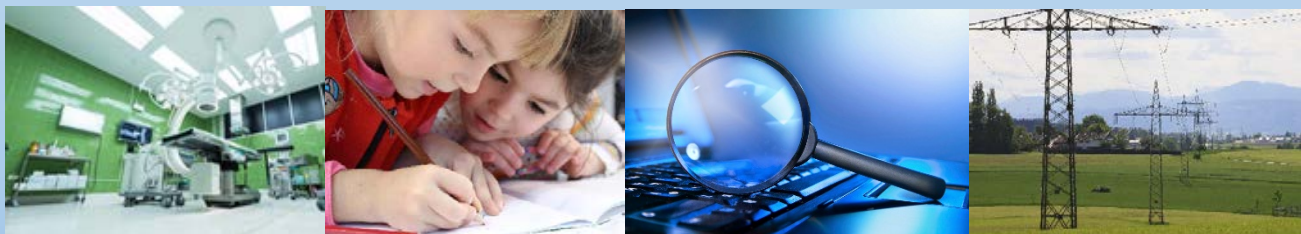


2017

ОТЧЕТ

за дейността на
Сметната палата на
Република България





*Ние защитаваме
парите
на гражданите!*



ОТЧЕТ
НА СМЕТНАТА ПАЛАТА
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ЗА 2017 Г.



СЪДЪРЖАНИЕ

<u>I.</u>	<u>ДЕЙНОСТ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА</u>	4
<u>1.</u>	<u>Кратко описание</u>	4
<u>2.</u>	<u>Резултати от извършените финансови одити</u>	5
<u>3.</u>	<u>Резултати от извършените одити за съответствие</u>	12
<u>4.</u>	<u>Резултати от извършените одити на изпълнението</u>	21
<u>5.</u>	<u>Резултати от извършените специфични одити</u>	38
<u>6.</u>	<u>Изпълнение на препоръките от одитите на Сметната палата</u>	48
<u>7.</u>	<u>Публичен регистър</u>	49
<u>8.</u>	<u>Административно наказване</u>	49
<u>II.</u>	<u>УПРАВЛЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА</u>	51
<u>1.</u>	<u>Структура</u>	51
<u>2.</u>	<u>Институционален и административен капацитет</u>	52
<u>3.</u>	<u>Обучение и квалификация</u>	53
<u>4.</u>	<u>Методология</u>	54
<u>5.</u>	<u>Информационна и комуникационна среда</u>	54
<u>6.</u>	<u>Стратегия за развитие на Сметната палата</u>	55
<u>III.</u>	<u>СЪТРУДНИЧЕСТВО</u>	55
<u>1.</u>	<u>Държавни органи, професионални и неправителствени организации</u>	55
<u>2.</u>	<u>Международна дейност</u>	56
<u>IV.</u>	<u>ПУБЛИЧНОСТ И ПРОЗРАЧНОСТ</u>	59



Уважаеми дами и господа,

През 2017 г. Сметната палата на Република България продължи да работи активно в полза на гражданите и обществото и едновременно с това – да усъвършенства и развива своя облик на модерна Върховна одитна институция от 21 век.

Компетентност и обективност на одиторите, професионални одити и прозрачност – това беше формулата за дейността ни през изминалата година, и тя доведе до много успешни резултати. От една страна с нашите одити дадохме отговор как институциите прилагат принципите на добро управление и дали дейността им добавя стойност за обществото, като стремежа ни бе да акцентираме на проблеми, от които пряко зависи подобряването на живота на гражданите. От друга страна – продължихме да усъвършенстваме одитите си чрез използване на съвременните технологии, като прилагаме одитни софтуерни продукти за осъществяването им.

Съществен въпрос за нас бе и как се изпълняват препоръките, които даваме, за да се извършат необходими реформи и подобрения и да бъдем разбрани и подкрепени от обществото. Достигнахме 60% изпълнение на препоръките, което е повече спрямо предходната година и амбицията ни е да бъдем още по-убедителни занапред.

Насочихме усилията си и към изграждане и развиване на административния капацитет в институцията като обективен процес на обновяване на човешките ресурси.

За същественото усъвършенстване на институцията допринесе изпълнението на Стратегията за развитие на Сметната палата през периода 2013-2017 г. Нейното осъществяване доведе до изработването на Наръчник за прилагане на Международно признатите одитни стандарти и модернизирването като цяло на външния одит в публичния сектор.

Висока оценка за нас е фактът, че през 2017 г. българската Сметна палата бе избрана за одитор на ЕВРОСАЙ – организацията на Върховните одитни институции на 49 страни от Европа и Европейската сметна палата, за периода 2017-2019 г. по време на Х-я ѝ конгрес.

Горди сме също, че през 2017 г. българската Сметна палата бе избрана от Сметната палата на Република Македония за ръководител на туининг проект със средства от ЕС и така се оказахме първата българска институция в ролята на „обучител“ със средства на европейския данъкоплатец.

Съгласно Закона за Сметната палата внасям в Народното събрание Отчета за дейността на Сметната палата на Република България за 2017 г.

*Цветан Цветков
Председател на Сметната палата
на Република България*



I. ДЕЙНОСТ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА

1. Кратко описание

Сметната палата е независима институция, която контролира надеждността и достоверността на финансовите отчети на бюджетните организации, законосъобразното, ефективно, ефикасно и икономично управление на публичните средства и дейности, за което предоставя надеждна информация на Народното събрание и се отчита пред него.

Сметната палата се състои от председател, двама заместник-председатели и двама членове, избрани от Народното събрание. Председателят ръководи и организира дейността на Сметната палата, а заместник-председателите носят отговорност за организирането на одитната дейност и нейното качество. Членовете са представители на професионални организации – Института на дипломираните експерт-счетоводители и Института на вътрешните одитори в България. Те участват в заседанията на Сметната палата и приемането на одитните доклади. Сметната палата приема решенията си с явно гласуване и мнозинство от 4 гласа.

За периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2017 г. Сметната палата е провела 47 заседания, на които са взети 529 решения. Приети са 26 одитни доклада за одити за съответствие, 10 одитни доклада за одити на изпълнението, както и 11 за специфични одити. В резултат на извършените финансови одити са приети 292 одитни доклада и одитни становища за заверка на годишни финансови отчети за 2016 г., спрямо само 32 за предходната година. Това се дължи на изменението на Закона за Сметната палата (обн. ДВ, бр. 98 от 2016 г., в сила от 1.01.2017 г.), в резултат на което на заседание на Сметната палата вече се приемат всички одитни доклади за извършени финансови одити, а не само тези за заверка на годишни финансови отчети с резерви или за отказ за заверка, както бе до този момент.

Единадесет одитни доклада са изпратени до Председателя на Народното събрание, а други 23 одитни доклада са предоставени на отделни парламентарни комисии, както следва:

- Комисия по бюджет и финанси - 3 бр.
- Комисия по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление - 3 бр.
- Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред - 1 бр.
- Комисия по земеделието и храните - 1 бр.
- Комисия по труда, социалната и демографската политика - 2 бр.
- Комисия по образованието и науката - 4 бр.
- Комисия по здравеопазването - 2 бр.
- Комисия по околната среда и водите – 1 бр.
- Комисия по транспорт, информационни технологии и съобщения - 1 бр.
- Комисия по културата и медиите - 2 бр.
- Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове - 3 бр.

По този начин Сметната палата предоставя на Народното събрание надеждна информация, която да подпомогне законодателния орган при осъществявания от него парламентарен контрол.

На Прокуратурата на Република България са изпратени седем одитни доклада, при които има съмнение за наличие на данни за престъпление. Дванадесет одитни доклада са изпратени на Министерския съвет, други 46 – до председатели на общински

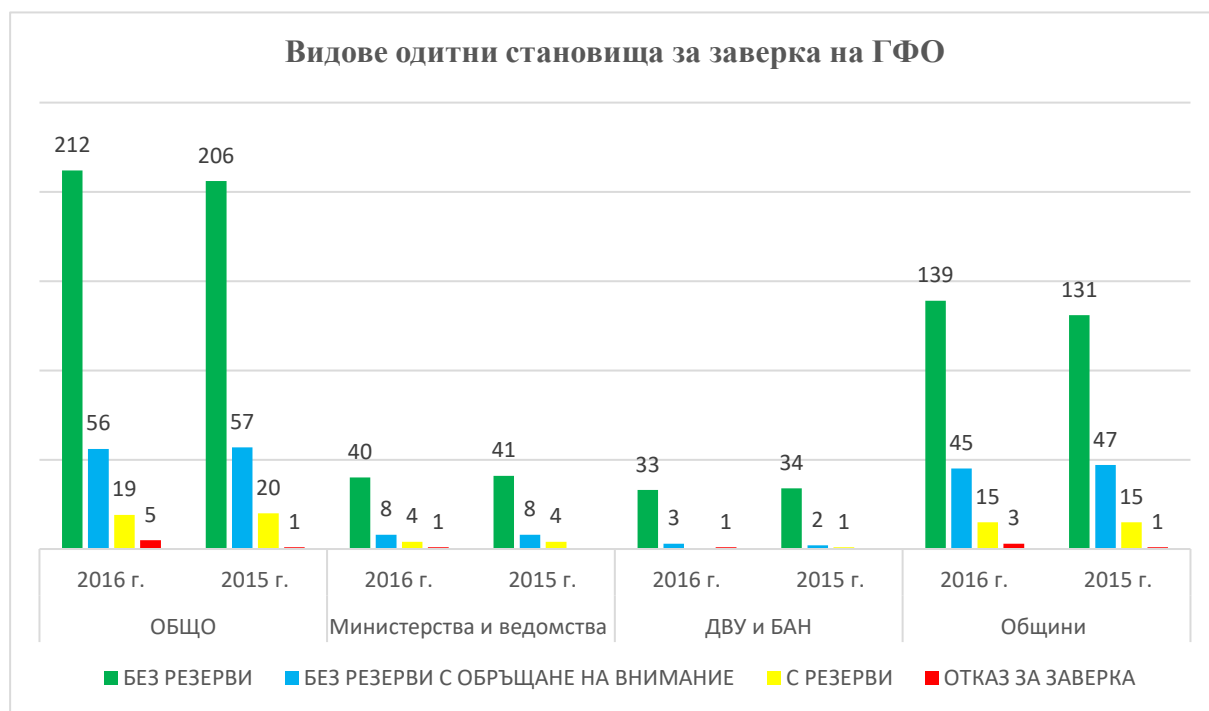


съвети, а 6 одитни доклада са адресирани до Агенцията за държавна финансова инспекция, поради наличие на данни за нарушения.

2. Резултати от извършените финансови одити

Сметната палата прие общо 292 одитни доклада и становища, резултат¹ от извършени финансови одити на годишните финансови отчети (ГФО) за 2016 г. Значителен брой са немодифицираните становища (заверка без резерви и заверка без резерви с обръщане на внимание), които представляват 90% от общия брой становища върху финансови отчети. Причината за това е възможността **установените от одиторите отклонения да се коригират** по време на финансовия одит. Целта на корекциите е **ГФО да дава вярна и честна представа за финансовото състояние и резултатите от дейността на бюджетната организация, а оттам да бъде и надеждна база за вземане на управленски решения на институционално, регионално и национално ниво.** Броят немодифицирани становища е индикатор за **степената на спазване на изискванията на приложимата рамка за финансовото отчитане, но не и за качеството на отчетността в публичния сектор, което е функция от естеството на рамката за финансово отчитане.**

През отчетния период започна изпълнението и на 81 финансови одити на ГФО за 2017 г., от тях 25 на министерства, ведомства и държавни висши училища и 56 одита на общини.



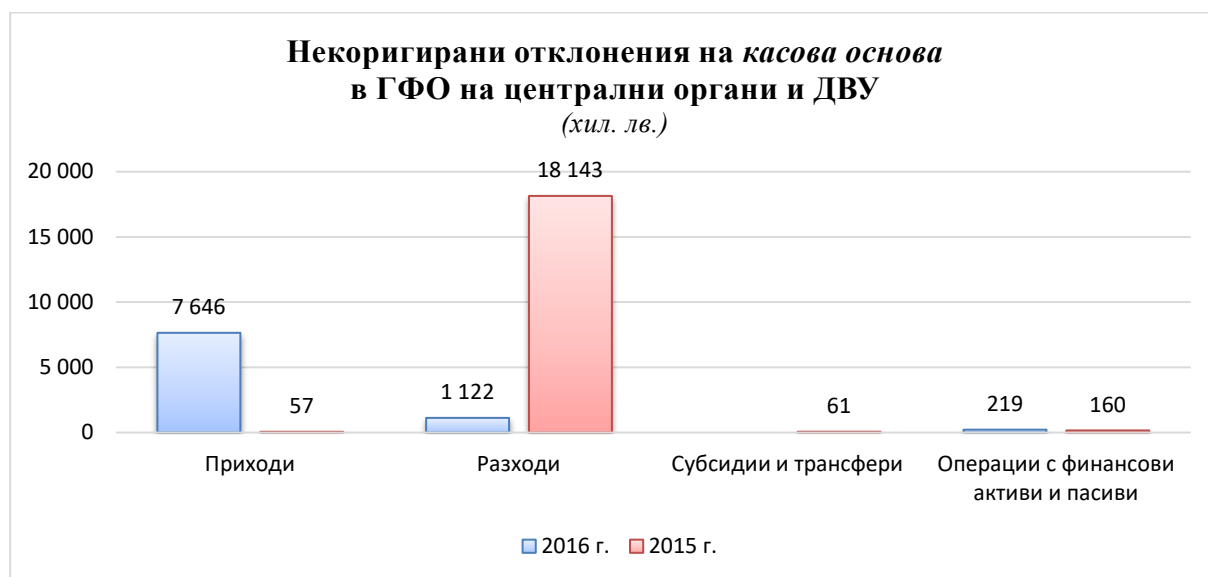
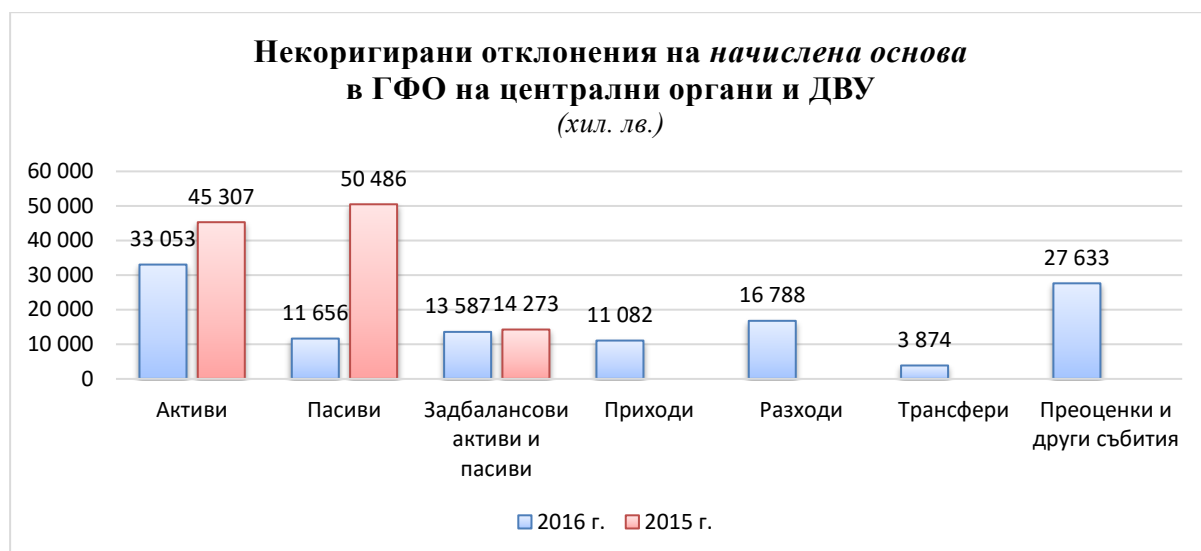
¹ С цел да бъдат разбрани по-добре ползите и ефектът от финансовия одит Сметната палата надгради своята методология за натрупване на идентифицираните отклонения. Новият подход е приложен при извършване на одитите на ГФО за 2016 г. Предвид това за 2015 г. липсва обобщена на информация за отклонения, засягащи отчета за приходите и разходи.



2.1. Финансови одити на министерства, ведомства и държавни висши училища

Установяват се следните групи грешки и нередности, които остават **некоригирани** във финансовите отчети:

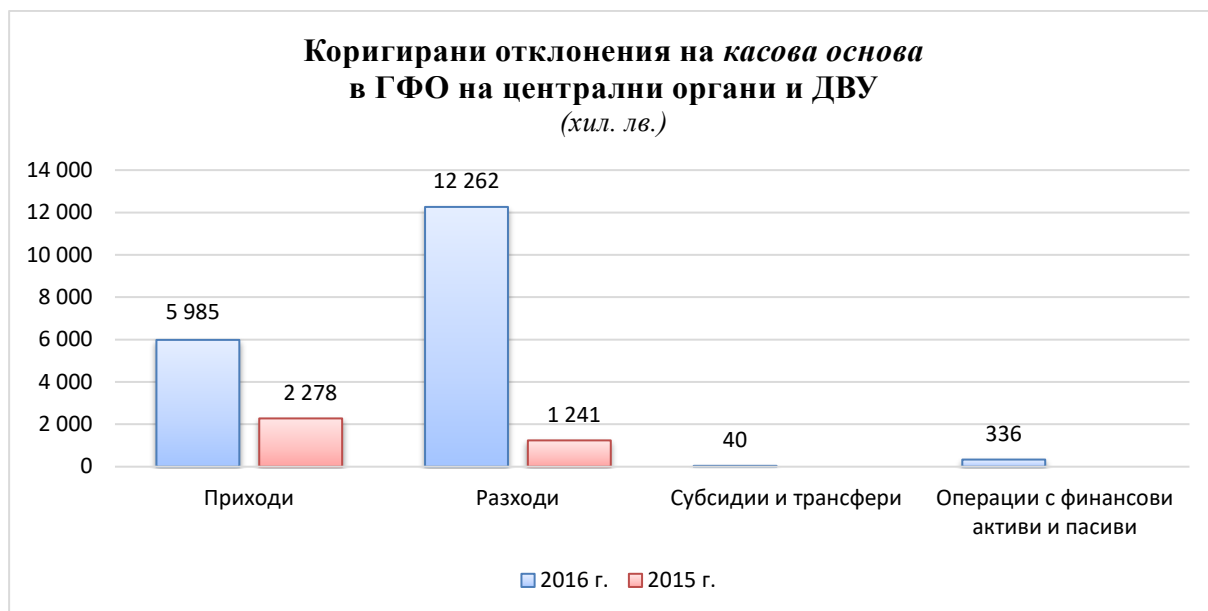
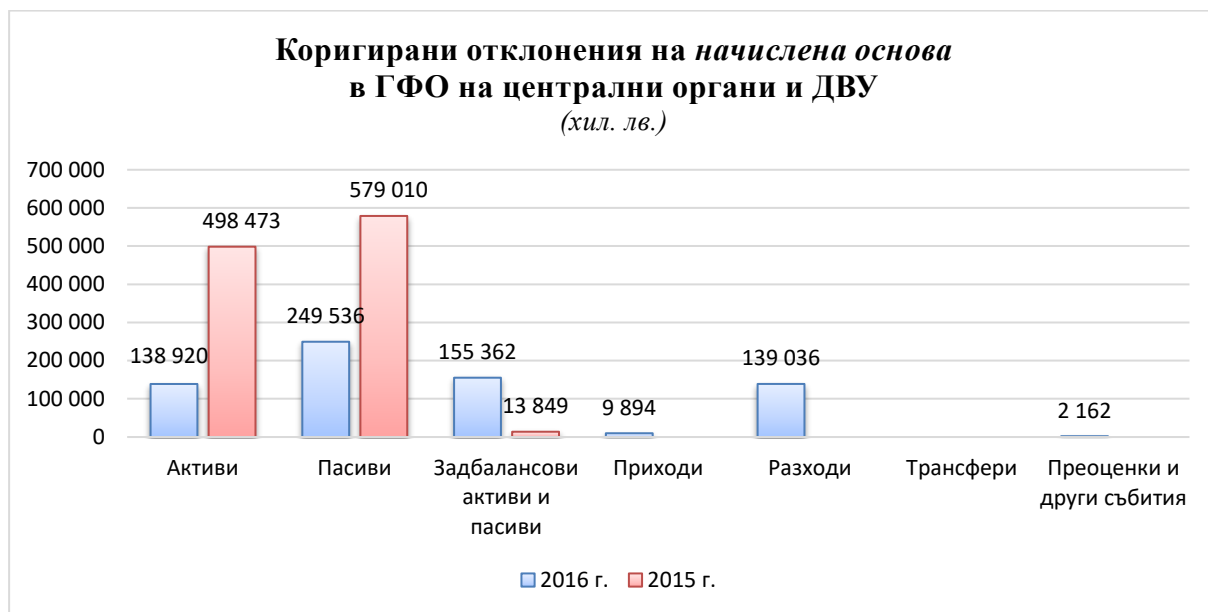
- Неправилно отчитане на предоставени аванси като разходи за текущия период;
- Отклонения при първоначално отчитане и обезценка на ДМА, включително частично извършена или неосчетоводена инвентаризация (идентифицирано и при одитите на ГФО за 2015 г.);
- Не се отразяват промените в дяловото участие на бюджетните организации в капитала на търговски дружества;
- Неправилно осчетоводени ангажименти и провизии (идентифицирано и при одитите на ГФО за 2015 г.);
- Не е спазена характеристиката на счетоводните сметки от Сметкоплана на бюджетните организации (СБО) и характеристиките на параграфите от Единната бюджетна класификация (идентифицирано и при одитите на ГФО за 2015 г.);





В процеса на одита на финансовите отчети някои грешки и нередности в министерства, ведомства и държавни висши училища са **коригирани**:

- ✓ Осчетоводени ангажименти и провизии (коригирано и при одитите на ГФО за 2015 г.);
- ✓ Осчетоводени активи и пасиви (коригирано и при одитите на ГФО за 2015 г.);
- ✓ Спазване на характеристиката на счетоводните сметки от СБО и характеристиките на параграфите от ЕБК (коригирано и при одитите на ГФО за 2015 г.);



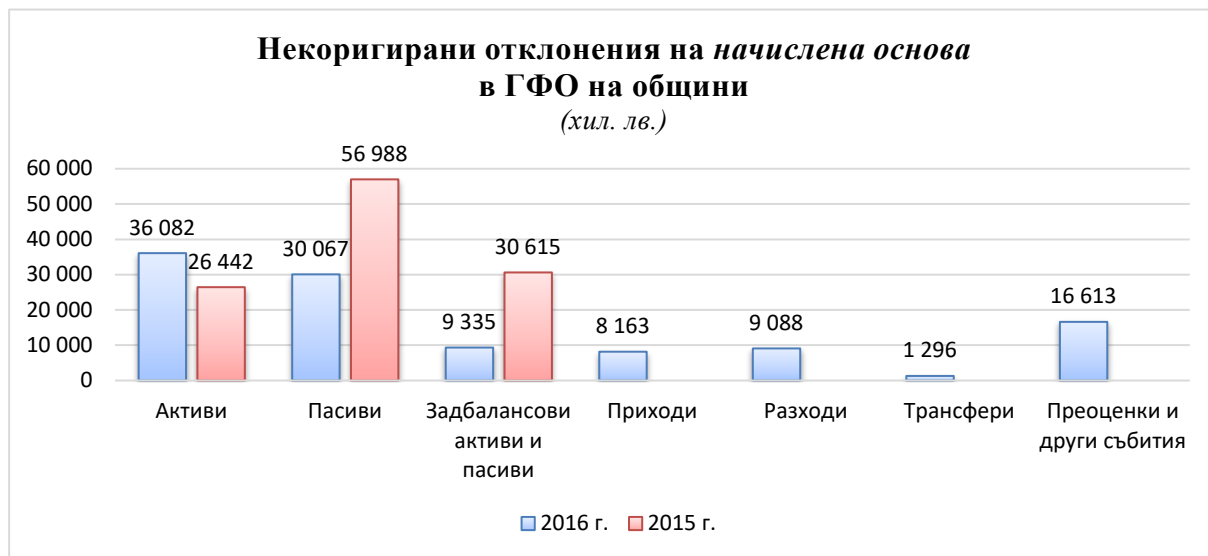


2.2. Финансови одити на общини

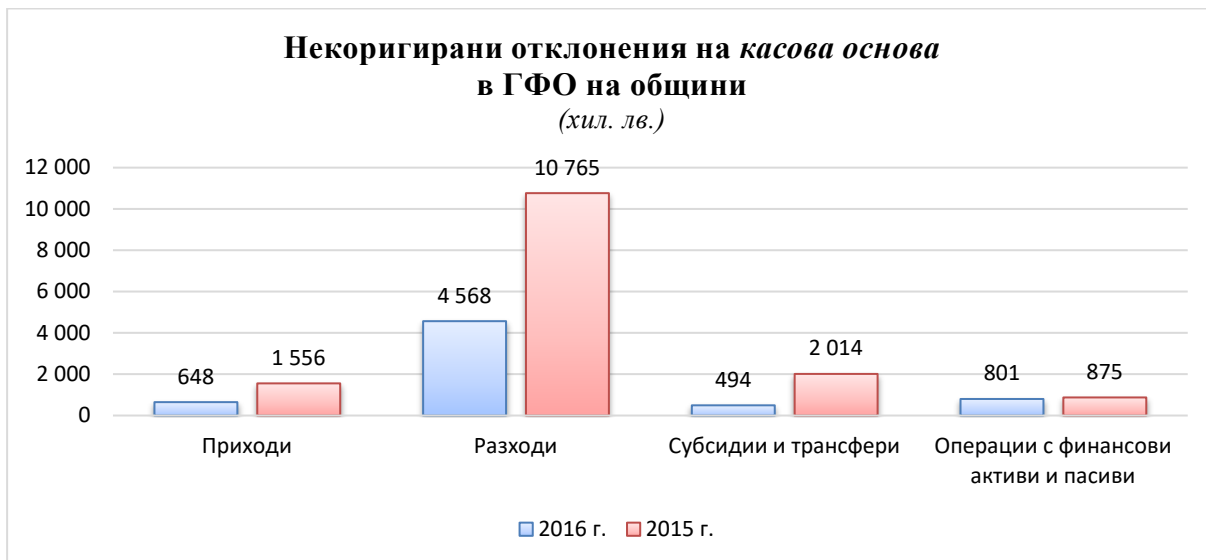
Установяват се следните групи грешки и нередности, които остават **некоригирани** във финансовите отчети:

- Отклонения при първоначално отчитане, обезценка и отписване на ДМА, включително частично извършена инвентаризация (идентифицирано и при одитите на ГФО за 2015 г.);
- Некапитализирани разходи за изграждане на инфраструктурни обекти (идентифицирано и при одитите на ГФО за 2015 г.);
- Отклонения при осчетоводяване на дяловото участие на общините в търговски дружества, както и при отразяване на промените в дела на тези инвестиции (идентифицирано и при одитите на ГФО за 2015 г.);
- Не е спазена характеристиката на счетоводните сметки от СБО и характеристиките на параграфите от ЕБК (идентифицирано и при одитите на ГФО за 2015 г.);
- Неправилно осчетоводени ангажименти и провизии (идентифицирано и при одитите на ГФО за 2015 г.);

Без да оказва влияние на одитното становище на над 30 общини е обърнато внимание за ползван временен безлихвен заем от сметката за чужди средства. Ползването на заема е в несъответствие с правната рамка².

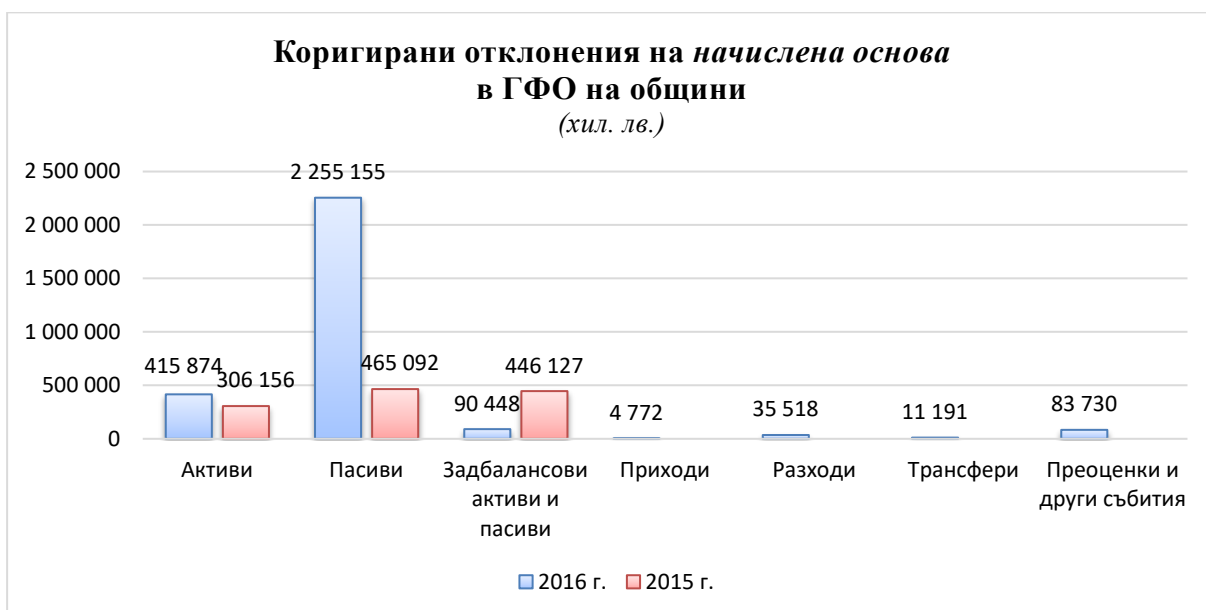


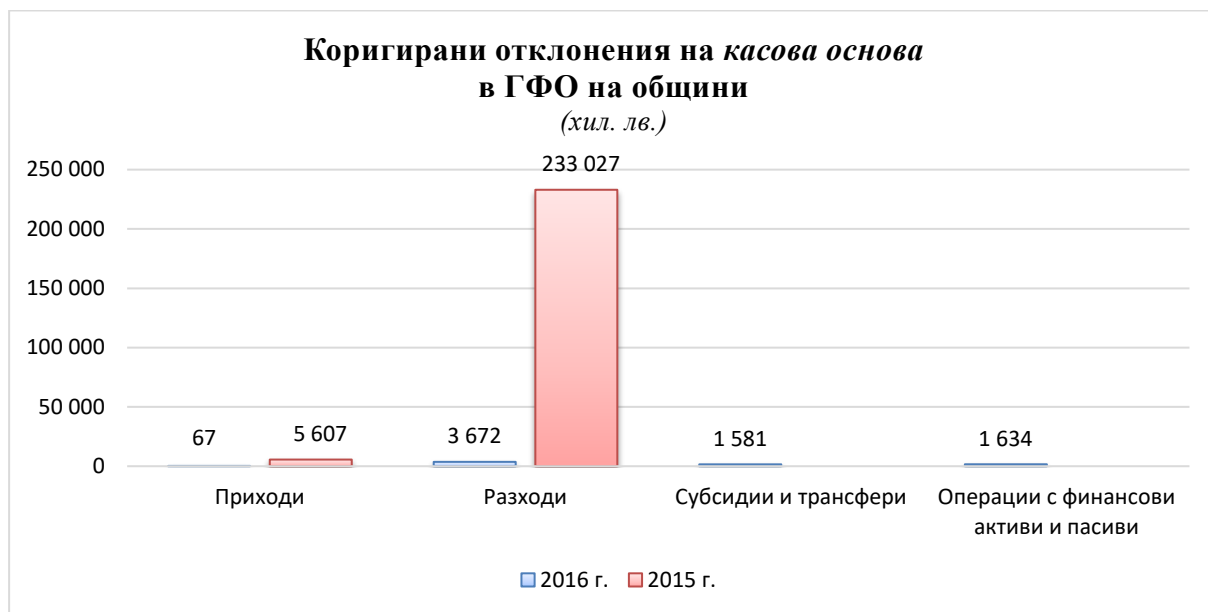
² Съгласно чл. 147 от Закона за публичните финанси, чрез сметките за чужди средства не може да се извършват и отчитат други дейности освен администрирането на чужди средства и дейността на съответните държавни органи по принудително изпълнение и конфискуване на активи и последващото управление и разпределение на събраните средства съгласно изискванията на приложимото законодателство.



В процеса на одита на финансовите отчети някои грешки и нередности в общини са **коригирани**:

- ✓ Осчетоводени дълготрайни материални активи и разходи за изграждане на инфраструктурни обекти (коригирано и при одитите на ГФО за 2015 г.);
- ✓ Осчетоводяване на дяловото участие на общините в търговски дружества (коригирано и при одитите на ГФО за 2015 г.);
- ✓ Осчетоводени поети и реализирани ангажименти по договори, банкови гаранции, записи на заповед и други задбалансови активи и пасиви (коригирано и при одитите на ГФО за 2015 г.);
- ✓ Спазване на характеристиката на счетоводните сметки от СБО и характеристиките на параграфите от ЕБК (коригирано и при одитите на ГФО за 2015г.).





2.3. Обобщени изводи от извършените финансови одити през 2017 г. на годишни финансови отчети за 2016 г.

В резултат на финансовите одити на ГФО за 2016 г. са коригирани отклонения във финансовите отчети на бюджетните предприятия в размер на 3,6 млрд. лв., което е с 42% повече в сравнение с коригираните отклонения през 2015 г. В голяма степен тази разлика се дължи на подобрения в одитната методология по отношение на идентифициране и натрупване на установените отклонения. За постигане на целта на одита, която е да се получи разумна увереност относно това дали финансовият отчет като цяло не съдържа съществени отклонения, одитната методология отчита ефекта на двустранното счетоводно записване. Така, когато една коригирана грешка или нередност засяга два елемента на годишния отчет (например, активи и разходи) грешката се отчита два пъти – за всеки от двата елемента.

Сред причините в ГФО да остават некоригирани отклонения са:

- Различия в мнението на одитора и мнението на ръководството на бюджетните организации по отношение на счетоводното третиране и отчитане на определени събития, трансакции и операции. Такива различия могат да възникнат например при противоречива нормативна уредба, включително заради сложната и на места неясна рамка за финансово отчитане в публичния сектор.
- Невъзможност да се коригират отклонения от предходни периоди, които продължават да оказват влияние на ГФО през одитирания период.
- Размерът на отклоненията не е съществен и няма да повлияе на одитора при преценката относно вида на одитното становище.



2.3.1. Слабости при създаване на финансовата отчетност

- В трите групи обекти – министерства и ведомства, държавни висши училища и общини се допускат сходни отклонения по отношение на **класифицирането на приходите и разходите, активите и пасивите по съответните параграфи и подпараграфи от ЕБК и сметки от СБО**, в резултат на честата промяна в нормативната уредба свързана с финансово-счетоводната отчетност и недостатъчно изчерпателните указания от страна на МФ по отношение на нейното прилагане (например по отношение на: определението за прилежащи към сгради и съоръжения земи, класифицирането на определени групи дълготрайни активи и др.). В потвърждение на този извод са допълнителните пояснения, давани от страна на МФ след конкретни въпроси от бюджетните организации.
- Неправилно се **класифицират активи като дълготрайни** от гледна точка на определения със Счетоводната политика праг на същественост. В много от случаите при извършен преглед за обезценка не е извършвано прекласифициране на отчитаните ДМА.
- Не се спазват указанията на МФ за **капитализиране на инфраструктурните обекти**, земи, гори и трайни насаждения, активи с художествена и историческа стойност.
- Неправилно осчетоводяване на **получените и разходвани средства по програми на ЕС** – трансфери, ползвани временни безлихвени заеми между „Бюджет“ и „Средства от ЕС“, заеми от централния бюджет и воденето на задбалансова статистическа отчетност на средствата за сметка на бенефициентите, ЕС и други донори;
- Неспазване на указанията на МФ, относно задължението за извършване на преглед за **обезценка на дълготрайните активи и за провизиране на**



вземанията в зависимост от степента на събираемост;

- Не се спазват указанията на МФ за **задбалансово отчитане** на поетите и реализирани ангажименти и/или възникналите нови ангажименти за разходи, условни вземания и задължения;
- Неспазване на изискванията на Закона за счетоводството - основни счетоводни принципи;
- Непровеждане на пълна годишна инвентаризация на активите и пасивите във връзка с изготвянето на ГФО.

Посочените слабости при изготвяне на финансовия отчет, **с изключение на последните две**, са идентифицирани и при извършването на одитите на ГФО за 2015 г.

2.3.2. Слабости при организацията на счетоводната отчетност

- Относителният дял на изразените модифицираните становища (с резерви) е най-висок при финансовите одити на ГФО за 2016 г. на общините, което е индикатор за **недостатъчен административен капацитет и неефективен вътрешен контрол** по отношение на финансовата отчетност.
- Значителна част от изразените квалифицирани становища са за заверка на ГФО на общини, чиито отчети за 2014 г. не са били одитирани.
- **Липсата на унифициран софтуер**, както в рамките на отделена бюджетна организация, така и по видове обекти – министерства и ведомства, държавни висши училища и общини е предпоставка за допускане на технически грешки при изготвянето и обобщаването на информацията за ГФО и затруднява използването на специализирани одиторски софтуерни продукти при одитите.

Посочените слабости при организацията на счетоводната отчетност са идентифицирани и при извършването на одитите на ГФО за 2015 г.

3. Резултати от извършените одити за съответствие

През 2017 г. Сметната палата прие 26 одитни доклада от извършени одити за съответствие. Изследвани са системите за финансово управление и контрол (СФУК), изпълнението на бюджета, възлагането и изпълнението на обществените поръчки и управлението на имуществото на министерства и ведомства, общини и държавни висши училища. От направените констатации са формирани оценки и изводи за управлението на публичните средства и дейности на одитираните организации и са дадени препоръки за подобряването им.

3.1. Изводи от приключените през периода одити за съответствие

3.1.1. Системи за финансово управление и контрол

Констатирани са съществени отклонения и несъответствия по отношение на системите за финансово управление и контрол в одитираните организации, както следва:

3.1.1.1. Министерства, ведомства и държавни висши училища

✓ Установени са несъответствия на вътрешни актове за финансово управление и контрол с нормативните изисквания. Устройствените правилници и вътрешните правила, сред които и стратегиите за управление на риска, не се актуализират



своевременно съобразно промените в структурата, организацията на дейността, или в нормативни актове (констатирано и при одити през 2016 г.);

✓ Не са изготвени правила, които да регламентират реда, нивата на контрол, компетентните звена и длъжностните лица в процеса по определяне и събиране на дължими такси;

✓ Управление на риска – не се извършват действия по управление на риска или извършените такива не са адекватни и ефективни. При осъществяването на основните функции на организацията не се идентифицират ключови/значими рискове за дейността, а идентифицираните рискове не се управляват, което е основна причина за липсата/невъвеждането на контролни дейности или въвеждане на неадекватни такива (констатирано и при одити през 2016 г.);

✓ Слабости при осъществяването на предварителен контрол - в обхвата му не са включени всички документи и действия, свързани с финансовата дейност на организацията (получаване на приходи от публичните услуги в кръга на функциите на организацията, поемането на задължения за извършване на разходи, договори за отдаване под наем на активи, обществени поръчки). Предварителният контрол често се осъществява формално и неефективно, а служителите, определени да осъществяват предварителен контрол, не притежават във всички случаи необходимата професионална компетентност за извършване на проверките, които са им възложени (констатирано и при одити през 2016 г.);

✓ Извършване на разходи, без да е осъществен предварителен контрол за законосъобразност (констатирано и при одити през 2016 г.);

✓ Система за двоен подпис – договори за поемане на финансови задължения се подписват от неоторизирани лица. Върху договори липсват подписи на лицата, отговорни за счетоводните записвания. При сключване на договори за капиталови разходи и договори за проекти, финансирани с целева субсидия за научна дейност, не е прилагана системата а двоен подпис;

✓ Процедури за разрешаване и одобряване – утвърдените процедури са непълни, сложни, неефективни, неактуализирани съобразно промени в организационната структура или функциите на администрацията или съдържат имената на конкретни служители, вместо съответните длъжности, ангажирани с изпълнението им;

✓ Не са определени редът и начинът за документиране на извършените контролни дейности/процедури или определените такива не са адекватни и подходящи за организацията (констатирано и при одити през 2016 г.);

3.1.1.2. Общини

✓ Системата за финансово управление и контрол не е актуализирана с промените в структурата на общинската администрация. Не е осъществен преглед и актуализация на актовете за въвеждане на СФУК в одитираните общини (констатирано и при одити през 2016 г.);

✓ Вътрешния контрол е с намалена ефективност, в резултат от множество несъответствия на вътрешните актове за осъществяването му с изискванията на правната рамка;

✓ Не са въведени правила за осъществяване и документиране на контрола върху дейностите по приемане, проверка, обработка и архивиране на декларации, установяване на размера и събиране на местните данъци и такси;



- ✓ Не са въведени правила за осъществяване и документиране на контрол за законосъобразност при изготвянето на план-сметката и определянето на размера на таксата за битови отпадъци;
- ✓ Не са въведени правила за осъществяване на контрол за законосъобразност при управлението и разпореждането с имоти – общинска собственост;
- ✓ Не са определени механизми за установяване и докладване на нарушения и ред за предприемане на мерки за санкциониране на нарушения на Етичния кодекс на служителите в общинска администрация;
- ✓ Стратегиите за управление на риска не са актуализирани при настъпването на съществени промени в рисковата среда и не е осигурено функционирането на надеждна система за управление на риска (констатирано и при одити през 2016 г.);
- ✓ Не са идентифицирани и оценени всички значими рискове, които могат да повлияят за постигане на целите при: определяне и администриране на данък върху недвижимите имоти и такса за битови отпадъци; разходване на целеви средства и извършване на разходи; при възлагане на обществени поръчки и изпълнение на договори; при управление и разпореждане с общинско имущество;
- ✓ Не са въведени адекватни контролни дейности, които да гарантират минимизирането на рисковете до приемливо ниво (констатирано и при одити през 2016 г.);
- ✓ Контролните дейности не са изпълнявани непрекъснато и последователно (по отношение на всички случаи), а изборително и/или формално, не са достатъчно ефективни, не обхващат всички аспекти от дейността, поради което не предотвратяват, разкриват и коригират несъответствията с правната рамка (констатирано и при одити през 2016 г.);
- ✓ Не е регламентиран ред за осъществяване на предварителен контрол в процесите при: администриране на приходите от местни данъци и таксата за битови отпадъци; придобиване, управление и разпореждане с общинска собственост;
- ✓ Не е въведен контрол върху дейността на комисиите по провеждането на търговете за продажба и отдаване под наем и аренда на общинско имущество, както и при изпълнение на сключените договори;
- ✓ Не са въведени контроли при планирането и възлагането на обществени поръчки, не са идентифицирани рисковете на процеса по възлагане и изпълнение на обществени поръчки.
- ✓ Въведените в организациите контролни дейности за намаляване на риска, не са анализирани и актуализирани най-малко веднъж годишно и не е осъществяван мониторинг на процеса по финансовото управление и контрол в организацията (констатирано и при одити през 2016 г.);

3.1.2. Бюджет

3.1.2.1. Министерства, ведомства и държавни висши училища

В бюджетите на министерства, ведомства и държавни висши училища са констатирани следните съществени отклонения и несъответствия:

- ✓ Установени са несъответствия при определянето на потребностите от сключване на граждански договори. Сключвани са договори с физически лица, без конкретизация на предмета им, при липса на подробно и изчерпателно описание на: правата и задълженията на страните, начина на приемане на резултата от изпълнението



и отговорното за това длъжностно лице. Сключване на „граждански“ договори за поръчка или изработка, в които не е посочено нормативното основание за тяхното сключване и не е определен срок за изпълнение на възложените дейности; Не е определен ред за отчитане на обема на извършените дейности от изпълнителите на гражданските договори;

✓ Не са приложени санкции на спортните федерации, които не са представили в срок отчети за разходването на предоставените от държавния бюджет финансови средства;

✓ Средства за придобиване на дълготрайни материални активи са изплатени изцяло авансово, а същите са доставени в по-късен период, с което не са защитени разходваните публични средства;

✓ Неправилно са определяни дължими приходи от дейността и/или от активи, собственост на организацията, и не са предприемани своевременно действия по тяхното събиране (констатирано и при одити през 2016 г.);

✓ Неспазване на реда за определяне на цените за заплащане на извършените дейности/услуги;

✓ Възнаграждения на лица, наети за временна работа са изплащани като дневни пари със заповеди за командировка;

✓ Не са изпълнени нормативните изисквания за утвърждаване на правила за формиране на бюджета на основните звена на висше учебно заведение;

✓ Сключени са договори с външни лица за изпълнение на дейности, за които в висшето училище има назначени служители по трудово правоотношение, чиито задължения по длъжностни характеристики са идентични с договорените;

✓ Не са начислявани лихви при забава на плащанията на семестриални такси от студентите и не са издавани заповеди за прекъсване на студентските права, при неуредени финансови въпроси;

✓ Не са спазени сроковете за сключване на договори за научни проекти;

✓ Не е разпределена от Академичния съвет субсидията за научна дейност и за издаване на учебници и научни трудове;

✓ Не е изготвена методика за калкулиране на разходите за предоставяне на административни услуги за лица, които не са студенти;

3.1.2.2. Общини

Съществените отклонения и несъответствия, констатирани в бюджетите на общините, са:

✓ От кметове на общини не са утвърдени вътрешни правила за организацията на бюджетния процес (констатирано и при одити през 2016 г.);

✓ Не са въведени правила за определяне на конкретния размер на таксите за административни услуги;

✓ Наредби на общински съвети, свързани с местните данъци и такси не са в съответствие с действащата през одитирания период правна рамка.

✓ Планирани са приходи по бюджета от местни данъци и такси в занижени размери (констатирано и при одити през 2016 г.);

✓ Не са достатъчни и ефективни предприетите мерки за събиране на просрочени вземания от местни данъци и такси;

✓ Неправилно определяне, събиране и неоснователно освобождаване от данък върху недвижимите имоти;



- ✓ Не са определени със заповед на кмета служители на общинската администрация, които имат правата и задълженията на органи по приходите, а в производствата по обезпечаване на данъчни задължения - на публични изпълнители;
- ✓ Не е прилагана административнонаказателна отговорност по Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ), за неподадени в законово определения срок декларации;
- ✓ Не е спазван редът за отчитане на събраните суми от данък върху недвижимите имоти и таксата за битови отпадъци от кметства към общината;
- ✓ Извършени са разходи за дейности по поддържане на чистотата, които не съответстват на регламентирани в ЗМДТ (констатирано и при одити през 2016 г.);
- ✓ Не са съставени количествени сметки за отчитане на извършените работи за зимно поддържане и снегопочистване; Не са съставени планове за зимно поддържане на общинските пътища, както и не се разработени оперативни планове тази дейност; Извършвани са незаконосъобразни разходи, които са извън обхвата на дейностите по зимно поддържане и снегопочистване на общините; неусвоени средства от целевите трансфери не са използвани за същата цел през следващата година, както и за разплащане на стари задължения за дейността; незаконосъобразно изплатени суми за зимно поддържане и снегопочистване в по-голям размер от тези по сключените договори и от извършената работа, както и изплатени суми без основание;
- ✓ Не е представен писмен отчет в Министерството на регионалното развитие и благоустройството за изразходените целеви средства за зимно поддържане и снегопочистване на общински пътища;
- ✓ Извършени са разходи, финансирани с целевата субсидия за капиталови разходи, без финансова обосновка, липса на конкретно възлагане и приемане на извършената работа;
- ✓ Не е актуализирана Наредбата за управление на общинските пътища в съответствие с измененията в Закона за пътищата;
- ✓ Разсрочване на задължения за публични общински вземания без от данъчно задължените лица да са представени нормативно изискуеми документи; неспазване на погасителните планове при разсрочени задължения;
- ✓ Непредприети действия по събиране на невнесените в срок публични общински вземания (местни данъци, местни такси и др.), а също и неприлагане на процедура за доброволно събиране на задълженията след влизане в сила на акт за установяване на задължение по декларация, при наличие на основание за това;
- ✓ Несъответствие с действащата правна рамка на: реда за облагане с туристически данък, поддържане на регистър на категоризираните туристически обекти, внасяне на туристическия данък и планираната събираемост на приходите, не е регламентиран ред за изразходването на приходите от туристически данък;
- ✓ Не е приета програма за развитието на туризма и съответно отчет за нейното изпълнение; не е създаден консултативен съвет по въпросите на туризма; не е утвърден Правилник за организацията и дейността на консултативния съвет по въпросите на туризма;
- ✓ Несъответствия/непълноти при документирането на действията на органите по приходите при издаването на удостоверенията за данъчна оценка;
- ✓ При изпълнението на проверените договори за зимно поддържане и снегопочистване на общинските пътища, контролните дейности в някои общини не са прилагани последователно и ефективно и не са успели да предотвратят: неспазване на изискванията при отчитане на извършените услуги; несъответствие между актуваните дейности и информацията в пътните листове; изплащане на повече средства поради



неправилно изчислена работа; изплатени средства за пътни участъци, невключени в списъка на общинските пътища; отчетени количества извършени дейности, надвишаващи площите на маршрутите; изпълнението на договор не съответства на договорените клаузи по отношение на използваната техника и определените участъци от общинската пътна мрежа.

3.1.3. Обществени поръчки

В областта на възлагане на обществени поръчки в одитираните организации са установени съществени отклонения и несъответствия:

3.1.3.1. Министерства, ведомства и държавни висши училища

✓ Извършени са разходи без прилагане на регламентирания ред за възлагане на обществени поръчки по реда на ЗОП (отм.), при наличие на основание за това (констатирано и при одити през 2016 г.);

✓ Прилагане на по-облекчен ред за възлагане на обществените поръчки, вместо определения в Закона за обществените поръчки (отм.) ред, съответстващ на сборната стойност на възложените обществени поръчки;

✓ Несвоевременно актуализиране на вътрешните правила за възлагане и изпълнение на обществени поръчки съобразно промените в Закона за обществените поръчки (отм.) (констатирано и при одити през 2016 г.);

✓ Поставени изисквания в обявлението и документацията за участие, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата (констатирано и при одити през 2016 г.);

✓ Не е посочена задължителна информация в обявленията за обществените поръчки (констатирано и при одити през 2016 г.);

✓ Неспазване на изискването за притежаване на професионална компетентност при определянето на членове на комисиите за получаване, разглеждането и оценката на офертите;

✓ Представяне на гаранции за изпълнение на договори за обществени поръчки след датата на сключване на договорите;

✓ Не е спазен срокът при освобождаването на гаранциите за участие (констатирано и при одити през 2016 г.);

✓ Информация, свързана с възлагането и изпълнението на договори за обществени поръчки не е изпращана или е изпращана в Агенцията по обществени поръчки след законовоопределените срокове (констатирано и при одити през 2016 г.);

✓ Информация за извършени плащания по договори не е публикувана или е публикувана в профила на купувача на възложителя след законовоопределените срокове;

✓ В държавните висши училища са установени нарушения на ЗОП (отм.), свързани с: обявления за обществени поръчки: не съдържат задължителната минимална информация; пропуски в съдържанието на документациите за участие; поставени ограничителни и утежняващи процедурите изисквания; определен по-малък срок за подаване на оферти от минимално регламентирания; неправилно включване на критерии за подбор като показатели за оценка на офертите;

✓ Не са въведени контролни дейности в процеса по възлагане на обществени поръчки в държавни висши училища.



3.1.3.2. Общини

✓ Извършени са разходи без прилагане на регламентирания ред за възлагане на обществени поръчки по реда на ЗОП (отм.), при наличие на основание за това (констатирано и при одити през 2016 г.);

✓ Неправилно определяне вида на процедурата за възлагане на обществена поръчка;

✓ Несъответствие на вътрешните правила за възлагане и изпълнение на обществени поръчки и за поддържане на профила на купувача на възложителя със Закона за обществените поръчки (отм.);

✓ Не е определен ред за планиране на предстоящите за възлагане обществени поръчки в утвърдените вътрешни правила;

✓ Не са съставени досиета за изпълнение на договорите, съгласно вътрешните правила за възлагане на обществени поръчки.

✓ При провеждането на процедури за възлагане на обществени поръчки са установени нарушения на ЗОП (отм.): поставени изисквания, които необосновано ограничават участието на лица при подаване на оферти за възлагане на обществени поръчки; промяна в срока за изпълнение на договор, без да са налице необходимите основания за това; непубликуване на изискуемата информация в профила на купувача; не е определен със заповед на кмета служител, отговорен за поддържане на профила на купувача; прилаганите контроли не са осигурили спазването на нормативните изисквания при възлагането на обществени поръчки; неоснователно бездействие от страна на възложителя, при създали се условия за начисляване и претендиране на неустойка за забавено изпълнение; изпращане на информации до АОП за изпълнени договори с некоректно посочени данни за изплатени суми по тях; Изисквани са документи за доказване на икономическото и финансовото състояние на участниците и техническите им възможности и квалификация, без тези документи да кореспондират с минимално изискване (критерий за подбор);

✓ Констатирани са несъответствия и пропуски, свързани с работата на комисиите за разглеждане, оценка и класиране на участниците, в т.ч.: допускане до участие в процедура на участници, които не отговарят на изискванията на възложителя; протоколи за разглеждане, оценяване и класиране на офертите не съдържат резултатите от разглеждането и оценяването на допуснатата оферта и/или кратко описание на предложението на участника и оценките по всеки показател. Комисията не е извършила оценка на офертата на участник по всеки от показателите от методиката по отделните обособени позиции;

✓ Не са представени банкови гаранции за изпълнение; гаранции за участие в процедури и гаранции за изпълнение на обществени поръчки са освобождавани след законоустановените срокове (констатирано и при одити през 2016 г.). Определени са размери на гаранции за изпълнение в абсолютна стойност, вместо като процент от стойността на обществената поръчка;

✓ При възлагането на обществени поръчки чрез публична покана: от възложителя са поставени изисквания към участниците и техните оферти, които не кореспондират със специалните правила за възлагане на обществени поръчки с публична покана и създават необоснована административна тежест за участие; множество изисквания, съчетани с кратък срок за подаване на оферти и ограничаване на участието на лица при възлагане на обществените поръчки;



✓ При изпълнението на договори за обществени поръчки не е извършвано приемане работата и не е осъществяван контрол от страна на възложителите (констатирано и при одити през 2016 г.);

✓ Не са спазвани сроковете за изпълнение на договори за възложени обществени поръчки и за извършване на плащанията по тях (констатирано и при одити през 2016 г.);

✓ Информация, свързана с възлагането и изпълнението на договори за обществени поръчки не е изпращана или е изпращана в Агенцията по обществени поръчки след законовоопределените срокове (констатирано и при одити през 2016 г.).

3.1.4. Имущество

3.1.4.1. Министерства, ведомства и държавни висши училища

✓ Не се актуализират основни вътрешни актове след извършени структурни промени;

✓ Не са предприети действия за издаване на нови актове за част от имотите, след настъпили законови изисквания за това, тъй като не е извършван периодичен преглед на актовете за държавна собственост;

✓ Не е спазено изискването на Правилника за прилагане на Закона за държавната собственост за утвърждаване на вътрешни правила, регламентиращи критериите за определяне и степенуване на жилищните нужди на лицата и критериите за увеличаване или намаляване на основната наемна цена;

✓ Допуснати отклонения от правната рамка при проведени от ръководителите на второстепенните разпоредители с бюджет (ВРБ), търгове за отдаване под наем на имоти-публична държавна собственост и на движими вещи – частна държавна собственост;

✓ Не е определен ред и не са въведени контролни дейности/процедури за проследяване на състоянието на предоставените за ползване и управление недвижими имоти-държавна собственост;

✓ Отдаване под наем за дългосрочно ползване на обособени части от имоти без провеждането на търг;

✓ Отдаване под наем на части от имоти за краткосрочно ползване в нарушение на определения във вътрешни правила ред и размер на наема;

✓ Липса/невъвеждане на контролни дейности/процедури при извършването на действия по отдаване на имущество под наем;

✓ Неизвършване на инвентаризация на активи в нормативно определените за това срокове;

✓ Не са прилагани адекватни контролни механизми за спазване на условията по сключените договори, вследствие на което от наематели не са заплащани режийни разходи и такса битови отпадъци; заплащане на наемна цена за имот, несъответстваща на времето за ползване;

✓ Не е спазено законовото изискване за задължително застраховане на имотите - публична държавна собственост (констатирано и при одити през 2016 г.);

✓ Нарушени са изискванията на правната рамка относно: съдържанието на заповеди за откриване и приключване на търг; неправилно определена начална тръжна цена при провеждане на търгове за отдаване под наем на имоти/части от имоти - публична държавна собственост (констатирано и при одити през 2016 г.); липсва ред за удостоверяване съответствието на участниците в търговете с поставено в тръжните документации изискване; договори за наем са сключени, без да е внесена първа наемна вноска и депозитна вноска в размер на наемната цена; в договори за наем е включена



клауза за предаването и приемането на имотите, която не съответства на действащите нормативни актове и вътрешни правила; не са приложени договорени клаузи за заплащане от наемателите на неустойки за неплатени в срок наемни вноски и за прекратяване на наемни правоотношения, поради системно неплащане на наема в срок;

✓ Несъответствие с правната рамка на вътрешни правила, определящи условията и реда за настаняване и ползване на студентско общежитие;

✓ Отдавани са за временно и възмездно ползване части от имоти, без сключен договор и с неясно определени наемни цени.

3.1.4.2. Общини

✓ Не са съставени актове за общинска собственост за значителен брой имоти, включително земеделски имоти, управлявани от общините и на имоти предоставени на общините (констатирано и при одити през 2016 г.);

✓ Не е спазено законовото изискване за задължително застраховане на имотите-публична държавна собственост (констатирано и при одити през 2016 г.);

✓ Не е изпълнено законовото изискване за приемане на Стратегия за управление общинската собственост;

✓ Общинските наредби за управление и разпореждане с общинско имущество не са в съответствие с действащата нормативна уредба (Закон за общинска собственост и др. нормативни актове от по-висока степен) и утвърдената структура на общинската администрация;

✓ Не е изготвен от кметове на общини годишен отчет за състоянието на общинската собственост и нейното управление;

✓ Не са приложени предвидените мерки за освобождаването на имоти общинска собственост, ползвани от наематели, на които договорите за наем са изтекли или са неактуализирани;

✓ Не са предприети действия за вписване в Службата по вписванията на издадени актове за общинска собственост и договори за отдадени под наем общински имоти;

✓ Незаконосъобразно сключване на договори за отдаване под наем на земеделски земи с лица, които не са ползватели на земи от съответния масив, където се намира отдадения имот;

✓ Неспазване на нормативните изисквания при отдаване под наем на урегулирани поземлени имоти чрез публичен търг с явно наддаване. Не е осъществен контрол и върху дейността на комисиите по търговете с явно наддаване;

✓ Отдаване под наем на имоти и извършване на разпоредителни сделки с имоти, които не са включени в годишната програма за управление и разпореждане с имоти, общинска собственост;

✓ Незаконосъобразно са удължени срокове на договори с наематели на общинско имущество.. Несвоевременно са индексирани договори за аренда. Не са начислявани и събирани лихви за просрочие от наемателите и арендаторите, съгласно клаузите на договорите;

✓ Земеделски земи от общинския поземлен фонд, които могат да бъдат отдавани под наем и аренда не са определени по местонахождение и категория от общинския съвет;

✓ Не са спазвани законовоопределения срок и ред за сключване на договори за наем на общински пасища и мери;

✓ Планирани приходи от продажба на нефинансови активи не са реализирани, поради липсата на действия от страна общинската администрация за осигуряването им.



4. Резултати от извършените одити на изпълнението

Сметната палата подкрепя националните усилия за постигане на ускорен икономически растеж и повишаване на жизнения стандарт на българските граждани в средносрочен и дългосрочен план и постепенно приближаване на България до средноевропейските стандарти. Постигането на целите на Националната програма за реформи в изпълнение на Стратегия „Европа 2020” и Националната програма за развитие България 2020, балансираното и устойчиво регионално развитие, укрепването на институционалната среда и управлението на програми и проекти, финансирани със средства от Европейския съюз (ЕС) продължават да са сред основните приоритети в одитната дейност на Сметната палата и през 2017 г.

През 2017 г. с решение на Сметната палата са приети одитни доклади за 10 извършени одити на изпълнението и са изпълнявани други 13 преходни одити, групирани по следните тематични области:

Приет одитен доклад през 2017 г.	Преходни одитни задачи (2017 г. – 2018 г.)
Образование, наука и култура	
Одит на дейността на Националната библиотека “Св. Св. Кирил и Методий”	Повишаване на качеството и достъпа до предучилищно образование
Мониторинг на реализацията и миграцията на завършилите висше образование	
Земеделие и околна среда	
Ефективност на общинските мерки за намаляване на замърсяването на атмосферния въздух с фини прахови частици	Развитие, надзор и контрол над производството и търговията с биологични храни и продукти Ефективност и ефикасност на мерките предприети от националните и местните власти за борба срещу основните източници на замърсяване на атмосферния въздух в големите градове Енергийна ефективност на сградите, притежавани и ползвани от органите на централната и местна власт
Заетост и социални услуги	
Контрол върху осигуряването на здравословни и безопасни условия на труд за работещите	
Приходи в държавния бюджет	
	Ефективност на дейностите по събиране на публичните държавни вземания в Националната агенция за приходите
Здравеопазване	
Дейност на Центъра за асистирана репродукция	
Електронно здравеопазване	



Устойчиво и балансирано регионално развитие	
Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион	Условия за балансирано и устойчиво регионално развитие
Управление на програми и проекти, финансирани със средства от Европейския съюз	
Изпълнение на предварителните условия за Европейските структурни и инвестиционни фондове 2014-2020	Мониторинг и оценка на Оперативна програма „Региони в растеж“ Мониторинг и оценка на Оперативна програма „Околна среда“
Програмирането и договарянето на помощта от Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионен фонд допринася ли за постигане на целите на Национална програма за развитие: България 2020	Мониторинг и оценка на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ и Оперативна програма „Инициатива за малки и средни предприятия“
Програмирането и договарянето на помощта от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони допринася ли за постигане на целите на Национална програма за развитие: България 2020	Ефективност на управлението и контрола по оперативна програма "Иновации и конкурентоспособност" 2014 – 2020 Ефективност на управлението и контрола на Оперативна програма "Наука и образование за интелигентен растеж" 2014 – 2020 Одит на изпълнението на мярка 11 "Биологично земеделие" от Програмата за развитие на селските райони 2014-2020 Програмирането и договарянето на помощта от Европейския социален фонд допринася ли за постигане на целите на Национална програма за развитие: България 2020

4.1. Изводи от приключилите през периода одити на изпълнението

4.1.1. Образование, наука и култура

Одит на дейността на Националната библиотека „Св. Св. Кирил и Методий“ за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2016 г.

Основният въпрос на одита е Ефективна ли е дейността на Националната библиотека „Св. Св. Кирил и Методий“ по опазването на културното наследство на страната?

При одита е установено, че дейността на Националната библиотека **не е осигурена с достатъчно, актуални вътрешни актове**, които да регулират всички основни работни процеси, да съответстват на нормативните актове в областта и да са утвърдени по надлежния ред.



Практиката на централизирано съставяне на тригодишна бюджетна прогноза и годишните проекти на бюджет на разпоредителите с бюджет от по-ниска степен в системата на Министерството на културата **не съответства изцяло на изискванията на Закона за публичните финанси**. Тя противоречи на заложените в Закона за културното наследство и в Закона за закрила и развитие на културата принцип за децентрализация на управлението и финансирането на дейностите по опазване на културното наследство.



Утвърдените от Министерския съвет основен и допълващ стандарти за определяне на размера на бюджетната субсидия, постъпваща по делегирания бюджет на Националната библиотека през 2016 г. на база натуралните показатели – „брой служители“ и „брой закрити площи с размер над 12 001 кв. м.“, в условията на ежегодно нарастване на управлявания библиотечен фонд; постоянна тенденция на намаление на персонала; липсата на изменение в сградния фонд за съхранение на библиотечния фонд; нормативно ограничение при формиране на собствените приходи по бюджета на Националната библиотека и безплатното предоставяне на основните библиотечни услуги, **са предпоставка за хронично недофинансиране на дейността**.

Съхранението на библиотечния фонд на Националната библиотека се извършва в недвижими имоти, намиращи се на пет различни места. Сградите за **книгохранение не разполагат с адекватни условия** за съхранение, организация и поддръждане на регистрираните библиотечни единици по начин, който да гарантира тяхното опазване и да позволява тяхното ползване. Всички външни хранилища на Националната библиотека са **с изчерпан капацитет**, без възможност за организация на поддръждането и ползването на постоянно постъпващите библиотечни единици. **Съществува висок риск от загуба на част от книжовното културно наследство на страната**, съхранявано в тях.

Поради **неефективен финансов контрол** са допуснати нарушения при възложените през периода 2014 - 2015 г. обществени поръчки, свързани основно с изискванията за публичност и прозрачност. При процедурите, проведени **през първото полугодие на 2016 г. няма констатирани несъответствия** с нормативните изисквания.

Поради неефективен предварителен и текущ контрол, в договори, по които Националната библиотека е възложител, не са предвиджани клаузи за неустойки, с които да е защитен финансовият ѝ интерес в случай на неизпълнение.

Административният капацитет на Националната библиотека е недостатъчен, тъй като не е съобразен с управлявания библиотечен фонд, а действията при сключване, изменение и прекратяване на част от трудовите правоотношения, както и при определяне на възнагражденията по трудови и извънтрудови правоотношения **не съответстват на нормативните изисквания**. Основните причини са: ниските възнаграждения на служителите, несъответстващи на обема и характера на осъществяваната дейност, условията на работа и необходимата образователно-квалификационна степен и професионална компетентност за нейното изпълнение;



неефективния предварителен и текущ контрол в организацията; подценяване на процеса по управление на човешките ресурси, както и недостатъчното познаване на трудовото законодателство.

Информационната среда в Националната библиотека е в процес на изграждане и към края на 2016 г. не обхваща всички работни процеси. Въведената от 2010 г. **информационна система обхваща едва 11 на сто от библиотечния фонд** и не може да представи на ръководството статистическа информация само за обработените библиотечни единици след въвеждането ѝ.

През периода 2014-2016 г. дейността в Националната библиотека се планира и отчита само и единствено на годишно (оперативно) ниво по отделни структурни звена. В резултат **управлението е лишено от един от основните инструменти на доброто управление – дългосрочна визия и цели за развитието на институцията.**

Създадената организация на комплектуване на библиотечния фонд в Националната библиотека **не осигурява постъпването на всички издадени и тиражирани в страната** или отнасящи се до нея печатни и други произведения. Поради недостиг на средства броят на комплектуваните чрез покупка регистрирани библиотечни единици за одитирания период намалява 3,9 пъти.

Организацията на регистриране и обработка на постъпващите библиотечни единици, както и контролът върху движението им **не гарантират в достатъчна степен защита срещу загуба на библиотечен фонд.** Не е възможно верифицирането на информацията за обема на библиотечния фонд и неговото изменение през годините.

Националната библиотека извършва реставрация и консервация на български, славянски, ориенталски и други чуждоезични ръкописи, архивни документи, редки, ценни и старопечатни издания, които са културни ценности национално богатство. До края на 2016 г. **нико един от служителите** в Националната библиотека **не е регистриран като реставратор** в регистъра на лицата, които имат право да извършват дейности по консервация и реставрация.

Изпълнението на дейностите по консервация, реставрация и дигитализация на библиотечни единици от библиотечния фонд в Националната библиотека е поставено в зависимост основно от ресурсното осигуряване на дейността, а не с оглед от необходимостта за тяхното съхранение и запазване на състоянието им.

Одит „Мониторинг на реализацията и миграцията на завършилите висше образование“ за периода от 2013 г. до 2015 г.

Основният въпрос на одита е Ефективен ли е мониторингът на реализацията и миграцията на завършилите висше образование?

Констатира се, че стратегическите документи, определящи политиките за висше образование и заетост, **съдържат мерки и дейности за постигане на целите** им и някои индикатори за наблюдаване на временна заетост на младите хора, в т.ч. и на завършилите висше образование.

Регламентирано е принципно взаимодействие между отделните отговорни органи, свързано с предоставяне на информация. По силата на сключени рамкови споразумения между тях се поемат задължения за обмен на информация за целите на изпълняваните политики за висшето образование и заетостта. **Няма предвидени разпоредби** за определяне на ред и отговорности по събиране, систематизиране, анализ и оценка на информация за реализацията на завършилите висше образование.

Висшите училища имат изградени системи за проследяване реализацията на завършилите висше образование. **Събираните от тях данни не са достатъчно**

надеждни, навременни и изчерпателни, поради използването на недостатъчно обективни методи за тяхното събиране. Добър резултат постигат някои висши училища **чрез споразумения и контакти за обмен на информация с професионални организации**.

Изградената на национално ниво Рейтингова система на висшите училища в България **осигурява надеждна информация за реализацията на завършилите висше образование** през последните пет години, базирана на данни от обективни централизирани източници. Съществуват ограничения при проследяване реализацията на завършилите висше образование по отношение на: реализирали се в чужбина; лицата, които извършват дейност без трудово-правно регламентиране и не се осигуряват и безработни, нерегистрирани в бюрата по труда. Рейтинговата система осигурява възможност за ползването ѝ от Министерството на образованието и науката (МОН) при провеждане на политиките за финансиране и приема във висшите училища на база комплексна оценка на качеството на обучението и потребностите на пазара на труда. **Данните от рейтинговата система не са използвани при определяне на броя на приеманите за обучение студенти**.

Държавната **политика за управление на миграционните процеси сред завършилите висше образование** е насочена в две основни направления – привличане на българските емигранти и привличане на висококвалифицирани имигранти и е формулирана в няколко стратегически документа. **Политиките са твърде общи и не са определени механизми за тяхното изпълнение**. В стратегическите документи не са поставени ясни цели, свързани с управлението на миграционните процеси сред висококвалифицираните специалисти. Миграционните стратегии идентифицират сериозни недостатъци по отношение на институционалната рамка и информационното осигуряване на политиките, но не са предвидени мерки и дейности за тяхното преодоляване. В тях се подчертава **необходимостта от предприемане на допълнителни мерки** за осигуряване на сравними статистически данни, анализи, изследвания, проучване на общественото мнение и други, но такива мерки не са предприети.



Повече от 29 институции разполагат с информация, относима към трудовата миграция на завършилите висше образование. На национално ниво и на ниво компетентни органи **не са изградени системи за проследяване и събиране на информация за миграцията на завършилите висше образование**, което не позволява провеждането на адекватна политика за управление на миграцията на висококвалифицираните кадри. Цялостен анализ на трудово-миграционните потоци сред завършилите висше образование от и към България не е извършван.

Регулярен **обмен на информация** между органите по признаване на професионална квалификация, придобита в страната и чужбина, **не е регламентиран и не е извършван**. На национално ниво няма информация за мащабите на този процес, тъй като не са регламентиран ред и отговорности за събирането и обобщаването ѝ.



Министерството на труда и социалната политика не изпълнява законово регламентираната си функция за сътрудничество с публичните власти на други държави за обмен на информация за наетите български граждани на територията на съответната държава и наетите граждани на съответната държава на територията на България. В резултат на това, **страната ни не разполага с информация за българските граждани, работещи извън територията ѝ.**

4.1.2. Земеделие и околна среда

Одит „Ефективност на общинските мерки за намаляване на замърсяването на атмосферния въздух с фини прахови частици“ за периода от 2010 г. до 2015 г.

Основният въпрос на одита е Ефективно ли са изпълнявани дейностите по общинските мерки за намаляване замърсяването на атмосферния въздух с фини прахови частици (ФПЧ₁₀ и ФПЧ_{2,5}) в град София?

Нормативното изискване за приемане на програма за околна среда на Столична община **не е изпълнено**. Разработен е проект на Програма за опазване на околната среда с период на действие 2010 – 2020 г., който не е приет от Столичния общински съвет.

Във връзка с констатираните превишения на нормите за нивата на ФПЧ₁₀ във всички автоматични станции, измерващи качеството на атмосферния въздух на територията на град София и в изпълнение на нормативните изисквания, Столичният общински съвет приема „Програма за намаляване нивата на емисиите и за достигане на установените норми за ФПЧ₁₀ и NO₂ и управление на качеството на атмосферния въздух за периода 2011 – 2014 г.“ (Програма 2011 – 2014). **Програмата не съдържа мерки за намаляване на емисиите за ФПЧ_{2,5}**. От Регионалната инспекция по околна среда и водите (РИОСВ) няма дадени указания за дефиниране на такива мерки.

Програма за управление на качеството на атмосферния въздух за периода 2015 – 2020 г. е приета от Столичния общински съвет едва през 2017 г.



Мерките за ФПЧ₁₀ в Програмата 2011 – 2014 г. са насочени към постигане на стратегическите цели за достигането на общеевропейските норми за качество на въздуха на територията на Столична община и са в съответствие с дългосрочните национални и общински цели. Има обвързаност между мерките за качество на въздуха и източниците на замърсяване. Идентифицирани са източниците на финансиране,

но не е заложен прогнозен размер на финансовите средства за планираните мерки и дейности за намаляване на замърсяването на атмосферния въздух с ФПЧ₁₀.

Мониторингът и контролът на компонентите на околната среда, вкл. и качеството на въздуха се осъществява на национално ниво, а за София – на общинско ниво, на основание на заложените отговорности в нормативни актове. Предвид комплексността и



обхвата на мерките, кметът на Столична община със заповед създава Програмен съвет, но не са определени отговорности и ред за извършване на наблюдение и контрол върху изпълнението на Програмата и на кого и кога Програмният съвет трябва да докладва. От Програмния съвет **не е осъществяван периодичен контрол** при изпълнението на Програмата.

В Програмата 2011 – 2014 г. има **неяснота във връзка с разделянето на отговорности** по отношение на отчетността по изпълнение на Програмата за околна среда и програмите за намаляване нивата на замърсителите и достигане на съответните норми.

Изпълнени са дейности по 38 мерки, съответстващи на заложените индикатори в Програмата 2011 – 2014 г., което представлява **73 на сто от всичките 52 заложен мерки за ФПЧ₁₀**. За останалите 14 мерки, съдържащи се в Програмата няма конкретни данни по посочените индикатори за изпълнението им, поради което не е възможно да се оцени каква е степента на изпълнението им. **Изразходвани са средства в размер на общо 612,9 млн. лв.** за изпълнението на 22 мерки.

През 2015 г. е **постигната средногодишната норма за концентрация на ФПЧ₁₀ само в 2 от пунктовете** за мониторинг на качеството на атмосферния въздух. **В останалите пунктове се отчита намаление, което не е достатъчно** за постигане на средногодишната норма за ФПЧ₁₀. Основен принос към по-високите концентрации имат автомобилния транспорт и **изгарянето на твърди горива за отопление**. Ограничаването на тези източници на замърсяване не може да се реши самостоятелно от Столична община.

4.1.3. Заетост и социални услуги

Одит „Контрол върху осигуряването на здравословни и безопасни условия на труд за работещите“ за периода 2013 - 2015 г.

Основният въпрос на одита е Ефективен ли е контролът по осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд на работещите?

При одита е установено, че е създадена **необходимата стратегическа и нормативна рамка** за провеждане на политиката по осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд, спазване на трудовото законодателство и осигуряване на ефективен контрол върху условията на труд. Основна част от цялостната нормативна уредба, регламентираща изискванията, свързани с осигуряването на здравословни и безопасни условия на труд, са **правилниците по безопасност на труда** в отделните икономически области. Към края на 2015 г. **все още голяма част от тях не са актуализирани** и/или обнародвани.

След 2012 г. не е приемана национална стратегия за здравословни и безопасни условия на труд, но основните приоритети от Стратегията по безопасност и здраве при работа 2008 - 2012 г. са включвани и доразвивани в годишните Национални програми по безопасност и здраве при работа.

Планирането и изпълнението на инспекционната дейност **подлежат на стриктен контрол на всички нива** на управление в Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“. Изготвени са годишни планове за дейността по мерки и задачи със заложен реални и изпълними показатели. Въпреки че текущо се осъществява мониторинг и се вземат навременни управленски решения за корекции, **основните показатели за дейността на Изпълнителната агенция за 2014 г. и 2015 г. не са постигнати.**

Административният капацитет на Агенцията е недостатъчен и затруднява изпълнението на формулираните стратегически и годишни цели. Правомощията на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ се разширяват с възлагане на нови дейности, което при постоянна нормативна численост и високото текучество на персонала за одитирания период, **създава риск за изпълнение на заложените цели на инспекционната дейност**. Увеличените правомощия на Изпълнителната агенция и ниската средната брутна работна заплата за периода, намаляват мотивираността на служителите и **влият негативно на резултатите от дейността**.

Министерството на труда и социалната политика, с финансиране на проекти от фонд „Условия на труд“, **съдейства за повишаване на квалификацията на служителите** от Агенцията. С реализираните проекти, финансирани по оперативни програми „Административен капацитет“ и „Развитие на човешките ресурси“, обучението на инспекторите обхваща широк кръг от теми, което води до усвояване и



въвеждане на нови методи в инспекционната дейност, осъвременяване на знанията и квалификацията на служителите. Поради липса на финансов ресурс за провеждане на задължително обучение по Закона за държавния служител се **създава риск за дефицити в професионалното обучение на новоназначените служители**.

Създадени са условия за качествено и

законосъобразно изпълнение на инспекционната дейност чрез изградена система от вътрешни стандарти на дейността, която позволява откриване, адаптиране, коригиране или отстраняване на промените в контролната среда. **Предприети са мерки** за реализацията на ефективни дейности по прилагане на принудителни административни мерки и административнонаказателна дейност, чрез утвърждаване на вътрешни процедури и възложени правомощия за контрол, както и за повишаване правната квалификацията на инспекторския състав.

Предприети са законови и практически мерки за предотвратяване на корупционни практики в процеса на извършването на контролната дейност на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“.

4.1.4. Здравеопазване

Одит „Дейност на Центъра за асистирана репродукция“ за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2016 г.

Основният въпрос на одита е: Ефективна ли е дейността на Центъра за асистирана репродукция?

Приети са стратегически документи, в целите на които са заложили дейности за подобряване на репродуктивното здраве на населението. Не са определени конкретни

стойности на индикаторите за мониторинг и измерване, което **затруднява отчитането на изпълнението на стратегиите.**

Създадена е необходимата законова и подзаконова регламентация за осъществяване на дейността на Центъра за асистирана репродукция. Утвърдени са вътрешни документи, конкретизиращи и доразвиващи изискванията на нормативната уредба. Създаденият Обществен съвет **не изпълнява възложените му функции**, не допринася за подпомагане на дейността на директора и не осигурява осъществяване на обществен надзор върху дейността на Центъра.

Утвърдени са правила и критерии за прием, разглеждане и издаване на заповед за финансиране на извършените дейности по асистирана репродукция за заявленията, разглеждани по етапен ред, които **осигуряват равнопоставеност при разглеждане на случаите.**

Бюджетът на Центъра в частта на разходите за подпомагане на гражданите за осъществяване на дейности по асистирана репродукция **не съответства на обективните потребности от средства.** Определянето му се извършва на база на отчетените разходи от предходната година **без да се извършва оценка на**



действително необходимите средства. Въпреки че броят на издадените заповеди за финансиране се увеличава, планираните разходи за дейности по асистирана репродукция остават постоянна величина (около 12 млн. лв. годишно), което е индикатор за необосновано планиране на бюджетните средства, предназначени за подпомагане във връзка с процедури по асистирана репродукция, предвид обществените потребности и стратегическите национални приоритети. Недостигът на финансов ресурс води до **удължаване на периода от подаване на заявлението до получаване на заповед за финансиране** на процедура по асистирана репродукция и **достига до 11 месеца** през 2016 г. В резултат на забавянето се намалява ефективността на дейността, поради **намаляване на вероятността за успех на осъществената процедура по асистирана репродукция.**

Финансирането на дейностите по асистирана репродукция се извършва въз основа на договори между директора на Центъра и лечебните заведения. Допуснато е договаряне с лечебни заведения, които не отговарят на регламентирания критерии за успеваемост.

Неизискването и непредставянето на медицинската документация към фактурите създава риск за заплащане на дейности, които са изпълнени в намален обем или не са изпълнени. В Центъра няма разработен и установен ефективен механизъм за проследяване на резултата от извършените процедури по асистирана репродукция.

Липсата на достатъчно средства и несвоевременното финансиране са причина за забавянето на извършване на процедурите по асистирана репродукция.

Лечебните заведения, които извършват дейности по асистирана репродукция финансирани от Центъра, подлежат на съвместен контрол от Министерството на здравеопазването, Изпълнителната агенция по трансплантация и Центъра. За одитирания



период няма приети правила и процедури и не са извършвани съвместни проверки. Центърът за асистирана репродукция осъществява самостоятелен контрол на лечебните заведения, с които има сключен договор, независимо, че нормативно такъв не е определен.

На национално ниво не са извършвани анализи в областта на асистираната репродукция от Министерството на здравеопазването. Установените несъответствия на данните от представените годишни отчети в Изпълнителната агенция по трансплантация и тези в отчетите, предоставени на Центъра са индикатор за **недостатъчна достоверност на отчетите**.

Относителният дял на извършените процедури, финансирани от Центъра за асистирана репродукция за периода 01.01.2014 г. – 31.12.2015 г., е 35 на сто от всички извършени процедури по асистирана репродукция, отчетени в Изпълнителната агенция по трансплантации. Общо за одитирания период **са финансирани и извършени 7 598 процедури на обща стойност 29 млн. лв., като в резултат са родени 2 171 деца**. Успеваемостта по показател „родени деца“ за България е **28 на сто**, с което страната ни се доближава до успешните европейски практики (Австрия 27,4 на сто).

Одит „Електронно здравеопазване“ за периода от 01.01.2012 г. до 30.06.2016 г.

Основният въпрос на одита е: Ефективно ли се изгражда електронното здравеопазване в България?

Електронното здравеопазване е ключов приоритет през последното десетилетие. **Реализацията му е затруднена от слабости и пропуски в оперативното планиране и декомпозиране на стратегическите цели, мерки и дейности на ниво Министерство на здравеопазването, Национален център по обществено здраве и анализи и Национална здравноосигурителна каса. Изпълнението е усложнено и от липсата на нормативна уредба** за същността и организацията за осъществяване на електронното здравеопазване, националната здравно-информационна система и съставните им части. Липсата на ясни годишни цели с измерими индикатори за изпълнение създава неяснота в желаната степен на промяна и затруднява оценката на действията. Въпреки отчетеното частично подобрене при годишното планиране, **изграждането на интегрирана здравно-информационна система остава предизвикателство**.

Изграждането на електронното здравеопазване е осъществявано в условията на **много чести структурни и кадрови промени**, което в комбинация с **нарушена приемственост** се отразява негативно върху проследимостта на процесите и постигането на целите. През одитирания период **няма изграден механизъм за координация** и ефективна система за съгласуване на действията, проектите и обществените поръчки между институциите, **което поражда условия за неефикасно разходване на публичните средства** и забавяне в реализацията на стратегическите приоритети.

Въвеждането на национални здравно-информационни стандарти е ключова мярка на Стратегията за внедряване на електронното здравеопазване от 2006 г., като през одитирания период **поетапно са отлагани сроковете за реализация**. Към 30.06.2016 г. все още няма издадена наредба за регламентиране на формите и съдържанието на медицинската документация в системата на здравеопазването. След края на одитирания период е издадена и обнародвана Наредба за утвърждаване на здравноинформационни стандарти, в която **не се предвижда задължително прилагане на стандартите в здравните заведения**, в държавните, общинските и обществени органи и институции за организация, управление и контрол на дейностите по опазване и укрепване на здравето.

Към 31.12.2016 г. в България все още няма изградена интегрирана здравно-информационна система, която да осигури необходимата информация за нуждите на управлението и потребителите на здравни услуги, в т.ч. за изпълнение на ангажиментите на страната във връзка с трансграничния обмен на здравни данни. **Наличните**



информационни системи и бази от данни не са системно интегрирани и не дават реална представа за общото състояние на системата на здравеопазването, което затруднява процеса на планиране на здравната политика. Обменът на данни в реално време между информационните системи и регистрите продължава да бъде предизвикателство.

От 2006 г. досега се наблюдава и **поетапно отлагане на сроковете за реализация** и промяна в отговорните структури за създаване на **електронно направление, електронна рецепта и лабораторни данни** на ниво стратегически документи, което поражда рискове за ефективната им реализация. **Липсата им лишава пациентите от възможностите за по-бързо и качествено обслужване.** В началото на 2017 г. в Министерството на здравеопазването е разработен прототип на система за електронна рецепта, електронно направление и електронен амбулаторен лист.

Опитите на Министерството на здравеопазването за изграждане на електронен здравен портал през одитирания период не са съгласувани с Националната здравноосигурителна каса, което възпрепятства реализирането на единна визия и **поражда риск за неефикасно разходване на публичните средства.** Няма работещ национален здравен портал, като през одитирания период от трите одитирани институции са положени самостоятелни усилия за комуникация с външните потребители посредством интернет страниците им.

От 2006 г. **непрекъснато се отлагат сроковете за изграждане на електронно здравно досие.** През одитирания период няма одобрена и съгласувана концепция на електронно здравно досие, която да съдържа еднозначно и изчерпателно описание на архитектурата, информационните потоци и взаимовръзки, отговорните за изграждането и поддържането му институции и механизмите за координация и контрол за верността на данните. Единствено Националната здравноосигурителна каса поддържа частично електронно досие, като информацията в съществуващите електронни досиета е непълна и не осигурява необходимите сведения за вземане на решения за подобряване на качеството и ефективността на здравната грижа.

Резултатите от проведеното национално представително изследване на удовлетвореността на гражданите от реализацията на електронното здравеопазване потвърждават наличието на съществени пропуски в дейността на институциите.



4.1.5. Устойчиво и балансирано регионално развитие

Одит „Оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападния регион за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2016 г.“

Основният въпрос е: Дейностите по разработване и възлагане на транспортните схеми допринасят ли за оптимизиране на транспортната свързаност на областите в Северозападен район?

Създаденият нормативен ред за разработване и утвърждаване на транспортните схеми – общински, областни и републиканска не осигурява условия за оптимизиране на транспортната свързаност. Липсва ясно определена цел при разработването на транспортните схеми, което води до риск от прилагане на различен подход и невъзможност за реализиране на политиките в областта на регионалното развитие и транспортната свързаност на населените места. **Нормативно определените термини са дефинирани неясно, непълно и не осигуряват еднозначно тълкуване. Липсва нормативно изискване за координация между трите вида транспортни схеми и не е създадена обобщена база данни за извършваните превози по тях, което не позволява да се оптимизира транспортната свързаност на населените места и води до риск за осигуряването на услугата за превоз на пътници по икономичен и ефективен начин за всички населени места.**

Отсъствието на процедура за обсъждане с гражданите на планирани промени на автобусните линии и маршрутните им разписания лишава процеса от гаранция, че извършените промени са в интерес на ползвателите на услугата и други заинтересовани лица.

През одитирания период **изследваните общини спазват нормативните изисквания за възлагане на превозите при 92 на сто от сключените договори.** Част от общините не са спазили изискванията за възлагане на обществените превози с автобуси, в резултат на което са лишили превозвачите от възможността за получаване на



компенсации за пътувания по намалени тарифи и за реализирани загуби от превози по нерентабилни линии и са създали риск за влошаване качеството на превозната услуга.

Част от регламентиранияте нормативни изисквания относно

възлагане изпълнението на транспортните схеми са противоречиви и не са съобразени със спецификата на превозната услуга. Разпределянето между общините на утвърдените автобусни линии и курсове в областните и републиканската транспортни схеми не се извършва по ясни нормативно определени критерии и не се съобразява с възможността общините да комбинират рентабилни с нерентабилни линии.

Съществува **неяснота при прилагането на ЗОП** относно формирането на прогнозна стойност на поръчката, необходима за определяне на вида процедура, който следва да се приложи. Общините възложители на обществени пътнически превози не са



се възползвали от възможността да възлагат превозите по реда на Закона за концесиите предвид специфичния характер на превозната услуга, който в най-голяма степен се доближава до определението на концесия за услуга.

Възможността да бъде възложена превозната услуга по дадена автобусна линия пряко или да бъде продължен срок на договор защитава населението от прекъсване на обществения автобусен превоз, но **създава риск кметовете да я използват за удовлетворяване интересите на превозвачите и да се отлага провеждането на процедура за конкурентен избор на изпълнител.**

Определените с Регламент (ЕО) № 1370/2007 задължително съдържание на договорите за обществени услуги и общи правила, за да могат да се предоставят на превозвачите компенсации, не са ясно транспонирани в българското законодателство и не осигуряват спазване на Регламента при всички договори, при които превозвачите следва да имат право да получават компенсации.

От общините в Северозападния регион, с изключение на една община, не е спазено въведеното през 2015 г. изискване за оповестяване на информацията за възлагане на превозните услуги и предоставяните компенсации на превозвачите.

Установени са пропуски в нормативните изисквания относно обективността и пълнотата на прилаганите критерии за определяне характера (планински или граничен) на дадено населено място или община, които **са довели до лишаване на общини от полагащите им се средства за субсидии за междуселищни пътнически превози.** Поставени при тези условия, общините са затруднени при осигуряване на транспортната свързаност на малките населени места с общинския и/или областния център.

Липсват нормативни изисквания и критерии при определяне на градските линии като подлежащи на субсидиране, аналогично на междуселищните автобусни линии, **което не поставя при равни условия населението в градовете и в малките населени места.** По отношение на предлагания от кметовете на общини за субсидиране пробег по градски основни линии не са регламентирани изисквания и контрол, което **създава риск от: включване на рентабилни градски линии, като подлежащи за субсидиране.**

Прилаган е **различен подход при представяне на отчетните данни** за финансовите резултати от превозвачите на общините, и от общините на ИА „Автомобилна администрация“, който е **обусловен от действащите противоречия и несъвършенства в нормативната уредба.** Липсват методически указания към общините за изготвяне на справките за финансовите резултати, което създава риск за неправилно представяне на отчетения пробег, на финансовите данни за приходите и разходите за дейността по предоставяне на компенсирани превозни услуги, а оттук и на отчетения финансов резултат. Пропуск в работата на общинските администрации е липсата на проверки на аналитичното счетоводно отчитане на преките и непреките разходи, съответстващи на компенсираните дейности на превозвачите по предоставяне на обществени услуги. **Не е въведена практиката да се изискват счетоводни и други документи от превозвачите, за потвърждаване на отчетените от тях данни за финансовите им резултати.** Установените пропуски са довели до санкциониране на общини, като са преустановени трансферите на средства за субсидия, в резултат на което се създава **риск за преустановяване на обществен превоз на пътници.**

С прилагания от общините механизъм за разпределяне на предоставените им средства за компенсиране загубите на превозвачите само въз основа на един от регламентирания показател - „подлежащ на субсидиране пробег, съответно приведен пробег на база пътниковместимост“ не се постига обективност и равнопоставеност



между превозвачите и не се създават условия за повишаване ефикасността и ефективността в дейността на превозвачите.

4.1.6. Управление на програми и проекти, финансирани със средства от Европейския съюз

Одит „Изпълнение на предварителните условия за Европейските структурни и инвестиционни фондове 2014-2020“

Основният въпрос е Ефективно ли се изпълняват предварителните условия за европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) 2014 - 2020 г.?

Предварителните условия (обща и тематични) са определени в Регламент (ЕС) № 1303/2013 за определяне на общоприложимите разпоредби за ЕСИФ. Общите условия засягат всички оперативни програми, а тематичните са за конкретни сектори. Неизпълнението на предварителните условия води до риск от прилагане на разпоредбите на Регламент (ЕС) № 1303/2013, което представлява основание за спиране на междинните плащания по съответните засегнати програми.

При подписване на Споразуменията за партньорство между страните-членки и Европейската комисия **броят на предварителните условия за отделните държави е различен**. От 17 проучени страни (61 на сто от страните-членки) с **най-голям брой е България**, следвана от Румъния, а Холандия е с най-малко.

За одитирания период **изпълнението на действията за ¼ от предварителните условия за ЕСИФ** от съответните отговорни институции **не може да се оцени като ефективно** поради непостигане на предвидените критерии за тях.

Действията за изпълнение на Предварителните условия са ясно определени и включват приемане на стратегически документи, провеждане на реформи, подобряване на административния капацитет в институциите и др. Във водещите институции са предвидени мерки за реакции, насочени към противодействие и ограничаване на рисковете от неизпълнение на предварителните условия. Необходимо е било и адекватно ангажиране и добро управление от страна на другите отговорни институции в процеса по изпълнение на условията.

Създаденият координационен механизъм за управление на процеса за отчитане и оценка на изпълнението на предварителните условия **е адекватен**. През 2016 г., заместник министър-председателят по европейските фондове и икономическа политика и дирекция „Централно координационно звено“ полагат необходимите усилия и постоянен мониторинг, но след крайния допустим срок 31.12.2016 г. има неизпълнени условия за ЕСИФ. **Към 31.12.2016 г. неизпълнените предварителни условия за ЕСИФ са 11, от които 1 общо условие и 10 тематични условия**. Неизпълненото общо условие е в сектор „Статистически системи за Оперативна програма „Околна среда“. Отговорни институции за неизпълнението са Националният статистически институт и Управляващия орган на Оперативна програма „Околна среда“. Неизпълнените тематични условия са в секторите – наука и иновации и транспорт.

Към 31.07.2017 г. всички предварителни условия са докладвани като изпълнени.

Причините за забавеното изпълнение на Предварителните условия за ЕСИФ са: забавянето на тяхното изпълнение още през 2014 г.; negliжирането на действията за изпълнението им, довело до многократно промяна на сроковете и удължаването им до крайния срок 31.12.2016 г.; структурни и персонални промени; процедурни нарушения



при възлагане на обществена поръчка; сложният механизъм на междуведомствено съгласуване поради големия брой на институционални участници.

Одит „Програмирането и договарянето на помощта от Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд допринася ли за постигане на целите на НПП: България 2020“

Основният въпрос е: Програмирането и договарянето на помощта от Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд допринася ли за постигане на целите на Националната програма за развитие (НПП): България 2020?

В обхвата на одита са включени програмирането и планирането на оперативните програми „Транспорт и транспортна инфраструктура“ (ОПТТИ) и „Околна среда“ (ОПОС), ефективния подбор на проекти за финансиране със средства от Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд и създадената система за мониторинг и оценка на изпълнението на оперативните програми.

Разпределението на средствата по приоритетни оси е извършено в съответствие с националните потребности, отнесени към областите на интервенции на оперативната програма и отговарящи на постигането на целите и приоритетите на НПП България 2020.



Заделените средства по ОПОС 2014-2020 г. за приоритетна ос 4 „Превенция и управление на риска от наводнения и свлачища“ и приоритетна ос 5 „Подобряване качеството на атмосферния въздух“ са 7,8 на сто от общия размер на средствата по програмата, въпреки идентифицираните рискове от наводнения и свлачища, и с качеството на въздуха в България.

Обособяването на приоритетна ос 5 „Подобряване качеството на атмосферния въздух“ в ОПОС 2014 - 2020 г. е едва след препоръка на Европейската комисия, въпреки наличието на проблеми и стартираната срещу България процедура във връзка с неизпълнение на задълженията по Директива 2008/50/ЕО. Включването в ОПОС 2014-2020 г. на приоритетна ос 4 „Превенция и управление на риска от наводнения и свлачища“ също е осъществено по време на преговорите с ЕС, независимо от съществуващите рискове от наводнения и свлачища.

Критериите за подбор и оценка по ОПТТИ 2014 – 2020 г. са недискриминационни и прозрачни, и създават условия да не бъдат допуснати бенефициенти без необходимия административен, финансов и оперативен капацитет. Прилагането на установените критерии осигурява, че одобрените проекти по ОПТТИ 2014 – 2020 г. допринасят за постигането на конкретните цели и резултати по съответните приоритети.

Определените критерии за административна допустимост и допустимост на проектните предложения по ОПОС 2014-2020 г. са ясно и точно дефинирани. Критериите за оценка на качеството на проектните предложения се нуждаят от



прецизиране, за да не се допусне субективност при оценката, с цел по съответните процедури да бъдат одобрени проекти, които ще допринесат за постигане на целите на оперативната програма.

Съотношението между верифицирани и сертифицирани средства, от една страна, и договорени средства, от друга, показва, че **предстои същинското изпълнение на основните дейности по сключените договори** и одобрението на разходите по тях.

Закъснението на одобряването на ОПОС 2014 – 2020 г. от ЕК, неготовността на бенефициентите да представят проектни предложения през 2015 г. и 2016 г. и изоставането при договарянето на средствата по приоритетни оси 1 и 4 на ОПТТИ 2014 – 2020 г. създават риск за постигането на заложените цели в определените срокове и от загуба на средства.

Програмирането и планирането на двете оперативни програми допринася за постигане на целите на НПР България 2020.

Одит „Програмирането и договарянето на помощта от Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони допринася ли за постигане на целите на Националната програма за развитие: България 2020“

Основен въпрос: Програмирането и договарянето на помощта от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони допринася ли за постигане на целите на Националната програма за развитие (НПР): България 2020 за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.?

Целите на Програмата за развитие на селските райони (ПРСР) 2014-2020 г. са разработени съобразно с целите за развитие на селските райони на ЕС и пряко съответстват на цел 3 на НПР България 2020. Приоритетите на ПРСР 2014-2020 г. са съвместими с приоритетите на Съюза за развитие на селските райони, в които са отразени съответните тематичните цели на Общата стратегическа рамка и заложен в Споразумението за партньорство. ПРСР 2014-2020 г. подпомага реализацията на приоритет 4 „Развитие на аграрния отрасъл за осигуряване на хранителна сигурност и за производство на продукти с висока добавена стойност при устойчиво управление на природните ресурси и неговите подприоритети“ на НПР България 2020.



Бюджетът на ПРСР 2014-2020 г. възлиза общо на 2 918 млн. евро. Разпределението на финансовите средства от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) по години започва от 2015 г., като най-голям относителен дял (43 на сто) на средствата е предвиден за усвояване през 2015 г. и 2016 г., с цел наваксване изоставането от 2014 г. **Бюджетът на ПРСР е разпределен в съответствие с целите на политиката за развитие на селските райони** като е следвана логиката на интервенция по цели, приоритети, приоритетни области, мерки.

Процесът при определянето на размера на бюджета по мерки е **недостатъчно ясен и обоснован.** Въпреки коментарите на ЕК, препоръките в предварителната оценка



на ПРСР 2014-2020 г. и дискусиите на заседания на Тематичната работна група, финансовите средства по ПРСР 2014-2020 г. не са разпределени по подмерки.

Допълнително към 15 програмирани мерки (без мярка 20 „Техническа помощ“) са разработени общо 34 подмерки, 7 подмерки към Тематична подпрограма за развитие на малки земеделски стопанства и 6 направления към подмярка 10.1 „Плащания за ангажименти за агроекология и климат“. Този подход, предвид ограничения бюджет, **поражда риск за разпиляване на усилията при усвояването на планираните средства**, изпълнение на приоритетите и етапните цели на ПРСР 2014-2020 г.

За 2015 г. и 2016 г. са изготвени и одобрени индикативни графици за прием на заявления за подпомагане, **без мотивирана обосновка за избора на мерки/подмерки и поредността на тяхното отваряне**. Отлагането на приеми в индикативния график за 2016 г. не осигурява на кандидатите стабилна и предсказуема среда за планиране и подготовка на качествени проектни предложения, създава риск от забавяне на договарянето.

Към 30.06.2016 г. договорените средства по ПРСР 2014-2020 г. са в размер на 272 млн. евро (9,3 на сто), спрямо общия бюджет за целия програмен период. Към 31.12.2016 г. договорените средства от ЕЗФРСР са в размер на 397 млн. евро, като са **договорени по-малко от половината от средствата, предвидени във финансовия план**.

Въпреки създадената организация за разработване и приемане на нормативна рамка за изпълнение на ПРСР, отваряне на мерки преди одобряването ѝ „на риск на държавата-членка“ и наблюдаваното увеличаване на договорените средства, съществува **риск от неизпълнение на заложените етапни и крайни цели на Програмата**.

Прилаганата система за оценка на разходите за земеделска техника с референтни цени позволява на доставчиците да завишават цените на предлаганата земеделска техника, в резултат на което са редуцирани формираните референтни цени в базата данни на Интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК) по време на приема и не е спазено заложеното в утвърдените правила изискване да не се коригират по време на прием цените на наличните активи в базата данни. Предвид възможността един и същи доставчик да предлага за един и същ период за един и същи актив различни цени за кандидата и за Разплащателната агенция, остава предизвикателство за повишаване на ефективността на процедурата за формиране, поддържане на базата данни в ИСАК и използването на референтните цени при избора на най-ниска цена на актива. Не са спазвани регламентираният срок, в наредбите за прилагане на подмерки 4.1 и 6.1, за одобряване/отхвърляне на заявленията за подпомагане на кандидатите и срокът за подписване на тристранен договор по подмярка 19.1, с което от Управляващия орган и Разплащателната агенция **не е упражнен достатъчен контрол** за ускоряване процеса по договориране и наваксване при стартирането на ПРСР 2014-2020 г.

Липсата на функционална връзка между УО и информационната система на Разплащателната агенция, предоставянето на информация за напредъка по електронен път и неизползването на специализиран статистически софтуер за нейното обобщаване **не гарантира своевременна, надеждна и точна информация**, необходима за докладване и оценяване на изпълнението на целите и постигнатите резултати по ПРСР 2014-2020 г.

Към 31.12.2016 г. **не е осъществен адекватен мониторинг на ПРСР 2014-2020 г.**, предвид неизвършена проверка на данните и информацията, представена в годишния доклад 2014-2015 г. и закъснения в планираните оценки. Забавянето на процедурите за избор на изпълнител за извършване на предвидените оценки създава риск за ефективното им изпълнение, навременното идентифициране и отстраняване на пропуски.



4.2.Обобщени изводи от одити на изпълнението

Заедно с добрите резултати в отделни области доближаващи България до добрите европейски практики, през 2017 г. са идентифицирани и отклонения от принципите за добро финансово управление.

Сред съществените слабости са:

- Неясно формулирани стратегически цели и приоритети
- Липсващи или неподходящо определени критерии и показатели
- Непостигнати критерии и показатели
- Забавено изпълнение и многократно отлагане на срокове
- Липса на създадени вътрешни правила и/или несъответствие на вътрешни правила с нормативни изисквания
- Неефективно функциониращи системи за вътрешен контрол
- Непоследователен подход при управлението и изпълнението на процесите
- Недофинансиране на обществените потребности и планираните мерки

Основните и често срещани причини за посочените отклонения са свързани с:

- Неефективен и несвоевременно осъществен процес на планиране
- Пропуски при уреждането на обществените отношения с нормативни актове
- Нереално планирани средства за реализация на политики, стратегически национални приоритети, мерки и дейности
- Недостатъчен административен капацитет за ефективно изпълнение
- Недобра координация между отговорни институции
- Чести структурни и кадрови промени

5. Резултати от извършените специфични одити

През 2017 г. с решения на Сметната палата са приети 11 одитни доклада за извършени специфични одити, в т.ч. одити на: отчетите за изпълнението на държавния бюджет на Република България, бюджетите на държавното обществено осигуряване (ДОО) и Националната здравноосигурителна каса (НЗОК); бюджетните разходи на Българската народна банка (БНБ) и тяхното управление; финансирането, свързано с предизборната кампания на участниците в избори; дейността и управлението на търговски дружества и държавни предприятия. В резултат от извършените одити на ръководството на одитираните организации са дадени конструктивни препоръки, които са насочени към преодоляване на причините, довели до констатираните несъответствия и към подобряване на одитираните дейности и процеси.



5.1. Изводи от приключените през периода специфични одити

5.1.1. Одити на отчети за изпълнението на бюджети и бюджетни разходи

Одит на отчета за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2016 г.

Отчетът за изпълнението на държавния бюджет (ДБ) на Република България (РБ) за 2016 г. е изготвен от министъра на финансите и е представен в Сметната палата в съответствие с изискванията, процедурите и сроковете, регламентирани в приложимите нормативни актове.

Установено е **съответствие** със Закона за държавния бюджет на Република България (ЗДБРБ) за 2016 г. на показателите по приходите, разходите, трансферите, бюджетното салдо и операциите в частта на финансирането по отчета за изпълнението на ДБ за 2016 г.

Изпълнението на разчетените със ЗДБРБ за 2016 г. приходи, помощи и дарения е 100,3 на сто, което се дължи на **преизпълнение на планираните данъчни приходи**. Отчетените приходи по централния бюджет представляват 91,6 на сто от приходите по ДБ за 2016 г.

При 4 първостепенни разпоредители с бюджет е установено превишение на показателите „максимални размери на ангажиментите за разходи, които могат да бъдат поети през годината“ и „максимални размери на новите задължения за разходи, които могат да бъдат натрупани през годината“, с което **е нарушена бюджетната дисциплина**.

Най-голямо увеличение на капиталови разходи през годината спрямо приетите със ЗДБРБ за 2016 г. е извършено по бюджета на Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ). Уточненият план е **по-висок с 1 096 492,1 хил. лв. спрямо закона**, което до голяма степен се дължи на одобрени допълнителни разходи по бюджета на МРРБ за 2016 г. за изпълнение на Националната програма за енергийна ефективност на многофамилните жилищни сгради.

В отчета за изпълнението на ДБ за 2016 г. отразените разходи, бюджетни взаимоотношения (нето) и вноска в общия бюджет на Европейския съюз (ЕС) са изпълнени на 97,2 на сто от приетите със ЗДБРБ за 2016 г.

Отчетените разходи (без трансфери и вноска за ЕС) по ДБ за 2016 г. са с 840 162,1 хил. лв. по-малко от приетите със ЗДБРБ за 2016 г.

Размерът на вноската на РБ в бюджета на Европейския съюз намалява.

Бюджетното салдо е отрицателно и е по-малко от заложеното в ЗДБРБ за 2016 г.

Реализиран е излишък по Консолидираната фискална програма за 2016 г., което се дължи основно на отчетените с 5,5 на сто повече приходи и 6,3 на сто по-малко разходи спрямо предходната година.

Одит на отчета за изпълнението на бюджета на държавното обществено осигуряване за 2016 г.

Отчетът за изпълнението на бюджета на ДОО за 2016 г. е изготвен, утвърден и представен в Сметната палата и в Народното събрание **при спазване на законовите процедури**. Структурата и съдържанието на отчета отговарят на изискванията на Закона за бюджета на ДОО за 2016 г. и Кодекса за социално осигуряване. Получените приходи и трансфери, извършените разходи и предоставените трансфери от Националния осигурителен институт (НОИ) на други бюджети **са в съответствие с действащото**



законодателство и са отразени вярно в отчета за изпълнението на бюджета на ДОО за 2016 г.

Установено е **преизпълнение на осигурителните приходи с 1,9 на сто**, което се дължи на по-висок брой на осигурените лица, по-голям размер на осигурителния доход, събраните повече приходи от осигурителни вноски.

Установено е **превишение на общите разходи с 1,5 на сто**, което се дължи на по-високите разходи за социални помощи и обезщетения.

Към 31.12.2016 г. дължимите суми за надвзети пенсии, парични обезщетения за временна неработоспособност и обезщетения за безработица, подлежащи на събиране от НОИ, са в по-малък размер спрямо отчетените към 31.12.2015 г., в резултат на **предприети ефективни действия от страна на НОИ**, в т.ч. на засилена контролна дейност.

В отчета за изпълнението на бюджета на ДОО е отчетен **дефицит в размер на 4 211,8 хил. лв.** при планиран излишък от 2 089,0 хил. лв.

Въведените с вътрешните правила **контроли са достатъчни и адекватни** и са **прилагани последователно** през целия одитиран период. Системата за финансовото управление и контрол е осигурила **съответствие** на изследваните процеси с **изискванията на правната рамка**, въпреки неизвършената актуализация на част от вътрешните правила и работни инструкции, и липсата на конкретизация на натуралните показатели към отчета, през одитирания период.

Одит на отчета за изпълнението на бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2016 г.

Отчетът за изпълнението на бюджета на НЗОК за 2016 г. е изготвен при спазване на структурата и показателите на Закона за бюджета на НЗОК за 2016 г. Отразените в отчета приходи, разходи и трансфери **съответстват на нормативно определените** в Закона за здравното осигуряване (ЗЗО).

Отчетът за изпълнение на бюджета на НЗОК за 2016 г. е одобрен от Надзорния съвет на НЗОК и е представен в Сметната палата в съответствие с изискванията на приложимата правна рамка. **Не е спазено изискването на чл. 30, ал. 1 от ЗЗО** за внасянето на отчета за 2016 г. от управителя на НЗОК чрез министъра на здравеопазването и Министерски съвет в Народното събрание не по-късно от 30.06.2017 г.

Отчетените приходи и трансфери са с **2,92 на сто повече от заложените** в Закона за бюджета на НЗОК (ЗБНЗОК) за 2016 г.

Установено е, че **приходите от здравноосигурителни вноски са с 4,32 на сто повече от планираните**, като преизпълнението е преразпределено за здравноосигурителните плащания.

Неданъчните приходи са с 1 765 хил. лв. повече от планираните със ЗБНЗОК за 2016 г. – 14 550 хил. лв.

Отчетените разходи и трансфери са с **2,88 на сто повече от предвидените** в ЗБНЗОК за 2016 г.

Средствата от резерва по бюджета на НЗОК са разходвани за здравноосигурителни плащания в съответствие с нормативните изисквания.

Приетият бюджет на НЗОК за 2016 г. е с балансирано бюджетно салдо. В края на годината е **отчетено положително бюджетно салдо в размер на 1 624 хил. лв.**, формирано при отложени за плащане през 2017 г. средства в общ размер на 51 890 хил. лв.



Извършените през 2016 г. промени по бюджета на НЗОК са **в съответствие с нормативните изисквания**. Изпълнението на бюджета е отчетено в съответствие с показателите на ЗБНЗОК за 2016 г.

Одит на бюджетните разходи на Българската народна банка и тяхното управление за 2016 г.

Планирането на бюджетните разходи и приемането на бюджета на БНБ за 2016 г. във **всички съществени аспекти е в съответствие с изискванията** на чл. 48, ал. 1 и чл. 50 от Закона за Българската народна банка (ЗБНБ) и Вътрешните правила за съставяне, изпълнение и отчитане на бюджета (ВПСИОБ) на БНБ.

Планираните средства за издръжка на БНБ и за инвестиции **не са усвоени в пълния планиран обем**. Отчетеното изпълнение на разходите за издръжка е 85,58 на сто от планираните разходи, а на тези за инвестиции – 39,76 на сто.

Корекциите в стойността на разходните показатели по бюджета на БНБ за 2016 г. са извършени **в съответствие с изискванията** на ВПСИОБ на БНБ.

Разходите по бюджета на БНБ са инициирани и извършени при спазване на реда и условията, регламентирани във ВПСИОБ на БНБ.

Извършените разходи по бюджета на БНБ са документално обосновани, и **съответстват на условията на сключените договори**. Допуснато е **извършването на разходи, без да са възложени обществени поръчки** по Закона за обществените поръчки (ЗОП), **при наличие на основания за това, както и несъответствия с приложими правни норми** при провеждането на процедури по обществени поръчки.

Годишният отчет за изпълнението на бюджета на БНБ за 2016 г., приет от Управителния съвет на Банката, е представен в Народното събрание в съответствие с изискванията на чл. 51 от ЗБНБ.

5.1.2. Одити на търговски дружества и държавни предприятия

Одит за съответствие при финансовото управление на „Център за градска мобилност“ ЕАД за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2016 г.

Одитът е извършен **въз основа на решение на 43-то Народно събрание** от 20.05.2016 г. и заповед на председателя на Сметната палата на Република България.

По време на одита е констатирано, че **назначаването на състава на Съвета на директорите (СД)**, управлявал в началото на одитирания период е реализирано **без провеждането на конкурс** по нормативно определения ред. **Не е разработена и**



утвърдена стратегия за развитие на дружеството, бизнес-задача за целия срок на управление, както и бизнес-задача за 2015 г., а разработените бизнес-задачи за 2014 г. и 2016 г. са в частично съответствие с нормативните изисквания. Свикването на заседания по въпроси от компетентността на едноличния собственик на капитала през одитирания период



е в несъответствие с Устава на „Център за градска мобилност“ (ЦГМ) ЕАД. Одитният комитет не е представял междинни отчети за дейността си.

Столична община (СО) е представявана процесуално от служители на „ЦГМ“ ЕАД при обжалване на издадените наказателни постановления, което в несъответствие с Гражданския процесуален кодекс.

В годишните финансови отчети (ГФО) на дружеството, като част от търговските и други вземания на дружеството, са посочени вземания от СО, начислени във връзка с изпълнението на договорите за организация, управление и контрол на обществения превоз на пътници, сключени между СО и „ЦГМ“ ЕАД и задължението на дружеството да се разплаща с транспортните оператори за изпълнената от тях транспортна задача. Същите не са признати и потвърдени от СО и от независимия одитор, от когото са заверени ГФО на дружеството.

Във връзка с извършени обезценки на вземания на вътрешните транспортни оператори към „ЦГМ“ ЕАД, със съставените счетоводни записвания от дружеството, **вземанията от СО и задълженията към вътрешните оператори са представени в намален размер** (с 22 503 хил. лв. по-малко) в ГФО към 31.12.2015 г. и не е оповестено, вследствие на какви събития и условия е отчетено намаление на посочените вземания и задължения.

Процесът по планиране и утвърждаване на общата Икономическа рамка на обществения транспорт в СО за 2015 г. и 2016 г. **не е в съответствие с изискванията на действащите** през одитирания период **договори**.

Не са използвани всички предвидени източници на финансиране на възложените транспортни задачи, в т. ч. приходи от дейност „Платено паркиране и принудително задържане“, въпреки системно формиращият се недостиг на средства.

Прилаганата в „ЦГМ“ ЕАД **счетоводна политика не е актуализирана** и не съдържа оповестяване на счетоводните операции, правила и практики, които се прилагат при отчитане на взаимоотношенията между дружеството, СО и транспортните оператори.

Възнаграждението на „ЦГМ“ ЕАД, което е приспадано от средствата за компенсации, предоставяни от държавния бюджет и дължими на транспортните оператори, е в несъответствие с **изискванията на приложимата нормативна уредба**.

Не са създадени предпоставки за осъществяване на ефективен предварителен контрол за законосъобразност на приходите от служебен абонамент и за надлежно документиране на осъществената контролна дейност.

Не е определен таван на допълнителните възнаграждения, поради което през 2014 г. и 2015 г. месечните брутни възнаграждения на служители превишават тези на членовете на СД на „ЦГМ“ ЕАД.

В резултат на анализа на разходите за външни услуги и материали, през периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2016 г., са установени извършени доставки и услуги на „ЦГМ“ ЕАД, **без да е приложен редът за възлагане на обществени поръчки на ЗОП**, въпреки наличието на основания за това.

При възлагането на обществени поръчки чрез събиране на оферти с публикуване на публична покана и при провеждането на процедурите по реда на ЗОП (отм.) са **установени различни несъответствия** при подготовката, провеждането и възлагането на обществените поръчки. **Изпълнението на договорите е в несъответствие с някои клаузи** в тях. Не са начислявани неустойки, не са съставяни всички документи, във връзка с изпълнението на предмета на договора. Допуснато е сключване на допълнителни споразумения по договорите, без да са били налице законовите основания за това.



Удостоверението за преобразуване на търговското дружество чрез вливане на „Паркинги и гаражи“ ЕАД през 2009 г., не е вписано в Имотен регистър към Агенция по вписванията, съгласно изискванията на Търговския закон. **Не са разработени и приети вътрешни правила**, които да уреждат процедурите по провеждане на търгове и конкурси за продажба, учредяване на вещни права и за провеждане на търгове за сключване на договори за наем върху недвижими имоти и други дълготрайни активи.

Одит за съответствие при финансовото управление на „Летище София“ ЕАД, гр. София за периода от 01.01.2013 г. до 30.06.2016 г.

Одитът е извършен във връзка с решение на 43-то Народно събрание от 29.07.2016 г. и заповеди на председателя на Сметната палата на Република България.

В област на изследване „Управление на търговското дружество“ е установено съответствие на изследваните въпроси с правната рамка, с изключение на: неизпълненото задължение от страна на членовете на Съвета на директорите за разработване на бизнес програма за целия мандат на договорите за управление. От едноличния собственик на капитала на дружеството не е осъществен контрол по изпълнението на това задължение. **Не е разработена комплексна стратегия за развитие на дружеството**, както и устройствен правилник.

В област на изследване „Финансово състояние на търговското дружество“ е установено, че са въведени контролни дейности, с цел осигуряване на съответствие на дейностите с правната рамка. Не е въведена система на двоен подпис при подписване на договорите. **Не всички контролни дейности са изпълнявани постоянно и последователно.** Допуснати са съществени несъответствия с нормативната уредба при извършване на разходи за външни услуги и материали.

Финансовият резултат през одитирания период от дейностите по наземно обслужване е загуба. Не е извършена обезценка на вземанията на „Летище София“ ЕАД от КТБ АД (н) към 30.06.2013 г. **Просрочените вземания от летищни такси към 30.06.2016 г. са 42 312 806 лв., като от тях 39 593 757 лв. са от „България Ер“ АД.** Предприети са действия за събиране на просрочените вземания, като са издавани актове за установяване на публични държавни вземания и е прилаган изпълнителния процес по Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.



При възлагането на обществени поръчки и изпълнение на сключените договори е установено, че са **въведени контролни механизми**, с цел осигуряване на съответствие на дейностите с нормативната уредба и действащите вътрешни актове. Независимо от това, са **допуснати съществени несъответствия** с приложимата правна рамка, в т.ч. непровеждане на процедури или възлагания съгласно нормативно определения ред.

Допуснато е включване на **незаконосъобразни клаузи в договорите за наем** и прилагане на вътрешни правила, неактуализирани спрямо промени в нормативната уредба. Спазено е изискването на правната рамка за застраховане на имотите –



собственост на дружеството и предоставените за управление застроени имоти – публична държавна собственост, но е допуснато застрахователното покритие да бъде удължено с 6 месеца чрез допълнително споразумение към приключил договор, което не съответства на ЗОП (отм.).

Одит на Държавно предприятие „Ръководство на въздушното движение“ за периода 2014 - 2015 г.

В област „Управление на държавното предприятие“ е установено **съответствие с правната рамка във всички съществени аспекти**. Възлагането на управлението на органите на управление и прекратяването на договорите с членовете на Управителния съвет (УС) са извършени в съответствие с нормативните изисквания. Спазен е регламентирания ред относно провеждане на заседанията на УС, вземане на решенията и контрола по изпълнението им. Отчитането на дейността на предприятието **съответства на нормативните изисквания и договорите** за възлагане на управлението.

В област на изследване „Анализ на извършените разходи за заплати и допълнителни възнаграждения на работниците и служителите и разходи за възнаграждения по договори за възлагане на управлението“ е установено съответствие във всички съществени аспекти. **Констатираните несъответствия са изолирани случаи**, несъществени както в процентно изражение, така и като абсолютна стойност.

В област „Планиране, възлагане на обществени поръчки и изпълнение на сключените договори“ в някои аспекти съществуват несъществени несъответствия.

От УС на предприятието е взето решение за бракуване и ликвидация на дълготрайни материални активи, вкл. на 14 недвижими имота – публична държавна собственост, като активите са отписани от баланса, но не са извършвани действия по ликвидация. В резултат от вътрешна проверка решението на УС е отменено, като е възстановено първоначалното състояние и са предприети действия по Закона за държавната собственост.

За одитирания период не са утвърдени Вътрешни правила за придобиване, управление и разпореждане с имоти – държавна собственост, като част от системите за финансово управление и контрол, което е **в несъответствие с нормативни изисквания** и с указанията на Министерството на финансите.

Одит на Първа специализирана акушеро-гинекологична болница за активно лечение „Света София“ ЕАД за периода 2014-2015 г.

Установено е, че дейността на Първа САГБАЛ „Света София“ ЕАД **не е достатъчно ефективна и ефикасна за задоволяване на потребностите на обществото от качествени здравни услуги** в областта на акушерството и гинекологията, поради следните причини:

1. **Липсват конкретни измерители** в програмата за развитие на дружеството, което води до затруднения при отчитане на изпълнението на целите и извършването на оценка на постигнатите резултати.

2. Неприемането от СД на разработените тригодишна програма и годишни бизнес планове за дейността, и неотчитането на изпълнението им пред едноличния собственик на капитала, предполага **риск за ефективното и ефикасно управление на дружеството**.

3. Налице е негативна тенденция за **напускане на медицински специалисти** и незаети щатни бройки на лекари анестезиолози.



4. Основен дял от приходите на лечебното заведение са по клинични пътеки от НЗОК, което при действащата регулаторна рамка за договаряне на цени и обеми на медицинските дейности, предполага риск от недофинансирането им и **може да доведе до затруднение при осъществяване на дейността.**

5. На пациентите **не е предоставена коректна информация** за лекарите/екипите, работещи в лечебното заведение, с което са нарушени изисквания на Наредбата за осъществяване на правото на достъп до медицинска помощ.

6. Оказвана е болнична медицинска помощ по клинични пътеки от лекари, които не са на основен трудов договор в лечебното заведение, в нарушение на договорите с НЗОК и Националния рамков договор за съответната година.

7. През одитирания период **ръстът на разходите изпреварва този на приходите**, като с основен дял са разходите за персонал.

8. Извършени са разходи за електроенергия, топлоенергия, питейна вода и за доставка на течен кислород за медицински нужди, които не са предшествани от избор на изпълнител, в съответствие с нормативните изисквания за възлагане на обществени поръчки.

9. При изследване на натовареността в отделните структури, предоставящи медицински услуги на пациентите, е установена висока натовареност на лекарите анестезиолози, като **не са осигурени нормативно регламентирания почивки.**

10. Големият брой извънредно отработени часове, постоянната натовареност, както и липсата на достатъчно почивки между смените създават **висок риск за качеството на оказваните медицински услуги.**

11. В нарушение на нормативно изискване лечебното заведение е осъществявало дейности по асистирана репродукция през одитирания период, без да е разработило, въвело и използвало документална система за управление на качеството.

12. **Не е изпълнено изискването** за минимално изискуемия относителен дял родени деца от одобрените цикли, но въпреки това от Центъра за асистирана репродукция в нарушение на изискванията на Правилника за организацията на работа и дейността на Център за асистирана репродукция са извършвани финансираня.

13. Предвид **недостатъчно доволните от материалната база пациенти**, добра практика е да се разгледат възможностите за подобряване на материалната база.

14. Фактор, въздействащ отрицателно на ефективността на оказваните услуги, е **неудовлетвореността от получаваните възнаграждения** сред преобладаващата част от медицинския персонал.



Одит на „Специализирана болница за активно лечение по акушерство и гинекология – Майчин дом“ ЕАД за периода 2014-2015 г.

Констатирано е, че дейността на „СБАЛАГ-Майчин дом“ ЕАД **не е достатъчно ефективна и ефикасна за задоволяване потребностите на обществото от съвременни и качествени акушеро-гинекологични услуги**, тъй като:



1. В бизнес програмите на дружеството **не са определени конкретни задачи** с отговорни структурни звена и срокове за тяхното изпълнение за постигане на целите по отношение оказването на висококвалифицирана, ефективна и ефикасна медицинска помощ за диагностика и активно лечение в областта на акушерството и гинекологията.

2. Липсата на риск-регистър създава предпоставки за непроследяване на рискови области и процеси в дружеството и непредприемане на адекватни и навременни мерки.

3. Липсват политика за управлението на персонала и не е извършван анализ на необходимостта от човешки ресурси, което създава рискове за обезпечеността и развитието на човешките ресурси в дружеството.

4. **Състоянието на сградния фонд не е добро.**

5. Невъзможността на болничната информационна система за по-пълно и по-качествено синтезиране на финансовата и медико-статистическата информация, създава предпоставки за вземане на неефективни управленски решения.

6. Не са предприети действия за начисляване и събиране на неустойки от наематели по сключени договори за отдаване под наем, с което **не е защитен финансовият интерес на дружеството.**

7. Заложените срокове във вътрешните правила, прилагани за планирането на обществени поръчки през одитирания период, не създават предпоставки за своевременно планиране и провеждане на възлагания и процедури. Не са предвидени някои действия, чието регламентиране ще допринесе за по-ефективно управление на процеса.

8. **Извършени са разходи, за които не са приложени нормативните изисквания на ЗОП (отм.)** за възлагане на обществени поръчки при наличие на основание за това.

9. Правилниците за работа на клиниките не са актуализирани и адаптирани към утвърдената структура.

10. Неработването на правилници за работата на част от комисиите и съветите, създадени в лечебното заведение, неактуализирането на съществуващите, както и непредставянето на годишни отчети за работата им са **предпоставки за неефективно и неефикасно изпълнение на възложените им експертно-консултативни функции.**

11. **Липсват оценки на потребностите от нови медицински дейности**, както и на предложения за въвеждане на нови медицински методи и технологии.

12. С нерегламентирането на избор на лекар е **нарушено правото на достъп до медицинска помощ.**

13. Съществуват проблеми, свързани с двойна регистрация на пробите за изследване за фенилкетонурия и с достъпа на скрининговите лаборатории до регистъра на новородените, които се дължат на пропуски в Наредба № 26 от 2007 г.

14. Несвоевременното осигуряване на необходимите китове, реактиви и консумативи от страна на Министерството на здравеопазването, **не гарантира непрекъсваемост на процеса по извършване на генетичните изследвания**, поради което от лечебното заведение се закупуват такива със собствени средства.

5.1.3. Одити на политическите партии, коалиции от партии и инициативни комитети

Одит за съответствие на декларирания приходи и извършените разходи във връзка с предизборната кампания на участниците в изборите за президент и вицепрезидент на Република България, проведени на 06.11.2016 г.

От всички одитирани политически партии, коалиции от партии и инициативни комитета е **спазен срокът**, регламентиран в Изборния кодекс (ИК), за представяне пред



Сметната палата на отчет за приходите, разходите и поетите задължения за плащане във връзка с предизборната кампания. Представените отчети са изготвени по образеца, утвърден от Сметната палата, в съответствие с изискванията на чл. 172, ал. 4 от ИК.

От отделни участници в изборите не са спазени **законовите изисквания** за представяне по време на предизборната кампания пред Сметната палата на информация, подлежаща на публикуване в Единния регистър по Изборния кодекс (ЕРИК).

Спазени са забраните относно източниците за финансиране и подпомагане на кампанията от всички одитирани политически субекти, с изключение на един инициативен комитет, за който е установено финансиране от юридическо лице, което не е отчетено.

От един инициативен комитет са набрани средства за финансиране на предизборната кампания и след приключването ѝ, в несъответствие с Изборния кодекс.

Установени са **неотчетени приходи от два инициативни комитета, а от една**

коалиция от партии – неотчетени разходи.

Една коалиция от партии и един инициативен комитет имат неразплатени задължения към доставчици на стоки и услуги.

Изискването за финансирането на приходите и разходите, свързани с предизборната кампания, в размер над 1 000 лв., да се извършва по



банков път, е **спазено от всички одитирани участници в изборите.**

От одитираните политически партии, коалиции от партии и инициативни комитета е спазено **законовото изискване** за общия размер на финансирането на предизборната кампания.

Одит за съответствие на декларираните приходи и извършените разходи във връзка с предизборната кампания на участниците в частични и нови избори за кметове и общински съветници, проведени през 2016 г.

От всички одитирани участници в изборите е **спазен нормативно регламентирания срок** за представяне пред Сметната палата на отчет за приходите, разходите и поетите задължения за плащане във връзка с предизборната кампания.

Не са спазени законовите изисквания от отделни политически субекти за представяне по време на предизборната кампания пред Сметната палата на информация, подлежаща на публикуване в ЕРИК.

От всички одитирани участници в изборите са спазени **законовите изисквания** за набиране на приходи за предизборните кампании, както и изискванията и забраните на ИК по отношение на източниците за финансиране на предизборните кампании.

Установени са **неотчетени приходи** от една политическа партия и една местна коалиция са, и неотчетени разходи - от една местна коалиция и един инициативен комитет.



Спазено е изискването на ИК финансирането на приходите и разходите, свързани с предизборната кампания, на стойност над 1 000 лв., да се извършва по банков път.

От одитираните политически партии, коалиция от партии, местни коалиции и инициативен комитет, е **спазено законовото изискване за общия размер на финансирането на предизборните им кампании.**

6. Изпълнение на препоръките от одитите на Сметната палата

През 2017 г. са извършени общо **53 проверки** за изпълнение на препоръките на Сметната палата, като **48 от тях са самостоятелни проверки** на място в одитираната организация. При **3 проверки** е използвана възможността, която дават Правилата за организиране осъществяването на контрол по изпълнението на препоръките на Сметната палата за извършване на **документална проверка** от експертите към кабинета на председателя. **Две проверки** са извършени като част от осъществения последващ одит в същия одитиран обект.

В сравнение с предходната 2016 г., когато са извършени 26 проверки, се наблюдава удвояване на броя на извършените проверки за изпълнение на препоръките.

През 2017 г. е проверена е степента на изпълнението на **514 препоръки**, дадени в резултат на извършените от Сметната палата одити на финансовото управление, специфични одити и одити на изпълнението.

Анализът на данните сочи **незначително увеличаване на относителния дял на изпълнените препоръки** – докато през 2016 г. те са **57 на сто** от всички дадени препоръки, през 2017 г. са оценени като изпълнени 307 препоръки или **60 на сто** от тях.

В същото време е увеличен и относителният дял, също незначително, на **неизпълнените препоръки** – от **12 на сто** през 2016 г. на **14 на сто** за 2017 г. или 74 препоръки, проверени през 2017 г. не са изпълнени, в сравнение с 22 за 2016 г.

Частично са изпълнени 57 препоръки или **11 на сто**, като относителния дял на тези препоръки е подобен на този през 2016 г., когато частично са изпълнени 21 препоръки или **12 на сто**.

Част от препоръките – 67 бр. или **13 на сто** към момента на проверката, са били в **процес на изпълнение**, като е отбелязано намаление на относителния им дял спрямо предходната година, когато в процес на изпълнение са били 31 препоръки или **17 на сто** от всички проверени препоръки.

Запазва се относителният дял на препоръките, за които е преценено, че **не подлежат на изпълнение** - 9 препоръки или **2 на сто**, основно поради промяна в нормативната уредба, довела до неактуалност на препоръките. През 2016 г. те са също 2 на сто.

За препоръки, които не са изпълнени, изпълнени са частично или са в процес на изпълнение Сметната палата е уведомявала съответно Народното събрание (НС), Министерския съвет (МС), или общинския съвет за предприемане на действия за изпълнение на тези препоръки.

На това основание са изпратени докладите от извършени проверки, както следва: на НС – два доклада; на МС са изпратени 8 доклада; три доклада са изпратени на съответните министри - министъра на икономиката, министъра на образованието и науката и министъра на регионалното развитие, и един – на Висшия съдебен съвет. За резултатите от 17 проверки за изпълнение на препоръките са уведомени общинските съвети, съответно в общините Дулово, Кайнарджа, Г. Оряховица, Левски, Омуртаг,



Съединение, Средец, Попово, Добрич, Садово, Пазарджик – за 2 одита, Родопи, Стара Загора, Дряново, Нови пазар, Бойчиновци и Тетевен.

Освен за един одитен доклад, в Сметната палата няма информация от сезираните органи да са предприети действия за изпълнението на неизпълнените и/или частично изпълнените препоръки.

През 2017 г. бяха променени Правилата за организиране осъществяването на контрол по изпълнението на препоръките на Сметната палата, в резултат на което се създаде възможност за извършване на повторни проверки за изпълнението на препоръките, в случаите, когато при първоначалната проверка е установено, че препоръките не са изпълнени или са частично изпълнени. Тази възможност беше използвана от Сметната палата и в 8 случая беше взето решение за извършване на повторна проверка.

7. Публичен регистър

Сметната палата изпълнява Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни други длъжности (ЗПИЛЗВДДД) (отм.) чрез дейността на Публичния регистър, като е изградила добре функциониращи електронни системи като:

- **система на деклариране;**
- **механизъм на проверка на имуществените декларации.**

Системите са инструмент за превенция и борба с корупцията и служат за насърчаване на доброто управление сред всички управленски нива в публичния сектор. Постигната е основната цел на закона за осигуряване на прозрачност, която дава възможност на българските граждани да бъдат информирани, дава им правото на достъп до данните от имуществените декларации на повече от 7 000 лица, заемащи висши публични длъжности

С отмяната на ЗПИЛЗВДДД и във връзка с влезлия в сила Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (обн. ДВ. бр.7 от 19.01. 2018 г.) имуществените декларации на лицата, заемащи висши публични длъжности, вече се подават към Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, а от началото на 2018 г. дирекция „Публичен регистър“ на Сметната палата е част от структурата на Комисията.

От 2007 г. до края на 2017 г., изпълнявайки Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности (отменен), Сметната палата публикува и провери около 80 хиляди декларации за имуществото, доходите и разходите на лица, заемащи висши държавни длъжности. Проверките на практика обхващаха близо два пъти повече лица, тъй като по закон се проверяват и съпрузите/съпругите и децата, ненавършили пълнолетие.

При проверките на декларациите са установени над 2 хиляди и петстотин заключения за несъответствие. В резултат на подадените сигнали от Сметната палата до НАП и ДАНС са установени около един милион лева данъчни задължения.

8. Административно наказване

През 2017 г. Сметната палата изпълнява функции по административно наказване, регламентирани в следните нормативни актове:

- Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности (ЗПИЛЗВДДД) (отм.);



- Закон за политическите партии (ЗПП);
- Изборен кодекс (ИК);
- Закон за обществените поръчки (ЗОП);
- Закон за обществените поръчки (ЗОП) (отм.);
- Закон за публично – частното партньорство (отм.).

В резултат от осъществения контрол в областта на обществените поръчки и в изпълнение на възложените на Сметната палата функции по административно наказване по ЗОП и ЗОП (отм.), през 2017 г. са съставени 322 акта за установяване на административни нарушения.

Към 31.12.2017 г. административнонаказващият орган се е произнесъл по 301 броя от тях като са издадени 33 наказателни постановления, 18 предупреждения по чл.28 от ЗАНН, 248 резолюции за прекратяване на производството и 2 резолюции за спиране. В останалите случаи административнонаказващият орган се произнася в рамките на законоустановения срок след 31.12.2017 г. Считано от 15.04.2016 г. по отношение на значителна част нарушения на разпоредби на отменения Закон за обществените поръчки е налице по-благоприятен закон, поради което при произнасянето административнонаказващият орган е длъжен да прекрати административнонаказателното производство на основание чл. 54 от ЗАНН с мотивирана резолюция.

През 2017 г. са издадени и 16 наказателни постановления, 108 резолюции за прекратяване и 4 предупреждения по чл. 28 от ЗАНН по 128 бр. административнонаказателни производства, образувани през 2016 г.

В изпълнение на възложените на Сметната палата функции по административно наказване по ЗПИЛЗВДДД (отм.) през 2017 г. са съставени 51 бр. актове за установяване на административно нарушение по чл. 8 от закона.

Към 31.12.2017 г. административнонаказващият орган се е произнесъл по 49 броя от тях като са издадени 16 наказателни постановления, 25 предупреждения по чл.28 от ЗАНН, 4 резолюции за прекратяване на производството и 4 резолюции за спиране. В останалите случаи административно наказващия орган се произнася в рамките на законово установения срок след 31.12.2017 г.

През 2017 г. са издадени и 2 наказателни постановления, 5 резолюции за прекратяване, 4 предупреждения по чл. 28 от ЗАНН и 6 резолюции за спиране на производство по 17 бр. административнонаказателни производства, образувани през 2016 г.

В изпълнение на възложените на Сметната палата функции по административно наказване по Закона за политическите партии през 2017 г. са съставени 13 акта за установени административни нарушения, по които административнонаказващият орган се е произнесъл към 31.12.2017 г. и са издадени 2 наказателни постановления, 2 предупреждения по чл.28 от ЗАНН, 2 резолюции за прекратяване на производството и 7 резолюции за спиране на производство.

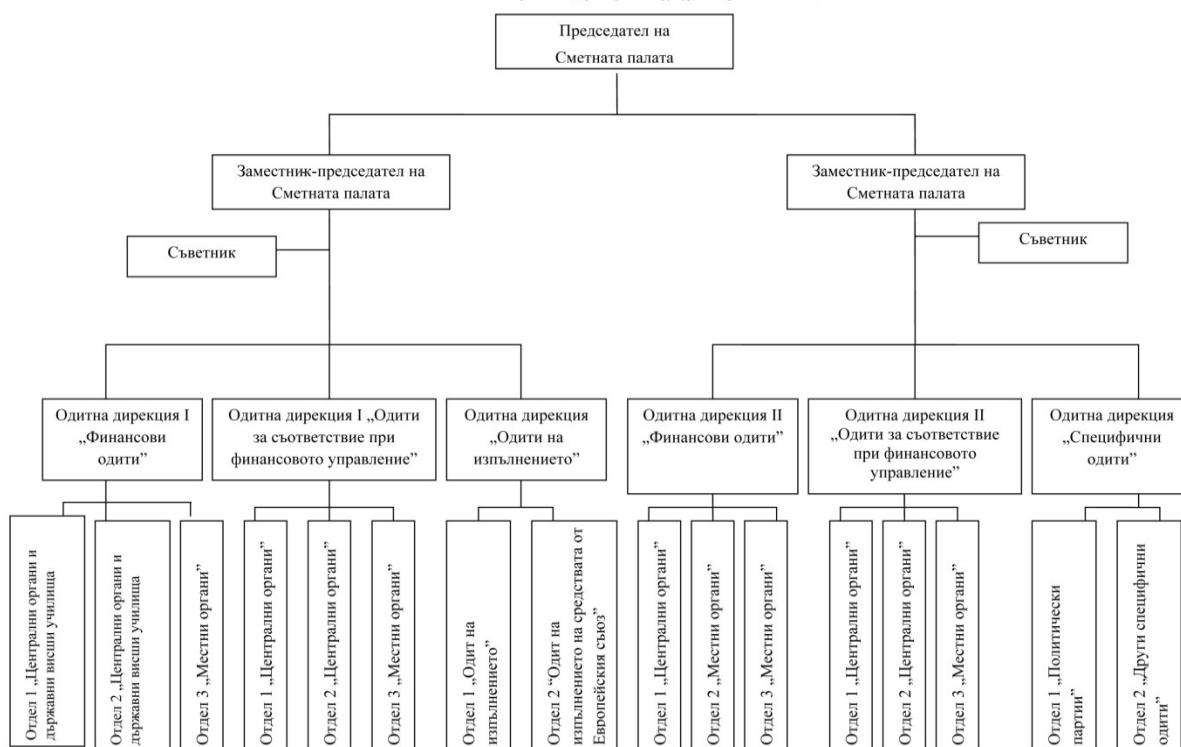
В изпълнение на възложените на Сметната палата функции по административно наказване по Изборния кодекс през 2017 г. са съставени 36 акта за установени административни нарушения. Към 31.12.2017 г. административнонаказващият орган се е произнесъл по 33 броя от тях като са издадени 1 наказателно постановление, 26 предупреждения по чл.28 от ЗАНН, 2 резолюции за прекратяване на производството и 4 резолюции за спиране. В останалите случаи административно наказващия орган се произнася в рамките на законово установения срок след 31.12.2017 г. През 2017 г. са издадени и 2 резолюции за прекратяване на производство и 3 предупреждения по чл. 28 от ЗАНН по 5 бр. административнонаказателни производства, образувани през 2016 г.



II. УПРАВЛЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА

1. Структура

Приложение „Органограма на структурата на организацията на одитната дейност на Сметната палата“ към Решение № 041 от 22.04.2015 г.



В организационната структура на одитната дейност на Сметната палата няма промяна. Запазват се шестте одитни дирекции, изградени на функционален принцип съобразно видовете одит, които извършва Сметната палата: две одитни дирекции „Финансови одити“, две одитни дирекции „Одити за съответствие при финансовото управление“, една одитна дирекция „Одити на изпълнението“ и една одитна дирекция - „Специфични одити“, която извършва одити при условията и по реда на специални закони. Към одитните дирекции са обособени отдели, както и изнесени работни места на територията на страната. Одитните дирекции се ръководят от директори и определен със заповед на председателя на Сметната палата отговорен заместник-председател.

При осъществяване на своите функции Сметната палата се подпомага от администрация, която през 2017 г. претърпя известна промяна в организационната структура. Звената „Международна дейност и проекти“ и „Сигурност“ се трансформираха в дирекции поради нарасналия обем задължения и значимост на дейностите. Служителите от Звено „Медийна политика и връзки с обществеността“ преминаха към Кабинета на председателя с оглед на по-голяма функционалност, която да осигурява още по-добра публичност и прозрачност на дейността на Сметната палата.



2. Институционален и административен капацитет

Към 31.12.2017 г. в Сметната палата работят 447 служители.

За периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2017 г. са прекратени трудовите правоотношения с 47 служители, поради следните причини:

- ✓ придобито право за пенсия за осигурителен стаж и възраст - 23;
- ✓ отправено искане от страна на служител – 16;
- ✓ настъпили структурни промени и оптимизиране на организационната структура на Сметната палата – 1;
- ✓ заемане на академична длъжност – 1;
- ✓ постъпване на държавна служба - 1;
- ✓ по време на срока за изпитване – 1;
- ✓ изтичане на уговорения срок – 1;
- ✓ завръщане на титуляра – 1;
- ✓ невъзможност на служителя да изпълнява възложената му работа – 1;
- ✓ смърт на служител – 1.

През 2017 г. са назначени 32 служители на следните длъжности: главен одитор – 5; старши одитор-втора степен – 2; стажант-одитор – 12; служители на експертни длъжности в администрацията – 8; служители с технически функции в администрацията – 5, като от тях 2 служители заемат длъжности по ПМС № 66/ 1996 г.

Към 31.12.2017 г. в одитните дирекции на Сметната палата работят 333 служители, от които: директор на одитна дирекция – 6; началник на отдел в одитна дирекция – 15; главен одитор – 121; старши одитор-втора степен – 38; старши одитор-първа степен – 40; одитор – 58; стажант-одитор – 49; експерти към директорите на одитни дирекции – 6. Одиторите и стажант-одиторите в Сметната палата са 306, от които 127 одитори и стажант-одитори работят в изнесените работни места на Сметната палата.



В администрацията, по основното длъжностно разписание на Сметната палата работят 114 служители.



Всички служители, които работят в одитния състав на Сметната палата притежават висше образование с образователно-квалификационна степен "магистър", като петима от тях са придобили и образователна и научна степен „доктор”. Основната част притежават икономическо образование (281) и юридическо образование (27), а останалите (25) са с техническо или друго образование.

В администрацията: 76 служители са с висше образование, от които 67 притежават образователно–квалификационна степен „магистър”, един е с придобита образователна и научна степен „доктор”.

Числеността на специализираната администрация, включваща одитните дирекции, дирекция „Развитие на одитната дейност“, отдел "Правно-нормативно осигуряване на одитната дейност" към дирекция „Правно-нормативно осигуряване“ и дирекция „Публичен регистър“, е 353 служители. В общата администрация са заети 88 служители. Съотношението на обща към специализирана администрация е 25%, което е в съответствие с правилата за публичния сектор.

3. Обучение и квалификация

През 2017 г. са реализирани 41 **специализирани обучения** за усъвършенстване и развитие на знанията и професионалните умения на служителите на Сметната палата в следните области:

- ✓ Одитна дейност;
- ✓ Обществени поръчки, държавна и общинска собственост;
- ✓ Разработване и управление на проектни предложения, практическо изпълнение и оценка на проекти по програми, съфинансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ);
- ✓ Автоматизирани информационни системи/ мрежи и тяхната сигурност;
- ✓ Защита на класифицираната информация;
- ✓ Комуникационни умения, протокол и етикет.

В обученията са участвали 855 служители и за тази дейност са изразходвани 97 878 лв.

Извън Плана за обучение на служителите на Сметната палата за 2017 г., са проведени 16 обучения по проект *„Работим за хората – укрепване капацитета на институциите за посрещане на предизвикателствата на съвременните публични политики“*, организирани от Института по публична администрация (ИПА) в следните теми/области:

- ✓ Вътрешен контрол;
- ✓ Обществени поръчки;
- ✓ Административни нарушения и наказания;
- ✓ Етика и противодействие на корупционния риск;
- ✓ Оперативна съвместимост и информационна сигурност;
- ✓ Организация на документооборота в държавната администрация;
- ✓ Отворени данни в управлението;
- ✓ Разработване, прилагане, мониторинг и оценка на публични политики;
- ✓ Лична ефективност. Емоционална интелигентност и комуникативни умения;
- ✓ Екипна ефективност. Управление и развитие на екипи.

В обученията, организирани от ИПА са участвали 184 служители на Сметната палата.



4. Методология

Осъществяването на одитната дейност в съответствие със Закона за Сметната палата и международно признатите одитни стандарти през 2017 г. се подпомага методологически от дирекция „Развитие на одитната дейност“. Изменения в Закона за Сметната палата от декември 2017 г. катализираха промени във формата на одитния доклад при финансови одити, които са финализирани и в сила за одитните доклади приемани през 2018 г. Новата форма на докладите отчита структурата предвидена в международно признатите одитни стандарти, но и продължава установилите се добри традиции в българската практика. Друго важно подобрение в методологията за финансов одит през 2017 г. е свързано с оценяването на ефекта от установените отклонения върху елементите на одитирания годишен финансов отчет. През 2017 г. са правени отделни оптимизации на работни документи и процедури при одита на изпълнение и одита за съответствие. За 2018 г. е планиран по-цялостен преглед на методологията за одит на изпълнение и одит за съответствие и отразяване на последните развития на международно признатите одитни стандарти.

Осъществява се обмен на знания и добри одиторски практики в международен план, като дирекцията участва пряко в различни инициативи, както и предоставяйки информация за дейността на Сметната палата и българската визия за развитие на одита.

Паралелно с оптимизирането на Наръчника за прилагане на международно признатите одитни стандарти, продължава адаптиране на възприетата одитна методология към използвания одитен и други приложни софтуери.

Извършени са експертни анализи и са формулирани предложения, които да послужат за актуализация на методологията за планиране и отчитане на работата на одиторите в Сметната палата в посока подобряване на разумността на допусканията в методологията.

Дирекция „Развитие на одитната дейност“ подпомага процеса на обучение в Сметната палата чрез осигуряване на обучители, както и с изразяване на становище по идентифицираните потребности от обучение.

5. Информационна и комуникационна среда

Одитната дейност на Сметната палата се подпомага от специализирани одитни софтуери. Общата информационна среда за извършване на одитите се осигурява от софтуерния продукт Pentana, като броят на служителите, които разполагат с инсталиран програмен продукт и го използват в одитния процес нараства със 115 до общо 315 служители. През отчетния период се увеличава броя одити, извършени в средата на Pentana, като най-голям е дялът на финансовите одити. За обезпечаване на одитния процес се ползва още специализиран софтуер за анализ на бази данни ACL, както и програмните продукти ARBUTUS и ЕКВА Равнение.

В резултат от извършени от екип на външни ИТ експерти оценка и анализ на състоянието на ИТ инфраструктурата на Сметната палата, от ръководството на Сметната палата е одобрен план за действията, които следва да се предприемат, с оглед изпълнение на препоръките от външната оценка за внедряване на съвременните технологии при управление на ИТ процесите, чрез използване на съвременни средства за колаборация. През отчетния период е приета Политика за информационна сигурност на Сметната палата и са изготвени проекти на други два вътрешни акта, свързани с информационната среда, които предстои да бъдат окончателно утвърдени.



6. Стратегия за развитие на Сметната палата

Изминалата 2017 г. бележи преход между два стратегически периода на планиране за Сметната палата. При [отчитането на изпълнението на Стратегията за развитие на Сметната палата за периода 2013-2017 г.](#) бе установено, че структурните звена в Сметната палата са съобразявали дейността си със Стратегията и са предприели действия, насочени към постигане на стратегическите цели. Отчетените дейности показват, че Стратегията като цяло е канализирала усилията за институционално развитие на Сметната палата.

Открояват се и някои слабости. Определянето на степента на постигане на целите е затруднено от липсата на измерими индикатори. Стратегията не е декомпозирана на оперативни годишни планове, което е затруднило както разполагането във времето на дейностите за изпълнение на целите, така и планирането на необходимите ресурси за реализирането им.

Отчетените слабостите са взети предвид и през 2017 г. е приета Процедура за разработване на Стратегия за развитие на Сметната палата за периода 2018 г. – 2022 г., която се основава на най-добрите практики за стратегическо планиране на дейността на ВОИ - методология за стратегическо планиране във ВОИ, разработена от Инициативата на ИНТОСАЙ за развитие (IDI). В изпълнение на процедурата за планиране бе извършен задълбочен анализ на потребностите от изграждане на капацитет на Сметната палата, на чиято база бяха формулирани стратегически приоритети и цели, които бяха представени на вниманието на ръководството на Сметната палата. Формулирани бяха нова визия и мисия на Сметната палата, които бяха приети с решение на ръководството на институцията.

Изготвянето на Стратегията за развитие на Сметната палата за периода 2018 г. – 2022 г. ще приключи през 2018 г. с разработване на индикатори за измерване на изпълнението на стратегическите цели и конкретните дейности за постигането на целите.

III. СЪТРУДНИЧЕСТВО

1. Държавни органи, професионални и неправителствени организации

Сметната палата си сътрудничи с държавни органи за повишаването на ефективността на контрола и борбата с престъпността и корупцията. Поддържа партньорски отношения с професионални и неправителствени организации с цел обмен на добри практики и професионално развитие, инициира и участва в професионални дебати.

През 2017 г. от Комисията по бюджет и финанси бе разгледан Отчетът за дейността на Сметната палата за предходната година и се надяваме, че с очертаните тенденции и изводи в него за състоянието на отчетността и изпълнението на публичните дейности, е осигурена информация в подкрепа на парламентарния контрол.

В изпълнение на своите отговорности институцията работи с Прокуратурата на Република България, Национална агенция за приходите, Агенция за държавна финансова инспекция, Агенцията по обществени поръчки и др.

А за цялостна подкрепа и партньорство за устойчиво развитие на местните финанси, Сметната палата получи тяхното признание, като бе отличена от Националното сдружение на общините в България.



Институтът за пазарна икономика прегледа за пети път одитните доклади на институцията и излезе със свой анализ - „Успехите и провалите на българските правителства 1998-2015”, като обобщи работата на централната администрация посредством нови 154 одитни доклада. Също въз основа на одитните доклади на Сметната палата от Института правят анализ и в областта на обществените поръчки.



През 2017 г. Сметната палата работи за изграждането на съвременни мостове на комуникация с младите хора в страната за опознаване на историята на Сметната палата, за по-добро разбиране на нейната дейност и привличане на интереса им като потенциални бъдещи кадри на институцията или в публичния или финансов сектор.

Ръководството на Сметната палата участва в юбилейна научна сесия на тема „Професионалната компетентност – гарант за обществено доверие към контрола” в Стопанска академия „Димитър А. Ценов“. Форумът с представители и на другите контролни институции в България и на висши училища, които обучават студенти в специалности по контрол, се обедини около целта за още по-ефективно сътрудничество и повишаване на общественото доверие към системите за контрол у нас.

Ръководството участва също в юбилейна научно-практическа конференция на тема „Теория и практика на финансите, финансовия контрол и счетоводството в глобалния свят“, организирана по повод на 65-годишнината от създаването на Финансово-счетоводният факултет на УНСС – възпитал много кадри, посветили кариерата си на Сметната палата. Бяха връчени и награди в конкурса за студенти „Млад одитор“ 2017, организиран от Висшето училище по застраховане и финанси и представители на бизнеса.

Осъществена бе среща с ученици от Природоматематическата гимназия „Акад. Иван Гюзелев“ в Габрово и с ученици от 134 СУ „Д. Дебелянов“ – София, които също се запознаха с работата на българската Сметна палата.

2. Международна дейност

Международната дейност на Сметната палата през отчетния период бе фокусирана към изпълнението на една от целите в Стратегията за развитие на Сметната палата за периода 2013-2017 година – превръщането на Сметната палата в равностоен и желан партньор на другите върховни одитни институции за обмен на професионални знания и опит.



Приоритетните направления в международната дейност са: спазване на ангажиментите и използване на възможностите, произтичащи от членството на България в Европейския съюз, членството на Сметната палата в международните професионални организации (ИНТОСАЙ, ЕВРОСАЙ и др.), развитие на многостранното и двустранното сътрудничество и създаване на условия за прилагане на добрите одитни практики.

Сметната палата продължи участието си в дейността на тези международни професионални организации на върховните одитни институции (ВОИ) и техните работни структури. Представители на Сметната палата участваха в срещите на **работните групи** по одит на околната среда, по одит на средствата за преодоляване на последиците от бедствия и аварии и по информационни технологии (ЕВРОСАЙ).

В рамките на сътрудничеството в Контактния комитет на ръководителите на ВОИ от ЕС и на Европейската сметна палата (ЕСП), представители на Сметната палата участваха в срещи на работните групи по Структурни фондове VII (като наблюдатели), мрежата за одит на Стратегията Европа 2020 и мрежата за одит на фискалната политика, както и на оперативната група по Европейския банков съюз (като наблюдатели).

Делегация на Сметната палата, начело с председателя на, представи българската одитна институция на годишната среща на Контактния комитет в гр. Люксембург.

През отчетния период Сметната палата участва в следните международни **паралелни одити**:

- кооперативен одит на Работната група по одит на околната среда към ЕВРОСАЙ за качеството на въздуха,
- кооперативен одит на Работната група по одит на околната среда към ЕВРОСАЙ за енергийна ефективност в публичния сектор,
- одит за по-добро оползотворяване на познанията за конкурентоспособност – разкриване на добри практики относно системите за управление на кариерната реализация на завършилите висше образование.

Сметната палата продължи да сътрудничи с Европейската сметна палата при одитите ѝ в нашата страна. Наши одитори от участват в качеството на наблюдатели в подготовката и провеждането на одитните мисии на ЕСП в България.





Председателят и заместник-председател на Сметната палата участваха в конференция на тема „Младежката заетост – предизвикателства и намиране на решения“, организирана от г-жа Илиана Иванова, член на Европейската сметна палата.

Председателят и заместник-председател на Сметната палата участваха в честване по случай 40-годишнината от приемането на Декларацията от Лима и VII-та международна конференция по антикорупция в гр. Лима, Република Перу.

Делегация на Сметната палата, начело с председателя, участва в X конгрес на ЕВРОСАЙ, който се проведе през м. май 2017 г. в Истанбул. **На конгреса Сметната палата бе избрана за одитор на ЕВРОСАЙ за период от 3 години.**

В рамките на **двустранното сътрудничество** бе осъществено официално посещение на делегация, водена от председателя на Сметната палата, във ВОИ на Република Албания в изпълнение на подписаното споразумение за двустранно сътрудничество. Обсъжданите теми включват одит на изпълнението, интегритет, рамка за измерване на изпълнението, осигуряване на качество и потенциални дейности за сътрудничество между двете институции през 2018 г.

По покана на Сметната палата на Сърбия председателят на Сметната палата и заместник-председател на Сметната палата участваха в честване на 10-годишнината от създаването на Сметната палата на Република Сърбия.

На официално посещение в Сметната палата бе делегация, водена от инж. Милослав Кала, президент на Върховната сметна палата на Чешката република, и първи



вицепрезидент на ЕВРОСАЙ. Програмата на посещението включваше темите комуникация и взаимодействие със заинтересованите страни, използване на специализиран одитен софтуер в одитната дейност. Обсъдени бяха и възможности за сътрудничество при изпълнението на Туининг проект, изпълняван от Сметната палата на РБ с бенефициент ВОИ на Република Македония.

Бяха осъществени работни посещения във ВОИ на Хърватия и ВОИ на Македония.

Представители на Сметната палата взеха участие в **международни семинари, конференции, обучения и срещи за споделяне на опит.**



Председателят на Сметната палата Цветан Цветков и генералният одитор на Върховната одитна институция на Република Хърватия Иван Клешич подписаха споразумение за създаването на консорциум между двете институции. Консорциумът



ще изпълнява дейностите по финансиран от ЕС **туининг проект** МК 13 IPA FI 01 17 R „По-нататъшно подобряване на административния капацитет и ефективността на външния одит на Сметната палата“, чрез който Върховната одитна институция на Македония ще бъде подпомагана да подобри административния си капацитет и да повиши ефективността на одитите си. Република Македония избра ръководител на проекта да е българската Сметна палата, а в изпълнението на дейностите по него – да бъде подпомагана от хърватската Сметна палата. **Така за първи път българска администрация спечели да е ръководител на туининг проект със средства от ЕС.**

В пролетното издание на **Международното списание за одит на публичния сектор на ИНТОСАЙ (INTOSAI Journal)** бе публикувана статия за Сметната палата на Република България във връзка с прилагането за първи път в страната на електронното здравеопазване. През 2017 г. Сметната палата има публикация и в Бюлетина на РГ по одит на околната среда към ЕВРОСАЙ, на чийто страници споделя опит в провеждането на два одита, свързани с околната среда в областта на енергийната ефективност и качеството на въздуха.

IV. ПУБЛИЧНОСТ И ПРОЗРАЧНОСТ

Сметната палата остава вярна на принципите за публичност и прозрачност, към които неизменно се придържа в своята работа, като продължи да оповестява своевременно резултатите от одитната си дейност и да ги представя по достъпен и разбираем начин за потребителите. Съгласно Закона за Сметната палата на официалната интернет страница на институцията са **публикувани: пълните одитни доклади** за всички извършени одити, **докладите за изпълнението на препоръките**, дадени от Сметната палата, **съобщенията за връчени одитни доклади** и други документи, свързани с одитната и друга дейност на Сметната палата. През 2017 г. са публикувани: 47 одитни доклада; 292 одитни доклада и становища за заверка на годишните финансови отчети; 43 доклада за резултати от проверките за изпълнение на препоръките; 70 съобщения за връчване.

Публикувани са също образци на документи, списъци и информация по Изборния кодекс във връзка с изборите за народни представители, по Закона за политическите



партии и по Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши и други длъжности (отм.), както заключенията за несъответствие и обратната информация от проверките на Националната агенция по приходите. Публикувани са още информации за международната дейност, прессъобщения и видеоматериали, информация за разделите „Профил на купувача“ и „Конкурси“.

Посещенията през 2017 г. на интернет страницата на Сметната палата – основната информационна платформа на институцията, са 126 593. Посетителите са 51 489, като процентът на новите посетители е най-високият досега – 76,3%.

Сред възрастовите групи най-висок е процентът на посетителите между 25 г. и 34 г. – 33,5%, следвани от възрастовата група 35-44 г. – 27,5%, между 18 г. и 24 г. – 15,5% и между 45 г. и 54 г. – 12,5%. Над 55 г. процентът на посетителите е около 5,5%. Данните показват голямо процентно увеличение на младите хора, които се интересуват от дейността на институцията. Между жените и мъжете лек превес има на потребителите мъже – 54,15% , спрямо жените – 45,81%.

Най-много са посещенията на интернет страницата от България и потребителите, ползващи български език – над 90%, следват САЩ, Германия, Обединено кралство, Белгия, Люксембург, Гърция, Франция, Испания, Русия и други посетители от всички континенти.

През 2017 г. одитната и друга дейност Сметната палата е огласена чрез 58 прессъобщения и информации за медиите и обществеността. Дейността на институцията е разяснявана с 10 интервюта в електронни медии, публикации в социалните мрежи, имиджови материали.

Около 800 са публикациите в печата и електронните медии, свързани с дейността на институцията. Голям бе медийният и обществен интерес към одитния доклад и становище на Сметната палата за отказ да заверка на годишния финансов отчета на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ за 2016 г., към одитните доклади за одита на изпълнението на дейността на Националната библиотека „Св. Св. Кирил и Методий“, на дейността на Центъра за асистирана репродукция за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2016 г. и др.

През 2017 г. Сметната палата продължава да реализира своята мисия и да осъществява независим външен одит на публичните средства и дейности в съответствие с разпоредбите на Закона за Сметната палата и международно признатите одитни стандарти, като се стреми да се развива и модернизира, за да бъде организация за пример, съгласно най-добрите световни практики.

Стремежът на Сметната палата е да отчита непрекъснато очакванията на гражданите, за да добавя стойност за обществото, като допринася за засилване на отчетността, прозрачността и интегритета на държавното управление и организациите от публичния сектор.



www.bulnao.government.bg

