по управление на държавния дълг.*

### **1.1.2. Политика по информационни технологии**

В Министерство на финансите е разработена и действа *Политика по информационни технологии - Версия 2.0*<sup>16</sup>. Документът е утвърден от министъра на финансите и регламентира основните принципи при изграждането, внедряването, развитието, поддръжката на информационните технологии в МФ, с цел подобряване на работните процеси в звената за управление на дълга. Политика по информационните технологии предвижда оптимизация и автоматизация на работните процеси в МФ и има за цел да определи единно виждане относно управлението, изграждането и развитието на информационните ресурси в системата на МФ, да дефинира единен подход при развитието на информационните технологии в МФ (без да описва конкретна архитектура и/или технологии), да определи водещите принципи на дейността по изграждане, внедряване, развитие, поддръжка и управление на ИТ в МФ и да дефинира механизмите за управление на политиката по ИТ.

Документът съдържа 19 принципа, сред които: *Върховенство на принципите* - предотвратява извършването на непоследователни действия и създаването на изключения при предоставянето на ИТ услуги; *Непрекъсваемост на бизнес процесите* в средата на МФ, пряко свързан с управлението на риска. Това включва периодични прегледи, анализ за уязвимост и излагане на риск или разработване на ИТ услуга за управление на критични ситуации, за да се гарантира непрекъсваемост на функциите и дейностите на административните звена; *Принцип за приложенията за общо ползване*, който ограничава възможността за развиването на приложения за собствено ползване, които са сходни/дублиращи се с такива в други ведомства в системата. Ефектът е намаление на разходите за развитие на аналогични функционални възможности; *Съответствие на ИТ с действащите закони, регулации и политики за събиране, съхраняване и управление на данни*; *Принцип за данните*, които се характеризират с три ясно свързани помежду белега-данните са актив, могат да бъдат обменяни и трябва да са лесно достъпни; *Принцип за управление на промените в ИТ инфраструктурата*; *Принцип за оперативна съвместимост* съгласно който стандартите за оперативна съвместимост, както и индустриалните стандарти са задължителни и др.

---

<sup>16</sup> Приложение № 2 - Политика по информационни технологии в системата на МФ

*Наличието и прилагането на действащата политика по информационни технологии в МФ определя водещи принципи за изпълнение и има благоприятен ефект върху развитието и ефективното управление на информационните ресурси в МФ.*

### **1.1.3. Политика по мрежова и информационна сигурност**

В Министерство на финансите е разработена Политика по мрежова и информационна сигурност<sup>17</sup>-Версия 3.0 и план за прилагането на политиката по мрежова и информационна сигурност, одобрени от министъра на финансите. Документите кореспондират с концепцията по информационна сигурност, заложена в Наредбата за общите изисквания за оперативна съвместимост и информационна сигурност.

Политиката по информационна сигурност съдържа правила за оценката и управлението на рисковете, свързани с информационната сигурност, организацията и управлението на сигурността, контрол на достъпа до информацията, управлението на информацията в електронен формат, управление на ИТ системите, управление на инциденти, засягащи, информационната сигурност, непрекъсваемост на ИТ процесите, физическа сигурност и сигурност на околната среда, поведението на потребителите и взаимоотношенията с трети страни. Планът по прилагане на Политиката по мрежова и информационна сигурност дефинира следните цели, в съответствие с Политиката:

- 1) Предприемане на необходимите действия и създаване на механизми за ефективното управление на риска от разкриване или унищожаване на информация в електронен вид;
- 2) Прилагане на утвърдените в МФ ИТ документи и създаване на необходимите контроли за осигуряване на надеждна ИТ инфраструктура и стабилна среда за обработка на информацията;
- 3) Установяване на изисквания за отчетност, за приемливо и неприемливо използване на ИТ активите на министерството, както и на поддържащите информационни системи и процеси;
- 4) Разпределяне на отговорностите за защита на информацията между отделните звена и служители на министерството;
- 5) Създаване на механизми за защита и опазване на управленските възможности, за реакция в случай на злоупотреба/загуба или неупълномощено разкриване на информация;
- 6) Създаване на механизми за опазване на доброто име на институцията.

*Разработената и утвърдена политика по мрежова и информационна сигурност на информационните системи в МФ и планът за прилагането ѝ създават условия за защита на обработката, съхранението и разпространението на информацията, в частност и на информацията, свързана с управлението на държавния, държавногарантирания и общинския дълг.*

### **1.1.4. Наличие на оперативни (годишни) планове**

Развитието и подобряването на информационните ресурси на МФ, част от които са ИС SDMS и ЦРОД, в Дирекции „ДДФП“, „ФО“ и „ИС“ се подпомага и от разработените и утвърдени годишни (оперативни) планове за 2013 г., в които са дефинирани стратегическите и оперативните цели, както и начините за постигането им. Оперативните цели включват регламентиране на дейностите, които трябва да се извършат за постигане на целите, очакваните резултати, крайния срок и отговорните служители за изпълнение им. В тях ясно са разделени отговорностите на отделните служители при изпълнението на конкретните задачи за постигане на целите във връзка с поддържането и управлението на ИС SDMS и ЦРОД.

Дирекция „ДДФП“ е разработила и приела план за дейността си през 2013 г., който дефинира ясно както стратегическите, така и оперативните цели на дирекцията за одитирания период и риск-регистър.<sup>18</sup> Една от целите на Дирекция „ДДФП“ е поддържане размера на държавния дълг на разумни нива, запазващи фискалната и макроикономическа

<sup>17</sup> Приложение № 3 – Политика по мрежова и информационна сигурност и План за прилагането ѝ

<sup>18</sup> Приложение № 4 - Годишен план на „ДДФП“ и риск регистър

стабилност в страната и затвърждаване позицията на Р. България като стабилен емитент на дълг в региона и ЕС.

Част от дейностите за изпълнение на тази цел е поддържане на официален регистър на държавния и държавногарантирания дълг (SDMS) - регистриране и актуализация в системата на поетите задължения и отчитане на водещите параметри, кореспондиращи с размера, вида на валутата, срока на погасяване, дата на усвояване, лихвени условия, схема за плащане на лихвите и главниците и други ангажименти; участие в процеса по поддържане, усъвършенстване и прецизиране на функционалните възможности на използваната за нуждите на дирекцията информационна система SDMS; участие в процеса на актуализиране, промяна и допълнение на съществуващата функционалност на информационната система SDMS при промяна в нормативната уредба и/или в работните процедури и документи и други промени; ежемесечно публикуване на официална информация за държавния дълг, консолидирания държавен дълг и държавните гаранции в официален месечен бюлетин „Държавен дълг“ и в интернет страницата на МФ; изготвяне на годишен отчет за състоянието на държавния дълг, който съгласно чл. 15 от ЗДД се разглежда от Министерския съвет и се внася в Народното събрание като съставна част от отчета за изпълнение на държавния бюджет за съответната година и за изпълнение на заложените в ЗДБРБ параметри относно държавния дълг.

Дирекция „ФО“ е разработила и приела Оперативен план за 2013 г., който дефинира целите на дирекцията, дейностите, които трябва да се извършат за постигане на целите, очакваните резултати при изпълнение на поставените цели, срока за изпълнение и отговорните длъжностни лица, и риск-регистър<sup>19</sup>. Оперативна цел на Дирекция „ФО“ е „Поддържане, наблюдение и анализ на информацията от ЦРОД“. Основните дейности във връзка с изпълнение на тази цел са свързани с: поддържане на актуална информация в ЦРОД, в който общините вписват обстоятелствата по възникването и обслужването на поетия от тях дълг; съпоставка на данните от регистъра на дълга с информацията за дълга от отчетите на общините; анализ на размера на дълга и на спазването на ограниченията за плащанията по дълга.

Дирекция „ИС“ е приела Оперативен план за 2013 г. и риск-регистър<sup>20</sup>. В оперативния план са дефинирани целите, приоритети и мерките за тяхното постигане. Регламентирани са дейностите и задачите, свързани с постигането на целите, както и сроковете и отговорните длъжностни лица.

Дирекция „ИС“ е дефинирала цели, които са свързани с цялостното обезпечаване на функционирането и развитието на информационните ресурси на МФ, част от които са SDMS и ЦРОД. Поставените цели от дирекцията за 2013 г. са: развитие на ИТ архитектура на МФ, ориентирана към предоставянето на услуги; осигуряване на непрекъснатост на основните работни процеси в МФ в сигурна информационна среда; развитие на административния капацитет на Дирекция „ИС“ за изпълнение на целите на дирекцията.

*Приетите оперативни (годишни) планове на Дирекции „ДДФП“, „ФО“ и „ИС“ ясно дефинират целите, дейностите, които трябва да се извършат за постигането им, очакваните резултати, крайния срок и отговорните служители за изпълнението им за 2013 г. и съответстват на изискванията посочени в Стратегията за управление на риска в МФ, приета въз основа на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор.*

*Приетите Оперативни планове и Стратегия за управление на риска в МФ създават условия за постигането на заложените стратегически и оперативни цели и за ефективното управление на рисковете, свързани с дейността на звената по управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг, както и информационното обезпечаване на бизнес процесите в тези звена.*

<sup>19</sup> Приложение № 5 - Оперативен план „ФО“

<sup>20</sup> Приложение № 6 - Оперативен план и риск-регистър ДИС

### **1.1.5. Публичност на информацията**

Във връзка с изискването за публичност на състоянието на държавния и държавногарантирания дълг,<sup>21</sup> ежесечно се издава официален бюлетин „Държавен дълг“, който се публикува в интернет. Дирекция „ДДФП“ е разработила Общи правила и процедури за работа, в които детайлно е разписана процедурата по изготвяне на месечните бюлетини за състоянието на държавногарантирания дълг и консолидирания държавен дълг, както и структурата на бюлетина.<sup>22</sup>

Официалните бюлетини за състоянието на държавния, държавногарантирания дълг и консолидирания държавен дълг по месеци за 2013 г. са публикувани и са налични на интернет страницата на МФ.

В изпълнение на изискванията на ЗОД през 2006 г. в МФ е създаден централен регистър на общинския дълг.<sup>23</sup> Регистърът е публичен и позволява издаването на справки или удостоверения за липса или наличие на вписано обстоятелство<sup>24</sup> при събиране на държавна такса, определена с Тарифа одобрена от МС.<sup>25</sup>

*Наличието на официални месечни бюлетини за състоянието на държавния, държавногарантирания и консолидирания държавен дълг, свободно достъпни в интернет дават необходимата публичност на информацията за дълга.*

*Публикуването на разнообразна по обхват и съдържание информация за държавния, държавногарантирания и консолидирания дълг, публикувана в месечни и годишни обзори за дълга подпомага извършването на адекватни оценки, анализи и прогнози и постоянен мониторинг на състоянието на дълга.*

*Разработването на Общи правила и процедури за работа в Дирекция „ДДФП“ във връзка със структурирането на съдържанието на месечния бюлетин представлява добра практика, гарантираща точното изпълнение на задължението на МФ за предоставяне на информация за дълга.*

*В Министерство на финансите са създадени стратегии за управление на риска и за управление на държавния дълг, в съответствие с изискванията на действащото законодателство. Дефинираните цели за 2013 г. от Дирекция „ДДФП“ съответстват на целите заложи в Стратегията за управление на държавния дълг 2012-2014 г. Одобрени са и политики и процедури за управление на информационните технологии в одитирания обект, които са подходящи и подпомагат постигането на целите, заложи в съответните оперативни/годишни планове на дирекциите ангажирани с управлението на държавния, държавногарантирания и общинския дълг, както и на Дирекция „ИС“, която отговаря пряко за информационното обезпечаване на бизнес процесите, свързани с дълга. Въведени са и добри практики, които оптимизират процесите по управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг.*

### **1.2. Роля на информационните системи за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг във връзка с изпълнение на задълженията на министъра на финансите**

По време на одита се извърши проверка осигурено ли е пълно автоматизиране на дейностите и процесите по информационно обслужване и оперативното управление на дълга в МФ, както и осигуряват ли ИС за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг в МФ изпълнение на задължението на министъра на финансите по ЗДД и ЗОД.

<sup>21</sup> чл. 38, ал. 2 от ЗДД

<sup>22</sup> Приложение № 7 - Общи правила и процедури за работа на „ДДФП“ (Раздел V от Общите правила)

<sup>23</sup> чл. 51 от ЗОД

<sup>24</sup> чл. 52 от ЗОД

<sup>25</sup> чл. 53 от ЗОД

Извърши се преглед и анализ и съпоставка на приложимото към одитирания период законодателство и изискванията за структурата и съдържанието на информацията в регистрите за дълга и информацията, налична в ИС SDMS и ЦРОД.

### **1.2.1. Поддържане на официален регистър на държавния и държавногарантирания дълг съгласно Закона за държавния дълг.**

Законът за държавния дълг изисква създаване и поддържане на официален регистър за държавния и държавногарантирания дълг.<sup>26</sup> Към момента на извършване на одита, в МФ е създаден и функционира официален регистър за държавния и държавногарантирания дълг. Поддържаната от МФ ИС SDMS, представлява изискуемия по закон официален регистър за държавния и държавногарантирания дълг. Системата притежава допълнително разработени функционалности, които дават възможност да се извършват анализи и прогнози за целите на управлението на държавния и държавногарантирания дълг, съобразно одобрената Стратегия за управление на държавния дълг за периода 2012-2014 г. Съществува възможност за съставяне на емисионни календари и справки за състоянието на дълга в различни разрези.

Законът за държавния дълг и подзаконовите нормативни актове не съдържат описание на изискванията за съдържание и функции за регистъра на държавния и държавногарантирания дълг. Същите се съдържат в техническите задания към сключените договори за ИГП и са съобразени със спецификата на дейността на Дирекция „ДДФП”, която е звеното отговорно за управлението на държавния и държавногарантирания дълг, от административна гледна точка. В системата е постигнато пълно адаптиране между реализираните в SMDS бизнес процеси и актуалната организационна структура на Дирекция „ДДФП”. SDMS притежава функционалности, които са съобразени със структурата на държавния и държавногарантирания дълг, както и с принципите и заложените цели в Стратегията за управление на дълга.

Системата е реализирана с обновен потребителски интерфейс, като при създаването на последната ѝ версия са използвани нови информационни технологии, които осигуряват облекчена експлоатация по отношение на анализите и прогнозите; олекотена поддръжка; повишена информационна сигурност; ниско ниво на експлоатационен риск и технически интерфейс за връзка с други информационни системи, например с ИС ЦРОД, чрез която се получават и обработват данни за дълга на общините и социално-осигурителните фондове.

По време на проверката се установи, че е направено функционално разграничение между оперативната и аналитичната част на информационната система, разработени са функционални средства за оценка на риска по управлението на държавния дълг, както и графична визуализация на получените резултати. На потребителите на SDMS са предоставени възможности за настройка и комбиниране на множество параметри, използвани като коефициенти за анализ при работа с реални и прогнозни данни. Системата предлага многопластов набор от параметризиращи се справки, което осигурява своевременна, редовна и дефинирана от потребителя отчетност. Поддържаната база данни осигурява достатъчно информация, която се ползва при изготвяне на доклади (методология (ESA 95) и отчети от Дирекция „ДДФП” до вътрешни и международни институции. Създадено е автоматизирано въвеждане на курсове и котировки директно от доставчика на информация (когато това е възможно), например въвеждане на валутните курсове на БНБ. Отделно от това SDMS подава информация за целите на статистически организации (НСИ, ЕВРОСТАТ), ЕЦБ, СБ и други международни финансови институции.

МФ разполага с технически и човешки ресурс за поддръжката на ИС SMDS. Отделно от това, МФ е сключило договор за извънгаранционна поддръжка с външния изпълнител, който е разработил информационната система.

---

<sup>26</sup> чл. 38, ал. 1 от ЗДД

*SDMS изпълнява изискванията на чл. 38 от ЗДД за поддържане на регистър по дълга. В резултат от дългогодишното използване на системата са внедрени редица подобрения във функциите ѝ, така че да покриват в най-пълна степен изискванията на звената за управление на дълга.*

### **1.2.2. Създаване и поддържане на Централен регистър на общинския дълг**

Законът за общинския дълг предвижда създаването на централен регистър на общинския дълг в МФ.<sup>27</sup> Регистърът е публичен и позволява издаването на справки или удостоверения за липса или наличие на вписано обстоятелство<sup>28</sup> при събиране на държавна такса, определена с Тарифа одобрена от МС.<sup>29</sup>

В изпълнение на ЗОД е издадена Наредба № Н-19/15.12.2006 г. за определяне обхвата на информацията, която всички общини са длъжни да водят, съхраняват и предоставят на МФ за поетия от тях дълг в съответствие с изискванията на ЕС и на българското законодателство за отчетността, статистиката и бюджетирането на публичния сектор, както и за реда, начина и сроковете за отчитането и предоставянето ѝ и указания по прилагането и тълкуването ѝ. Указанията имат за цел да регламентират цялостния процес, при спазването на който, всички общини предоставят информация за поетия от тях дълг в съответствие с изискванията на ЕС и на българското законодателство за отчетността, статистиката и бюджетирането на публичния сектор.

В изпълнение на законовите изисквания през 2006 г. в МФ се създава и поддържа изискуемия по закон регистър на общинския дълг. ЦРОД обхваща процеса по предоставяне на информация за всички финансови задължения по смисъла на чл.2 и чл.3 от Закона за общинския дълг, поети от името и за сметка на общините и за финансовите активи /ценни книжа/, притежавани от общините. Информацията се предоставя в Интернет среда, он-лайн, като се структурира в следните основни части:

- подрегистър на емитираните общински ценни книжа;
- подрегистър на заемите, предоставени на общината;
- подрегистър на издадените общински гаранции;
- финансови активи, притежавани от общината;
- намерения за поемане на нов дълг;
- документи;

Информацията за състоянието и движението на общинския дълг се предоставя ежемесечно, като всяка община отразява своевременно промените в обстоятелствата на поетия от нея дълг и притежаваните от нея финансови активи /ценни книжа/, но не по-късно от 5 работни дни след изтичане на отчетния месец.

По време на проверката се установи, че по своята същност, ЦРОД съдържа два вида справки-статични и динамични (OLAP). Предвид обема и разнообразието на данните (текстови или стойностни) и поради значимостта им към или за определен период, статичните справки в ЦРОД (намиращи се в линка „Справки”, в навигационното меню) не могат да обхванат всички разрези и всевъзможни комбинации от информация. Поради това, статичните справки са зададени да генерират данни в разрези, в които информацията се използва най-често (напр. за размера на остатъчния дълг към период; извършени плащания/усвоявания за период и т.н.). Информация за данни, които не се съдържат в статичните справки или в техните разрези, може да бъде получена от т.нар. динамични справки /OLAP/. Те съдържат данни поотделно за трите подрегистъра и могат да бъдат задавани в различни разрези, включително за конкретна община, за група общини или за всички общини<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> чл. 51 от ЗОД

<sup>28</sup> чл. 52 от ЗОД

<sup>29</sup> чл. 53 от ЗОД

<sup>30</sup> ОД № 1

Регистърът дава възможност за издаване на удостоверения за липса или наличие на вписано обстоятелство<sup>31</sup> при събиране на държавна такса, определена с Тарифа одобрена от МС.<sup>32</sup>

Справките са разделени на три категории и съдържащи различна по обем информация:

1) За състоянието на дълга по подрегистри, съответно за подрегистър „Емитирани общински ценни книжа”, „Заеми предоставени на общината”, „Издадени общински гаранции”. Това са справките към Приложение 1 и Приложение 2 към Тарифата;

2) Справки за извършени плащания по дати; Справка за извършени плащания по главница, съответно за подрегистрите „Заеми предоставени на общината”, по гарантиран кредит по дати; „Емитирани общински ценни книжа”;

3) Справки за планираните плащания по главница от подрегистър „Заеми, предоставени на общината” и „Емитирани общински ценни книжа”.

В ЦРОД са разработени и „контролни справки”, които дават възможност на оторизираните от МФ лица (като администратор на приложението) да следят активно за различни по вид пропуски, несъответствия или други недостатъци на информацията, свързана с подадените от потребителите-общини данни. Контролните справки са:

- Справка за регистрирани потребители в системата;
- Справка за общините с разработени месечни отчети;
- Справка за общините без разработени месечни отчети;
- Справка за общинските дългове с прикачени документи в ЦРОД;
- Справка на дълговете на общините, към които няма прикачени документи;
- Справка за общинските дългове с остатъчни размери;
- Справка за грешно приключени общински дългове;
- Справка за регистрираните по неопределени критерии общински дългове;
- Справка за регистрирани дългове за избран месец;
- Справка за извършени промени в периода, за които е разрешен достъп;
- Справка за периодите с разрешен достъп.

Информацията от ЦРОД се използва за изготвяне на информация за състоянието на консолидирания държавен дълг, като съществува интегрирана връзка между SDMS и ЦРОД. Дирекция „ДДФП” не разполага с правомощия да осъществява проверка на данните въведени в ЦРОД. С оглед изготвянето на данни за дълга, Дирекция „ДДФП” се явява единствено ползвател на изградената информационна система ЦРОД, както и на данни събирани и обработвани от други звена в рамките на МФ.<sup>33</sup>

*Като структура, съдържание и обхват на информацията, ЦРОД съответства на изискванията на Наредба Н-19 от 2006 г. и указанията по прилагането ѝ.*

*Разработената функционална възможност за извеждане на различни по разрез и съдържание справки за състоянието на общинския дълг създава условия за доброто управление на информацията от ЦРОД и дълга по същество. Разработените „контролни справки”, дават възможност на оторизираните от МФ лица (като администратор на приложението) да следят активно за различни по вид пропуски, несъответствия или други недостатъци на информацията, свързана с подадените от потребителите-общини данни. Въз основа на тази информация се вземат съответните мерки за отстраняване на неточностите от страна на регистрираните потребители в ЦРОД.*

<sup>31</sup> чл. 52 от Закона за общинския дълг

<sup>32</sup> чл. 53 от Закона за общинския дълг Тарифа № 12 за таксите, които се събират в системата на МФ по Закона за държавните такси в приложение съдържа образци на справките за общинския, които се издават на заинтересовани лица

<sup>33</sup> ОД № 2

### **1.3. Административен капацитет**

Одитният екип проучи и анализира изградения административен капацитет за изпълнение на функциите по изграждане, поддържане и управление на информационните системи SDMS и ЦРОД и адекватността на административната структура, като предпоставка за изпълнение на целите и задачите на звената, имащи отношение към управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг. Стабилността на административния капацитет изисква ясно формулиране на целите и очакваните резултати по отношение на човешките ресурси.

Провеждането на ефективна политика за развитие и оценка на човешките ресурси е разгледана като фактор, оказващ положително въздействие за укрепване на административния капацитет на служителите.

#### **1.3.1. Организационна структура**

Организационната структура е рамката, в която се планират, изпълняват контролират и отчитат дейностите на организацията. Тя трябва да е подходяща за големината и спецификата на организацията, периодично следва да бъде оценявана и при необходимост променяна. Ръководителят на организацията следва да изгради структура, която да позволява изпълнението на целите и да съответства на нормативно определените ѝ функции.

В Устройствения правилник на МФ<sup>34</sup> ясно са дефинирани структура, функции и организация на работата в дирекциите на МФ, в съответствие със ЗДД<sup>35</sup> и ЗОД<sup>36</sup>.

Числеността на персонала на Дирекции „ДДФП“, „ФО“ и „ИС“ е в съответствие с функциите, определени с Устройствения правилник на МФ и утвърденото длъжностно разписание.

През одитирания период в Дирекции „ДДФП“ и „ФО“ не са извършени промени в структурата, функциите и числеността на персонала. Извършена е промяна в Устройствения правилник на МФ и е намалена числеността на персонала в Дирекция „ИС“ с 1 щатна бройка.<sup>37</sup>

##### **1.3.1.1. Персонал**

Подборът на персонала, както и контролът за спазване изискванията за подбор на служители е извършен при спазване на нормативните актове за държавната администрация (Закон за държавния служител (ЗДС) и Наредба за провеждане на конкурсите за държавни служители). Със заповед на министъра на финансите е утвърдена Процедура за провеждане на конкурси за държавни служители в администрацията на МФ, с която се регламентира и подбора на персонала, включително и в дирекциите, чиито функции са свързани с управлението на информационните системи на дълга.

Назначените служители притежават необходимата образователна степен и професионален опит за заеманата длъжност. Ръководството и служителите на дирекциите притежават професионализъм и опит в областта на дейностите по държавния държавногарантирания и общинския дълг, както и по управлението на информационните системи.

<sup>34</sup> Приет с ПМС № 249 от 19.10.2009 г., обн., ДВ, бр. 85 от 27.10.2009 г., изм., бр. 102 от 22.12.2009 г., в сила от 01.01.2010 г., бр. 30 от 20.04.2010 г., изм. и доп., бр. 46 от 18.06.2010 г., в сила от 01.07.2010 г., бр. 64 от 17.08.2010 г., в сила от 01.09.2010 г., бр. 79 от 8.10.2010 г., бр. 2 от 07.01.2011 г., изм., бр. 34 от 29.04.2011 г., в сила от 1.05.2011 г., бр. 48 от 24.06.2011 г., изм. и доп., бр. 97 от 9.12.2011 г., бр. 6 от 20.01.2012 г., бр. 22 от 16.03.2012 г., бр. 58 от 31.07.2012 г., в сила от 1.08.2012 г., изм., бр. 90 от 16.11.2012 г., в сила от 16.11.2012 г., бр. 56 от 28.06.2013 г., в сила от 28.06.2013 г.

<sup>35</sup> Изм. в ЗДД (обн. ДВ, бр.15 от 15.02. 2013 г.), касаещи информацията за държавния и държавногарантирания дълг, влизат в сила от 01.01.2014 г. и не попадат в одитирания период.

<sup>36</sup> Изм. и доп. в ЗОД (обн. ДВ, бр.15 от 15.02.2013 г.), и касаещи информацията за общинския дълг и ЦРОД, в сила от 01.01.2014 г., не попадат в одитирания период.

<sup>37</sup> ОД № 3



През 2013 г. за трите дирекции са утвърдени общо 66 щатни бройки, в т.ч. за Дирекция „ДФП“ – 29, Дирекция „ФО“ – 19 и за Дирекция „ИС“ – 18.

Дирекция	Утвърдена численост на персонала за 2013 г.	Фактически заети щатни бройки към 31.12.2013 г.	Назначени служители по заместване през 2013 г.	Незаети щатни бройки към 31.12.2013 г.	Напуснали служители през 2013 г.	Назначени служители през 2013 г.
„ДФП“	29	27	5	2	2	3
„ФО“	19	18	1	1	1	-
„ИС“	18	17	1	1	3	4

Налице е стремеж за повишаване на изискванията към персонала по отношение на професионална компетентност, квалификация и диалогичност, тъй като работата в дирекциите изисква висока професионална квалификация. Служителите в дирекциите са с професионален опит, отговарящ на изискванията в длъжностните им характеристики и адекватен на функциите и задачите им.

Процентът на назначените служители по заместване за трите дирекции е между 6 и 18 на сто от числеността на персонала. През 2013 г. от трите дирекции са напуснали 6 служители, а новоназначените служители са 7.<sup>38</sup>

От работещите с информационните системи SDMS и ЦРОД, с най-висок относителен дял са служителите с трудов стаж над 10 години.

В Дирекция „ДФП“ от фактически заетите 27 щатни бройки, с трудов стаж до 10 години са 3 служители (11 на сто) и над 10 години – 24 служители (89 на сто).

От заетите 18 щатни бройки в Дирекция „ФО“ всички служители са с трудов стаж над 10 години, а в Дирекция „ИС“ от заетите 17 щатни бройки<sup>39</sup>, служителите с трудов стаж до 5 години са 2 (12 на сто) и с трудов стаж над 10 години – 15 (88 на сто).

Връзката между факторите - професионален опит, трудов стаж и непроменящата се тенденция на балансираност, влияят положително върху изпълнението на функциите, свързани с информационните системи.

През 2013 г. служителите на МФ са оценени съгласно Наредбата за условията и реда за оценяване на изпълнението на служителите в държавната администрация<sup>40</sup>, за изпълнението на заеманите от тях длъжности за периода от 01.12.2011 г. до 31.12.2012 г. Оценките, получени от служители в Дирекции „ДФП“, „ФО“ и „ИС“ не са имали пряко отражение върху възнаграждението, а косвено чрез възможността за участие в конкурентен подбор за заемане на по-висока свободна длъжност.

От съществено значение е подобряване на административния капацитет на персонала е стратегията за управление и развитие на човешките ресурси, която да съдейства за изграждането на среда, осигуряваща на всеки служител използване и развитие на потенциала му от знания, умения и компетентности.

През 2010 г. служителите от Дирекция „ДФП“ са преминали обучение по темата усъвършенстване на информационната система SDMS, осигуряване на едногодишна извънгаранционна поддръжка на съществуващата система и поддръжка и актуализация на усъвършенстваната система.

През одитирания период не се провеждат обучения на служителите от Дирекции „ДФП“ и „ФО“, с изключение на един новоназначен служител в дирекция „ДФП“, поради това че не са правени промени във функционалността на информационните системи SDMS и ЦРОД.

<sup>38</sup> ОД № 4

<sup>39</sup> ОД № 6

<sup>40</sup> Приета с ПМС № 129 от 26.06.2012 г., в сила от 01.07.2012 г.

Служителите от Дирекция „ИС“ нямат достъп до самото приложение на системите ЦРОД и SDMS на бизнес ниво и поради това не е планирано и провеждано обучение за работа със системите. Ежегодно, служителите от Дирекция „ИС“ преминават специализирани курсове по администриране на Microsoft, базирани платформи и приложения, с които се покрива и работата на посочените системи.

*Изградената организационната структура е адекватна на заложените в нормативната уредба функции и покрива основните аспекти, свързани с работата с информационните системи.*

*В Дирекции „ДДФП“ и „ФО“ не са извършвани промени в структурата, функциите и числеността на персонала. Намалена е числеността на персонала с една щатна бройка в Дирекция „ИС“.*

*Осигурен е административен капацитет – численост на персонала, опит и квалификация на ангажираните служители за ефективно изпълнение и постигане на поставените цели. Сравнително ниските нива на текучество на персонала в дирекциите са показател за висока мотивация, сигурност на служителите и добри условия на труд, и основа за повишаване изискванията към изпълнението на персоналните задължения и постигнатите резултати.*

*92 на сто от служителите в трите дирекции са с трудов стаж над 10 години, и притежават опит, практика и познания при работа с информационните системи.*

*Служителите от Дирекция „ИС“ ежегодно, преминават специализирани курсове по администриране на Microsoft, базирани платформи и приложения, с които се покрива и работата на посочените системи, което е предпоставка за ефективно изпълнение на функциите.*

*Оценен е приноса на отделния служител за изпълнението на целите на дирекциите и са определени нуждите от развитие на всеки служител и за подобряване на неговите компетентности.*

### **1.3.2. Разпределение на функциите**

#### **1.3.2.1. Функционални и длъжностни характеристики**

Функционалните характеристики на Дирекции „ДДФП“, „ФО“ и „ИС“ са подробно разработени и са в съответствие с функциите и задачите им, определени в Устройствения правилник на МФ.

Функционалните характеристики са утвърдени от министъра на финансите: на Дирекция „ДДФП“ - на 22.08.2012 г.; на Дирекция „ФО“ - на 09.07.2010 г. и на Дирекция „ИС“ - на 18.11.2009 г.<sup>41</sup>

През одитирания период функционалните характеристики не са изменяни и допълвани.

Проектите на длъжностните характеристики на служителите от Дирекции „ДДФП“, „ФО“ и „ИС“ са разработени от прекия ръководител на административното звено, за всяка длъжност от длъжностното разписание, въз основа на анализ на функциите на звеното; нормативна регламентация за общите, минималните и специфичните изисквания за заемане на съответната длъжност. Проектите на длъжностни характеристики са съгласувани от контролиращия ръководител и са консултирани с Дирекция „ЧРАО“.

Длъжностните характеристики на служителите, съответстват на функционалните характеристики на дирекциите и отделите в тях.<sup>42</sup>

Длъжностните характеристики на четирите отдела в Дирекция „ДДФП“ са утвърдени на 23.07.2012 г. През 2012 г. и 2013 г. има допълнително утвърждаване за отделни длъжности в отделите и извършване на актуализации.

---

<sup>41</sup> ОД № 7

<sup>42</sup> ОД № 8

Длъжностните характеристики на Дирекция „ФО“ са утвърдени през 2012 г. и не се е наложило последващо актуализиране и утвърждаване за отделни длъжности в отделите.

Длъжностните характеристики на служителите в Отдел „Информационно и техническо обслужване“ - Дирекция „ИС“ са утвърдени на 31.07.2012 г. За четири длъжности в отдела през 2012 г. и 2013 г. длъжностните характеристики са утвърдени допълнително.

Длъжностните характеристики са утвърдени от главния секретар на МФ. Оригиналите на длъжностните характеристики се съхраняват в Дирекция „ЧРАО“ и в служебното досие на служителя.

Спазени са нормативно определените процедури за разработване, утвърждаване, изменение и съхраняване на длъжностните характеристики, определени с Наредба за длъжностните характеристики на държавните служители, приета на основание чл. 2, ал. 4 от Закона за държавния служител, в сила от 01.01.2012 г.<sup>43</sup>

### **1.3.2.2. Годишни (оперативни) планове за дейността на дирекциите**

От дирекции „ДДФП“, „ФО“ и „ИС“ са разработени и утвърдени годишни (оперативни) планове за дейността им през 2013 г., в които са дефинирани стратегическите и оперативните цели, както и начините за постигането им. (Вж. Констатация № 1.1.4.)

### **1.3.2.3. Разделение на отговорностите**

Съгласно Политика по мрежова и информационна сигурност<sup>44</sup> е създадена организация за управлението на сигурността на информационните системи в МФ, както и спазването на принципа на разделение на задълженията. Във връзка с това изискване едно лице не може да има правомощия и задълженията за управлението на данните и системите, едновременно с управление на механизмите по сигурността, които защитават същите данни и системи. Разпределението на задълженията е средство за намаляване на риска от случайна или умишлена злоупотреба със системите.

Разработената и утвърдена политика съответства на Наредбата за общите изисквания за оперативна съвместимост и информационна сигурност, определя конкретните отговорности на служителите и осигурява защита и непрекъснатост на работата на информационната система.

През периода от 01.01.2013 г. до 04.11.2013 г. администраторите на системата SDMS не са определени с изрична заповед на министъра на финансите. По този начин не са дефинирани ясно правата и отговорностите на тези служители и не е гарантирано подобряване на контрола по управление на потребителските профили.

За периода от 01.01.2013 г. до 20.12.2013 г. не е регламентирана процедура за администриране и управление на потребителските профили, свързана със задаване на нивата на достъп на служители на дирекцията, имащи права за работа със системата на приложно ниво и SQL сървър.

През 2013 г. от Дирекция „Вътрешен одит“ (ВО) в МФ е изпълнен одитен ангажимент „Оценка на дейностите по изграждане и експлоатиране на информационна система SDMS - регистър по дълга“ и са дадени препоръки за: определяне отговорността на служителите, администратори на системата SDMS; въвеждане на процедура за администриране и управление на потребителските профили, свързана със задаване на нивата на достъп на служители на дирекцията, имащи права за работа със системата на приложно ниво и SQL сървър.

Със Заповед на министъра на финансите<sup>45</sup> като администратори на системата SDMS са определени трима служители от Дирекция „ДДФП“. Определените лица имат

<sup>43</sup> Приета с ПМС от 26.06.2012 г.

<sup>44</sup> Приложение № 3

<sup>45</sup> ОД № 9

права за конфигуриране и параметризация на ИС SDMS със средства на самата система по отношение на: Поддържани валути и техните характеристики, възможни котировки на определени валути; Лихвени бази, параметризация на контрола на въвеждане на лихвените бази с ежедневни котировки, групи за лихвени условия, лихвени бази за въвеждане от REUTERS; Прогнози – варианти за прогнозни курсове и лихвени проценти, прогнозни варианти за условията на кредитите; Групи договори и техните характеристики, видове класификации, видове структури на класификация към всеки вид класификация, групови права за достъп, видове групи на матуритет; Начини на закръгление; Държави, населени места; Статистика ECB Gesmes кодове, видове таблици в статистическите форми за ECB, видове статистически показатели; Групи изключения за работни/почивни дни; Класификация на кредитните инструменти. Същите служители са с права за: създаване, промяна или изтриване на група, присвояване на конкретни права за дейности към дадена група; присвояване на отделни видове кредити към дадена група; създаване, промяна или изтриване на потребителски профил; присвояване на принадлежност към групи за достъп; присвояване и/или отнемане на индивидуални права за конкретен потребителски профил.

Изпълнението на функции, свързани с бизнес процесите и управление на потребителски профили от едни и същи служители изисква въвеждането на допълнителен контрол, чрез мониторинг, с оглед спазване на принципа за разделение на отговорностите.

В края 2013 г. са разработени Вътрешни правила за администриране и работа с информационната система SDMS в Дирекция „ДФП“, утвърдени със Заповед № ЗМФ-1685 от 20.12.2013 г. на министъра на финансите<sup>46</sup>. Регламентирани са правата на достъп на служителите, управлението на потребителските профили, работата със системата, опазването на информацията – стабилизиране на система SDMS и контрол.

*С утвърдените функционални и длъжностни характеристики подробно са регламентирани дейностите и отговорностите за работа с информационните системи SDMS и ЦРОД. В оперативните планове на дирекциите са определени стратегическите и оперативните цели, регламентирани са дейностите, които трябва да се извършат за постигането им, срокове за извършването им и отговорните за изпълнението им длъжностни лица.*

*В резултат на разпределението на отговорностите между служителите в трите дирекции е осигурено:*

*а) Непрекъсната работоспособност на SDMS, ефективно използване на наличните функционални възможности на системата.*

*б) Поддържане на официален регистър на държавния и държавногарантирания дълг (SDMS).*

*в) Участие в процесите, свързани с: поддържане, усъвършенстване и прецизиране на функционалните възможности на използваната за нуждите на Дирекция „ДФП“ информационна система ЦРОД; актуализиране, промяна и допълнение на съществуващата функционалност на информационната система SDMS при промяна в нормативната уредба и/или в работните процедури и документи и други промени.*

*г) Ежемесечно публикуване на официална информация за държавния дълг, консолидирания държавен дълг и държавните гаранции в официален месечен бюлетин „Държавен дълг“ и в интернет страницата на МФ, както и публичност на информацията за общинския дълг и предоставяне на изискваните от външни потребители справки за състоянието на дълга на общините.*

*д) Изготвяне на годишен отчет за състоянието на държавния дълг, съгласно законовите изисквания.*

---

<sup>46</sup> ОД № 10

е) Пълнота и достоверност на информацията от ЦРОД, предприемане на контролни действия към общините, които нарушават ЗОД, с цел предотвратяване на нарушения.

ж) Анализи за равнището на дълга на общините с цел предприемане действия и предотвратяване на неблагоприятни тенденции.

з) Поддръжка на софтуера на SDMS и ЦРОД.

Изпълнението на функции, свързани с бизнес процесите и управление на потребителски профили от едни и същи служители, изисква въвеждането на допълнителен контрол чрез мониторинг, с оглед спазване на принципа за разделение на отговорностите. С утвърдените вътрешни правила в края на 2013 г. е регламентирано администрирането и работата с ИС SDMS. Създадени са условия за отразяване и осигуряване на надеждна информация, проследимост на извършените дейности за целите на контрола и отговорностите на служителите, работещи със система SDMS.

Във вътрешните правила за администриране и работа с ИС SDMS не са заложени контролни процедури и не е осъществявано наблюдение по отношение на функциите, свързани със: създаване, промяна или изтриване на група, присвояване на конкретни права; присвояване на отделни видове кредити към дадена група; създаване, промяна или изтриване на потребителски профил; присвояване на принадлежност към групи за достъп; присвояване и/или отнемане на индивидуални права.

### **1.3.3. Координация между структурите, свързани с информационните системи за управление на държавния държавногарантирания и общинския дълг**

Координацията и взаимодействието между структурите, свързани с ИС за управление на държавния държавногарантирания и общинския дълг е цялостен процес, при който се взимат решения, проследява се изпълнението и се прави оценка на постигнатите резултати.

Ролята на координацията и взаимодействието между Дирекции „ДДФП“, „ФО“ и „ИС“, общините, както и с фирмите, осъществяващи поддръжка на системата на приложно ниво е от особено значение за ефективното изпълнение на функциите и дейностите, свързани с информационните системи SDMS и ЦРОД. Разделението на правата и задълженията по отношение на различните функции на отделните звена, в т.ч. и функциите по координация и взаимодействие, създава възможности за по-ефикасна и ефективна организация на работа.

#### **1.3.3.1. Хоризонтална координация и взаимодействие**

В съответствие с вътрешните актове на МФ по отношение на информационни системи за управление на държавния държавногарантирания и общинския дълг се осъществява хоризонтална координация и взаимодействие.

В Дирекция „ДДФП“ се осъществява координация между Отдели „САСО“, „Емисии“ и „Плащания“. За постигане на целите и функциите на Дирекция „ДДФП“, отнесени към процесите на контрол, наблюдение и управление на държавния и държавногарантирания дълг е осигурено добро взаимодействие между отделите. Организацията на информационния поток е съобразена с правилата и процедурите за работа в дирекцията.<sup>47</sup>

Потребителите от дирекцията, имащи право на достъп до инструментите на системата са 21 от Отдели „САСО“, „Емисии“ и „Плащания“. Регламентирани са правата за достъп и за работа с различните инструменти на системата за всеки служител, като е осигурен различен достъп и разделение на отговорностите. Поради дългогодишната работа със SDMS и преминалите обучения, всички служители работещи активно със системата притежават много добро разбиране за нейните функционалности.

<sup>47</sup> ОД № 7

В Дирекция „ФО“ координацията и взаимодействието е между служителите от Отдел „Държавни дейности“. Потребителите от дирекцията, имащи право на достъп до системата ЦРОД са 5 служители от Отдел „Държавни дейности“. Осигурен е достъп за разглеждане на информацията (дългове на общини, справки) в ЦРОД, администриране на периоди (заклучване и отключване на стар период), генериране на e-mail до общините и изтриване на грешно регистрирани от общините дългове.

Служителите от Дирекция „ФО“ притежават добри познания за функционалностите на ИС ЦРОД.

В Дирекция „ИС“ координацията се осъществява между служителите в Отдел „Информационно и техническо обслужване“ и се гарантира непрекъсваемост и приемственост при поддръжката на информационните системи, като за всяка система е определен основен администратор и в негово отсъствие са определени заместници, които са напълно запознати с работата по поддръжката на работоспособността на системата.

### **1.3.3.2.Вертикална координация и взаимодействие**

Дирекция „ДДФП“ осъществява координация и взаимодействие с фирмата за извънгаранционно поддържане „Алфасис“ ЕООД и дирекциите „ИС“ и „ФО“ за информационната система SDMS.

По отношение на ИС SDMS, фирма „Алфасис“ ЕООД осигурява поддръжка на системата на приложно ниво. При възникване на проблем определен служител от дирекцията се свързва с представител на фирмата, която по условията на договор е задължена, в определен срок да отстрани възникналия проблем. За извършената работа ежесечно се съставя двустранно подписан протокол.

Поддръжката на хардуера и системния софтуер на информационната система цели осигуряване на непрекъсната работоспособност на SDMS. За поддръжката на хардуера и софтуера отговарят служители от Дирекция „ИС“. При установяване на грешки при работата със системата, служител от Дирекция „ДДФП“ сигнализира по телефон, електронна поща или на място в системата Хелп деск на МФ, след което служител от Дирекция „ИС“ отстранява проблема.

Между техническите екипи на Дирекция „ИС“ и на „Алфасис“ ЕООД има добро взаимодействие в процеса на управление на инциденти и промени на SDMS.<sup>48</sup>

Между ЦРОД и SDMS е създаден е интерфейс на ниво бази данни, който осигурява двупосочен обмен.<sup>49</sup> За предоставяне на актуална информация за консолидирания дълг се осъществява координация между Дирекциите „ДДФП“ и „ФО“. SDMS ползва актуална информация от ЦРОД по отношение на емитиран и поет дълг от общините под формата на ценни книжа и заеми, предоставени гаранции и придобити финансови активи.

От своя страна системата ЦРОД ползва данни от SDMS за ежедневните котировки на валутите и регистъра на емитираните ДЦК.

Дирекция „ФО“ се координира и взаимодейства с общините, въвеждащи данни за общинския дълг в информационната система ЦРОД, „Информационно обслужване“ АД и Дирекции „ДДФП“ и „ИС“.<sup>50</sup>

Общините са длъжни да водят, съхраняват и предоставят на МФ информация за поетия от тях дълг. Отговорността за коректността за вписаните данни в ЦРОД е на оторизираните за работа с регистъра лица от общините.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> ОД № 11

<sup>49</sup> ОД № 12

<sup>50</sup> Приложение № 8- Наредба Н-19 и указанията до общините

<sup>51</sup> Указания по прилагането на Наредба № Н-19 от 15.12.2006, издадени от министъра на финансите; Указания на МФ за определяне на основните насоки за съставянето и изпълнението на бюджета на общините за 2013 г.

„Информационно обслужване“ АД осигурява поддръжката на ЦРОД на приложно ниво. При възникване на проблем служител дирекцията се свързва с представител на фирмата за отстраняването му.

Дирекция „ИС“ поддържа хардуера и системния софтуер на информационната система ЦРОД и при възникване на проблем, служител от Дирекция „ФО“ сигнализира по телефон, електронна поща или на място в системата Хелп деск на МФ за отстраняването му. Между техническите екипи на Дирекция „ИС“ и този на „ИО“ АД има добро взаимодействие в процеса на управление на инциденти и промени в ЦРОД.

През 2013 г. няма изградена и функционираща пряка връзка между администрираната от Дирекция „ДДФП“ в МФ система SDMS, администрираната от Дирекция „ФО“ в МФ система ЦРОД и разработените от БНБ системи. В БНБ не са създадени и не се поддържат системи за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг.<sup>52</sup>

*За одитирания период в МФ се осъществява ефективна хоризонтална координация и взаимодействие между отделите и служителите в дирекциите, работещи с ИС SDMS и ЦРОД.*

*Предпоставка за успешното изпълнение на функциите и дейностите, свързани с информационните системи е и вертикална координация и взаимодействие.*

*През одитирания период е постигнато добро взаимодействие между Дирекции „ДДФП“, „ФО“ и „ИС“ и общините.*

*Между дирекциите в МФ, външните фирми, поддържащи извънгарантиционно информационните системи, и общините, е създадена ефективна междуинституционална координация при поддържането и управлението на информационните системи на държавния, държавногарантирания и общински дълг.*

## **II. СИГУРНОСТ НА ИНФОРМАЦИОННИТЕ СИСТЕМИ И КОНТРОЛИ СРЕЩУ БЕДСТВИЯ**

### **2.1. Защита на информационните системи за управление на държавния държавногарантирания и общинския дълг**

Защитата на ИС, които поддържат критични бизнес-дейности, трябва да притежават подходяща физическа сигурност, с оглед на това никакви поверителни или чувствителни материали да не се оставят в неконтролирана среда и да бъдат защитени срещу случаен достъп. Оборудването, което поддържа критични бизнес-функции, трябва да бъде физически защитено от заплахи за сигурността и влияние на рискове от околната среда за предотвратяване на загуби, щети или излагане на риск на активи и прекратяване на бизнес-дейности.

Във връзка с това по време на одита се извърши проверка защитени ли са информационните системи за управление на държавния държавногарантирания и общинския дълг чрез наличие на контрол върху физическия достъп до файловете и ИТ оборудването в МФ; рутинно генериране, съхраняване и анализиране на системните лог-файлове; функциониране на технически и оперативни мерки за защити от повреди, бедствия или вреди причинени от човешка намеса; създаване на резервни копия (backup).

В МФ са създадени и се прилагат Правила за физически достъп до информационните ресурси на МФ<sup>53</sup>, които регламентират достъпа до основния ИТ център (ОИТЦ), Комуникационния център и ИТ помещения на МФ, с цел минимизиране на рисковете от загуба или изтичане на информация и постигане на системна и физическа сигурност на ИТ инфраструктурата в МФ.

<sup>52</sup> ОД № 13

<sup>53</sup> Приложение № 9 - Правила за физически достъп до информационните ресурси на МФ

### **2.1.1. Защита от повреди, бедствия или вреди, причинени от човешка намеса**

Одитният екип извърши проверка на място на ОИТЦ на МФ, Комуникационния център и UPS залата, в присъствието на представители от Дирекция „ИС”.

По време на проверката се установи, че до ИТ оборудването на МФ се осъществява контролиран достъп, както по отношение на упълномощените служители, така и за специалистите от фирмите, осъществяващи техническа и извънгаранционна поддръжка на оборудването. Въведена е административна процедура, съгласно която главният секретар на МФ определя служителите с право на достъп до специализираните ИТ помещения и оборудването. Достъпът на оторизираните служители до ИТ помещенията се осъществява с идентификационни магнитни карти. Осигурено е непрекъснато 24 часово физическо наблюдение, което се осъществява визуално от служителите от Хелп деск през работно време и чрез видео наблюдение в извънработно време от денонощната охрана на МФ.

Камерите за наблюдение и контролиране на достъпа се намират в коридорите на сградата. Чрез камери се наблюдават възлови места и коридори в сградата на МФ, включително към ОИТЦ. Към Комуникационния център и ОИТЦ са обособени помещения с работни места на ИТ специалисти, които имат визуален контакт към съответното ИТ помещение.

С оглед минимизиране на вредното влияние на околната среда е изградена климатичната система от 2 професионални устройства, с които се контролират и поддържат в зададени граници температурата, влажността, прахоулавянето, циркулацията на въздуха и те са в норми. Системата е дублирана/взаимозаменяема чрез двете устройства (при „отказ“ на едното - другото поема функциите). Устройствата позволяват автоматично рестартиране. Паралелно с това, има и температурни датчици, които са свързани към LAN и генерират e-mail, когато температурата се повиши и достигне стойности извън нормалните граници.

Климатичните системи са снабдени с датчици за температура и влажност, чрез които се поддържат постоянна температура и влажност на въздуха в помещението, като същевременно и филтрират охладения въздух. Климатичните системи са две напълно самостоятелни/взаимозаменяеми устройства, като след спиране на електрозахранването и неговото възстановяване те автоматично се рестартират.

Има сигнално-охранителна система, терминирана при оперативния дежурен по министерство.

Основният ИТ център и Комуникационният център са снабдени с пожароизвестителна и пожарогасителна инсталации с аргон.

Специализирани прахоуловителни съоръжения няма. Тяхната функция се изпълнява от филтрите на климатиците. Помещенията за съхранение на ИТ в МФ са от „затворен“ тип, вратите им са уплътнени и достъпът до тях е силно ограничен. Възможността за постъпване на свеж въздух е сведена до минимум, като въздухът постъпва само чрез климатиците.

За осигурява циркулация на въздуха и за по-ефективно охлаждане на компютърното оборудване помещението на ОИТЦ е с повдигнат двоен антистатичен под. Двата централни мощни UPS-а (в отделно помещение) са поставени на метални скари.

По отношение на сигурността на информацията Главният секретар на МФ периодично определя лицата с право на постоянен (24x365) достъп до ОИТЦ на МФ.

Чрез информационната система за контрол на достъпа се регистрират влизанията в ОИТЦ, а за разрешените еднократни посещения в ОИТЦ и Резервния ИТЦ се спазват Правила за физически достъп до информационните ресурси на МФ – вер. 3.1. Посетителите подписват Декларация за поверителност.



### **2.1.2. Наличие на възможности за създаване на резервни копия (back-up) на данните и програмите**

В изпълнение на Процедурата за архивиране и възстановяване<sup>54</sup>, всекидневно се създават инкрементални резервни копия, а в последния работен ден на седмицата се прави пълен архив на информацията в МФ. Резервните копия се съхраняват в многолентово архивиращо устройство с автоматична смяна на магнитните ленти. Резултатите от изпълнението на архивирането и възстановяването на данни автоматично се съхраняват в логовете на архивиращата програма. Логовете се проследяват от специалистите в Дирекция „ИС“. Функционалността на „дневник“ на оператора и на архивите (съгласно процедурата) се предоставя от автоматично генерираните логове на архивиращата програма.

### **2.1.3. Мерки за възстановяване на приложенията в случай на недостъпност на системата или данните**

По одобрена процедура, описана в Плана за непрекъсваемост на ИТ процесите<sup>55</sup>, оперативният дежурен по министерство подробно описва настъпилото събитие, свързано с авария/криза и докладва на главния секретар и директора на Дирекция „ИС“. Към момента няма регистрирани записи, тъй като не е имало случай на бедствие или криза.

Съгласно Процедура за управление на инциденти, журналът на инцидентите и заявките на ИТ потребителите са в електронен формат, който се поддържа в приложение „Service Desk“ на Hewlett Packard.

В изпълнение на Политиката по мрежова и информационна сигурност на МФ се поддържат log-файлове, като в системата „Service Desk“ е внедрен модул за история на промените. Логовете се съхраняват в зависимост от механизмите на конкретните сървърни операционни системи.<sup>56</sup>

Добра практика е създаденият резервен ИТ център на МФ, извън София, като предвид спецификата и предназначението му, достъпът до него е значително ограничен.

*В МФ са създадени редица вътрешни правила и процедури за гарантиране на сигурността на информационните ресурси чрез регламентиране на физическия достъп до информационните ресурси, защита на ИС от повреди, бедствия и/или човешка намеса и архивиране на информацията.*

*Изградени са следните ИТ помещения: сървърно помещение ОИТЦ, Комуникационен център, UPS помещение и Резервен център (извън София). Към Комуникационния център и ОИТЦ са обособени отделни помещения за работа на системните администратори и Help-desk.*

*Физическият достъп до сървърите и другите устройства в ИТ помещенията в МФ е добре контролиран. Въведени са достатъчно контроли за защита на ИТ инфраструктурата, включително и такива срещу влиянието на околната среда, което осигурява защитата на информационни системи за управление на държавния държавногарантирания и общинския дълг.*

*В МФ са създадени условия за поддържане на резервни копия и архивиране на информацията. Спазват се правилата за възстановяване на приложенията в случай на авария или криза.*

### **2.1.4. Съхраняване на пълна документация за процедурите по обработка на информацията, свързана с дълга и за компонентите на ИС**

Защита на ИС се налага и в процеса на експлоатация на информационните системи, както и при тяхната актуализация и усъвършенстване. В МФ действа Процедура за

<sup>54</sup> Приложение № 11 Процедурата за архивиране и възстановяване

<sup>55</sup> Описана в Плана за непрекъсваемост на ИТ процесите в МФ – приложение № 10

<sup>56</sup> ОД № 14 -РД –И-02

управление на промените<sup>57</sup>, която регламентира осъществяването на промени в ИТ услугите, предоставяни в МФ, по начин, осигуряващ минимален риск от смущения или прекъсвания на основните бизнес-процеси в организацията. В зависимост от обхвата на промяната се определя и обхвата на документацията, която следва да се актуализира при внедряване на промяната.

Към момента на одита се установи, че е в сила договор<sup>58</sup> за осигуряване на извънгаранционна поддръжка на информационната система SDMS и договор, по силата на който се извършва техническата поддръжка на ЦРОД<sup>59</sup>.

В изпълнение на сключените договори и в случай на коригираща или нова версия на приложните софтуери, фирмите, осигуряващи техническата поддръжка, предават на МФ следната документация: пълния оригинален сорс код на системата; инсталационни (дистрибутивни) дискове на приложните програми; описание на съдържанието и предназначението на инсталационните дискове; процедура за инсталиране и конфигуриране на софтуерните продукти от инсталационните дискове; ръководство за поддръжка и администриране; документация на архитектурата/дизайна на системата; описание на базата данни, нейните обекти и взаимовръзките между тях, интерфейсите; ръководство на потребителя и ръководство на администратора.<sup>60</sup>

*За одитирания период в МФ е осигурено съхранение на пълната документация за използваните информационни системи, както и изпълнение на Процедура за управление на промените. (Вж. Констатация № 3.1)*

## **2.2. Надеждност на системите за управление на ИТ за въвеждане, обработка и докладване на транзакциите, свързани с дълга**

Одитният екип извърши проверка на надеждността на информацията в ИС за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг, която се гарантира посредством изпълнението на задълженията на МФ, произтичащи от ЗДД<sup>61</sup>, поддръжане на точна, вярна и навременна информация по възникване и управление на държавния и държавногарантирания дълг в МФ, пълното автоматизиране на дейностите и процесите по информационно обслужване и оперативното управление на дълга, предоставяне на актуална и точна информация за всички финансови задължения по смисъла на чл. 2 и чл. 3 от ЗОД, поети от името и за сметка на общините<sup>62</sup> в различни информационни разрези.

### **2.2.1. Поддръжане на точна, вярна навременна информация**

И за управление на дълга са част от единната информационна среда на МФ, която се обновява в съответствие с наличните най-нови версии на продуктите на Microsoft. Системите за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг са реализирани с най-съвременните продукти на Microsoft по класическа технология „клиент-сървър” за SDMS и уеб-базирано приложение за ЦРОД, със съхраняване на данните в релационна база данни. Сървърната част върху Microsoft Windows Server 2008 и сървър на релационната база (RDBMS) Microsoft SQL Server 2008. Клиентската част се изпълнява под управлението на Microsoft Windows XP/ Microsoft Windows 7 (32 и 64 битова версия). Формирането, визуализацията, печата и експорта на справките се извършва чрез Crystal Reports for Visual Studio 2010. Хардуерът, върху който функционират системите съответства на изискванията на фирмите, които са ги разработвали.<sup>63</sup>

<sup>57</sup> Приложение № 12 - Процедура за управление на промените

<sup>58</sup> ОД № 15

<sup>59</sup> ОД № 16

<sup>60</sup> ОД № 17

<sup>61</sup> чл. 38 от ЗДД

<sup>62</sup> по смисъла на чл. 2 и чл. 3 от ЗОД

<sup>63</sup> ОД № 17

*Създадените и поддържани ИС SDMS и ЦПОД осигуряват и предоставят точна, вярна и навременна информация на министъра на финансите за вземане на информирани управленски решения и за предоставяне на информация на различни международни институции за състоянието на държавния и държавногарантирания дълг и общинския дълг в различни информационни разрези. (Вж. констатация т. 2)*

### **2.2.2. Наличие на писмени правила, процедури**

Надеждността на ИС се гарантира от наличието на детайлни писани политики и правила, определящи основните цели, критерии и процедури при управлението на информационните ресурси и сигурността на ИТ. Основните Вътрешни правила са разгледани в т. 1.1 от констативната част на настоящия одитен доклад.

### **2.2.3. Спазване на изискванията за въвеждане, обработка и докладване на транзакциите**

#### **2.2.3.1. Определяне на потребителите за работа с SDMS**

Управлението на данните в системите се извършва от потребители, които са с изрично определени права за работа с ИС. Със Заповед на министъра на финансите<sup>64</sup> са определени администратори на системата SDMS и техните права за конфигуриране и параметризация на информационната система SDMS.

Определените служители от Дирекция „ДДФП” са с права на администратори на системата SDMS по отношение на бизнес процесите и управление на потребителски профили. (Виж констатация № 1.3.5)

Правата на достъп на служителите на Дирекция „ДДФП” за работа със SDMS са регламентирани в края 2013 г. с разработени и утвърдени от министъра на финансите Вътрешни правила за администриране и работа с информационната система SDMS в Дирекция „ДДФП”.<sup>65</sup>

През одитирания период са определени 21 служители от Дирекция ”ДДФП” с права на достъп за работа със SDMS<sup>66</sup>. Основните принципи при осигуряване на права на достъп на служителите на Дирекция „ДДФП” за работа със системата, заложили във Вътрешни правила за администриране и работа с информационната система SDMS в Дирекция „ДДФП” са: право на достъп до системата SDMS могат да получат служители на Дирекция „ДДФП”; право на достъп до системата могат да получат само служители преминали обучение за работа със SDMS; при необходимост права на достъп до системата SDMS се осигурява на ръководството на министерството; правото на достъп се разрешава от директора на Дирекция „ДДФП” и се осигурява от администраторите на приложението SDMS определени със Заповед № ЗМФ-1363/04.11.2013 г. на министъра на финансите.

Основните принципи при управление на потребителските профили на служителите на Дирекция „ДДФП” за работа със системата, заложили във Вътрешни правила за администриране и работа с информационната система SDMS в Дирекция „ДДФП” са: всеки потребител на SDMS получава достъп до ресурси в зависимост от принадлежността му към предварително определени групи за сигурност; правата на достъп на потребителите на SDMS и принадлежността им към групи за сигурност се предлагат от съответния началник на отдел и се определят от директора на Дирекция „ДДФП”; забранява се създаването на потребителски профил в SDMS без разрешението на директора на дирекцията; след създаването на потребителски профил от администратора, съответния служител се уведомява по e-mail за потребителското име и временна парола, служителят е задължен да достъпи системата и да смени временната парола с нова, съгласно получените указания; забранява се създаването на потребителско име и парола

---

<sup>64</sup> ОД № 9

<sup>65</sup> ОД № 10

<sup>66</sup> ОД № 4

до SDMS на други лица; в случай на прекратяване на служебно правоотношение с МФ или промяна в служебното положение в административната структура на МФ на служител, притежаващ потребителски профил за достъп до SDMS, директорът на Дирекция „ДДФП“ издава нареждане за преустановяване на правата и изпраща до директора на Дирекция „ИС“ писмено искане за заличаване на Login информацията на съответния потребител.

*С вътрешни актове на министъра на финансите са регламентирани правата на администраторите, гарантиращи правата за конфигуриране и параметризация на информационната система SDMS със средствата на самата система и правилата на потребителите на системата SDMS - правото на достъп на служителите на Дирекция „ДДФП“, управление на потребителските профили, работа със системата SDMS, опазване на информацията – стабилизиране на системата и контрол за отразяване и осигуряване на надеждна информация и проследимост за целите на последващия контрол на извършените дейности.*

### **2.2.3.2. Определяне на потребителите за работа с ИС ЦРОД**

По отношение на ЦРОД основните потребители са ОА и служители на МФ. Администраторът на системата дава права за достъп на вече регистрираните потребители (от общини или на служители на МФ), „отключва“ достъпа до системата на потребители, прекратява достъпа до системата на вече регистрирани потребители от общини след като бъде информиран писмено от кмета на дадената община за промяна на оторизираното лице за работа с ЦРОД.<sup>67</sup> Всяка община отразява своевременно промените в обстоятелствата на поетия от нея дълг.<sup>68</sup>

По време на одита се извърши наблюдение в системата за общинския дълг на функциите на администратора по отношение даване на достъп и потребителски профили на ОА и служители от МФ, Дирекция „ФО“. ОА са основни потребители на системата ЦРОД като за различните типове потребители са предвидени различни модули. Правото на достъп до системата и правата за работа със съответния модул се задават от администратор на системата след получаване на заявка за регистрация от ОА. Основните видове потребители от общините са потребител „въвеждане“, „потвърждаване“ и „коригиране“.<sup>69</sup>

Потребителите „въвеждане“ имат право да въвеждат цялата информация в регистър „Общински дълг“, да работят с документи и справки. Потребителите „потвърждаване“ имат същите права като тези „въвеждане“ и правото да потвърждават, че дълга може да се вижда в МФ. Потребителите „коригиране“ имат правата на потребителите „потвърждаване“ и като допълнение имат право да редактират или да изтриват дълг, който е потвърден.

От 2012 г. е създадена нова функционалност на системата, като администраторът на приложението в МФ може да дава достъп на общините и до предходни отчетни периоди, отнасящи се до минали години. Предоставянето на достъп на съответната община до предходни отчетни периоди се разрешава след представено писмено уведомление от общината, в което са посочени причините, наложили съответната корекция. Отговорността за коректността на вписаните в ЦРОД данни е на оторизираните за работа с регистъра лица от общините.<sup>70</sup>

От МФ пет служители от Дирекция „ФО“, Отдел „Държавни дейности“ са потребителите, имащи право на достъп до системата ЦРОД. Осигурен е достъп за разглеждане на информацията (дългове на общини и справки) в ЦРОД, администриране на периоди (заклучване и отключване на стар период), генериране на e-mail до общините

<sup>67</sup> ОД № 18

<sup>68</sup> чл. 11, ал. 1 от Наредба Н-19 от 15.12.2006 г.

<sup>69</sup> ОД № 19

<sup>70</sup> ОД № 10

и изтриване на грешно регистрирани от общините дългове.<sup>71</sup> Потребителите изготвят справки от ЦРОД, администрират периоди, наблюдават и следят за верността на попълнената информация от страна на потребителите общини, както и дават указания на общините за работа с регистъра за дълга.<sup>72</sup>

Служителите от Дирекция „ФО“, които имат право на достъп до информация от ЦРОД и права по отношение събиране, въвеждане и валидиране, обработване на счетоводни данни и даване на справки и издаване удостоверения за липсата или наличието на вписано обстоятелство от оторизираните лица от общините са определени със заповед на министъра на финансите от 2010 г.<sup>73</sup>, като заповедта не е изменяна и допълвана в съответствие с настъпили изменения за одитирания период.

*През одитирания период функциите на администратора на системата ЦРОД за общини и служители на МФ, както и служителите на МФ с право на достъп до информация от ЦРОД са изпълнявани в съответствие с вътрешните актове на МФ.*

### **2.2.3.3. Тестване на надеждността на информацията в ИС**

За проверка на надеждността на ИС за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг одитният екип извърши проверки и тестване на функционирането на двете ИС в звената, потребители на приложенията.

По отношение на SDMS проверките обхванаха Отделите Плащания, „САСО“ и „Емисии“ на Дирекция „ДДФП“.

В Отдел „Плащания“ бяха демонстрирани следните елементи, свързани с информационната система за анализ, прогнози и управление на държавния и държавногарантирания дълг:

- Обща информация за въведените кредити;
- Обща информация за емисиите;
- Преглед на информацията по конкретни заеми;
- Генериране на справки от системата по зададени критерии;
- Сваляне на лихвените проценти от информационната система Reuters и тегленето на валутните курсове от страницата на БНБ и зареждането им в SDMS.

При изпълнение на основни задължения на Отдел „Плащания“ бяха демонстрирани следните функции на системата, свързани с въвеждането на:

Кредити - № и наименование на кредита, кредитор, кредитополучател, размер на кредита, дата на подписване; информация за траншовете по заема, общите, лихвени и специфични условия на траншовете, както и за тяхното състояние/усвояване, погасяване, лихвени и др. плащания в т.ч. дължими такси/; план за усвояване на кредита; плащания по кредита/автоматично генериране/; извършени транзакции по кредита. Конкретни примери бяха дадени с кредит №139/1998 от ЯБМС за „Разширение на пристанище Бургас“ и кредит №140 от Кувейтския фонд за арабско икономическо развитие за „Развитие на летище София“ и особеностите по обслужването и управлението им,

- емисии – номер на емисия, валута, ISIN номер, емитиране, срочност, гратисен период, валута на плащане, период за плащане на главница и лихва, лихвен процент, обем, номинал, главница, премия, данни за аукцион, лихвени условия; погасителен план; извършвани транзакции. Конкретния пример беше даден с Глобалните облигации на Република България деноминирани в EUR и USD с падеж 2013 г. и 2015 г.

Бяха изготвени справки, генерирани от информационната система SDMS за плащанията по външния дълг през м. март 2013 г. по различни показатели:

- по зададен период-обхваща всички плащания за периода за всички кредитополучатели;

---

<sup>71</sup> ОД №№ 5, 18 и 19

<sup>72</sup> ОД № 20

<sup>73</sup> ОД № 21

- по видове заеми – обхваща всички плащания за зададения период за съответния вид заеми;
- по кредитополучател-обхваща всички плащания за зададения период за конкретно посочен кредитополучател.<sup>74</sup>

В Отдел „САСО“ на Дирекция „ДДФП“ бяха демонстрирани статистическия модул и аналитичен модул на ИС SDMS.

Статистическият модул на системата е създаден и функционира за изпълнението на ангажиментите, които Република България, като член на ЕС, е поела към Евростат и Европейската централна банка (ЕЦБ) и други институции за предоставяне на статистическа информация. Чрез този модул се осъществява директната връзка с ЦРОД като се извличат данни от регистъра за автоматично попълване на макетите на изготвяните справки. Статистическата информация се изготвя по две основни структури в регистъра:

1) първата е изградена и обхващаща дълга, поет по реда на ЗДД, а именно държавен и държавногарантиран дълг;

2) втората е изградена и обхващаща структурата на дълга съгласно изискванията на Евростат за дълга за под-сектор „Централно управление“.

Информацията за консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ включва данни за дълга на подсекторите „Местно управление“, „Социално-осигурителни фондове“ и „Централно управление“ (държавните структури-кредитополучатели), като системата SDMS не позволява напълно автоматизирано получаване на данните за размера на консолидирания дълг поради необходимостта от отчитане на пасивите (напр. ДЦК), които другите под-секторите държат като активи (напр. НОИ е купила ДЦК). Всяко тримесечие се правят проверки за точността на предоставените от общините в МФ данни чрез обратни ведомости и генерираните от ЦРОД данни, формиращи консолидирания държавен дълг. Считано от 01.01.2014 г. на интернет страницата на МФ, категория „Държавен дълг“, подкатегория „Статистика“ се публикува информация в табличен вид за консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“, както и методологически бележки<sup>75</sup>. Понастоящем се работи по автоматизацията на процеса по получаване и използване на данни от обратните ведомости на общините.

По отношение на аналитичния модул беше демонстрирано наличието някои от по-важните функционалности на SDMS, а именно:

- Анализ на риска;
- Графики;
- Зареждане на средносрочна прогноза;
- Групиране на различните елементи по приоритети, които се използват при разработване на Стратегията за управление на държавния дълг;

SDMS поддържа база данни за минали периоди и прогнозна база данни за БВП и други макроикономически показатели, които се използват за целите на анализите, прогнозирането и статистиката. Отчетните данни се вземат от сайта на НСИ, а прогнозните се предоставят от други дирекции на МФ със съответната компетентност.<sup>76</sup>

3) Направена бе демонстрация от разработчика на системата „Алфасис“ ЕООД на функционалните възможности и логически контроли:

По време на извършване на тестовете и наблюдението на SDMS, служителите от Дирекция „ДДФП“ демонстрираха много добро познаване на функционалността на информационната система.<sup>77</sup>

<sup>74</sup> ОД № 22 – РД-И-05

<sup>75</sup> <http://www.minfin.bg/bg/page/860>

<sup>76</sup> ОД № 23 - РД-И-07

<sup>77</sup> ОД № 23 - РД-И-07

Одитният екип извърши тестване на някои основни функции на приложението SDMS и във връзка с работата на Отдел „Емисии“ в Дирекция „ДДФП“.

Разгледан беше модул „Емисионни календари“, използван за изготвянето на емисионните календари от Отдел „Емисии“. Преди официалното одобрение на емисионния календар за съответната година, служителите от отдела въвеждат различни прогнозни емисионни календари по различни признаци – валути, срокове, обеми, за да се прецени как ще се отразят различните варианти върху поемане и обслужване на дълга.

Когато се одобри държавния бюджет за съответната година Отдел „Емисии“ изготвят Емисионната политика за предстоящата година и на нейна база съставя годишен емисионен календар, който се утвърждава от министъра. След утвърждаването на годишния емисионен календар от министъра на финансите, информацията се въвежда в системата и може да бъде използвана за изготвянето на прогнози при поискване от различни институции, с които МФ има договарености.

Отделно се изготвят и утвърждават месечни емисионни календари, които също се одобряват от министъра. До края на всеки месец се изпраща на БНБ емисионния календар за по-следващия месец и се публикува на интернет страницата на МФ. На всеки три месеца се изготвя и публикува индикативен емисионен календар, който съдържа информация за датите, вида на емисиите и общия обем на аукционите през оставащите два месеца от тримесечието, за които още не е публикуван подробният месечен емисионен календар. Индикативните календари също се одобряват от министър на финансите се предоставят на БНБ.

Служителите от Отдел „Емисии“ демонстрираха отделните стъпки на изготвянето на емисионните календари.

1. Въвеждане на различни видове и брой емисии в модул „Емисионни календари“;
2. Задаване на класификация на емисиите, с оглед категоризирането им например, като вътрешен и външен дълг, като дълг под формата на ценни книги, по срочност, като бонове и облигации. Това дава възможност по-късно да се генерират справки с различни информационни разрези за различни нужди – например за финансиране, за предстоящи плащания, предстоящи емисии и др.
3. Генериране на емисионни календари. Системата дава възможност за генериране на виртуални календари, например за 3 годишни периоди, които дават възможност за изготвяне на справки за това какъв дълг ще се емитира, какви ще са необходимите средства за изплащане на дълга, колко е дължимото плащане, в различна валута, които могат да се ползват например при изготвяне на Стратегията за управление на държавния дълг или при изготвяне на три-годишната бюджетна прогноза и др.<sup>78</sup>

*По време на тестването служителите демонстрираха добро разбиране за функционалностите на SDMS, като резултат от дългогодишното ползване на системата, минимално текучество и преминатите обучения.*

*Въвеждането на данни в SDMS се извършва по строго определен ред, с което се гарантира правилно и точно въвеждане на информацията. Създадени са адекватни контроли, ограничаващи риска от допускане на грешки в процеса на въвеждане на данни в системата. При несъответствие на въвежданите данни със заложените контроли и правила, потребителят получава информативно съобщение за грешка и възможност да се извърши корекция. Вграден е широк набор контроли при обработка на информация, осигуряващи точност, пълнота и съвместимост на данните при промяната им в SDMS. Заложените контроли върху изходните данни в системата дават възможности за генериране на голям брой от различни справки. На всяка стъпка от избирането на възможните опции за справка се прави проверка и извежда съобщение, което подпомага потребителя.*

---

<sup>78</sup> ОД № 24- РД-И-18

*В системата SDMS е реализирана функцията по „стабилизация“ на данните, чрез която не се позволява извършването на корекция на исторически данни след определена дата. Дейностите по „стабилизация“ на системата са определени чрез зададени специфични потребителски права.*

В Отдел „Държавни дейности“ на Дирекция „ФО“ беше направена демонстрация на функционалните възможности на ИС ЦРОД относно изготвянето на справки, различни по съдържание и обхват и съдържащи информация за общинския дълг по определени критерии. Установи се, че базовата информация, въведена от общините е разпределена по различните видове справки тъй като информацията е много комплексна и с широк обхват.<sup>79</sup>

По време на одита се установи, че между ЦРОД и ИСО няма изградена интеграционна връзка. За целите на надеждността на информацията се извършва съпоставка на информацията между двете системи като проверката на данните се извършва чрез засичане на салдата по счетоводни сметки от ИСО с остатъчния размер на дълга, генериран от ЦРОД<sup>80</sup>.

Направена бе демонстрация от разработчика на системата „Информационно обслужване“ АД на функционалните възможности на системата и внедрените контроли на приложно ниво.<sup>81</sup>

#### **2.2.4. Удобство на информационната система за потребителя и поддръжка**

Надеждността на ИС се гарантира и от удобството на информационната система за потребителя и осигурената извънгаранционна поддръжка на софтуера. С оглед подпомагане работата на администратора на приложението, в изпълнение на своите функции фирма „Алфасис“ ЕООД е разработила „Ръководство на администратора“<sup>82</sup> за версия 3 на SDMS, с последна актуализация 03.04.2012 г. В документа са посочени основни изисквания към хардуера и софтуера за инсталация на системата и основни стъпки при инсталация на системата. Посочени са и текущите процедури които се изпълняват за администриране на базата от данни: извличане на данни от ЦРОД; изчисляване на лихви; архивиране – база SDMS; проверка и оптимизация на база SDMS. В ръководството на администратора са посочени основните стъпки относно създаване на потребителски профили в системата, както и задаването на права за достъп на потребителите.

Разработено е и Ръководство на потребителите на системата за управление на държавния и държавногарантирания дълг<sup>83</sup> (SMDS-v3-Help). Програмната система SDMS – версия 3 допълва всички функционални възможности на предишните версии като предоставя на потребителя качествено ново ниво на работа по отношение систематизиране и оптимизация на базовите дейности, свързани с обслужването на държавния и държавногарантирания дълг.

В системата е постигнато пълно адаптиране между реализираните в SDMS бизнес процеси и актуалната организационна структура на Дирекция „ДДФП“. Новият дизайн на системата и ползването на нови информационни технологии при създаването ѝ осигуряват: облекчена експлоатация по отношение на анализи и прогнози; олекотена поддръжка; повишена информационна сигурност; ниско ниво на експлоатационен риск; модерен технически интерфейс за връзка с други информационни системи.

За целта са: анализирани и оптимизирани обслужваните дългови инструменти; обхваща на обработваните данни и прилежащите им атрибути в базата данни (добавяне на

<sup>79</sup> ОД № 25 - РД-И-10

<sup>80</sup> ОД № 1 и ОД № 26

<sup>81</sup> ОД № 26

<sup>82</sup> Приложение № 13 - Ръководство на администратора за SDMS

<sup>83</sup> Приложение № 14 - Ръководство на потребителите на системата SDMS



нови значими информационни и премахване на ненужни атрибути); направено е функционално разграничение между оперативната и аналитична част на информационната система; оптимизиран е потребителския интерфейс, което ускорява и облекчава работата с програмата и намалява възможностите за грешки, както и интегрирани "help"- информационни полета; разработени са нови функционални средства за оценка риска по управлението на държавния дълг както и графична визуализация на получените резултати; предоставени на потребителя са възможности за настройка и комбиниране на множество параметри, използвани като коефициенти за анализ при работа с реални и прогнозни данни; системата предлага многопластов набор от параметризиращи се справки, което осигурява своевременна, редовна и дефинирана от потребителя отчетност; осигурена е възможност външни приложения да използват информация по държавния дълг като формираните справки се експортират с различни формати данни (XML, PDF, XLS, RTF и DOC); поддържаната база данни осигурява достатъчно информация, която да се ползва при изготвяне на доклади (методология ESA 95) и отчети от Дирекция „ДФП“ до вътрешни и международни институции.

Създадено е автоматизирано въвеждане на курсове и котировки директно от доставчика на информация (когато това е възможно и допустимо). SDMS подава информация за целите на статистически организации (НСИ, ЕВРОСТАТ), СБ, ЕЦБ и други международни институции; създаден е интерфейс към информационната система на общините, с който се получават и обработват данни за дълга на общини.

*С разработените ръководства на администратора и потребителите на системата SDMS са създадени условия за облекчена експлоатация при работа със системата и по отношение на извършването на анализи и прогнози, поддържане на статистическа информация. Повишена е информационната сигурност, оптимизиран е потребителския интерфейс, с което се ускорява и облекчава работата с програмата, намаляват се възможностите за грешки и се осигурява своевременна и редовна отчетност. С разработените и прилагани ръководства се улеснява работата по поддръжка на системата и я прави удобна и адаптивна за прилагане.*

С Ръководството на администратора - Регистър „Общински дълг“<sup>84</sup>, разработено от „Информационно обслужване“ АД са регламентирани хардуерни изисквания към сървър, работната станция и Web сървър. Определена е средата за работа на операционна система и приложните програми, настройката на работната станция и работните директории. При регистрация на потребителите и оторизация на потребителите са въведени изисквания за сигурност.

По отношение на ЦРОД са въведени правила за инсталация на приложението, конфигурация на виртуална директория, конфигуриране на инициализиращи файлове, настройка на Web сървър, база данни и достъпа до базата данни.

С Ръководство на потребителя на системата Регистър „Общински дълг“<sup>85</sup> са регламентирани функционални възможности, като се предоставя на потребителя качествено ниво на работа по отношение на систематизиране и оптимизиране на базовите дейности, свързани с обслужването на общинския дълг. Описани са: основните елементи, основния интерфейс на информационната система на общините, интерфейса на подрегистър на емитираните общински ценни книжа; интерфейса на подрегистър на заеми предоставени на общината; интерфейса на подрегистър на издадените общински гаранции. Направено е описание на съпадащи за трите подрегистъра функционалности. Определен е начина за изготвяне и отпечатване на справки, въвеждане на активи, притежавани от общината, въвеждане на информация за намерения за поемане на дълг, както и регистрация на потребители.

---

<sup>84</sup> Приложение № 15 - Ръководството на администратора - Регистър „Общински дълг“

<sup>85</sup> Приложение № 16 - Ръководство на потребителя на системата Регистър „Общински дълг“

Ръководството изцяло е с практическа насоченост, ясно посочва последователността на действията на потребителя. По този начин се улеснява работата със системата и я прави полезна и адаптивна за прилагане.

По време на проведените срещи потребителите на ИС за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг считат, че системите са удобни и лесни за ползване и ефективно отговарят на техните нужди.

*С разработените ръководства на администратора и потребителите на ЦРОД са създадени добри условия за работа със системата. Ръководствата имат практическа насоченост, улесняват работата по нейната поддръжка, правят я удобна и адаптивна за потребителя и оптимизират работата му. Намалява се възможността за грешки и се осигурява своевременно информация за общинския дълг.*

## **2.5. Наличие на контрол върху информационните системи за управление на държавния държавногарантирания и общинския дълг**

Контролният механизъм за ефективното функциониране на информационните системи се изгражда посредством въведените общи контроли.<sup>86</sup> Тези контроли са предназначени за решаване на проблемите при разработката, употребата и поддръжката на информационните технологии и включват:

*Организационни контроли* - това са всички политики, процедури, въведени от ръководството, които осигуряват ефективно управлението на човешките ресурси, разделение на отговорностите.

*Контроли на физическия достъп*, които предвиждат правила за предотвратяване на неоторизиран достъп до ИТ услугите, включително административни процедури, контрол на достъпа до сървърните помещения.

*Контроли на логическия достъп* - използват вградените защити в компютърната система за предотвратяване на неоторизиран достъп до чувствителна информация и за гарантиране, че всички потребители имат права на достъп, които са ограничени с изискванията в техните длъжностни характеристики (гарантиране автентичността на лицето, което извършва операциите, смяна на паролите- изисквания за пароли).

*Контроли срещу влиянието на околната среда* - това са правилата и практиките, въведени в одитирания обект за предотвратяване на вреди, причинени от електрическа нестабилност, пожар, прах, крайности в температурата, влажност, статично електричество.

*План за непрекъсваемост на ИТ процесите*, известен още като план за извънредни ситуации, представлява цялостен подход за осигуряване на алтернативни методи за поддръжка на бизнес процесите, в случай на авария, катастрофа или друго прекъсване.

### **2.5.1. Наличие на адекватни общи контроли**

По време на одита се установи, че в МФ са разработени вътрешни правила, политики и процедури за информационна сигурност, които предвиждат поддръжката и развитието на инфраструктурата на информационните технологии и приложните информационни системи в МФ, както и въвеждането на контроли по отношение на ИТ процесите в МФ. (Вж. Констатация 1.1)

От извършените проверки се установи, че е осигурен административен капацитет с подходяща численост, опит и квалификация на служителите за ефективно изпълнение и постигане на поставените цели; изградената организационната структура е адекватна на заложените в нормативната уредба функции и покрива основните аспекти, свързани с работата с информационните системи. С Политиката по мрежова и информационна сигурност е създадена организация на управлението на сигурността на информационните

---

<sup>86</sup> Приложение № 17 Ръководството за одит на Информационните системи за управление на държавния дълг, т. 2 (изготвен от работната група по управление на държавния дълг, ръководена от Бразилската ВОИ, 2012 г.)

системи, както и спазване на принципа на разделение на задълженията, което намалява риска от случайна или умишлена злоупотреба със системите. (Вж. констатация № 1.3. Административен капацитет)

*Правилата за физически достъп до информационните ресурси* на МФ регламентират достъпа до сървърите и другите устройства в ИТ помещенията. Достъпът до ИТ помещенията на МФ е силно ограничен и се предоставя по определен ред и процедура, описани в Правилата за физически достъп.

От извършените проверки се установи, че физическият достъп до сървърите и другите устройства в ИТ помещенията в МФ е добре контролиран. Въведени са достатъчно контроли за защита на ИТ инфраструктурата, включително и такива срещу влиянието на околната среда. (Вж. констатация № 2.1)

Утвърдени са *Правила за управление на потребителски профили за достъп до ИТ услугите на МФ*<sup>87</sup>, които обхващат дейностите, свързани със създаването на потребителски профили и тяхното управление, както и управление на достъпа на потребителите до ИТ услугите, предоставяни в локалната мрежа на МФ, както и *Правила за създаване и управление на системите пароли*<sup>88</sup> за минимизиране на рисковете от загуба или изтичане на информация и постигане на системна и физическа сигурност на ИТ инфраструктурата в МФ. Правилата регламентират създаването на потребителските профили, създаването и промяната на пароли, както и управлението на достъпа до ИТ услугите на МФ.

Създадени са логически контроли, свързани със създаването на пароли, спазването на изискванията за дължина, съдържание и тяхната периодична смяна. Във връзка с това в МФ са въведени правила за създаване и управление на системите пароли като изискванията към паролите са:

- да е съставена от поне 8 (осем) символа;
- да не съдържа потребителското име;
- да е съставена от символи от поне 3 от следните 4 категории:
  - главни букви от следните азбуки – българска, руска, английска гръцка
  - малки букви от следните азбуки – българска, руска, английска гръцка
  - цифри – от 0 до 9
  - специални символи - ~!@#\$%^&\* \_+=`\|{}[]:;'"<>.,?/
- Новата парола не може да повтаря последните 5 (пет) използвани пароли.
- Парола не може да бъде сменена с друга в първите 2 дни след създаването ѝ.

По време на одита се установи, че в сървърното и ИТ помещенията на одитирания обект са въведени практики за минимизиране на вредното влияние на околната среда. (Вж. констатация № 2.1)

В МФ са утвърдени *Процедури за архивиране и възстановяване на данни*, които регламентират процесите по създаване на резервни копия, архивиране, сваляне от експлоатация, тестване и възстановяване и минимизиране на рисковете от загуба или „изтичане” на информация и обхващат системната и физическа сигурност на ИТ инфраструктурата на МФ.

В *Плана за непрекъсваемост на ИТ процесите в МФ* са описани необходимите действия, които трябва да се предприемат в МФ, за възстановяване на ИТ процесите при възникване на авария/криза. Документът описва начина на класифициране на настъпилите събития, в зависимост от степента на прекъсване, както и необходимите действия до пълното възстановяване на ИТ процесите.

По време на одита е установено, че всекидневно се създават инкрементални резервни копия, а в последния работен ден на седмицата се прави пълен архив на

<sup>87</sup> Приложение № 18 - Правила за управление на потребителски профили за достъп до ИТ услугите на МФ

<sup>88</sup> Приложение № 19 - Правила за създаване и управление на системите пароли

информацията в МФ. Резервните копия се съхраняват в многолентово архивиращо устройство с автоматична смяна на магнитните ленти. (Вж. констатация №.2.1)

*Общите ИТ контроли са вградени в ИТ процесите и услугите в МФ и са дейности, които се изпълняват като част от ежедневната работа на Дирекция „ИС”. Те обхващат дейности относно качествено предоставяне на ИТ услуги за служителите на МФ.*

*В МФ са въведени достатъчно общи контроли, които създават предпоставки за добро управление на човешките ресурси, разделение на отговорностите, непрекъсваемост на ИТ процесите, защита от вредното влияние на околната среда, сигурност на физическия и логическия достъп.*

### **2.5.1. Наличие на контроли за защита на компютърните приложения и на базата данни за дълга от неотризиран достъп**

Дирекция „ИС” в МФ контролира спазването на Правилата за управление на потребителските профили. За гарантиране на информационната сигурност и защитеност на данните, на всеки 2 (два) месеца потребителят трябва да променя своята парола, като преди изтичане валидността на паролата до всеки служител в МФ се изпраща системно съобщение за смяна на паролата, генерирано автоматично.<sup>89</sup>

По време на проверката се установи, че администрирането на потребителските профили на двете информационни системи – SDMS и ЦРОД се изпълнява от администраторите на приложенията, които са служители съответно на Дирекции „ДДФП” и „ФО”.

### **2.5.2. Политиката за сигурност на паролите на информационната система SDMS**

По отношение на политиката за сигурност на паролите, ИС SDMS разчита изцяло на SQL сървъра. Управлението на сложността на паролите става чрез установяване на флаг CHECK\_POLICY при създаването им.

След проведен тест върху ИС SDMS се установи, че: достъпът на потребителите до SDMS се осигурява чрез идентификация с потребителско име и парола. Имената и паролите са обвързани с MS SQL сървъра където е инсталирано приложението и сложността на паролите се установява чрез флаг за сигурни пароли на Microsoft SQL Server. За всеки от потребителите са определени индивидуални права, групови функционални права и групови права за инструменти, които осигуряват достъп само за четене, за запис/промяна или потвърждаване на данни в конкретни форми. По време на теста системата допусна извършването на промяна на парола за работа с приложението SDMS, с лесна такава (например 111111), която не отговаря на изискванията за сложност, съгласно вградена политика за сложни пароли.<sup>90</sup> Проблемът беше констатиран по време на проверката на логическите контроли, като вероятната причината да се установи парола, която не отговаря на изискванията за сложност, е наличието на флаг CHECK\_POLICY = OFF за съответния login при създаването му.<sup>91</sup>

За да се ограничи възможността от установяване на слаби пароли в бъдеще, по време на одита, бяха предприети съгласувани действия между Дирекции „ИС” и „ДДФП”, като за елиминиране на възможността за работа със слаби пароли на потребителите на ИС SDMS от МФ бяха включени опциите CHECK\_POLICY=ON и CHECK\_EXPIRATION=ON за прилагане на enforce password policy за SQL сървъра, с което се постига сложност на

---

<sup>89</sup> ОД № 27

<sup>90</sup> ОД № 28 - РД-И-15

<sup>91</sup> ОД № 29

паролите съгласно Правилата за управление на потребителските профили в МФ, както и принудителната им смяна на всеки два месеца.<sup>92</sup>

### **2.5.3. Политика за сигурност на паролите на информационната система ЦРОД**

Одитният екип извърши проверка на сигурността на достъп до ИСО/ЦРОД по отношение на създаването на потребителски профили и сигурността на паролите.

По време на тестването на ИС ЦРОД се установи, че при регистрирането на нов потребител в ИСО, има възможност за задаване на твърде лесни пароли за достъп до приложението, които не отговарят на действащия документ „Правила за управление на потребителските профили за достъп в МФ”. При регистрация в „Административен панел“, както и при смяна на парола на вече съществуващ потребител, системата приема всякакви комбинации от знаци (включително „123456”). Не се спазва изискването за смяна на паролите на всеки два месеца. Установено е, че са въведени следните контроли за сигурност на достъпа: при потвърждаване на регистрацията на потребител, системата автоматично генерира парола, отговаряща на приетите правила, а при три неуспешни опита за достъп, системата блокира потребителя.

Констатирана е възможност за използване на пароли, които не отговарят на изискванията за сложност, залегнали в Правилата за управление на потребителските профили.<sup>93</sup>

Във връзка с изясняването на проблема от Дирекция „ИС” в МФ беше обяснено, че с оглед прилагането на Правилата за управление на потребителските профили, през 2013 г. е изпълнен проект 3.1.2.1 „Мигриране на определени системи в МФ към MS SQL 2008 R2 и Login през активната директория, съгласно сключен договор № 157/01.07.2011 г. между МФ и „ИО” АД. По проекта е изпълнена миграция на ЦРОД към MS SQL 2008 R2 и Login през активната директория за ЦРОД като модул на ИСО.

Към момента тази функционалност е налична през администраторския панел на регистъра, но поради извършване на промени в ИТ средата на МФ, от гледна точка на прилагането на нови политики за сигурност, към момента на одита, тази функционалност не е активна.<sup>94</sup>

*Комбинацията от достъп чрез Интернет базирано приложение до системата и възможността за създаване на лесни пароли създава рискове за възможни проблеми за сигурността на информацията.*

По време на одита се извърши проверка на активните потребителски профили в ИС ЦРОД, при което се установи, че е издадена Заповед на министъра на финансите<sup>95</sup> за определяне на длъжностните лица с право на достъп до ЦРОД.

При извършване на проверка на активните потребители в системата се установи, че потребителите на ИСО и ЦРОД фигурират в обща справка за потребителите и администраторите в ИСО и ЦРОД. Справката дава информация за това достъп до какви приложения има всеки служител (например Счетоводни отчети, Съкровище, Тригодишна прогноза, Управление на потребители, Комуникационен модул, Общински дълг или др.). Установено е наличието на потребители на ИС ЦРОД, които не са посочени в заповедта на министъра като лица с право на достъп до системата.

В Дирекция „ФО” е определен един администратор на ЦРОД, който дава права на достъп само на служители от дирекцията. Служители, с администраторски права има и от други дирекции в МФ, както и от фирмата, осигуряваща техническата поддръжка на софтуера. Няма практика за обмен на информация между администратори на ИСО/ЦРОД

---

<sup>92</sup> ОД № 30

<sup>93</sup> ОД № 31- РД-И-14

<sup>94</sup> ОД № 32

<sup>95</sup> ОД № 21

за напуснали служители или служителите в дългосрочен отпуск. Администраторите на приложението не са упълномощени с изрична заповед на министъра на финансите.<sup>96</sup>

*Липсата на изрична заповед на министъра на финансите за определяне на администраторите на приложението ЦРОД и отсъствието на комуникация между администраторите на приложението в отделните дирекции, създава риск от неефективно управление на потребителските профили.*

*При направените проверки на потребителските профили на приложно ниво на ИС SDMS не са установени несъответствия.*

#### **2.5.4. Тестове на информационните системи за неоторизиран достъп**

По време на одита се извършиха тестове, касаещи потребителските сесии на ЦРОД като уеб-базираното приложение.

Проведоха се тестове за: вписване на регистриран потребител; вписване на регистриран потребител от два компютъра едновременно; наблюдение на времевата продължителност на потребителската сесия и прекъсването ѝ след изтичане на определен период от време (около 40 мин.); наблюдение на потребителската сесия при затваряне на брауъра без да се използва бутон „Изход”, изчистване на интернет историята, „бисквитките”, автоматичното попълване на формуляри рестартиране на компютъра и повторното стартиране на интернет приложението ЦРОД.

От извършените тестове се установи, че вписването на потребител в ЦРОД се извършва посредством потребителско име и парола. За целите на тестването паролата беше служебно генерирана и отговаряше в пълна степен на изискванията на Правилата за управление на потребителски профили за достъп до ИТ услуги в МФ. След вписването му, потребителят може да извършва действия (визуализация, справки, промени) съобразно дадените му права при потвърждаване на регистрацията в ЦРОД.

Одитният екип извърши тестване, при което се установи нормално прекъсване на потребителската сесия след изтичане на 30 мин. от вписването на потребителя. Не се визуализира съобщение за изтекла потребителска сесия. Белег за прекъсването е появата на активни полета за въвеждане на потребителско име и парола, в горен десен ъгъл се визуализира „потребител: непознат” и невъзможността да се извършват никакви действия в ЦРОД. По време на тестването се констатира, че при затваряне на брауъра (интернет експлорър), изчистване на история, „бисквитки”, автоматично попълване на формуляри, пароли, временни интернет файлове и рестартиране на компютъра без да е натиснат бутон „Изход” и при повторното отваряне на брауъра, потребителят, който е бил вписан за работа с ЦРОД остава активен, т.е. потребителската сесия не се прекъсва.<sup>97</sup>

Проведе се и тест за проверка дали е възможно вписване на един потребител в ЦРОД по едно и също време от два различни компютъра. Установи се, че опит за такова вписване е възможно, не се възпрепятства по никакъв начин и не излиза съобщение при второто по ред вписване, че потребителят вече е вписан в системата. Потребителските сесии прекъсват при изтичане на активното им време.<sup>98</sup>

*Липсата на функция за прекъсване на потребителската сесия след затваряне и повторно отваряне на брауъра и наличие на повече от един вписан потребител с едно и също потребителско име и парола създава риск от неоторизиран достъп и нарушаване на интегритета на данните в регистъра.*

---

<sup>96</sup> ОД № 25-РД-И-10

<sup>97</sup> ОД № 33- РД-И-09

<sup>98</sup> ОД № 33 - РД-И-09

### III. ОБЛАСТ ОПЕРАТИВНИ КОНТРОЛИ И ДОКУМЕНТИРАНЕ

#### 3.1. Техническа помощ за поддръжка и експлоатация на информационните системи

По време на одита се извърши проверка на осигурената техническа поддръжка за експлоатация на ИС за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг. Техническата помощ на ИС за държавния, държавногарантирания и общинския дълг е възложено и се изпълнява от външни фирми и гарантира непрекъснатата работоспособност на системите, ефективното използване на функционалните възможности на ИС, тяхното разширяване при необходимост, както и поддържането им в актуално състояние.

##### 3.1.1. Техническа помощ за поддръжка на SDMS

Информационна система за анализ, прогнози и управление на държавния и държавногарантирания дълг е създадена през 1999 г. по силата на сключен договор № MFZ02/01.10.1999 г. между МФ и „Алфасис“ ЕООД.<sup>99</sup>

Системата е инсталирана в ИТ инфраструктурата на МФ. Реализирана е по класическата технология „клиент-сървър“, със съхраняване на данните в релационна база данни.

Сървърната част се изпълнява върху Microsoft SQL 2008 и е написана на transact SQL (T-SQL) диалект SQL 2008.

Клиентската част се изпълнява под управлението на Microsoft Windows XP или Microsoft Windows 7. Езикът за програмиране на клиентската част е C# версия 4. При визуализация на данните и диалога с потребителите освен стандартните контроли към Visual Studio 2010 се използват и контроли от DevExpress 2010. Формирането, визуализацията, печата и експорта на справките се извършва чрез Crystal Reports for Visual Studio 2010.

Динамиката, с която се развиват процесите, касаещи дълга, както и необходимостта от включване на допълнителни показатели при оценката на характеристиките на дълга, налагат в процеса на експлоатация на ИС да се извършва актуализация и усъвършенстване. Във връзка с това през 2007 г. е сключен договор №211/25.04.2007 г.<sup>100</sup> за усъвършенстване и разширяване на функционалните възможности на SDMS, осъществяване на поддръжка и извършване на актуализация на системата в съответствие с промените в действащата нормативна уредба.

С договор ДОГ-568/06.11.2009 г.<sup>101</sup> между МФ и фирма „Алфасис“ ЕООД е възложено последващо усъвършенстване на информационната система SDMS и техническа поддръжка.

През 2012 г. е сключен договор ДОГ-106/24.04.2012 г.<sup>102</sup> между МФ и фирма „Алфасис“ ЕООД (в сила за одитирания период) за осигуряване на ИГП на ИС SDMS, по силата на който се осигурява поддръжката на софтуера на системата SDMS, непрекъснатата работоспособност на системата, ефективно използване на наличните функционални възможности в информационната система и разширяването им при необходимост, поддържането на системата в актуално състояние вследствие на настъпили промени, както и извънгаранционната поддръжка.

Съгласно чл. 10 от договора, услугите по поддръжка на системата се предоставят според изискванията, нивата и обхвата, описани в техническото задание на възложителя и техническата оферта на изпълнителя. Поддръжката на системата се осъществява с ниво на обслужване – пет работни дни в седмицата, по осем часа в денонощието, в рамките на

---

<sup>99</sup> ОД № 34

<sup>100</sup> ОД № 35

<sup>101</sup> ОД № 36

<sup>102</sup> ОД № 15

установеното работно време на възложителя. Максималното време за реакция при възникнал проблем в зависимост от вида на засегнатата функционалност, както и максималното време за отстраняване на възникналите проблеми, са описани в техническото задание на възложителя и техническата оферта на изпълнителя.

В техническото задание на възложителя за поддръжката на системата SDMS е посочено, че поддръжката на системата включва: осигуряване на консултации на бенефициента на услугата; актуализиране, промяна и допълнение на съществуваща функционалност; редактиране, прецизиране и изготвяне на нови справки; идентифициране и отстраняване на проблеми във функционалностите на системата като времето за отстраняване на възникналия проблем е в зависимост от неговия приоритет:

- Висок приоритет: Критична функционалност. Възникналият проблем(и) е довел до пълна неработоспособност на част или на цялата функционалност на системата, съществена загуба на данни, невъзможност за ползване на функции и справки, които са критични за изпълнение на задачите на МФ и не са осигурени от други информационни източници. Време за реакция - до 2 часа. Изпълнителят се ангажира да възстанови работата на системата в срок до 24 часа от уведомяването от страна на възложителя;

- Среден приоритет: Основна функционалност. Възникналите проблеми водят до частична неработоспособност, неизползваемост и/или ограничения при използването на основни функции на системата. Има несъществена загуба на данни, невъзможност за генериране на основни справки, което води до частична невъзможност за изпълнение на основни задачи на МФ. Време за реакция - до 4 часа. Изпълнителят се ангажира да отстрани идентифицираните грешки в срок до 2 работни дни от уведомяването от страна на възложителя;

- Нисък приоритет: Несъществена (маловажна) функционалност. Възникналите проблеми са довели до незначителни ограничения при използването на някои функции, някои несъществени справки не работят. МФ може да изпълни задачите си с минимални ограничения. Нормалната производителност на системата или модул от нея е влошена, но по-голяма част от функционалната ѝ способност е незасегната. Време за реакция - до 8 часа. Изпълнителят се ангажира за отстраняване на проблема до 5 работни дни от уведомяването от страна на възложителя.

По време на одита се установи, че дейностите по поддръжка на ИС SDMS са изпълнявани от специалисти от „Алфасис“ ЕООД, като при възникнала необходимост от промени или корекции в програмния продукт, служител от Дирекция „ДФП“ изпраща заявка по електронната поща. При необходимост поддържащият екип от фирма „Алфасис“ ЕООД събира допълнителна информация по електронната поща или по телефон с цел прецизиране на искането за промяна или корекция. Поддържащият екип предприема действия за подготвянето на исканата промяна, извършва тестване на място в своя тестова среда. След това информира инициатора, че промяната е тествана и е готова за инсталация. В присъствието на системен администратор от Дирекция „ИС“ на МФ се извършва инсталирането на коригирания програмен продукт в ИТ средата на МФ. Заявителят от Дирекция „ДФП“ извършва тестване на промяната или корекцията, след което същата се счита за извършена. Заявяването и извършването на промени и/или корекции в ИС SDMS се извършва при спазване на Процедурата за управление на промени.

В изпълнение на договор №106/24.04.2012 г. за периода 01.01.2013 г. – 31.12.2013 г. са съставени 12 протокола – ежемесечно, с данни за извършени 32 броя промени в различни модули и функционалности на ИС SDMS.

Приемо-предавателните протоколи съдържат информация относно дейностите, извършвани по поддръжката, както и описание на промените и лицето заявило корекцията. Въведена е практика лицата, заявители на проблемите, свързани със



системата да се подписват на протоколите, с което удостоверяват, че проблема е отстранен.<sup>103</sup>

Съставените месечни приемо-предавателни протоколи за извършената техническа поддръжка за 2013 г. не съдържат информация за нивата на критичност на заявените проблеми, времето за реакция и дата и час на отстраняване на проблема.

В изпълнение на препоръка на Дирекция „ВО” в МФ е изготвен документ – „История на промените в ИС SDMS v.3”, в който се съдържа информация за заявения проблем, дата и служител, заявител на проблема. В документа не се поддържа информация за нивата на критичност, времето за реакция и дата и час на отстраняване на проблема. За одитирания период в Дирекция „ДДФП” не се съхранява пълна и систематизирана информация относно подадените заявки по имейл за възникнали проблеми, свързани със системата, както и тяхното ниво на критичност.

С приетите Вътрешни правила за администриране и работа с ИС SDMS в Дирекция „ДДФП”<sup>104</sup> е въведено изискване при възникване на нужда/необходимост от промени или корекции в системата, всеки потребител да изпраща заявка по имейл, съдържащ точното описание на искането и нивото на критичност. От 2014 г. в Дирекция „ДДФП” се поддържа подробен регистър на заявените и извършени промени, включващ информация за: заявител, време на заявяване, описание на проблема, начин на заявяване, ниво на критичност, време за реакция, срок за изпълнение, дата и час на изпълнение.<sup>105</sup>

*В изпълнение на сключените договори между МФ и фирма „Алфасис” през 2013 г. ежесмесечно е осигурена техническа поддръжка на ИС SDMS за гарантиране на нормалната работоспособност и ефективно функциониране на приложението.*

*За одитирания периода не са създадени изцяло условия за пълна проследимост на извършване на промени и/или корекции в системата SDMS.*

### **3.1.2. Техническа помощ за поддръжка на ЦРОД**

Централният регистър на общинския дълг е създаден и внедрен в МФ през 2006 г.

Регистърът е разработен като интернет базирано приложение, чиито потребители са упълномощени и оторизирани за работа с него - представителите на всички общини, както и служители от Дирекции „ФО” и „ДДФП”.

Регистърът е част от ИСО, чието усъвършенстване е резултат от изпълнението на проект „Усъвършенстване на информационната система за управление на общинските бюджети”. Проектът е възложен и изпълнен по силата на сключен договор №22/09.02.2004 г.<sup>106</sup> между МФ и „Информационно обслужване” (ИО) АД за поддръжка, администриране, актуализация, усъвършенстване и гарантиране на информационната сигурност на МФ.

Във връзка с т. I.1.5 от договора за обществена поръчка за „поддръжка, администриране, актуализация, усъвършенстване на информационните, комуникационните и управленските системи, доокомплектовка, създаване на интерфейси и връзки между системите, аутсорсинг на информационните процеси в системата на МФ от 09.02.2004 г.), включително необходима доокомплектовка с допълнителен хардуер и софтуер, създаване на необходими връзки и интерфейси между системите”, е подписано допълнително споразумение №4 от 02.06.2006 г.<sup>107</sup>, с което е извършено усъвършенстване на централния регистър на общинския дълг като са създадени следните подрегистри<sup>108</sup>:

<sup>103</sup> ОД № 11

<sup>104</sup> Утвърдени със Заповед № ЗМФ-1685/20.12.2013 г.

<sup>105</sup> ОД № 11

<sup>106</sup> ОД № 37

<sup>107</sup> ОД № 38

<sup>108</sup> Според документ Функционални изисквания към т. 4.3.6.4. „Функция, поддръжане на ЦРОД” от Задание за усъвършенстване на ИСО към проект „Усъвършенстване на ИСО – Управление на общинските бюджети” към т. I.1.5 от Договор № 22/09.02.2004 г., съгласно план-графика за 2006 г.

- подрегистър на емитираните общински ценни книжа;
- подрегистър на заеми, предоставени от общината;
- и подрегистър на издадените общински гаранции.

През 2007 г. е сключен договор №177/03.04.2007 г.<sup>109</sup> между МФ и „ИО” АД, с който е извършено усъвършенстване и поддръжка на модул РОД от ИСО по утвърдени план графици.

Последващото поддръжане и развитие на приложения софтуер се извършва по силата на сключен договор № 157/01.07.2011 г.<sup>110</sup> ( в сила и към момента на одита) между МФ и „ИО” АД. В техническо задание към договора се включва извънгаранционно поддръжане, усъвършенстване на приложния софтуер и консултантски дейности (включително извънгаранционна поддръжка на модул „Регистър общински дълг” към ИСО).

Съгласно т.4.1 от Документа за регламентиране на дейностите по проект (ДРДП) по договор 157/01.07.2011 г.<sup>111</sup> между МФ и „ИО” АД, изпълнителят („ИО” АД) извършва дейностите по текуща поддръжка за гарантиране нормалната работоспособност на съществуващия приложен софтуер. Тези дейности са различни по характер и могат да включват: поддръжка от експлоатационен характер – възстановяване на системата при пълна или частична неработоспособност, преинсталиране на приложения софтуер, конфигуриране, инсталиране на пачове, актуализации и нови версии, обучение и текуща помощ.

Съгласно ДРДП, фирмата, осигуряваща техниката поддръжка гарантира спазването на параметрите на качествено обслужване, както следва:

Приоритет на инцидента	Максимално време за реакция	Максимално време за план за решение
1	1 час	4 часа
2	2 часа	1 ден
3	1 работен ден	1 седмица

В т. 4.5 (3) от документа за регламентиране на ИГП заявяването на инцидент, корективно действие или друга дейност се извършва по електронна поща.

Съгласно т. 9 от договора приемането на извършената работа се извършва с подписването на протокол за предоставени услуги, който задължително се комплектова с представяни от изпълнителя изискуеми отчетни документи. Срокът за представяне на протокола и всички отчетни документи е до 10 число на месеца, следващ съответния отчетен период. Заявеният инцидент (или друго поддържащо действие трябва да съдържа описание на ситуацията, времето и условията, при които е установен проблема, както и характера на самия проблем, като всеки отделен инцидент (проблем) се заявява и проследява с отделна заявка.

По време на одита се установи, че в края на всяка календарна година се извършва уточняване на отговорниците по ИГП за ЦРОД. При възникнала необходимост от корекция в програмния продукт или възникнал инцидент, отговорникът от Дирекция „ФО”, в случая „заявител“, изпраща имейл до ръководителите на проекти от страна на Възложителя и Изпълнителя като по своя преценка същият може да се адресира и до други служители на страните, имащи отношение по въпроса. Ръководителят на проекта от страна на Изпълнителя го насочва към поддържащия си екип за реализация. При необходимост поддържащият екип събира допълнителна информация по електронната поща или по телефон с цел прецизиране на искането като връща отговор за приемане на искането за промяна или корекция и предлага подход за решение. Предложеното решение

<sup>109</sup> ОД № 39

<sup>110</sup> ОД № 16

<sup>111</sup> ОД № 40

се одобрява от заявителя. Поддържащият екип предприема действия за извършване на исканата промяна или корекция в програмния продукт, извършва тестване на място, в своя тестова среда, след което се изпраща имейл с искане за изпълнение на скрипт, подмяна на версия или други действия в ИТ средата на МФ. Системен администратор от Дирекция „ИС” изпълнява инструкциите за отстраняване на проблема или извършване на промяна като в случай на необходимост може да изиска и присъствието на служител от страна на Изпълнителя на място. Извършва се „backup” на базата данни и приложението, след което се изпълнява скрипта или извършва подмяна на версията. Резултатите от изпълнението се изпращат по електронната поща до всички участници в кореспонденцията. След успешно тестване и потвърждение от страна на отговорника с електронно съобщение до всички участници в процеса, промяната се счита за реализирана.<sup>112</sup> Заявяването и извършването на промени и/или корекции в ИС ЦРОД се извършва при спазване на Процедурата за управление на промени в МФ.

От проверените заявки за 2013 г. (изпращани по имейл) за възникналите проблеми, се установи, че те не съдържат описание на проблема, причина за възникване на проблема, дата и час на предаване към изпълнител, време за възстановяване, предприети действия и приоритет.

За всички заявени проблеми при функционирането на ЦРОД през 2013 г. са предприети действия по отстраняването им в рамките на ИГП, за което са съставени 12 двустранно подписани индивидуални отчета.<sup>113</sup> В Дирекция „ИС” се изготвят обобщени отчети, които съдържат информация само за заявените и отстранени инциденти през месеца. Всички други проблеми или действия по системите, извършвани през годината не се отразяват в обобщения отчет и Таблицата за възникнал инцидент на ИС ЦРОД към ИСО.<sup>114</sup>

По време на одита със заповед ЗМФ 287/28.03.2014 г. на министъра на финансите е създадена работна група със задача да актуализира процедурата за управление на договори за изнесени дейности по управление на ИТ услуги в системата на МФ. В процедурата в индивидуалния месечен отчет (същият се попълва и за ЦРОД) – **образец 3.а** е предвидено да се описват всички заявени промени и инциденти за месеца. Процедурата е внесена за утвърждаване от министъра на финансите.<sup>115</sup>

*За 2013 г. в МФ не се поддържа систематизирана информация за заявените проблеми и/или извършени действия по ИС ЦРОД, а само информация за възникнали инциденти. Това ограничава възможността за проследяване на заявените проблеми, техният приоритет и време за реакция от страна на фирмата, осигуряваща техническата поддръжка.*

*В изпълнение на сключените договори между МФ и „ИО” АД през 2013 г. са изпълнени дейности по извънгаранционна поддръжка на ЦРОД, които са осигурили нормалното функциониране на приложния софтуер.*

*По време на одита се установи, че към края на 2013 г. няма изградена интеграционна връзка между двете системи. Като причини за това от Дирекция „ФО” се изтъква необходимостта от технологично време за финализиране усъвършенстването на системите ИСО и ЦРОД в контекста на настъпили нормативни промени и организация на работа и обработка на отчетите. Липсата на изградена интеграционна връзка между двете системи изисква допълнителни усилия за съпоставяне и равнение на данните за общинския дълг и създава риск за навременността и точността на информацията.*

---

<sup>112</sup> ОД № 32

<sup>113</sup> ОД № 41

<sup>114</sup> ОД № 42 - РД-И-13

<sup>115</sup> ОД № 43

С оглед подпомагане работата на потребителите на приложенията, са разработени „Ръководство на администратора“ и „Ръководство на потребителя“ за двете ИС. Вж. Констатация 2.2

### **3.2. Промени в информационните системи във връзка с влизането в сила на новия Закон за публичните финанси от 2014 г.**

Във връзка с влизането в сила на ЗПФ, по време на одита се извърши проверка на готовността на ИС за управление на информацията за държавния, държавногарантирания и общинския дълг в съответствие с новите промени и изисквания.

Законът за публичните финанси регламентира създаването на широкообхватна система за управление на публичните финанси и превръщането на средносрочната бюджетна рамка в реален инструмент за средносрочно прогнозиране и планиране чрез прилагането от органите на централната и местна власт на строги фискални правила, приложими за целия сектор „държавно управление“. Законът предвижда цялостни и надеждни практики за прогнозиране и наблюдение на подсекторите на сектор „държавно управление“, като обобщава национални фискални правила за салдото на сектор „държавно управление“, за бюджетното салдо по консолидираната фискална програма, изчислено на касова основа, за максималния размер на разходите по консолидираната фискална програма, за номиналния размер на консолидирания дълг на сектор „държавно управление“. Въведената дефиниция за консолидирания дълг на сектор „държавно управление“ е унифицирана с изискванията на регламент (ЕО) № 479/2009 на Съвета от 25 май 2009 г. за прилагане на Протокола за процедурата при прекомерен дефицит, което налага сериозни промени по отношение на дефиницията за държавния дълг, като значително разширява неговия обхват. Освен дълга, поет по реда на ЗДД, се включва дълга на държавните предприятия, класифицирани в под сектора, съгласно решение на НСИ, дълга по активирани повече от три поредни години държавно гарантирани заеми, както и останалите форми на дълг, който се поема и изплаща от централния бюджет и от лицата, чиито бюджети са част от държавния бюджет.

Законът влиза в сила през 2014 г. и заменя действащите ЗУДБ и за общинските бюджети, като внася и изменения в ЗДД и ЗОД.

#### **3.2.1. Планирани промени и усъвършенстване на SDMS**

По отношение на ИС SDMS, въведената в ЗПФ дефиниция за консолидирания дълг на сектор „държавно управление“ е унифицирана с изискванията на Регламент на съвета (ЕО) № 479/2009 г. Информацията за консолидирания дълг на сектор „държавно управление“ е налична в SDMS и е възможно да бъде изготвяна от 2007 г., когато с цел усъвършенстване на функционалните възможности на системата е разработен и внедрен т. нар. статистически модул<sup>116</sup> за обработка на данни, в контекста на поетите ангажименти във връзка с присъединяването на Р. България към ЕС и не е имало необходимост от планиране и извършване на промени в ИС SDMS във връзка с влизането в сила на ЗПФ.<sup>117</sup>

Информацията за консолидирания държавен дълг за периода 01.01.2013 г.- 31.12.2013 г. се събира, обработва и публикува съгласно тогава действащите разпоредби на чл. 38 (2) от ЗДД. Във връзка с това консолидирания държавен дълг<sup>118</sup> се изчислява като се взима предвид: държавния дълг, поет съгласно разпоредбите на ЗДД; дълга на общините, поет съгласно ЗОД; дълга на НОИ (за 2013 г.), отпуснат от МФ на НОИ чрез

<sup>116</sup> Внедряването на статистическия модул в SDMS е извършено в резултат на изпълнение на дог. № 211/25/04.2007 г. между МФ и „Алфасис“ ЕООД за усъвършенстване и разширяване на функционалните възможности на съществуващата ИС за анализ, прогнози и управление на държавния и държавногарантирания дълг, осъществяване на поддръжка и извършване на актуализация на системата в съответствие с промените в действащата нормативна уредба.

<sup>117</sup> ОД № 11

<sup>118</sup> Съгласно §1, т. 5 от Допълнителните разпоредби на ЗДД (отм. ДВ, бр. 15 от 2013 г., в сила от 01.01.2014г.

подзаемно споразумение, сключени на основание кредитно споразумение между РБ и МБВР по проект администриране на социалното осигуряване.<sup>119</sup>

Информацията за държавния дълг, поет по реда на ЗДД, който е част от консолидирания държавен дълг се получава от официалния регистър на държавния и държавногарантирания дълг напълно автоматизирано. По отношение на общинския дълг информацията се получава от ЦРОД под формата на автоматично генерирани справки.

От 01.01.2014 г. съгласно чл. 36 от ЗПФ МФ публикува информация за консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ в месеца, следващ месеца през който тези данни са публикувани от ЕК (Евростат).<sup>120</sup>

### **3.2.2. Планирани промени и усъвършенстване в Централния регистър на общинския дълг**

Във връзка с влизането на ЗПФ в ЦРОД е планирано извършването на промените, произтичащи от новите изисквания за закона. Промените за усъвършенстване на регистъра са предприети със Заявка за предоставяне на услуги по договор №157/01.07.2011 г.<sup>121</sup> между МФ и „ИО“ АД и са планирани да бъдат извършени в периода 02.01.2014 г. – 30.06.2014 г. Промените са свързани с разработването и внедряването на нови функционалности в ИС, като например:

Опцията „Безлихвени заеми, отпуснати по реда на ЗПФ заменя опцията „Безлихвени заеми от ЦБ по чл. 43, ал. 1 от ЗУБД, поради което в справките генерирани към период след 31.12.2013 г. следва да се визуализира само опцията „безлихвени заеми отпуснати по реда на ЗПФ“;

„Търговски кредити над две години“ и „Финансов лизинг над две години“ – в справките след 31.12.2013 г. следва да се трансформират в „Търговски кредити“ и „Финансов лизинг“;

Планирано е създаването на нов „Подрегистър на дълга на контролираните от общините лица, и подрегистър на дълга на неконтролираните от общините лица, попадащи в подсектор „Местно управление“ и др.

Към момента на одита част от планираните усъвършенствания на функционалности в ИС ЦРОД към ИСО са извършени и са достъпни за преглед в системата. Друга част от промените (със срок 30.06.2014 г.) все още е в процес на разработване и внедряване.

*ИС за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг са обект на постоянно усъвършенстване. Подобренията във функционалностите на приложените софтуери се извършват контролируемо и в срок чрез преглед и проверка на тестова среда при разработчика и след одобрение от дирекциите бенефициенти – чрез внедряване на функционалностите в реална среда.*

*Промените в ИС за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг са в съответствие с изискванията на Закона за публичните финанси.*

## **IV. ОБЛАСТ КОНТРОЛИ НА ПРИЛОЖНО НИВО**

Контролите на приложно ниво са специфични за компютърните системи и включват контроли, които осигуряват оторизация, интегритет, точност и валидност на транзакциите и на входящата информация. Те са внедрени директно в приложението и обхващат три области: въвеждане, обработката на информацията и контрол на изходните данни, като целта е да се гарантира, че информацията е пълна, надеждна и точна.<sup>122</sup>

<sup>119</sup> ОД № 2

<sup>120</sup> <http://www.minfin.bg/bg/page/860>

<sup>121</sup> ОД № 44

<sup>122</sup> Съгласно т. 3 от Ръководството за одит на Информационните системи за управление на държавния дълг (изготвен от работната група по управление на държавния дълг, ръководена от Бразилската ВОИ, 2012 г.)

Контролите на приложно ниво са определени в Ръководството като контроли при въвеждане, контроли за обработка на информация и контроли върху изходните данни.

#### **4.1. Контроли на приложно ниво в SDMS**

По време на одита се извърши идентифициране на контролите на приложно ниво на ИС SDMS, с помощта на разработчика на софтуера. Контролите на приложно ниво, внедрени в ИС SDMS са следните:

##### **4.1.1. Контроли за въвеждане на информация**

При въвеждане на информация в SDMS, независимо дали е от оператор или от интерфейс към друга ИС, винаги се извършва пълен контрол на въвежданите данни преди и в процеса на запазване на информацията.

Този контрол включва проверка дали:

- всички въведени данни формално отговарят на типа на очакваните данни и допустимия диапазон на стойностите за конкретния атрибут в приложението;
- са въведени всички задължителни данни за конкретната екранна форма и/или информационен обект;
- при установяване на несъответствие на въвежданите данни с наложените правила, потребителят получава информативно съобщение и му се осигурява възможност да отстрани несъответствието, без да въвежда на ново данните;
- при някои екранни форми (където е приложимо) е въведена възможност за предварителен визуален контрол от потребителя на въвежданите данни чрез сумарни контроли и брой на редове;
- достъпът на потребителите до SDMS се осигурява чрез идентификация с потребителско име и парола. Всеки потребител може да променя паролата си при желание, като системата контролира дали паролата отговаря на установените критерии за сложност;
- при въвеждане на данни, достъпът до отделните визуални контроли се извършва на базата на идентификация на потребителя и делегираните му права за достъп;
- промяната на данните е разделена на няколко самостоятелни, логически обособени единици (например при корекция на данните по кредит и/или транш, не е допустимо въвеждане или промяна на транзакции).

##### **4.1.2. Контроли за обработка на информация**

При извършване на всяка промяна или въвеждане на данни в SDMS има вграден набор от различни контроли, осигуряващи точност, пълнота и консистентност на данните. Тези контроли гарантират, че информацията се обработва в съответствие със заложените в системата процедури и не се добавя или променя по друг начин, освен според заложения в самата система.

В SDMS е осигурен набор от достатъчно информативни съобщения при опит за въвеждане на невалидни данни в системата или при опит за поставяне на системата в невалидно състояние.

Процедурите за групова обработка на информацията, които не се стартират непосредствено от потребител (въвеждане на данни от ЦРОД, ежедневно автоматично изчисляване на лихвите, оптимизация на базата и т.н), създават log файлове с история на стартирането и резултатите от изпълнението. При стартиране на групова обработка директно от потребител (групово изчисляване на лихви, изчисляване на доходността на ДЦК, извличане на данни от ЦРОД, групово автоматизирано въвеждане на курсове и др.), log-а се формира и показва само на екрана на потребителя, който е стартирал обработката.

При въвеждане или промяна на данни в системата се записва непроменяема от потребителите информация за това кой и кога е извършил действието, а също и от кой компютър (чрез името на компютъра в активната директория).

### 4.1.3. Контроли върху изходните данни

При въвеждане на информация SDMS гарантира, че до окончателното извършване на записа на цялата свързана информация, всички генерирани справки използват съществуващата преди началото на промяната консистентна информация. Това е реализирано чрез подходящи алгоритми за промяна на информацията с използване на средствата на RDBMS.

При въвеждане на референтни бази (това са различните валутни курсове и лихвени проценти) съществува механизъм за автоматичен контрол на пропуснати данни към референтните бази с ежедневно обновяване. Списъкът на референтните бази по валути, подлежащи на контрол, се параметризира от администратора на приложението.

Формата на генерираните справки е проектирана така, че да се намалят в максимална степен грешките на потребителите от неправилно интерпретиране на данните.<sup>123</sup>

### 4.1.4 Тестване на контролите на приложно ниво на информационната система SDMS

Одитният екип извърши тестване на въведените контролите на приложно ниво в ИС SDMS съвместно с експерти от „Алфасис“ ЕООД, с цел да се оцени ефективността на внедрени контроли за въвеждане, обработка на информацията и контрол на изходните данни.

Проверката включи тестове на различните видове контроли, проверка на избрани транзакции и данни, поддържани в системата и демонстрация на различни функционалности на системата.

По отношение на контролите при въвеждане на информация се установи, че в регистъра SDMS са внедрени контроли на всяка стъпка от въвеждането на информация в полетата, които са определени като задължителни за попълване. Проверява се дали въведените данни отговарят на типа на очакваните данни (напр. текстови стойности не могат да се вписват в цифрови полета), както и дали отговарят на допустимия диапазон на стойностите за конкретния атрибут. В част от полетата данните се избират от падащо меню, което намалява риска от грешки при въвеждане на стойностите. При някои екранни форми (където е подходящо) е въведена възможност за предварителен визуален контрол от потребителя на въвежданите данни чрез сумарни контроли и брой на редове. При несъответствие на въвежданите данни с наложените правила, потребителят получава информативно съобщение за грешка и възможност да се коригира<sup>124</sup>. След попълване на всяка от формите се прави проверка, която удостоверява, че няма непопълнени задължителни полета.

Достъпът на потребителите до SDMS се осигурява чрез идентификация с потребителско име и парола. Имената и паролите са обвързани с MS SQL сървър, където е инсталирано приложението и сложността на паролите се установява чрез флаг за сигурни пароли на Microsoft SQL Server. Потребителите не са задължени да променят периодично паролите си. За всеки от потребителите са определени индивидуални права, групови функционални права и групови права за инструменти, които осигуряват достъп само за четене, за запис/промяна или потвърждаване на данни в конкретни форми. Администраторите на приложението са определени със заповед на министъра на финансите, а правата на останалите потребители са съобразени със задълженията им, залегнали в длъжностните им характеристики. При проверка на реалното работно място на служител от дирекцията се установи, че системата допусна промяна на паролата с лесна такава, например „111111“, след което Microsoft SQL Server я отхвърли.

---

<sup>123</sup> ОД № 45

<sup>124</sup> ОД № 47

Проблемът е фиксиран и разрешен. (виж файла „SDMS Controls - 03.04.2014(Pass).doc“)<sup>125</sup>

Системата регистрира всеки вход на потребител с неговото име, продължителност на връзката и името на компютър от локалната мрежа, от която се достъпва. Записва се и всеки опит за смяна на паролата.

Във връзка с контролите по обработка на информация, се установи, че има вграден набор от различни контроли, осигуряващи точност, пълнота и съвместимост на данните при промяната им в SDMS. Системата извежда информативни съобщения при опит за въвеждане на невалидни данни.

В системата се записва непроменяема информация с името на потребителя, който последно е въвеждал/променял данните, точното време и от кой компютър в активната директория е извършено действието.

По отношение на контролите върху изходните данни системата дава възможност за генериране на голям набор от различни справки. На всяка стъпка от избирането на възможните опции за справка се прави проверка и извежда съобщение, което подпомага потребителя. Получените справки използват съществуващата преди началото на промяната на данните свързана информация. Формата на генерираните справки включва всички избрани условия и улеснява потребителите при интерпретиране на данните.

Съществува механизъм за автоматичен контрол на пропуснати данни към референтните бази с ежедневно обновяване (видове валутни курсове и лихвени проценти). Списъкът на референтните бази по валути, подлежащи на контрол, се параметризират от администратора на приложението.

При справки, за чието формиране се използват данни за дълг или плащане, има автоматичен механизъм за контрол за коректността на изчислените от SDMS суми спрямо свързаните с тях параметризации (напр. лихвени условия, наличие на варианти за прогнози и т.н.) и референтни бази (лихвени бази, валутни курсове). Резултатът от контрола при формиране на справката се извежда на екран, изисква потвърждение от потребителя и се записва в заглавната ѝ част.<sup>126</sup>

*След изпълнение на тестовете се установи, че въведените контроли на приложно ниво в SDMS са ефективни и гарантират, че всички транзакциите по дълга са записани пълно, точно и навременно и са въведени в системата от оторизираните за това лица.*

## **4.2. Контроли на приложно ниво в ЦРОД**

Одитният екип извърши идентифициране на внедрените контроли на приложно ниво в ИС ЦРОД с помощта на разработчика на приложния софтуер, при което се установи наличието на следните видове контроли:

### **4.2.1. Контроли за въвеждане на информацията**

Автентичността на данните се гарантира на системно ниво и се реализира чрез уникален системен профил, чрез който уеб базираното приложение комуникира с базата данни. Уеб приложението се оторизира пред базата данни на ЦРОД с уникален системен профил. Базата данни е така създадена, че само този системен профил да има права за запис. Чрез този подход се осигурява автентичността на данните, т.е данните в ЦРОД могат да бъдат въведени единствено и само чрез уеб приложението.

Точността на данните, които се въвеждат в ЦРОД се генерират от приложни контроли, които проверяват при всяко въвеждане дали данните отговарят на изискванията за въвеждане. Въвежданите данни се проверяват по различни критерии: диапазон, формат, числови данни, брой символи, други. Например полето, в което се въвежда общият размер на заема. Тип – въвеждат се само цифри (само положителни числа); диапазон – възможно

---

<sup>125</sup> ОД № 29

<sup>126</sup> ОД № 46 – РД-И-12



е да се въведе стойност, която да съдържа от 1 до 15 числа, разряд – стойността да е цяло число.

Пълнотата на данните се гарантира от приложни контроли, които предоставят възможност за запис на информация едва след като са попълнени всички задължителни компоненти. Пример за това е, че е възможно за потребител от община да извърши запис за дълг в „Подрегистър на заемите, предоставени на общината” след като са зададени стойности за всяко от полетата, които се визуализират на формата за регистрация на дълг. Единствените незадължителни полета са: изискуема общинска гаранция (тъй като дълга не е задължително да е свързан с такава), дата на реално погасяване на кредита (тъй като това е изчисляемо поле, което може да се коригира) и обезпечения (тъй като може да няма такива).

Когато потребителят избира да запише информация, а тя е непълна по смисъла на изискванията на ЦРОД тогава приложението извежда адекватни съобщения, които целят да подпомогнат потребителя при въвеждането.

Навременността на данните се контролира на приложно ниво от заложената в ЦРОД функционалност, която поддържа разрешени и забранени периоди за въвеждане на информация в ЦРОД. Така потребителите от общините имат ангажимент да въвеждат информация своевременно тъй като в по-късен период няма да имат възможност да въвеждат информация. Към момента потребителите от общините имат възможност да въвеждат информация за предходен месец в първите 10 дни на текущия месец.

#### **4.2.2. Контроли за обработка на информация**

Приложението гарантира, че никаква част от информацията не е добавена, загубена или променена по време на обработката на данните, чрез използването на Enterprise library компоненти. Тези компоненти се препоръчват от Microsoft като добра практика за използване, имайки предвид технологиите, с които е разработен ЦРОД. Enterprise library компонентите капсулират данните, въведени от потребителя до записа им в базата данни. Опитът и практиката на разработчика на софтуера показват, придобити от разработката на множество подобни приложения също показва, че при използването на посочената технология се гарантира коректна обработка на данните.

#### **4.2.3. Контроли върху изходните данни**

Изходната информация в ЦРОД е във вид на справки, които са създадени със средства, позволяващи единствено и само read-only access. Този подход гарантира, че данните не могат да бъдат модифицирани при техния преглед. Достъпът до изходните данни се диференцира чрез потребителския профил на конкретния потребител. Потребител от Дирекция „ФО” има достъп до множество справки, които дават възможност за анализи и обобщения. Потребителите от общините имат достъп до данни само за конкретна община от името, на която са регистрирани. Изходната информация чрез справките е достъпна on-line, т.е веднага след успешното въвеждане на данни те могат да бъдат достъпни чрез справка.

Сигурността на информацията в ЦРОД се гарантира от модула за управление на потребителите, който е част от ИСО. Управлението на потребителите се извършва по следната процедура: 1. потребител се регистрира за ползване на ЦРОД; 2. определено лице от общината изпраща официален документ до Дирекция „ФО”, с който се потвърждава, че регистрацията за използване на ЦРОД е легитимна; 3. администратор на потребителите въз основа на регистрацията 1) и официален документ 2) оторизира потребителя за достъп до ЦРОД; 4. достъпът на потребител от община е в рамките на информация за конкретна община. Достъпът е в режим на преглед и редакция; 5. достъпът на потребител от МФ е до информацията за всички общини само в режим на преглед.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> ОД № 48

#### **4.2.4. Тестване на контролите на приложно ниво на информационната система ЦРОД**

Съвместно с експерти от „ИО” АД, одитният екип извърши преглед на въведените контроли на приложно ниво в ИС ЦРОД, но поради това, че отговорността за въвеждането на данни в ЦРОД, за верността, коректността и пълнотата им е на оторизираните лица в отделните общини, проверката беше ограничена до функциите на потребителите от МФ и до демонстрации в тестова среда на контролите на приложението.<sup>128</sup>

По време на одита се установи, че от гледна точка на компетенциите на Дирекция „ФО“ в системата се реализират следните контроли:

Контрол за оторизация и разпределение на отговорностите, който включва регистрация за работа с ЦРОД и оторизация на лицата за работа с него.<sup>129</sup>

Регистрацията за достъп до ЦРОД, се извършва чрез попълване на регистрационна форма в електронен формат.

Съгласно чл. 9, ал.1 от Наредба № Н-19 от 15.12.2006 г., информацията в регистъра на общинския дълг се въвежда от определени от кмета на общината общински служители.

Идентификацията на оторизиран потребител се осъществява чрез предварителната му регистрация в регистъра.

Кметът на общината предоставя на МФ информация в писмен вид относно оторизираните лица, съдържаща:

1. наименование на общината;
2. трите имена на оторизирания общински служител;
3. длъжност и структура на общинската администрация, в която служителят работи;
4. служебен телефон;
5. служебен e-mail.

След като бъде направена регистрацията, администраторът на системата получава уведомителен e-mail и дава права за достъп на вече регистрирания потребител.

След получаване уведомление по електронната поща, посочена в регистрационната форма, потребителят може да достъпи системата.

При промяна на лицето, определено да работи с регистъра, се изпраща писмено уведомление от кмета на общината да бъде актуализирана регистрацията.

При три неуспешни опита за достъп до системата, поради въведена грешна парола и/или потребителско име, достъпа на потребителя се „заключва“ и той следва да се обърне към администратора на системата, който да възстанови правата му за достъп.

Администраторът на системата дава следните права на потребителите от общините:

- Въвеждане – потребителите в тази роля имат право да въвеждат цялата информация в регистър „Общински дълг”, да работят с документи и справки;
- Потвърждаване – потребителите в тази роля имат права, каквито имат потребителите в роля „Въвеждане” и като допълнение, имат право да потвърждават, че дълга може да се вижда в МФ;
- Супервайзор – потребителите в тази роля имат права, каквито имат потребителите в роля „Потвърждаване” и като допълнение, имат право да редактират или изтриват дълг, който е потвърден.

#### **Контрол за пълнота на информацията**

Информацията за общинския дълг се предоставя от оторизираните общински служители в Интернет среда, он-лайн чрез уеб-базирано приложение „Регистър на общинския дълг”. Тя се въвежда в структуриран вид чрез попълване на електронни

<sup>128</sup> ОД № 26

<sup>129</sup> ОД № 19

форми, които обезпечават автоматизиране на дейностите по събиране, обработка и анализ на информацията за структурата и размера на общинския дълг.

В разработената система ЦРОД съществуват контролно-технически процедури, свързани с:

- контрол на формата на въвежданите данни – текстови и числови;

При повечето от текстовите полета са въведени т.нар. падащи менюта, от които лицето, регистриращо дълга, да избере определена опция (напр. такава възможност има при попълване на полето „Вид на кредита“, което е съобразено с изискванията на ЗОД). При други полета, общините сами вписват текстови данни (напр. при полетата „Решение на Общинския съвет за поемане на дълг“; „Номер на договор/анекс“).

Примерен контрол при числовото поле „Размер на лихвения процент“ е изискването да се въвежда с точност до два знака след десетичната запетая, а в полето „Размер на обезпечение“ се следи формата на въвежданите данни да е цяло число.

- наличие на задължителни полета – без тяхното попълване, общините не могат да запишат /регистрират/ дълг;

- полета, които са изчисляеми т.е информацията в тях е в резултат на въведената в други полета информация и не е необходимо допълнително да се въвежда, с което се намалява риска от грешки (напр. остатъчния размер на дълга се формира от разликата между усвояванията и погашенията по главницата).

В раздел „Справки“, подраздел „Контролни справки“ съществува информация за общините, които не са изготвяли месечни отчети за дълга, за регистрираните дългове през определен месец, за периодите с разрешен достъп; за дълговете на общините, към които няма прикачени документи и др.

С оглед коректното и навременно отразяване на информацията за поетия дълг и неговата актуализация в ЦРОД, от второто полугодие на 2013 г. е въведено междинно отчитане на състоянието на общинския дълг. На всяко тримесечие общините генерират от регистъра справка „Структура и размер на общинския дълг и общинските гаранции /по месеци/“. Данните в нея са на база информацията, вписана от оторизираното общинско лице за усвояванията и плащанията по поет дълг. Съгласно указания на МФ, данните следва да се сравнят със счетоводните данни за дълга, след което справката се предоставя в МФ. В МФ се извършва допълнителна проверка – съпоставка на данните в справката за дълга към съответния период със салдата по счетоводни сметки в оборотните ведомости.

### **Контрол за точност**

От 2012 г. е създадена нова функционалност на системата с отчетен период от/до, в който общините да могат да отразяват текущото състояние на дълга, както следва:

(1) От 11 число на текущия месец до 10 число на следващия месец се отразява необходимата информация, отнасяща се за текущия период.

(2) Администраторите на приложния софтуер ЦРОД в МФ могат да дават достъп на общините и до предходни отчетни периоди, които касаят минали години.

(3) Нанасянето на промени в информацията за предходни отчетни периоди може се извършва от общините единствено, след като служител от МФ предостави такава възможност чрез даване на достъп на съответната община до предходните отчетни периоди.

(4) Предоставянето на достъп да се изисква от общините официално чрез писмено уведомление, в което да бъде изложена основателната причина, наложила съответната корекция, от кмета на общината както и отчетния период, до който следва да бъде предоставен достъп от служителя на МФ.

### **Изготвяне на месечен отчет**

По отношение на изготвянето на месечните отчети общините имат възможност да виждат само отчетния период, който е с разрешен достъп.

Под полето, което визуализира отчетния период с разрешен достъп е създадено поле, което показва допълнително разрешените отчетни периоди при наличието на такива. Допълнително разрешените периоди се визуализират за общините само в случаите, когато е необходима промяна в предходните месечни отчети, или в случай, че съответната община е пропуснала да изготви месечния си отчет за предходен отчетен период. Тази възможност може да бъде предоставяна след писмено уведомление от страна на съответната община до МФ, след което служител на МФ дава разрешение за достъп на общината в системата за поискания предходен период.

На всяка от страниците в ЦРОД, където общините подават информация, се визуализира отчетния период, за които общините могат да подават информация.

### **Извършване на промени в отразената от общините в отделните подрегистри основна информация по различните видове дълг и в нейното актуализиране.**

Създадена е възможност за извършването на промени в информацията за предходни отчетни периоди, отнасяща се до всички параметри на поетите от общините дългове – основна информация, обезпечения и актуализация, т.е. след получаване на разрешение от страна на МФ за промяна на информацията, съответната община да може да извършва необходимите ѝ корекции.

При регистрацията на нов дълг системата прави проверка, по отношение на навременното отразяване на дълга.

Ако датите, които общините отразяват в тези полета влизат в рамките на отчетния период, то системата позволява запис на съответния дълг. През този период общините трябва да могат да променят всяко едно от тези полета без да се налага да искат разрешение от МФ.

Ако датата, която общините отразяват в горните полета, е извън отчетния период, записът на информация не се позволява. В този случай служителят от МФ разрешава достъпа до предходните отчетни периоди по отношение на информацията в подрегистрите.

За всяка промяна по отделните полета на информацията по дълга (основната информация и обезпеченията) по трите подрегистъра, която се налага общината да извърши след отчетния срок, е необходимо разрешение от МФ.

### **Отразяване на реално извършени операции за поет дълг, при който се налага корекция на вече подадена информация или подаване на информация, срокът за подаването на която е изтекъл (извън отчетния период)**

Редовете, които отразяват извършените операции от общините преди датата на отчетния период са блокирани и в тях да не се позволява редактиране в текущия отчетен период без разрешение. При това положение, ако на общината ѝ се налага корекция по някой от записите по тези полета, тя ще трябва да иска разрешение.

В случай, че общината иска да нанесе някаква нова операция, системата прави проверка, дали датата на тази операция е в рамките на отчетния период. Ако датите, които разнасят общините, са извън отчетния период, то за да ги запишат им е необходимо разрешение.

Създаден е модул за управление на периодите за администраторите на ЦРОД в Министерство на финансите, който е достъпен само за тях и им дава възможност да разрешават на общините достъпа до предходни отчетни периоди.

### **Контрол за валидност на информацията**

Отговорността за вписването на коректни данни в ЦРОД е на оторизираните длъжностни лица от съответните общини.

В Отдел „Държавни дейности“ на Дирекция „ФО“ беше направена демонстрация на функционалностите на ИС ЦРОД относно възможността за изготвяне на справки,

различни по съдържание и обхват, и съдържащи информация за общинския дълг по определени критерии.<sup>130</sup>

Добра практика е създадената нова функционалност на системата за ограничаване на възможностите за промяна на информацията в регистъра на общинския дълг, а именно въвеждането на отчетен период от/до, в който общините да могат да отразяват текущото състояние на дълга. По този начин нанасянето на промени в информацията за предходни отчетни периоди може се извършва от общините единствено, след като служител МФ предостави такава възможност чрез даване на достъп на съответната община до предходните отчетни периоди.

*За одитирания период Дирекция „ФО” е изпълнила своите функции, като звено, отговорно за поддържането на регистъра, да поддържа ЦРОД, да участва в изготвянето на указания до общините за работа с него и да изготвя справки за състоянието на общинския дълг.*

*Като структура и съдържание, ЦРОД съответства на изискванията на Наредба Н-19 от 2006 г. и указанията по прилагането ѝ. Заложени са достатъчно контроли на приложно ниво, което е предпоставка за пълнота, точност и надеждност на въведената информация в регистъра.*

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ**

В резултат на извършения одит и въз основа на определените критерии за оценка са направени следните изводи:

1. В Министерство на финансите са създадени стратегии, политики и процедури за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг, в съответствие с изискванията на действащото законодателство. Одобрените политики и процедури за управление на информационните технологии в одитирания обект са подходящи и подпомагат постигането на целите на дирекциите и звената, ангажирани с управлението на държавния, държавногарантирания и общинския дълг. Освен изпълнението на законовите изисквания, са въведени и добри практики, които подобряват процесите по управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг.

2. В МФ е постигнато пълно автоматизиране на дейностите и процесите по информационно обслужване и оперативното управление на дълга, като ИС за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг осигуряват изпълнение на задълженията на министъра на финансите по ЗДД и ЗОД.

3. Изградената организационната структура е адекватна на заложените в нормативната уредба функции и покрива основните аспекти, свързани с работата с информационните системи. Осигурен е административен капацитет – численост на персонала, опит и квалификация на ангажираните служители за ефективно изпълнение и постигане на поставените цели. С утвърдените функционални и длъжностни характеристики подробно са регламентирани дейностите и отговорностите за работа с информационните системи SDMS и ЦРОД.

С утвърдените вътрешни правила в края на 2013 г. е регламентирано администрирането и работата с ИС SDMS. Създадените са условия за отразяване и осигуряване на надеждна информация, проследимост на извършените дейности за целите на контрола и отговорностите на служителите, работещи със системата SDMS. Във вътрешните правила за администриране и работа с ИС SDMS не са заложени контролни процедури и не е осъществявано наблюдение по отношение на функциите, свързани със: създаване, промяна или изтриване на група, присвояване на конкретни права; присвояване на отделни видове кредити към дадена група; създаване, промяна или изтриване на потребителски профил; присвояване на принадлежност към групи за достъп; присвояване и/или отнемане на индивидуални права.

---

<sup>130</sup> ОД № 49

За одитирания период в МФ се осъществява ефективна хоризонтална и вертикална координация и взаимодействие между отделите и служителите в дирекциите, работещи с ИС SDMS и ЦРОД.

4. В МФ са създадени редица вътрешни правила и процедури за гарантиране на сигурността на информационните ресурси чрез регламентиране на физическия достъп до информационните ресурси, защита на ИС от повреди, бедствия и/или човешка намеса и архивиране на информацията. Физическият достъп до сървърите и другите устройства в ИТ помещенията в МФ е добре контролиран. Въведени са достатъчно контроли за защита на ИТ инфраструктурата, включително и такива срещу влиянието на околната среда, което осигурява защитата на информационни системи за управление на държавния държавногарантирания и общинския дълг.

В МФ са създадени условия за създаване на резервни копия и архивиране на информацията. Спазват се правилата за възстановяване на приложенията в случай на авария или криза.

5. Въвеждането на данни в ИС за управление на държавния и държавногарантирания дълг и общинския дълг се извършва по строго определен ред, с което се гарантира правилно и точно въвеждане на информацията. Създадени са адекватни контроли, ограничаващи риска от допускане на грешки в процеса на въвеждане на данни в системите. Вградени са широк набор контроли при обработка на информация, осигуряващи точност, пълнота и съвместимост на данните.

В ИС е реализирана функция по „стабилизация“ на данните, чрез която не се позволява извършването на корекция на данни след определена дата. Дейностите по стабилизация на системата са определени чрез зададени специфични потребителски права.

Създадените и поддържани ИС SDMS и ЦРОД осигуряват и предоставят точна, вярна и навременна информация на министъра на финансите за вземане на информирани управленски решения и за предоставяне на информация на различни международни институции за състоянието на държавния, държавногарантирания дълг и общинския дълг в различни информационни разрези.

6. В МФ са въведени достатъчно общи контроли, които създадат предпоставки за добро управление на човешките ресурси, разделение на отговорностите, непрекъсваемост на ИТ процесите, защита от вредното влияние на околната среда, сигурност на физическия и логическия достъп. Общите ИТ контроли са вградени в ИТ процесите и услугите в МФ и са дейности, които се изпълняват като част от ежедневната работа на Дирекция „ИС“ и обхващат дейности по качествено предоставяне на ИТ услуги за служителите на МФ.

По отношение на ЦРОД липсва функция за прекъсване на потребителската сесия след затваряне и повторно отваряне на брауъра и наличие на повече от един вписан потребител с едно и също потребителско име и парола, което създава риск от неоторизиран достъп и нарушаване на интегритета на данните в регистъра.

7. В изпълнение на сключените договорите за извънгаранционна поддръжка през 2013 г. ежесечно е осигурена техническа поддръжка на ИС за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг за гарантиране на нормалната работоспособност и ефективно функциониране на приложенията.

През 2013 г. не са създадени изцяло условия за пълна проследимост на извършените промени и/или корекции в ИС SDMS и ЦРОД, което ограничава възможността за проследяване на заявените проблеми, техния приоритет и време за реакция. От началото на 2014 г., с изменение на вътрешните правила, е създадена възможност за поддържане на пълна и систематизирана информация за всички промени и/или инциденти със системите.

8. ИС за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг са обект на постоянно усъвършенстване. Подобренията във функционалностите на приложените софтуери се извършват контролируемо и в срок чрез преглед и проверка в

тестова среда при разработчика и след одобрение от дирекциите бенефициент – чрез внедряване на функционалностите в реална среда.

Промените в ИС за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг са в съответствие с изискванията на Закона за публичните финанси.

9. Въведените контроли на приложно ниво в SDMS са ефективни и гарантират, че всички транзакциите по дълга са записани пълно, точно и навременно и са въведени в системата от оторизираните за това лица.

Като структура и съдържание, ЦРОД съответства на изискванията на Наредба Н-19 от 2006 г. и указанията по прилагането ѝ. Заложени са достатъчно контроли на приложно ниво, което е предпоставка за пълнота и надеждност на въведената информация в регистъра.

За одитирания период Дирекция „ФО” е изпълнила своите функции, като звено, отговорно за поддържането на регистъра, да поддържа ЦРОД, да участва в изготвянето на указания до общините за работа с него и да изготвя справки за състоянието на общинския дълг.

Добра практика е създадената нова функционалност на системата за ограничаване на възможностите за промяна на информацията в регистъра на общинския дълг, а именно въвеждането на отчетен период от/до, в който общините да могат да отразяват текущото състояние на дълга. По този начин нанасянето на промени в информацията за предходни отчетни периоди може се извършва от общините единствено, след като служител МФ предостави такава възможност чрез даване на достъп на съответната община до предходните отчетни периоди.

**Заклучението, което може да се направи от извършения одит е, че в МФ е изградена единна информационна инфраструктура, на съвременно технологично ниво, която осигурява внедряването на информационни технологии и специализирани информационни системи. За управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг, в съответствие с изискванията за ЗДД и ЗОД в МФ са внедрени и се поддържат: система за анализ, прогнози и управление на държавния и държавногарантирания дълг (SDMS) и централен регистър на общинския дълг (ЦРОД). Изградените и функциониращи информационни системи за управление на държавния, държавногарантирания и общинския дълг в МФ са ефективни, предоставят актуална, пълна и точна информация на МФ и други национални и международни финансови, статистически и др. институции и са обект на непрекъснато усъвършенстване и оптимизация.**

В резултат на извършения одит и с оглед на подобряване на дейността на одитирания обект се дават следните препоръки към министъра на финансите:

1. Дирекция „ДФП” да актуализира правилата за работа с ИС SDMS като бъде детайлизирано осъществяването на текущ мониторинг върху дейностите за управление на достъпа до кредитните инструменти и до функциите на информационната система. Това включва: създаване, промяна или изтриване на група за задаване на правата за достъп до кредитни инструменти или група за достъп до отделните функции на информационната система; присвояване на конкретни права за дейности към дадена група; присвояване на отделни кредити към конкретна група за достъп до кредитни инструменти; създаване, промяна или изтриване на потребителски профил; присвояване на принадлежност към групи за достъп; присвояване и/или отнемане на индивидуални права за конкретен потребителски профил.<sup>131</sup>

---

<sup>131</sup> Вж. Констатация 1.3.2.3

2. Дирекция „ФО” да предприеме действия за систематизиране и архивиране на информацията за извършени промени и/или корекции в системата ЦРОД с оглед създаване на условия за пълна проследимост на всички промени и процеси.<sup>132</sup>

3. Да се извърши актуализация на заповедта на министъра на финансите за определяне на длъжностните лица с право на достъп до информацията в ЦРОД, с цел достоверно отразяване на всички активни потребители на системата.

3.1 Администраторите на приложението ЦРОД следва да се определят с изрична заповед на министъра на финансите.

3.2 Администраторите на приложението ЦРОД да извършват периодичен преглед на активните потребителски профили, които имат право да достъпват и променят информация в системата.<sup>133</sup>

4. Дирекция „ФО” да предприеме действия, съвместно с разработчика на софтуера, за създаване на функция за прекъсване на потребителската сесия след затваряне и повторно отваряне на браузъра, както и за ограничаване на възможността за наличие на повече от един вписан потребител с едно и също потребителско име и парола при работа с приложението ЦРОД.<sup>134</sup>

5. Дирекция „ИС” да наложи политика, която да изисква от всички потребители на специализираните приложения за управление на държавния държавногарантирания и общинския дълг използването на сложни пароли и периодичната им смяна, съгласно Правилата за управление на потребителски профили за достъп до ИТ услуги в МФ.<sup>135</sup>

В подкрепа на констатациите от одитния доклад са събрани 49 броя одитни доказателства, които заедно с работните документи отразяващи отделните етапи на одитния процес, се намират в Сметната палата.

На основание чл. 48, ал. 2 от Закона за Сметната палата, в срок до три месеца от получаване на настоящия доклад, министърът на финансите, следва да предприеме мерки за изпълнение на препоръките и да уведоми писмено за това председателят на Сметната палата.

Настоящият одитен доклад е приет на основание, чл. 46, ал. 1 от Закона за Сметната палата с Решение № 253 от 25.09.2014 г. на Сметната палата.

---

<sup>132</sup> Вж. Констатация 3.1.2

<sup>133</sup> Вж. Констатация 2.5.3

<sup>134</sup> Вж. Констатация 2.5.4.

<sup>135</sup> Вж. Констатация 2.5.3