



ОДИТЕН ДОКЛАД

№ 0500101320

**за извършен одит за съответствие при управлението на публичните средства и дейности
на фонд „Условия на труд“ за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г.**

Настоящият окончателен одитен доклад е приет с Решение № 065 от 22.03.2023 г.
на Сметната палата (Протокол № 11)

СЪДЪРЖАНИЕ

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА	3
Част първа РЕЗЮМЕ	4
Част втора ВЪВЕДЕНИЕ	7
1. Основание за извършване на одита	7
2. Информация за одитирания обект	7
3. Цели на одита.....	9
4. Обхват.....	9
5. Критерии за оценка	10
6. Одитни стандарти	10
Част трета КОНСТАТАЦИИ	10
I. Финансиране на проекти и програми за подобряване условията на труд на работещите в предприятието	10
1. Разработване и утвърждаване на бюджет, програма и отчет на ФУТ	10
2. Процедури по реда на Наредба № 1 от 23.03.2006 г.	18
2.1. Откриване на процедура за финансиране на проекти, определяне на критерии за оценка на проектите по чл. 2, т. 2 от Наредба № 1/2006 г.....	19
2.2. Вътрешни правила.....	21
2.3. Финансиране на проекти по чл. 2, т. 2 от Наредба № 1/2006 г.	21
2.4. Финансиране на проекти по чл. 2, т. 5 от Наредба № 1/2006 г.	26
3. Резултати от проверката на отхвърлени предложения	32
II. Финансиране на диагностиката на професионалните болести	33
1. Условия и ред за финансиране на диагностиката на професионалните болести	33
2. Сключване на договорите	40
3. Изпълнение на договорите	41
4. Контролни дейности.....	44
Част четвърта ЗАКЛЮЧЕНИЕ	46
Част пета ПРЕПОРЪКИ	48
Част шеста ОТГОВОРИ НА ОДИТИРАНАТА ОРГАНИЗАЦИЯ	49
ОПИС НА ОДИТНИТЕ ДОКАЗАТЕЛСТВА	50

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

ВП	вътрешни правила
ВПФУК	Вътрешни правила за финансово управление и контрол
ВРБ	второстепенен разпоредител с бюджет
ДОО	държавно обществено осигуряване
ЕК	експертна комисия
ЗБДОО	Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване
ЗДБРБ	Закон за държавния бюджет на Република България
ЗЗБУТ	Закон за здравословни и безопасни условия на труд
ЗПФ	Закон за публичните финанси
ЗФУКПС	Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор
ИА ГИТ	Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“
КЛ	контролен лист
КСО	Кодекс за социално осигуряване
ЛЗ	лечебно заведение
МС	Министерски съвет
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
НСУТ	Национален съвет по условия на труд
ОКИБ	отчет за касово изпълнение на бюджета
ПДФУТ	Правилник за дейността на Фонд „Условия на труд“
ПДУСФУТ	Правилник за дейността на управителния съвет на Фонд „Условия на труд“
ПМС	Постановление на Министерски съвет
ПРБ	първостепенен разпоредител с бюджет
сл.	следващите
ТЗ	Търговски закон
УМБАЛ	университетска многопрофилна болница за активно лечение
УС	управителен съвет
ФУТ	фонд „Условия на труд“

Част първа РЕЗЮМЕ

В изпълнение на Програмата за одитната дейност на Сметната палата за 2020 г. е извършен одит за съответствие при управлението на публичните средства и дейности на Фонд „Условия на труд“ за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г.

Фонд „Условия на труд“ (ФУТ) е второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на труда и социалната политика. Фондът е създаден за финансиране на дейности и мероприятия за подобряване на условията на труд. Органи за управление на ФУТ са управителят и управителният съвет, чийто правомощия са уредени с Правилника за дейността на управителния съвет на фонд „Условия на труд“, издаден от министъра на труда и социалната политика. Устройството, дейността и организацията на работата във ФУТ са уредени с Правилник за дейността на фонд „Условия на труд“, издаден от министъра на труда и социалната политика. Бюджетът и програмите за дейността на фонда се приемат от УС, съгласуват се с Националния съвет по условия на труд (НСУТ), след което се утвърждават от министъра на труда и социалната политика.

При одита са анализирани и оценени управленските решения и изпълнението на дейностите, както и състоянието на системата за финансово управление и контрол във ФУТ, спрямо изискванията на правната рамка и договорите в областите „Финансиране на проекти и програми за подобряване условията на труд на работещите в предприятието“ и „Финансиране на диагностиката на професионалните болести“.

Приложените критерии за оценка на съответствието по области на изследване са: Закон за здравословните и безопасни условия на труд (ЗЗБУТ); Закон за публичните финанси (ЗПФ); Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС); Правилник за дейността на управителния съвет на фонд „Условия на труд“ (ПДУСФУТ); Правилник за дейността на фонд „Условия на труд“ (ПДФУТ); Наредба № 1 от 23.03.2006 г. за условията и реда за финансиране на проекти и програми от фонд „Условия на труд“ (Наредба № 1/2006 г.); Наредба № 8 от 26.11.2007 г. за условията и реда за финансиране на диагностиката на професионалните болести от фонд „Условия на труд“ (Наредба № 8/2007 г.); Вътрешни правила за разглеждане и оценка на проектопредложения на отделните предприятия, постъпили по чл. 2, т. 2 от Наредба № 1 от 23.03.2006 г. за условията и реда за финансиране на проекти от ФУТ; Вътрешни правила за финансово управление и контрол във ФУТ; Правила за отчитане на разходите от изпълнителите по договори с ФУТ; договори.

При одита е установено:

За 2018 г. и за 2019 г. от министъра на труда и социалната политика е утвърден бюджет на ФУТ в размер съответно 4 230 000 лв. и 4 245 500 лв. Отчетените разходи към 31.12.2018 г. са 3 060 236 лв. и към 31.12.2019 г. – 3 801 026 лв., като от тях с най-голям относителен дял са средствата за проекти и програми за подобряване условията на труд и диагностика на професионалните болести - 2 762 013 лв. за 2018 г. и 3 411 809 лв. за 2019 г.

През **2018 г.** са подадени 95 предложения за финансиране на проекти за подобряване условията на труд на работещите в предприятието по реда на Наредба № 1/ 2006 г., сключени са 42 бр. договори, а 49 бр. предложения са отхвърлени. През **2019 г.** са подадени 150 бр. предложения, като: по 86 от тях са сключени договори, 54 предложения са отхвърлени, а 10 предложения са разгледани извън/след одитирания период. През одитирания период са изпълнени 88 договора от сключените през 2018 г. и 2019 г., от които през 2018 г. - 36 бр. и през 2019 г. – 52 бр.

Бюджетът и програмата за дейността на ФУТ през одитирания период са приети от управителния съвет, съгласувани са от Националния съвет по условия на труд и са утвърдени от министъра на труда и социалната политика в съответствие с изискванията на Наредба № 8

от 2007 г. и ПДУСФУТ. През одитирания период е извършено пренасочване на неусвоени средства от първоначално предвидените по Раздел I „Финансиране на проекти и програми с конкретна практическа насоченост за подобряване на условията на труд“ на годишните програми на ФУТ, в т. 1 Обучения за безопасност и здраве от раздел II. „Превантивни дейности“, което е извършено в съответствие с чл. 5, т. 11 от ПДУСФУТ.

Процедурите за финансиране на проекти по чл. 2, т. 2 от Наредба № 1/2006 г. са открити с решения на УС на ФУТ. През одитирания период от УС не са приемани ежегодно критерии за оценка на предложенията/проектите, а са прилагани критерии, утвърдени със заповед на управителя на фонда от 2013 г., което е в съществено несъответствие с изискванията на Наредба № 1/2006 г. Дейността по оценка на предложенията, постъпили по чл. 2, т. 2 от Наредба № 1 от 2006 г. (финансиране до 30 на сто от стойността на проекти за подобряване условията на труд с висок социален ефект на резултатите в отделните предприятия), сключването на договорите, приемането и отчитането на тяхното изпълнение е регламентирана във „Вътрешни правила за разглеждане и оценка на проектопредложения на отделните предприятия“ и „Правила за отчитане на разходи от изпълнители по договори с ФУТ“, утвърдени от управителя на ФУТ. Определянето и съставът на комисиите за разглеждане и оценка на предложенията/ проектите, нейната работа и документирането ѝ е в съответствие с изискванията на Наредба № 1/2006 г. След одобрение от УС, с кандидатите са сключени договори за финансиране от фонда. Дейностите по отчитане на проектите и окончателното приемане на изпълнението по сключените договори е в съответствие с реда, определен в Наредба № 1/2006 г. Във вътрешни правила не е определен ред за движение и съхранение на цялата документация от обявяване и провеждане на процедурите, оценка на проектопредложенията и сключване на договори до отчитане и приемане на изпълнението, поради което проверените преписки не съдържат в пълнота документацията за проекта, което не осигурява условия за проследимост и наблюдение по смисъла на чл. 14, т.4-5 от ЗФУКПС.

Писмено не е регламентиран ред за откриване на процедурите, за разглеждането и оценката на предложения по чл. 2, т. 1, 3 - 7 от Наредба № 1/2006 г., чрез вътрешни правила или друг акт, в несъответствие с изискванията на чл. 13, ал. 1 от ЗФУКПС.

Финансирането на проекти по чл. 2, т. 5 от Наредба № 1/2006 г. е в съответствие с наредбата, но липсата на писмено утвърден вътрешен ред за разглеждане и оценка на предложенията не осигурява условия за последователно и непрекъснато прилагане на нормативните изисквания относно определяне на експертна комисия и нейната работа и е причина за установеното при одита неиздаване от управителя на фонда на заповед за оценката на едно от проверените седем предложения, за неподписването от членовете на назначените комисии на декларации за отсъствие на обстоятелствата по чл. 12, ал. 6 от наредбата, както и за установените при два от проверените договори пропуски при документирането и съхраняването на отчетната документация.

Установените несъответствия на процеса по финансиране на проекти за подобряване на условията на труд е индикатор за неефективност на системата на финансово управление и контрол на ФУТ.

Финансирането на *диагностиката на професионалните болести* е регламентирано в Наредба № 8/2007 г. за условията и реда за финансиране на диагностиката на професионалните болести от ФУТ. През одитирания период за дейността са планирани средства в размер 1 млн. лв. годишно. Средствата се предоставят по договори с лечебни заведения, като се възстановяват действително извършени разходи по цени, утвърдени с ценоразпис/приложение към наредбата. Решенията на УС за откриване на процедура за набиране на предложения за финансиране на дейности по диагностика на професионалните болести за 2018 г. и за 2019 г. са взети след срока, определен с Наредба № 8/2007 г. Документацията за участие в процедурите не е одобрявана ежегодно от УС, в несъответствие с изискванията на правната рамка.

За оценка на постъпилите предложения със заповеди на управителя на фонда са назначени комисии, чиито състав е в съответствие с изискванията на наредбата. Дейността на комисиите по оценка на предложенията за финансиране на дейности по диагностика на професионалните болести от ФУТ е извършена в частично несъответствие с изискванията на правната рамка, определена с Наредба № 8/2007 г. и ЗФУКПС. От комисиите не са установени различия между одобрения формуляр за кандидатстване и подадената документация, а в случаите когато са установени такива, не са предложени адекватни действия относно искането за финансиране. В резултат, от комисиите са одобрени всички подадени заявления за финансиране – по три за всяка от годините на одитирания период. През 2019 г. е извършено редуциране на бюджетите на кандидатите с цел привеждането на общата сума за финансиране в рамките на утвърдения бюджет на фонда. За редуцирането не са определени писмено процедура и критерии, което не може да осигури проследимост на действията при последващ контрол. Определянето на възнаграждението на членовете на комисиите от управителя на ФУТ в заповедите за тяхното назначаване, вместо от УС, е в несъответствие с изискванията на Наредба № 8/2007 г.

Подписването на договорите е в частично несъответствие с изискванията на Наредба № 8/2007 г. и ЗФУКПС, поради отсъствието на подпис на лицето, ръководещо структурното звено по професионални болести в съответното лечебно заведение, както и на лицето, отговорно за счетоводните записвания във фонда.

За отчитане на изпълнението, от лечебните заведения са представени отчети и документи в съответствие с Наредба № 8/2007 г., които са проверени от назначени за това комисии. В докладите на комисиите за проверка на отчетите е документирано извършването на проверка само на числеността и стойността на специализираните прегледи и изследвания, но не и проверка за съответствието на извършените дейности по диагностика на професионалните болести с изискванията по чл. 20, ал. 1 на договора. В резултат, от комисиите не е установено отчитането от лечебните заведения на прегледи и изследвания на лица в извън трудоспособна възраст и/или с решения на ТЕЛК за вече установено професионално заболяване, които са пенсионирани по болест, разходите за които не съответстват на договореното. С ВПФУК не са въведени достатъчни и адекватни контролни дейности относно изпълнението на пълния обхват на проверките, които следва да извършват комисиите. В резултат на неефективния контрол на комисиите, както и на липсата на контролни процедури относно тяхната дейност, незаконосъобразно по два договора са възстановени разходи, извършени в нарушение на договорните клаузи в общ размер 60 273 лв., в т.ч. 26 221 лв. за 2018 г. и 34 052 лв. за 2019 г.

През одитирания период липсват конкретни показатели за отчитане на резултатите от извършените от лечебните заведения диагностични дейности, финансирани от фонда, което не осигурява условия за измерване на ефекта от предоставените средства, както и за насоките, които да се следват при определянето на целите на бюджетна програма „Осигуряване на подходящи условия на труд“.

Прилаганият през одитирания период ред за комплектоване и съхранение на документите не осигурява необходимата одитна пътека за цялата процедура по набирането на предложения, сключването на договорите и отчитането на изпълнението им, в несъответствие с изискванията на чл. 14, т. 4 от ЗФУКПС.

При проверката на контролните дейности е установено, че част от тях са недостатъчни по обхват, не са изпълнявани последователно и непрекъснато, а част от процедурите не са прилагани в съответствие с утвърдения ред във ФУТ и са били неефективни, което е довело до несъответствието, установено при одита.

Част втора ВЪВЕДЕНИЕ

1. Основание за извършване на одита

Одитът за съответствие при управлението на публичните средства и дейности на фонд „Условия на труд“ за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г. е извършен на основание чл. 5, ал. 1, т. 2 и чл. 38, ал. 1 от Закона за Сметната палата, одитна задача № 299 от Програмата за одитната дейност на Сметната палата за 2020 г. и в изпълнение на Заповед № ОД-05-01-013 от 10.09.2020 г., изм. със заповеди №№ ОД-05-01-020 от 23.11.2020 г. и ОД-05-01-001 от 26.01.2021 г. на заместник-председател на Сметната палата.

2. Информация за одитирания обект

Фонд „Условия на труд“ (ФУТ) е създаден на основание чл. 44 и следващите (сл.) от Закона за здравословни и безопасни условия на труд (ЗЗБУТ), като устройството, дейността и организацията на работата на фонда са уредени с Правилник за дейността на ФУТ (ПДФУТ), издаден от министъра на труда и социалната политика¹. Съгласно чл. 2, ал. 2 от ПДФУТ, фондът е юридическо лице, второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на труда и социалната политика, а съгласно чл. 3 дейността на фонда е насочена към финансиране на проекти и програми за подобряване условията на труд.

Органите за управление на ФУТ, съгласно чл. 47 от ЗЗБУТ, са *управителен съвет (УС)* и *управител*, като УС се състои от управителя на фонда, подуправител и седем членове. Четирима от членовете на УС се избират от състава на Националния съвет по условия на труд (НСУТ) – по двама от национално представителните организации на работещите и на работодателите – като единият от тях е подуправител, съгласно чл. 47, ал. 3 от ЗЗБУТ. Съгласно чл. 3, ал. 5 от Правилника за дейността на управителния съвет на Фонд „Условия на труд“ (ПДУСФУТ) мандатът на управителния съвет е четири години. За одитирания период съставът на УС на ФУТ е определен/сформиран със заповеди на министъра на труда и социалната политика. По информация, предоставена от ФУТ, трима от членовете на УС, в т.ч. и подуправителят през одитирания период, са назначени през 2007 г., един от членовете през 2009 г. и двама членове през 2011 и 2012 г.². В рамките на одитирания период в състава на УС са извършени промени, като през 2018 г. са освободени двама от членовете на фонда, назначени през 2017 г. и на тяхно място са назначени двама нови членове, а през м. май 2019 г. са освободени двама от членовете, назначени през 2018 г., и са назначени двама нови членове.

Управителят на фонд „Условия на труд“ е назначен от министъра на труда и социалната политика, който е определил и трима от членовете на УС. За одитирания период управител на ФУТ и носител на управленската отговорност по смисъла на чл. 6 от ЗФУКПС е Лазар Манолов Лазаров (през одитирания период заместник-министър на труда и социалната политика), назначен със Заповед № РД-01-732/25.09.2017 г.³ на министъра на труда и социалната политика. Задълженията и функциите на органите за управление на фонда са регламентирани в Правилника за дейността на ФУТ и Правилника за дейността на УС на ФУТ⁴.

Постоянен орган за осъществяване на координация, консултации и сътрудничество при разработването и осъществяването на политиката за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд на национално равнище е Националният съвет по условия на труд, който

¹ обн., ДВ, бр. 40 от 18.04.2008 г., в сила от 1.01.2008 г.

² Одитно доказателство № 1

³ Одитно доказателство № 1

⁴ издаден от министъра на труда и социалната политика, обн. ДВ, бр. 28 от 4.04.2006 г. в сила от 04.04.2006 г.

съгласува програмите за проучване и разработване на проекти за решаване на проблемите по осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд, финансирани от ФУТ.

През одитирания период общата численост на персонала на фонд „Условия на труд“ от четири щатни бройки е определена в приложение към чл. 2, ал. 3 от ПМС № 266 от 10.11.2009 г. за приемане на Устройствен правилник на Министерството на труда и социалната политика (ред. ДВ бр. 56 от 2016 г.), в съответствие с реда, определен в чл. 14 от ПДФУТ. Администрацията на фонда се състои от директор, двама главни експерти и един младши експерт. Служителите на фонда са назначени по трудов договор. В организационната структура и щатните разписания през одитирания период, няма длъжност за „лице отговорно за счетоводните записвания“, поради минималната численост на персонала. Функциите на „счетоводител“ са изпълнявани от лице по извънтрудово правоотношение (т. нар. „граждански договор“). По същата причина в структурата на ФУТ не е предвидена и длъжността „финансов контролър“, като до 07.10.2019 г. длъжността е изпълнявана от служителя на длъжност младши експерт, въз основа на Заповед № 56/30.09.2014 г. на управителя на фонда⁵.

През одитирания период от управителя на фонда са сключени договори за работа по извънтрудови правоотношения („граждански договори“) с експерти, определени от УС на ФУТ, за членове на комисии за оценка на подадените проекти за финансиране и на изпълнението на сключените договори, в т.ч. през 2018 г. - 85 договора и през 2019 г. – 93 договора.

Източниците на средствата по фонд „Условия на труд“ за финансиране на дейностите и мероприятията за подобряване на условията на труд са определени в чл. 45, ал. 2 от ЗЗБУТ и включват: целева ежегодна субсидия от държавния бюджет в размер, определян със Закона за държавния бюджет на Република България; суми от фонд „Трудова злополука и професионална болест“ на държавното обществено осигуряване; доброволни вноски, дарения и завещания от български и чуждестранни граждани и от юридически лица; други източници, определени със закон или с акт на Министерския съвет (МС).

С чл. 2, ал. 2 от Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване (ЗБДОО) за одитирания период - 2018 г. и за 2019 г. от фонд „Трудова злополука и професионална болест“ са утвърдени трансфери в размер по 4 млн. лв. за всяка от годините, от които по 3 млн. лв. за мероприятия за предотвратяване на трудови злополуки и професионалните болести, съгласно чл. 24, т. 3 от Кодекса за социално осигуряване (КСО) и по 1 млн. лв. за диагностика на професионалните болести, съгласно чл. 24, т. 4 от КСО. Средствата са целеви⁶ и се предоставят по бюджета на ФУТ чрез бюджета на Министерството на труда и социалната политика (МТСП).

Бюджетът на ФУТ за 2018 г. и 2019 г. е част от бюджета на политиката в областта на трудовите отношения на МТСП, бюджетна програма „Осигуряване на подходящи условия на труд“⁷.

Дейностите, които се финансират със средства от фонда, са определени в чл. 46, ал. 1 от ЗЗБУТ и включват финансиране на проекти и програми за подобряване на условията на труда с браншова значимост и приложимост на резултатите; участие във финансирането на проекти за подобряване условията на труд с висок социален ефект на резултатите в отделните предприятия, определени чрез конкурс, като финансовото участие е в размер до 30 на сто от стойността на проекта; организиране и провеждане на специализирани обучения, семинари и конференции в областта на здравословните и безопасни условия на труд и други.

⁵ Одитно доказателство № 2

⁶ Чл. 45, ал. 2, т. 1 от ЗЗБУТ

⁷ Одитно доказателство № 4

По данни от отчета за касовото изпълнение на бюджета (ОКИБ) за 2018 г. общият размер на разходите по уточнен план е **4 112 703 лв.**, а по отчет - **3 060 236 лв.** През 2019 г. общият размер на разходите по уточнен план е **4 156 025 лв.**, а са отчетени **3 801 026 лв.**

За **2018 г.** с най-голям относителен дял са разходите за мероприятията за подобряване на условията на труд, отчетени по параграф 43-00 „Субсидии и други текущи трансфери за нефинансови предприятия“ - 1 793 810 лв. и по параграф 45-00 „Субсидии и други текущи трансфери за юридически лица с нестопанска цел“ - 968 203 лв. Общият им относителен дял спрямо общите разходи по ОКИБ на ФУТ е 83 на сто.

За **2019 г.** в ОКИБ на ФУТ по параграф 43-00 „Субсидии и други текущи трансфери за нефинансови предприятия“ са отчетени 2 582 551 лв. и по параграф 45-00 „Субсидии и други текущи трансфери за юридически лица с нестопанска цел“ - 829 258 лв., в относителен дял общо 90 на сто от общия размер на разходите за 2019 г.⁸.

3. Цели на одита

Целите на одита за съответствие при управлението на публичните средства и дейности на фонд „Условия на труд“ за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г. са:

1. Да се установи спазени ли са изискванията на нормативните актове, вътрешните актове и договорите в областите на изследване:

1.1. „Финансиране на проекти и програми за подобряване условията на труд на работещите в предприятието“;

1.2. „Финансиране на диагностиката на професионалните болести“.

2. Да се установи състоянието на системата за финансово управление и контрол (СФУК) в областите на изследване, включени в обхвата на одита.

4. Обхват

4.1. Одитната задача обхваща следните области на изследване:

4.1.1. Финансиране на проекти и програми за подобряване условията на труд на работещите в предприятието;

4.1.2. Финансиране на диагностиката на професионалните болести.

4.2. Ограничения в обхвата на одита

При изпълнението на одитната задача не са идентифицирани ограничения в обхвата на одита.

4.3. Одитни извадки

4.3.1. Област „Финансиране на проекти и програми за подобряване условията на труд на работещите в предприятието“

По години от одитирания период са определени по две популации – на „подадени и отхвърлени предложения“ и на „сключени и изпълнени договори“. От тях чрез систематичен подбор от случайно начало през определен интервал са формирани нестатистически одитни извадки, съответно⁹:

а) сключени и изпълнени договори през 2018 г. – от общия брой на договорите 36 в извадката са включени 7 бр. (19 на сто);

б) сключени и изпълнени договори през 2019 г. - от общия брой на договорите 52 в извадката са включени 10 бр. (19 на сто);

в) подадени и отхвърлени предложения през 2018 г. – от общия брой на отхвърлените предложения 49 в извадката са включени 7 бр. (14 на сто);

⁸ Одитно доказателство № 3

⁹ Одитно доказателство № 3

г) подадени и отхвърлени предложения през 2019 г. – от общия брой на отхвърлените предложения 54 в извадката са включени 10 бр. (19 на сто).

4.3.2. Област на изследване „Финансиране на диагностиката на професионалните болести“ – не са прилагани одитни извадки, като одитните процедури са изпълнени върху цялата съвкупност от предложения и сключени договори - общо 6 бр. за одитирания период.

5. Критерии за оценка

При одита за съответствие при управлението на публичните средства и дейности на Фонд „Условия на труд“ за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г. са приложени следните критерии за оценка:

5.1. Област на изследване „Финансиране на проекти и програми за подобряване условията на труд на работещите в предприятието“ - Закон за публичните финанси (ЗПФ); Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС) и указания на министъра на финансите по прилагането му; Закони за държавния бюджет на Република България (ЗДБРБ) за 2018 г. и за 2019 г. и ПМС за изпълнението им; Закон за здравословните и безопасни условия на труд (ЗЗБУТ); Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване (ЗБДОО) за 2018 г. и за 2019 г.; Правилник за дейността на управителния съвет на фонд „Условия на труд“ (ПДУСФУТ); Правилник за дейността на фонд „Условия на труд“ (ПДФУТ); Наредба № 1 от 23.03.2006 г. за условията и реда за финансиране на проекти и програми от фонд „Условия на труд“ (Наредба № 1/2006 г.); Вътрешни правила за разглеждане и оценка на проектопредложения на отделните предприятия, постъпили по чл. 2, т. 2 от Наредба № 1 от 23.03.2006 г. за условията и реда за финансиране на проекти от ФУТ; Вътрешни правила за организацията на работа в системата на електронен обмен на съобщения; Вътрешни правила за финансово управление и контрол (ВПФУК) във ФУТ, утвърдени със Заповед № 69/ 23.09.2015 г. на управителя на ФУТ (ВПФУК); договори.

5.2. Област на изследване „Финансиране на диагностиката на професионалните болести“ - ЗПФ; ЗЗБУТ; ЗДБРБ за 2018 г. и за 2019 г. и ПМС за изпълнението им; ЗФУКПС; ЗБДОО за 2018 г. и за 2019 г.; Наредба № 8 от 26.11.2007 г. за условията и реда за финансиране на диагностиката на професионалните болести от фонд „Условия на труд“ (Наредба № 8/2007 г.); Правилник за дейността на управителния съвет на фонд „Условия на труд“; Правилник за дейността на фонд „Условия на труд“; Вътрешни правила за организацията на работа в системата на електронен обмен на съобщения; ВПФУК; договори.

6. Одитни стандарти

Одитът е изпълнен в съответствие с Международните стандарти на Върховните одитни институции (МСВОИ) 100 „Основни принципи на одита в публичния сектор“, МСВОИ 400 „Основни принципи на одита за съответствие“ и МСВОИ 4000 „Стандарт за одит на съответствие“.

Част трета

КОНСТАТАЦИИ

I. Финансиране на проекти и програми за подобряване условията на труд на работещите в предприятието

1. Разработване и утвърждаване на бюджет, програма и отчет на ФУТ

1.1. Със Закона за бюджета на ДОО за 2018 г. и 2019 г.¹⁰ са утвърдени трансфери за ФУТ в размер по 4 млн. лв. за всяка от годините, в т.ч. по 3 млн. лв. за предотвратяване на трудовите

¹⁰ т. 2.2. и за двете години

злополуки и професионалните болести (проекти и програми за подобряване на условията на труд). Средствата са целеви и се предоставят по бюджета на ФУТ чрез бюджета на първостепенния разпоредител с бюджет - МТСП. За 2018 г. и за 2019 г. от министъра на труда и социалната политика е утвърден бюджет на ФУТ в размер съответно 4 230 хил. лв. и 4 245,5 хил. лв.¹¹.

Разпределението на утвърдените с бюджета на ФУТ средства за финансиране на проекти се осъществява чрез приемането на *годишна програма* за дейността на ФУТ. На основание чл. 48, т. 6 от ЗЗБУТ и чл. 5, т. 2 - 3 от ПДУСФУТ, УС на фонда разработва и съгласува с НСУТ *програмата и бюджета* на фонда за съответната година и ги предлага за утвърждаване от министъра на труда и социалната политика.

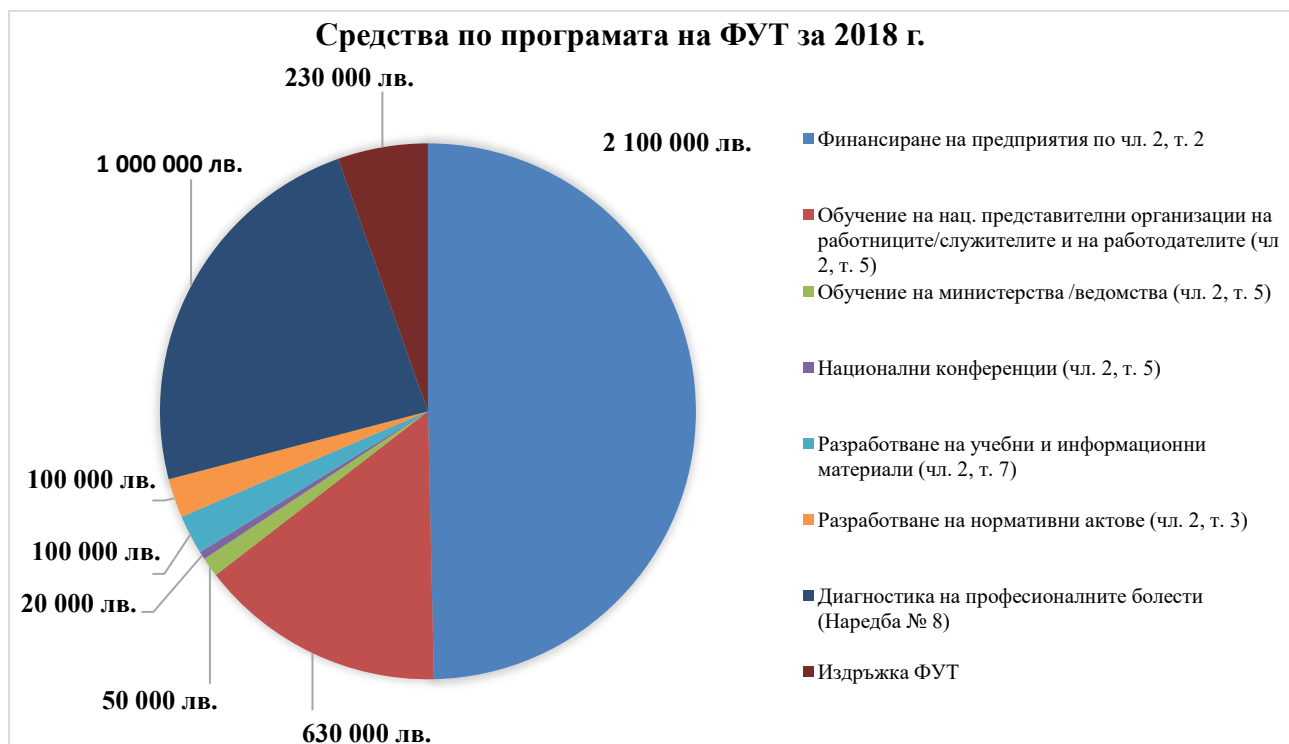
1.2. С Протокол № 1/30.01.2018 г. от УС на ФУТ е приета Програма за дейността на ФУТ за **2018 г.** с разпределението на средствата по дейности. Проектът на програма е внесен за съгласуване в НСУТ с писмо изх. № 106 от 01.02.2018 г. Програмата на ФУТ за 2018 г. е приета от НСУТ с протокол № 104/12.02.2018 г. Представена е за утвърждаване от министъра на труда и социалната политика с писмо изх. № 133/15.02.2018 г. и е утвърдена от него, като не е посочена датата на утвърждаването. Съгласно разпределението в утвърдената от министъра програма, общият размер на средствата за финансиране на дейността на ФУТ е 4 230 хил. лв., в т.ч. за проекти и програми за подобряване условията на труд – 3 млн. лв. (или 71 на сто)¹².

Средствата по утвърдения бюджет на ФУТ за 2018 г. са разпределени в Програма за дейността на ФУТ за същата година, както е показано на Фигура 1:

¹¹ Одитно доказателство № 4 (писма № 07-42/05.01.2018 г. и № 07-26/07.01.2019 г.)

¹² Одитни доказателства №№ 4, 5 и 6

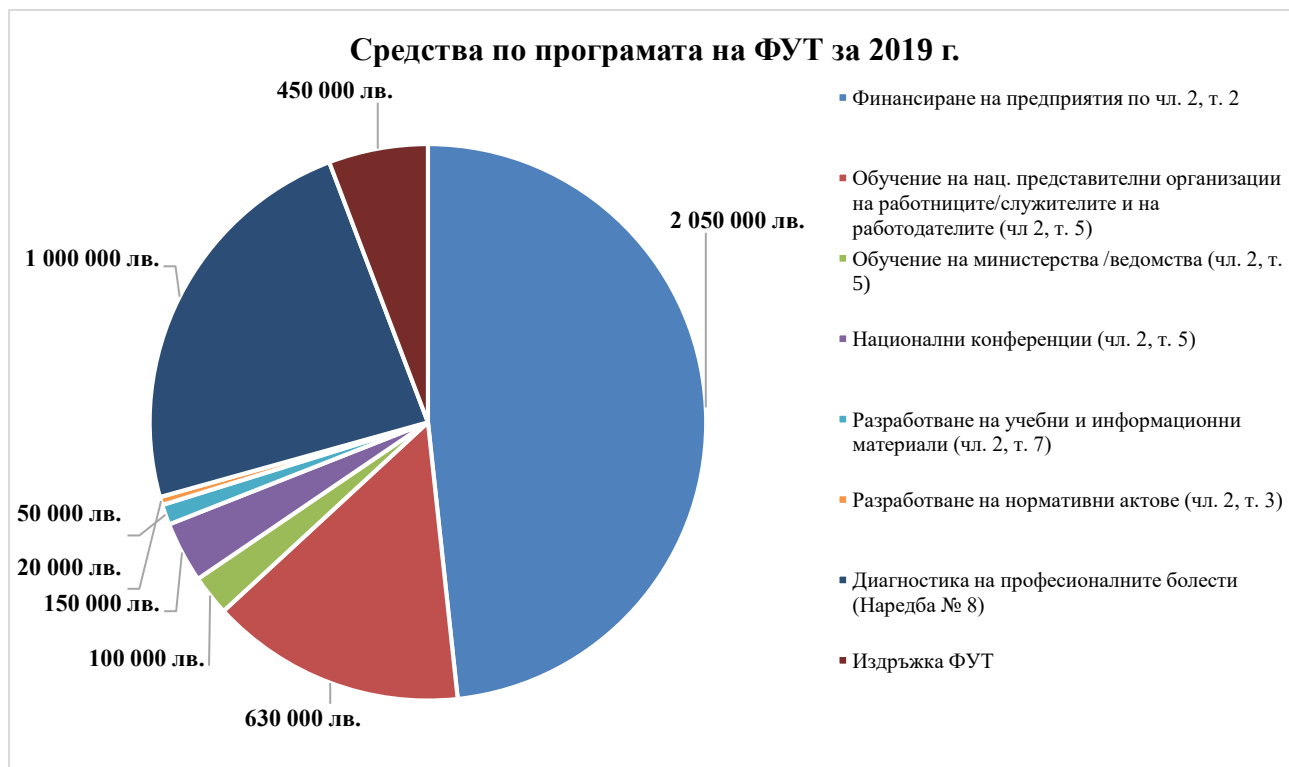
Фигура 1



През **2019 г.** Програмата за дейността на ФУТ с разпределението на средствата по дейности е приета с Протокол № 1/25.01.2019 г. и съгласувана от НСУТ съгласно протокол № 107 от 25.02.2019 г. Програмата за дейността на ФУТ за 2019 г. е представена за утвърждаване на министъра на труда и социалната политика с писмо изх. № 01-216 от 25.02.2019 г., като е утвърдена от него, без да е посочена датата на утвърждаване¹³. Общият размер на средствата за финансиране на дейността през 2019 г. е 4 245,5 хил. лв., в т.ч. проекти и програми за подобряване условията на труд – 3 млн. лв. (или 71 на сто).

Разпределението на средствата по утвърдения бюджет на ФУТ за 2019 г. в Програмата на ФУТ за същата година е показано на Фигура 2:

¹³ Одитни доказателства № 5 и 6



Отчетените разходи към 31.12.2018 г. са 3 060 236 лв., а към 31.12.2019 г. – 3 801 026 лв., като от тях за проекти и програми за подобряване условията на труд през 2018 г. са отчетени 2 386 965 лв., а през 2019 г. 2 869 614 лв., относителният дял на които, спрямо общите разходи по бюджета на ФУТ е 78 на сто за 2018 г. и 76 на сто за 2019 г.¹⁴.

1.3. Съгласно чл. 5, т. 11 от ПДУСФУТ, УС може да взема решение за *пренасочване на неусвоени средства* по програмата на фонда, като решението се съгласува с НСУТ и се утвърждава от министъра на труда и социалната политика.

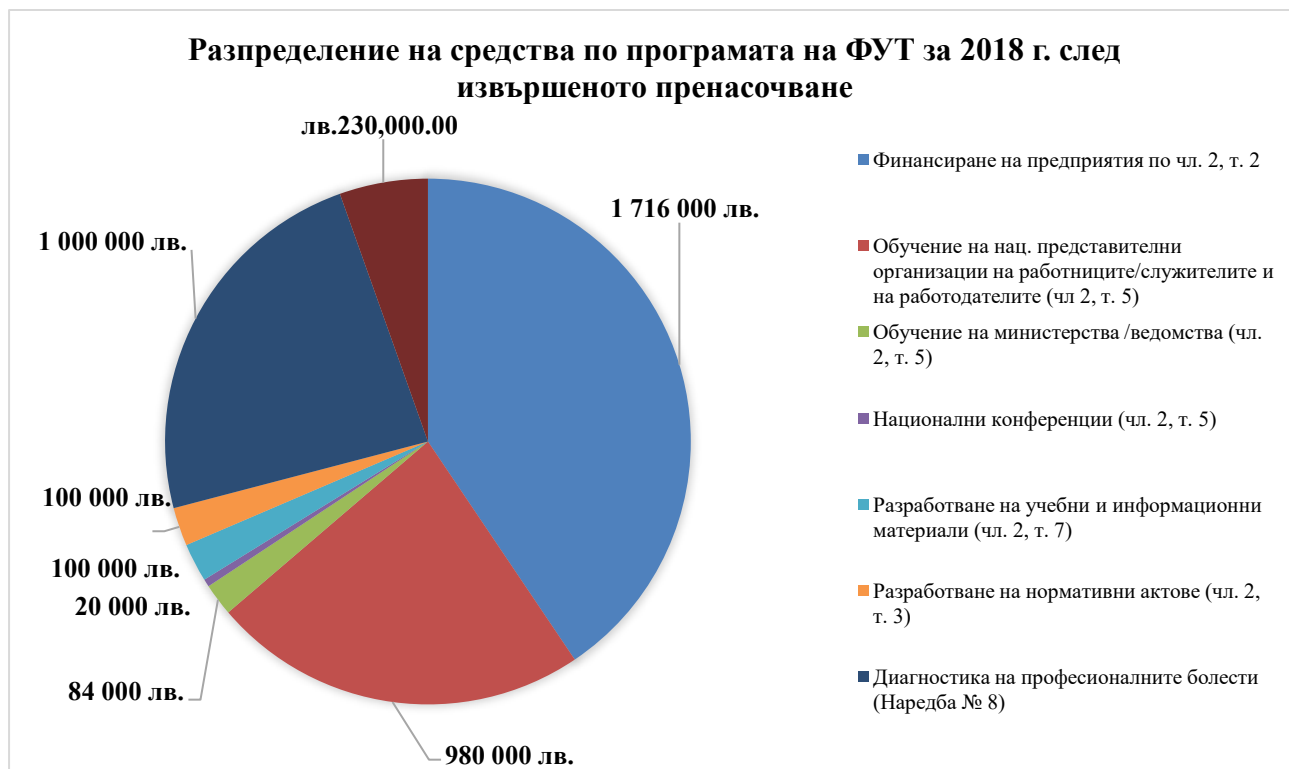
1.3.1. За **2018 г.** съгласно протокол № 9 от 21.09.2018 г.¹⁵, на основание чл. 5, т. 11 от ПДУСФУТ от УС е извършено пренасочване на неусвоени средства, одобрени първоначално с Програмата на ФУТ за 2018 г. от Раздел I „Финансиране на проекти и програми с конкретна практическа насоченост за подобряване на условията на труд“ в Раздел II. „Превантивни дейност“. В съответствие с чл. 5, т. 11 от ПДУСФУТ, пренасочването на средствата е съгласувано с НСУТ¹⁶ и представено за утвърждаване от министъра на труда и социалната политика с писмо изх. № 01-602/05.10.2018 г. Предложеното пренасочване е утвърдено от министъра, чрез подпис върху документа, като не е посочена датата на утвърждаването¹⁷.

¹⁴ Одитно доказателство № 3

¹⁵ Одитно доказателство № 7

¹⁶ Протокол № 106/05.10.2018 г.

¹⁷ Одитно доказателство № 6



Източник: протокол № 9/21.09.2018 г. от заседание на УС на ФУТ с бюджет и пренасочване на средствата по Програмата на ФУТ за 2018 г., утвърдени от министъра на труда и социалната политика

От фигурите № 1 и № 3 е видно, че след извършеното пренасочване, средствата по чл. 2, т. 5 от Наредба № 1/2006 г. нарастват общо с 9 на сто до **26** на сто от общия бюджет на фонда (при първоначално определени 17 на сто), в т.ч. 23 на сто за обучение на национално представителни организации на работниците и служителите и на работодателите (с увеличение от 8 на сто), **две** на сто за обучение на министерства/ведомства (с увеличение от едно на сто) и без промяна на средствата за национални семинари и конференции.

1.3.2. За **2019 г.** съгласно протокол № 9 от 27.09.2019 г. на УС на ФУТ, за част от неусвоените средства от Раздел I „Финансиране на проекти и програми с конкретна практическа насоченост за подобряване на условията на труд“; през 2019 г. също е извършено пренасочване в Раздел II. „Превантивни дейности“¹⁸. С протокол № 109 от 14.10.2019 г. предложението за пренасочване на средствата по Програмата за 2019 г. е прието от НСУТ и то е представено за утвърждаване от министъра на труда и социалната политика. Предложеното пренасочване е утвърдено от министъра, чрез подпис върху документа, като не е посочена датата на утвърждаването¹⁹.

Преразпределението на средствата е отразено във *Фигура 4*:

¹⁸ Одитно доказателство № 6

¹⁹ Одитно доказателство № 5



Източник: протокол № 9/27.09.2019 г. от заседание на УС на ФУТ, с бюджет и пренасочване на средствата по Програмата на ФУТ за 2019 г., утвърдени от министъра на труда и социалната политика

От фигурите № 2 и № 4 е видно, че след пренасочването, средствата по чл. 2, т. 5 от Наредба № 1/2006 г. нарастват общо с едно на сто до **22** на сто от общия бюджет на фонда (при 21 на сто преди пренасочването), в т.ч. **18 на сто** за обучение на национално представителни организации на работниците и служителите и на работодателите (увеличение с 3 на сто спрямо първоначалните 15 на сто), 3 на сто за обучение на министерства и ведомства (увеличение с 1 на сто) и 1 на сто за национални семинари и конференции (намаление с 3 на сто).

1.3.3. Пренасочените неусвоени средства по бюджета на ФУТ през одитирания период са предоставени като допълнителни средства за проекти по чл. 2, т. 5 за сметка на средствата, предвидени за финансиране на проекти и програми по чл. 2, т.т. 1 и 2 от Наредба № 1/2006 г. в съответната годишна програма за дейността на фонда. Пренасочването, както за 2018 г., така и за 2019 г., е извършено на основание чл. 5, т. 11 от ПДУСФУТ. Средствата са преразпределени по следния начин:

а) за **2018 г.**

аа) от Раздел I на Програмата „Финансиране на проекти и програми с конкретна практическа насоченост за подобряване на условията на труд“, средства в размер **350 000 лв.** са пренасочени в раздел II., подточка 1.1. „Обучение по отделни програми на национално представителните организации на работниците и служителите и работодателите“;

аб) от Раздел I „Финансиране на проекти и програми с конкретна практическа насоченост за подобряване на условията на труд“, средства в размер **34 000 лв.** са пренасочени в Раздел II, подточка 1.2. „Обучение по отделни програми на отделни програми на НОИ, ГИТ, министерства и други ведомства“;

б) за **2019 г.**

ба) от Раздел I на Програмата „Финансиране на проекти и програми с конкретна практическа насоченост за подобряване на условията на труд“, средства в размер **140 000 лв.** са пренасочени в раздел II., подточка 1.1. „Обучение по отделни програми на национално представителните организации на работниците и служителите и работодателите“;

бб) от Раздел I „Финансиране на проекти и програми с конкретна практическа насоченост за подобряване на условията на труд“, средства в размер **40 000 лв.** са пренасочени в Раздел II, подточка 1.2. „Обучение по отделни програми на отделни програми на НОИ, ГИТ, министерства и други ведомства“.

1.3.3.1. Пренасочванията на неусвоени средства през 2018 г. и 2019 г. са извършени в съответствие с определения ред в чл. 5, т. 11 от ПДУСФУТ. При проверката относно предоставянето и отчитането на пренасочените средства е установено, че през одитирания период е прилагана практика пренасочените средства да бъдат усвоявани/предоставяни чрез **допълнителни споразумения** (анекси) за промяна на някои от клаузите по вече сключени договори за обучение²⁰.

През **2018 г.** с решение, прието по протокол № 106 от заседание на НСУТ, проведено на 05.10.2018 г. е прието предложението на ФУТ за пренасочване на средствата по Програмата за 2018 г. и за предоставянето на 350 000 лв. от тях като допълнителни средства за обучение по безопасност и здраве при работа на национално представителните организации на работниците и служителите, и на работодателите²¹. Съгласно решението на НСУТ средствата се разпределят поравно между организациите бенефициенти²². С решение по протокол № 10 от 11.10.2018 г. от УС на ФУТ е утвърден протокола на експертната комисия²³ за разглеждане и оценка на постъпилите²⁴ предложения за „допълнителни обучения по безопасност и здраве при работа на национално представителните организации на работниците и служителите, и на работодателите“²⁵. В съответствие с решението на УС, с организациите са сключени допълнителни споразумения към действащите договори, с които са удължени сроковете за изпълнение на допълнителните обучения, както и за тяхното отчитане²⁶.

През **2019 г.** е приложен същият ред²⁷. С решение по протокол № 9 от УС на ФУТ е предложено на НСУТ да се извърши пренасочване на средства по Програмата за 2019 г. в общ размер 140 000 лв., които да бъдат предоставени за обучение по отделни програми на национално представителните организации на работниците и служителите, и на работодателите. Предложените промени са съгласувани от НСУТ на заседание, проведено на 14.10.2019 г. и утвърдени от министъра на труда и социалната политика. С решение по протокол № 10/24.10.2019 г. от УС на ФУТ е утвърден протоколът на експертната комисия²⁸ за разглеждане и оценка на постъпилите предложения за финансиране на „допълнителни обучения по безопасност и здраве при работа на национално представителните организации на работниците и служителите, и на работодателите“²⁹. С организациите са сключени

²⁰ Одитни доказателства №№ 5, 6 и 15

²¹ Взето от УС на ФУТ по протокол № 9 от 21.09.2018 г.

²² по 50 000 лв. за всяка организация

²³ назначена със Заповед № РД-09-50 от 05.10.2018 г. на управителя на ФУТ

²⁴ На 09 и 10.11.2018 г.

²⁵ Протокол на експертната комисия от 10.10.2018 г.

²⁶ Одитни доказателства №№ 5, 6, 7, 9 и 16

²⁷ Одитни доказателства №№ 5, 6, 7, 9 и 16

²⁸ назначена със Заповед № РД-09-70/16.10.2019 г. на управителя на ФУТ

²⁹ Протокол на експертната комисия от 21.10.2019 г.

допълнителни споразумения към действащите договори за обучения, като са определени нови срокове за изпълнение и за отчитане на допълнителното финансиране³⁰ за обучения³¹.

1.3.3.2. Съгласно изискванията на чл. 2, ал. 2 от Наредба № 8/2007 г. средствата за диагностика на професионалните болести не могат да се разходват за финансиране на други дейности по програмата на фонда. В съответствие с посочената разпоредба в утвърдените за 2018 г. и 2019 г. програми, средствата за диагностика на професионалните болести в размер по 1 млн. лв. за всяка от двете години не са пренасочвани към други мерки³².

Приемането, съгласуването и утвърждаването на бюджет и програма за дейността на ФУТ през одитирания период е в съответствие с изискванията на Наредба № 8/2007 г., ПДУСФУТ и ПДФУТ. Утвърждаването на Програмата за дейността на ФУТ, без посочване на датата, на която е утвърдена, създава риск/не осигурява одитна пътека за проверка относно спазването на 30-дневния срок за откриване на процедура за набиране на предложения за финансиране по чл. 4, ал. 1 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ, бр. 14 от 2018 г.). Извършеното от УС пренасочване на неусвоени средства от годишните програми на ФУТ по Раздел I „Финансиране на проекти и програми с конкретна практическа насоченост за подобряване на условията на труд“ в раздел II. „Превантивни дейности“, т. 1 Обучения за безопасност и здраве е съгласувано с НСУТ и утвърдено от министъра на труда и социалната политика и е в съответствие с правната рамка по ПДУСФУТ.

1.4. Съгласно чл. 48, т. 5 от ЗЗБУТ, УС на ФУТ изготвя годишен доклад за дейността на фонда. Докладът се представя за утвърждаване на НСУТ и на министъра на труда и социалната политика, съгласно чл. 5, т. 13 от ПДУСФУТ.

1.4.1. В изпълнение на нормативните изисквания с протокол № 1/21.01.2019 г. от УС на ФУТ е приет годишен доклад, озаглавен „Отчет за дейността на ФУТ за 2018 г.“. Отчетът е приет от НСУТ с протокол № 107/25.02.2019 г. и утвърден от министъра на труда и социалната политика, документирано чрез подпис върху документа³³.

1.4.2. С протокол № 1/29.01.2020 г. от УС на ФУТ е приет годишен доклад, озаглавен „Отчет за дейността на ФУТ за 2019 г.“. Докладът е приет от НСУТ с протокол № 111/10.02.2020 г. и утвърден от министъра на труда и социалната политика, документирано чрез подпис върху документа³⁴.

1.4.3. В утвърдения годишен отчет за дейността на ФУТ за 2018 г., общият размер на разходите е 3 196 436 лв., в т.ч.: за проекти и програми за подобряване условията на труд и диагностика на професионалните болести - 2 977 305 лв.; издръжка и др. – 219 131 лв.

В утвърдения годишен доклад за дейността на ФУТ за 2019 г., общият размер на разходите е 3 960 703 лв., в т.ч.: за проекти и програми за подобряване условията на труд диагностика на професионалните болести - 3 709 144 лв.; издръжка и др. – 251 559 лв.³⁵.

При извършения анализ на отчетните данни са установени различия между данните, отразени в годишните доклади за дейността на ФУТ за 2018 и 2019 г. и отчетните данни в ОКИБ за същия период, посочени по-долу в таблица № 1:

³⁰ с 20 000 лв. за всяка от организациите

³¹ Одитни доказателства №№ 5, 6 и 15

³² Одитно доказателство № 5

³³ Одитно доказателство № 5

³⁴ Одитно доказателство № 5

³⁵ Одитно доказателство № 5

Таблица № 1
(в лева)

№ по ред	Наименование на разходите за дейността	ОКИБ	Годишен доклад за дейността на ФУТ	Разлика (к. 5 = к. 4 – к. 3)
1	2	3	4	5
1.	Общо разходи за 2018 г.	3 060 236	3 196 436	136 200
1.1.	Разходи за проекти и програми за подобряване условията на труд диагностика на професионалните болести (§§ 43-00 и 45-00)	2 762 013	2 977 305	215 292
1.2.	Издръжка (§§ 01-00, 02-00, 05-00, 10-00, 19-00, 52-00, 53-00)	298 223	219 131	-79 092
2.	Общо разходи за 2019 г.	3 801 026	3 960 703	159 677
2.1.	Разходи за проекти и програми за подобряване условията на труд диагностика на професионалните болести (§§ 43-00 и 45-00)	3 411 809	3 709 144	297 335
2.2.	Издръжка (§ 01-00, 02-00, 05-00, 10-00, 19-00, 52-00, 53-00)	389 217	251 559	-137 658

Установените различия в отчетните данни са резултат от използването на различни бази данни от лицата, изготвили двата вида отчети, липсата на писмено определяне на отговорните длъжностни лица от ФУТ за съставянето на годишните доклади и на писмено въведена контролна дейност, относно обобщаването на данни, хармонизирането им съобразно периодите и изготвянето на отчетните документи за дейността на ФУТ.

1.5. Разходите за финансово подпомагане на предприятия, кандидатстващи за финансиране по проекти за подобряване на условията на труд на работещите в тях са основна част от разходите на фонда за проверявания период. В ОКИБ разходите са отчетени по параграф 43-00 „Субсидии и други текущи трансфери за нефинансови предприятия“. В програмния бюджет на първостепенния разпоредител разходите са отчетени по програма „Осигуряване на подходящи условия на труд“, като част от политиката на МТСП в областта на трудовите взаимоотношения³⁶.

При анализа на годишните отчети на ФУТ се наблюдава тенденция на повишен интерес от предприятията към финансирането от фонда и увеличаване на броя на финансираните проекти през 2019 спрямо 2018 г. Максималният срок за изпълнението на дейностите по проектите е една година, което за част от проектите предполага финансиране/плащане в следващата бюджетна година след годината на разглеждането и одобряването на проекта.

Изготвените годишни доклади за дейността на ФУТ са приети и утвърдени от НСУТ и министъра на труда и социалната политика, в съответствие с правната рамка. Поради липсата на писмени правила за хармонизиране на данните съобразно периодите, които се обхващат в отчетите и липсата на писмено въведени контролни дейности във връзка с тях, данните за извършените разходи в годишните доклади за дейността на ФУТ са различни от отчетените показатели в ОКИБ за 2018 и 2019 г.

2. Процедури по реда на Наредба № 1 от 23.03.2006 г.

Процедурите, свързани с безвъзмездното предоставяне на средства за проекти и програми за подобряване на условията на труд са регламентирани в Наредба № 1 от

³⁶ Одитно доказателство № 3

23.03.2006 г. за условията и реда за финансиране на проекти и програми от Фонд „Условия на труд“ (Наредба №1/2006 г.).

През **2018 г.** са подадени 95 предложения за финансиране по реда на Наредба № 1/2006 г. Сключени са 42 бр. договори, а 49 предложения са отхвърлени, като 2 бр. договори са сключени по предложения, подадени през 2017 г. и 6 бр. договори са сключени през 2019 г. по предложения, подадени през 2018 г.

През **2019 г.** са подадени 150 бр. предложения, като: по 86 от тях са сключени договори³⁷, 54 предложения са отхвърлени, а 10 предложения са разгледани извън/след одитирания период.

През одитирания период са изпълнени 88 договора от сключените през 2018 г. и 2019 г., от които през 2018 г. - 36 бр. и през 2019 г. – 52 бр.

За целите на одита е извършена проверка на нестатистически одитни извадки, формирани чрез случаен подбор от подадените проекти/предложения и сключените и изпълнени договори за финансиране по чл. 2, т. 2³⁸ и чл. 2, т. 5³⁹ от Наредба № 1/2006 г.

2.1. Откриване на процедура за финансиране на проекти, определяне на критерии за оценка на проектите по чл. 2, т. 2 от Наредба № 1/2006 г.

2.1.1. Съгласно чл. 4, ал. 1 от Наредба № 1/2006 г., процедурата за набиране на предложения за финансиране по реда на чл. 2, т. 2 следва да бъде открита въз основа на решение на УС на ФУТ, прието в 30-дневен срок от утвърждаването на програмата и бюджета на фонда от министъра на труда и социалната политика.

През одитирания период програмата за дейността на ФУТ е утвърдена от министъра на труда и социалната политика без дата, като за 2018 г. е предоставена за утвърждаване с писмо изх. № 133/15.02.2018 г., а за 2019 г. – с писмо изх. № 01-216/25.02.2019 г. Бюджетът на ФУТ през одитирания период е утвърден от министъра на труда и социалната политика съответно за 2018 г. на 05.01.2018 г. и за 2019 г. с писмо изх. № 07-26 от 07.01.2019 г.

За 2018 г. процедурата за набиране на предложения за финансиране по реда на чл. 2, т. 2 от Наредбата е открита въз основа на решение на УС на ФУТ по протокол № 2/27.02.2018 г., в рамките на 30-дневния срок от представянето на програмата на ФУТ за годината за утвърждаване. Процедурата за 2019 г. е открита въз основа на решение на УС на ФУТ, по протокол № 2/25.02.2019 г., на датата, на която е изпратено писмо до министъра за утвърждаване програмата за дейността на фонда за 2019 г.

2.1.2. През одитирания период са в сила две редакции на чл. 4, ал. 1 - 2 от Наредба № 1/2006 г. Съгласно редакцията в сила до 26.03.2018 г. (ДВ, бр. 28 от 2006 г.), УС на фонда следва да приеме *критерии за оценка на проектите* и тежестта им в комплексните оценки в 30-дневен срок от утвърждаването на бюджета и програмата на фонда от министъра на труда и социалната политика, а управителят на фонда следва да издаде заповед за одобрение на обявлението в 10-дневен срок от решението на УС. Съгласно редакцията в сила от 27.03.2018 г. (ДВ, бр. 14 от 2018 г.), УС на фонда следва да приеме *критерии за оценка на проектите* в 30 - дневния срок за откриване на процедурата за набиране на предложения, а управителят на фонда в 10-дневен срок от решението на УС следва да издаде заповед за одобрение на обявлението за набиране на проекти. Видно от императивната норма на наредбата, утвърждаването на критериите за оценка следва да е ежегодна дейност, съгласно и двете редакции на чл. 4 от наредбата.

³⁷ Одитно доказателство № 3

³⁸ финансиране до 30 на сто от стойността на проекти за подобряване условията на труд с висок социален ефект на резултатите в отделните предприятия

³⁹ организиране и провеждане на специализирани обучения, семинари и конференции в областта на здравословните и безопасните условия на труд

При одита е установено, че през 2018 г. и 2019 г. от УС на ФУТ *не са приемани* годишни критерии за оценка на проектите. Преди и през одитирания период - за 2018 г. и за 2019 г., вместо да бъдат приложени годишни критерии, които следва да са приети от УС на ФУТ за съответната година, са прилагани критерии, одобрени пет/шест години преди одитирания период със Заповед на управителя на фонда № 37/06.08.2013 г. на основание решение по протокол от заседание на УС на ФУТ от 2013 г., в несъответствие с изискването на чл. 4, ал. 2 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ, бр. 28 от 04.04.2006 г. и ДВ, бр. 14 от 2018 г.)⁴⁰.

Една от причините за установеното съществено несъответствие с правната рамка е, че във вътрешната уредба на ФУТ писмено не са регламентирани ред и начин, както и задължения за конкретни длъжностни лица, които да са отговорни за ежегодното изготвяне на предложение за приемането на годишни/актуализирани критерии за оценка и за внасянето им в УС на ФУТ за одобрение и/или приемане на решение.

2.1.3. Съгласно чл. 4, ал. 2 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ, бр. 14 от 2018 г., в сила от 27.03.2018 г.), управителят на фонда следва да издаде заповед за одобряване на обявлението за набиране на проекти в 10-дневен срок от решението на УС на ФУТ за откриване на процедурата.

При проверката е установено:

а) през 2018 г. от управителя на ФУТ е издадена Заповед за одобрение на обявлението за набиране на проекти: № РД-08-09/02.03.2018 г., изм. със Заповед № РД-08-14/27.03.2018 г.;

б) през 2019 г. от управителя на ФУТ е издадена Заповед № РД-08-10/26.02.2019 г., с която е одобрено обявлението за набиране на проекти.

Заповедите са издадени при спазване на 10-дневния срок от решението на УС на ФУТ, в съответствие с чл. 4, ал. 2 от Наредба № 1/2006 г.⁴¹.

2.1.4. През одитирания период обявленията за набиране на проекти по чл. 2, т. 2 от Наредба № 1/2006 г. са в съответствие със задължителното съдържание по приложимата редакция на чл. 4, ал. 3 от наредбата.

Обявленията са публикувани в национален ежедневник при спазване на определения в чл. 4, ал. 4 от Наредба № 1/2006 г. 14-дневен срок от издаването на заповедта на управителя⁴².

Обявленията са публикувани и на интернет-страницата на ФУТ, като след изтичането на календарната година са прехвърлени в архив, което осигурява необходимите условия за съхранение и последващи проверки⁴³. При одита е установено, че във фонда не е определено длъжностно лице, на което с длъжностна характеристика или друг писмен акт да са вменени задължения за публикуването на информация на официалната интернет-страница на ФУТ, което създава риск за гарантирането на актуалността на информацията чрез своевременното ѝ публикуване.

Откриването на процедурите за финансиране на проекти с решение на УС е в съответствие с нормативните изисквания от Наредба № 1/2006 г. Периодичността на определянето на критерии за оценка на проектите е в съществено несъответствие с изискванията на Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ, бр. 28 от 2006 г. и бр. 14 от 2018 г.). През одитирания период от УС на фонда не са приемани ежегодно критерии за оценка на предложенията/проектите, а са прилагани критерии, утвърдени пет/шест години преди одитирания период със заповед на управителя на фонда от 2013 г.

⁴⁰ Одитни доказателства № 7, 8 и 9

⁴¹ Одитно доказателство № 10

⁴² Одитно доказателство № 10

⁴³ <https://old.mlsp.government.bg/index.php?section=POLICIES&l=598&lang>

2.2. Вътрешни правила

Дейността/процесите по оценка на предложенията, постъпили по чл. 2, т. 2 от Наредба № 1 от 2006 г., сключването на договорите, приемането и отчитането на тяхното изпълнение са регламентирани с вътрешни актове, утвърдени от управителя на ФУТ, в т.ч.: *„Вътрешни правила за разглеждане и оценка на проектопредложения на отделните предприятия, постъпили по чл. 2, т. 2 от Наредба № 1 от 2006 г.“*, утвърдени със Заповед № РД-08-20/28.05.2018 г. и *„Правила за отчитане на разходи от изпълнители по договори с ФУТ“*⁴⁴. През одитирания период във ФУТ са в сила последователно две редакции на Правилата за отчитане на разходи от изпълнители по договори с ФУТ, в т.ч. утвърдени от управителя на ФУТ със Заповед № 63/28.12.2012 г. и утвърдени със Заповед № РД-08-13/27.03.2018 г. Правилата определят начина за предоставяне на финансиране от ФУТ, както и отчетите и разходооправдателните документи, които изпълнителите по договорите следва да представят. Проверка за съответствието на отчитането по договорите и съответно – приемането на изпълнението по сключените договори, се извършват от експертна комисия, назначена със заповед на управителя на ФУТ, съгласно чл. 21, ал. 1 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ, бр. 28 от 2006 г. и бр. 14 от 2018 г., в сила от 27.03.2018 г.). Редът за дейността на експертната комисия е регламентиран в чл. 13 и сл. от Вътрешните правила за разглеждане и оценка на проектопредложенията на отделните предприятия, постъпили по чл. 2, т. 2 от Наредба № 1/2006 г. за условията и реда за финансиране на проекти и програми от ФУТ и приемане изпълнението на сключените договори по утвърдените проекти⁴⁵.

Във вътрешните правила и договорните клаузи няма/не е регламентирано изискване за съхранението на прилаганите от експертните комисии документи/формуляри за документирание на дейността на комисията - „Чек лист за наличие и съответствие на документите на кандидатите за финансиране на проекти за подобряване на условията на труд от ФУТ“ и „Карта за оценка на проект“, които са приложения към Процедурата за работата на експертната комисия към ФУТ за оценка на постъпилите проектопредложения на отделните предприятия (кандидати). Липсата на чек-листове и картите за оценка на проектите не създава необходимите условия за проследяването на действията на комисии и не осигурява адекватна одитна пътека, в несъответствие с изискванията на чл. 14, т. 4 и т. 5 от ЗФУКПС⁴⁶.

2.3. Финансиране на проекти по чл. 2, т. 2 от Наредба № 1/2006 г.

2.3.1. Набиране на предложения, оценка на проекти и сключване на договори по чл. 2, т. 2 от Наредба № 1/2006 г.

При одита е извършена проверка на общо 10 договора, сключени на основание чл. 2, т. 2 от Наредба № 1/2006 г., в това число 4 договора, сключени през 2018 г. и 6 договора, сключени през 2019 г.

При проверката е установено:

а) за всички проверени договори кандидатите отговарят на изискванията по чл. 5, ал. 2 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ бр. 28 от 2006 г. и бр. 14 от 2018 г.). За осигуряване на съответствието с изискванията за допустимост, от кандидатите са представени *декларации* и официални документи за удостоверяване на обстоятелствата по чл. 6, ал. 1 от наредбата (ред. ДВ бр. 28 от 2006 г. и бр. 14 от 2018 г.)⁴⁷.

От експертни комисии за оценка и разглеждане на предложенията, определени със съответни заповеди на управителя на ФУТ, е извършена проверка относно получени от

⁴⁴ Одитно доказателство № 9

⁴⁵ Одитно доказателство № 9

⁴⁶ Одитно доказателство № 9

⁴⁷ Одитно доказателство № 11

кандидатите минимални и/или държавни помощи в информационната система „Регистър на минималните помощи“⁴⁸, като е установено, че кандидатите не превишават прага на получена помощ „de minimis“⁴⁹. Проверката е документирана в протоколи от дейността на комисиите.

Нормативните изисквания към кандидатите за финансиране по проверените предложения са спазени, като обстоятелствата относно допустимостта са удостоверени с официални документи и декларации, в съответствие с чл. 7 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ бр. 28 от 2006 г. и бр. 14 от 2018 г.);

б) предложенията за финансиране, представени от кандидатите, са в съответствие с изискванията на чл. 9 и чл. 11, ал. 2 и 3 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ бр. 28 от 2006 г. и бр. 14 от 2018 г.), като са подадени в плик, върху който са изписани изискуемите реквизити по чл. 10, ал. 2 от наредбата (ред. ДВ бр. 28 от 2006 г. и бр. 14 от 2018 г.).

Съгласно чл. 10, ал. 3 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ, бр. 14 от 2018 г.) предложенията се регистрират в специален регистър по реда на получаването им, като задължително се вписват датата и часът на постъпването им.

През одитирания период във ФУТ е воден регистър по чл. 10, ал. 3 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ бр. 14 от 2018 г.) с реквизити: входящ номер, дата/час, кандидат (адрес, лице, контакти), тема, забележка. Всички проверени проектни предложения, подадени от кандидатите след 08.05.2018 г., са регистрирани и в електронната система за управление на документооборота⁵⁰;

в) съгласно чл. 12, ал. 1 и 2 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ бр. 14 от 2018 г.) управителят на фонда следва ежесечно да определя със заповед състава на комисия/и за разглеждане и оценка на предложенията по чл. 2, т. 2 от наредбата, постъпили до 25-о число на месеца.

В съответствие с нормативните изисквания, комисиите за разглеждане и оценка на постъпилите през всеки месец предложения са определяни със заповед на управителя на фонда. Съставът на комисиите е в съответствие с изискванията на чл. 12, ал. 2 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ бр. 14 от 2018 г.), като преди първото заседание за оценка на предложенията от членовете на комисиите са подадени декларации за отсъствието на определените в наредбата обстоятелства, в съответствие с чл. 12, ал. 5 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ бр. 28 от 2006 г.)/ал. 6 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ бр. 14 от 2018 г.).

Определянето на комисиите за разглеждане и оценка на предложенията/проектите е в съответствие с изискванията на Наредба № 1/2006 г.;

г) съгласно чл. 12, ал. 8 (ред. ДВ бр. 28/2006 г.)/ал. 9 (ред. ДВ бр. 14/2018 г.) от Наредба № 1/2006 г. и чл. 5, т. 8 от ПДУСФУТ, минималните и максималните размери на възнагражденията, които получават членовете на комисиите се определят от УС, а конкретният размер на възнаграждението се определя от управителя на фонда.

При проверката е установено, че размерът на възнагражденията на членовете на експертните комисии е определен преди одитирания период, с решение по протокол № 4 от 05.04.2006 г. от заседание на УС на ФУТ, в диапазона от 50 до 100 лева⁵¹. Конкретният размер на възнаграждението на членовете на комисиите през одитирания период е определян от управителя на фонда в съответната заповед за назначаването им, като е в съответствие с минималния и максималния размер, определени в решението на УС на ФУТ⁵².

⁴⁸ <https://minimis.minfin.bg/>

⁴⁹ минимални помощи (източник: интернет-страница на Министерство на финансите)

⁵⁰ Одитно доказателство № 12

⁵¹ Одитно доказателство № 12

⁵² Одитни доказателства № 7 и 11

Определянето на размера на възнаграждението на членовете на комисиите за разглеждане и оценка на предложенията/проектите е в съответствие с изискванията на Наредба № 1/2006 г. и ПДУСФУТ;

д) комисиите за оценка на предложенията следва да извършват оценката при спазване на изискванията на чл. 13, ал. 1 - 2 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ бр. 28 от 2006 г. и бр. 14 от 2018 г.), като документират проверката и оценката чрез съставянето на чек-листове, съгласно приложения № 3 и № 4 от Вътрешните правила за разглеждане и оценка на проектопредложенията по Наредба № 1/2006 г.

При одита е установено, че от комисиите са извършени оценки на постъпилите предложения, като проверките са документирани чрез утвърдените чек-листове⁵³;

е) съгласно чл. 14, ал. 1 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ бр. 28 от 2006 г. и бр. 14 от 2018 г.), за заседанията на комисията/-ите следва да се съставя протокол, чието задължително съдържание е регламентирано в чл. 14, ал. 2 - 3 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ бр. 28 от 2006 г. и бр. 14 от 2018 г.).

При проверката на дейността на комисиите е установено, че същите са документирали дейността си в протоколи, които имат задължителното съдържание по чл. 14, ал. 2 - 3 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ бр. 28 от 2006 г. и бр. 14 от 2018 г.)⁵⁴;

ж) в чл. 15, ал. 1 от Наредба № 1/2006 г. е регламентирано, че УС на ФУТ следва да вземе решение за финансиране на оценените от комисията предложения на своето първо заседание след представянето на протокола.

При проверката е установено, че всички предложения, оценени от комисиите, са разгледани и приети от УС на ФУТ⁵⁵.

При прегледа на документите е установено, че във вътрешните правила/друг нарочен писмен акт няма писмено определени ред и срок за предаването на постъпилите предложения за преглед и оценка от експертните комисии, както и за предаване на протокола/те на комисията/те за разглеждане от УС. През одитирания период във ФУТ е прилагана практика, която не е писмено въведена: в 2-дневен срок преди обявената дата за заседанието на УС на ФУТ секретарят на съответната комисия изпраща по електронна поща на членовете на съвета материалите, свързани със заседанието, включително протоколите на експертните комисии за оценка на предложенията за финансиране на проекти.

Документирането на дейността на комисиите е в съответствие с изискванията на Наредба № 1/2006 г. и Вътрешните правила за разглеждане и оценка на проектопредложенията. Прилаганата във ФУТ практика за предоставяне на протоколите от работата на експертните комисии на членовете на УС на ФУТ осигурява изпълнението на чл. 15, ал. 1 от Наредба № 1/2006 г., както и одитна пътека в съответствие с чл. 14, т. 5 от ЗФУКПС, но не е писмено въведена, в несъответствие с чл. 13, ал. 1 от ЗФУКПС;

з) в чл. 15, ал. 3 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ бр. 14 от 2018 г., в сила от 27.03.2018 г.) е определено, че при констатиране извършването на дейности по проекта на подаденото предложение преди одобряването му от УС на ФУТ, същото се отхвърля.

При одита е установено, че преди одитирания период с решение по протокол № 6 от 24.06.2016 г.⁵⁶ от УС на ФУТ е прието проверката за дейности, извършени преди одобрение на финансирането от фонда, да бъде извършвана само за *проекти, които кандидатстват за финансиране със суми над 50 000 лв.* Практиката не е изменена и след влизането в сила на разпоредбата на чл. 15, ал. 3 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ, бр. 14 от 2018 г., в сила от

⁵³ Одитно доказателство № 11

⁵⁴ Одитно доказателство № 11

⁵⁵ Одитни доказателства № 6, 7 и 12

⁵⁶ Одитно доказателство № 7

27.03.2018 г.), като преди сключване на един⁵⁷ от четирите проверени договора за 2018 г. (25 на сто) и за три⁵⁸ от четири проверени договори за 2019 г. (75 на сто) не е извършена проверка за предварително изпълнение на дейности по проекта преди одобряването му⁵⁹.

През одитирания период редът и условията за извършването на контролна проверка преди вземането на решението за финансиране на предложен от комисията проект с цел установяване на действителните обстоятелства по подаденото проектопредложение, вкл. и за наличие на предварително изпълнение на дейности, не са променени/актуализирани във връзка с новата редакция на чл. 15, ал. 2 от Наредба № 1/2006 г. (в сила от 27.03.2018 г.) и даденото нормативно основание/възможност за извършването на такава без обвързване/независимо от размера на сумата, за която се кандидатства. Една от причините за това е, че от директора на фонда не са възложени преглед и актуализация на действащите правила, включително и на въведените с решения на УС на ФУТ за извършването на проверката по чл. 15, ал. 3 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ бр. 14 от 2018 г.), въпреки наличието на такова задължение в длъжностната му характеристика - да „възлага и организира издаването и актуализирането на вътрешно-нормативни документи, свързани с дейността и организацията на работата във фонда“⁶⁰;

и) в чл. 16 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ бр. 14 от 2018 г.) е предвидено в 10-дневен срок от заседанието на УС управителят на фонда да уведоми всички кандидати за резултатите и решението на УС на ФУТ. В изпълнение на посочената разпоредба кандидатите са уведомени за резултатите и решението на УС на ФУТ чрез писма, подписани от управителя на ФУТ, при спазване на нормативно определения срок от Наредба № 1/2006 г.⁶¹;

й) съгласно чл. 15, ал. 1 от Наредба № 1 решението за финансиране на оценените от комисията проекти се взема от УС на ФУТ, а договарят с кандидата, чийто проект е одобрен, се сключва от управителя на ФУТ.

При проверката на сключените договори е установено, че проектите са одобрени от УС и договорите са сключени от управителя на ФУТ в съответствие с реда, определен в Наредба № 1 от 2006 г.

Документирането на дейностите по оценка на кандидати и проекти и сключването на договорите е в съответствие с изискванията на Наредба № 1/2006 г. През одитирания период не са използвани възможностите, дадени през 2018 г. с промените в Наредба № 1/2006 г., за извършване на контролна проверка преди приемането на решението за финансиране на предложени от комисия проекти със стойност на съфинансирането от ФУТ до 50 000 лв., за установяване на действителните обстоятелства по подаденото проектопредложение, включително и за наличието на предварително изпълнение на дейности, което е нормативно основание за отхвърлянето на предложението.

2.3.2. Изпълнение и отчитане на договорите по чл. 2, т. 2 от Наредба № 1 от 2006 г.

При проверката на сключените договори е установено:

а) съгласно чл. 46, ал. 1, т. 2 от ЗЗБУТ и чл. 18, ал. 1 - 2 от Наредба № 1 от 2006 г. финансирането на проектите за подобряване условията на труд с висок социален ефект на резултатите в отделните предприятия, определени чрез конкурс, следва да е в размер до 30 на сто от общата стойност на одобрените от УС на ФУТ разходи.

Изискването по посочените разпоредби е спазено за всички проверени договори;

⁵⁷ Одитно доказателство № 11; договор № РД-13-29/ 03.07.2018 г.

⁵⁸ Одитно доказателство № 11; договори с №№ РД-13-02/09.01.2019 г., РД-13-10/08.03.2019 г РД-13-25/ 03.04.2019г.

⁵⁹ Одитно доказателство № 13, т. 2

⁶⁰ Одитно доказателство № 14

⁶¹ Одитно доказателство № 12

б) съгласно чл. 18, ал. 3 - 4 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ, бр. 14 от 2018 г., в сила от 27.03.2018 г.) възстановяването на разходите се извършва след представяне на отчет за изпълнение на одобрените по проекта дейности, придружен с копия на първични счетоводни документи за направените разходи и след приемане на изпълнението от управителния съвет на фонда, като одобрението за възстановяване на разходи следва да е извършено в срока на действие на сключения с фонда договор.

При одита е установено, че от изпълнителите по проверените договори са представени отчети за изпълнение на дейностите, придружени с копия от първични счетоводни документи в съответствие с чл. 18, ал. 3 от Наредба № 1/2006 г., като всички разходи са извършени в уговорените в договорите срокове⁶²;

в) съгласно чл. 21, ал. 1 от Наредба № 1/2006 г. за приемането на изпълнението на всеки от сключените договори управителят на ФУТ следва да назначи комисия.

При одита е установено, че от управителя на ФУТ със заповеди са определени *комисии за приемане на изпълнението по съответния договор*. Съставени са становища, в които членовете на комисията документират извършената проверка на представените от изпълнителите отчет и първични счетоводни документи. В резултат на извършените от комисии проверки, в един случай от ФУТ не са финансирани недопустими разходи по смисъла на чл. 19 от Наредба № 1/2006 г. (ред. В, бр. 14 от 2018 г., в сила от 27.03.2018 г.)⁶³, които са в незначителен размер - под 1 на сто от разходите за възстановяване (по договор № РД-13-02/12.02.2018 г. не са признати разходи за 360 лв., от общо разходи за възстановяване 97 928,17 лв.);

г) извършването на *проверки на място* съвместно с представители на съответния изпълнител е документирано от комисии в протоколи, които съдържат реквизитите по т. II.7 от Вътрешните правила за разглеждане и оценка на проектопредложения на отделните предприятия. Комисии са извършили дейността в съответствие с чл. 21 от Наредба № 1/2006 г., като са приели изпълнението на всички проверени договори и са предложили на УС на изпълнителите да бъде възстановен уговореният размер от признатите разходи. УС на ФУТ е приел изпълнението по всички проверени договори в съответствие с реда, определен в чл. 22 от Наредба № 1/2006 г.⁶⁴;

д) при одита е установено, че банкова сметка на изпълнителя е посочена само в два (20 на сто) от проверените десет договора, съответно по един от 2018 г. и от 2019 г. В други случаи от изпълнителите е посочен номер на сметка в писмо/документ от съответната банка и плащането от фонда е извършено по нея⁶⁵. Липсата на изрично посочване в договорите на банкова сметка на съответния изпълнител създава предпоставки и риск възстановените разходи да бъдат изплатени по чужда сметка, както и за забава на плащането.

Една от причините за непосочването на банкова сметка на изпълнителя в сключените договори е липсата на образец на договор във вътрешните правила и/или в приетите образци на документи за провеждането на процедурата по кандидатстване. Договорите са изготвени от юрист, нает по извънтрудово правоотношение, като при изготвянето им е пропуснато/не е включена клауза за банковата сметка на изпълнителя, която е от съществено значение. Липсата на тази информация, от значение за законосъобразността на плащането, не е установена и коригирана от контролните дейности, въведени във фонда, в т.ч. при предварителния контрол за законосъобразност преди поемане на задължение⁶⁶;

⁶² Одитно доказателство № 11

⁶³ Одитно доказателство № 11

⁶⁴ Одитно доказателство № 11

⁶⁵ Одитни доказателства № 6, 7 и 11

⁶⁶ Одитни доказателства № 9, 10 и 11

е) в протоколите на УС на ФУТ за приемане на изпълнението на съответните договори е прието да бъдат изплатени възнаграждения на членовете на комисията. Минималните и максимални размери на възнагражденията на членовете на комисията са определени с решение от заседание на УС на ФУТ, по протокол № 4 от 05.04.2006 г. и са в размер от 50 до 100 лв.

Прилаганият ред за определяне на възнагражденията на членовете на комисията е в съответствие с чл. 21, ал. 5 от Наредба № 1/2006 г.⁶⁷;

ж) във вътрешни правила/друг писмен акт няма разпоредби/правила относно комплектоването на документацията/съставянето на досиета на процедурите, проектопредложенията и/или сключените договори по Наредба № 1/2006 г., което не осигурява добри условия за систематизирането/архивирането на информацията по подходящ начин⁶⁸. За целите на одита от длъжностните лица във ФУТ са предоставени досиета за проверяваните договори, като допълнително - извън досиетата са предоставени следните документи:

жа) документ относно публикуването на обявлението за откриване на процедурата на интернет-страницата на ФУТ;

жб) декларации на членовете на ЕК за оценка на предложенията относно липсата на свързаност по смисъла на ТЗ;

жв) чек-лист по Приложение № 3 от Вътрешните правила за разглеждане и оценка на проектопредложения на отделните предприятия, постъпили по чл. 2, т. 2 от Наредба № 1/2006 г.;

жг) уведомление до кандидата за резултатите от процедурата по оценка на предложението⁶⁹.

Прилаганият ред за съхранение на документите не осигурява условия за проследяване на цялата процедура относно всеки от сключените договори и в условията на липса на подробни вътрешни правила и процедури за движение и съхранение на документите с отговорни длъжностни лица, не осигурява адекватна одитна пътека, тъй като документи от значение за законосъобразното извършване на оценката на проектите не са окомплектовани с/не са приложени към останалите документи по оценката на проектите и сключването на договорите.

Дейността по проверка на отчетните документи на изпълнителите по договори, сключени по реда на чл. 2, т. 2 от Наредба № 1/2006 г. е в съответствие с изискванията на Наредба № 1/2006 г.

Поради непълнота във вътрешните правила относно движението и съхранението на документите относно обявените и проведени процедури, проектопредложенията и сключените договори по Наредба № 1/2006 г., проверените преписки не съдържат цялата/пълната документацията за процеса по кандидатстване и одобрение на проектите, сключването и изпълнението на договорите, което не осигурява условия за проследимост и наблюдение по смисъла на чл. 14, т.4-5 от ЗФУКПС.

2.4. Финансиране на проекти по чл. 2, т. 5 от Наредба № 1/2006 г.

В редакцията на Наредба № 1/2006 г., ДВ, бр. 28 от 2006 г., в сила до 27.03.2018 г., не е регламентиран ред за предоставяне на средства от ФУТ за организиране и провеждане на обучения/семинари/конференции в областта на здравословните и безопасни условия на труд. Правното основание/възможността за финансиране на такива проекти е въведена с изменение в чл. 46, ал. 1 от ЗЗБУТ, ред. ДВ бр. 40 от 2007 г. В Наредба № 1/2006 г. съответните промени във връзка с финансирането на проекти за провеждане на обучения, семинари и конференции са извършени с ред. ДВ, бр. 14 от 2018 г., в сила от 27.03.2018 г. С посоченото изменение в

⁶⁷ Одитни доказателства № 7 и 11 (протокол № 4 от 05.04.2006 г.)

⁶⁸ Одитно доказателство № 9

⁶⁹ Одитно доказателство № 13, т. 1

чл. 2, т. 5 от Наредба № 1/2006 г. е регламентирано безвъзмездно предоставяне на средства от фонда за организиране и провеждане на специализирани обучения, семинари и конференции в областта на здравословните и безопасните условия на труд.

2.4.1. При одита е извършена проверка на общо седем договора за финансиране по чл. 2, т. 5 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ, бр. 14 от 2018 г., в сила от 27.03.2018 г.) в т.ч. три договора за 2018 г. и четири за 2019 г.⁷⁰, като действията, обект на проверката при одита, са извършени от служителите на ФУТ или ведомствата кандидати след влизането в сила на изменението в Наредба № 1 от 2006 г., ред. ДВ бр. 14, в сила от 27.03.2018 г.

В чл. 5, ал. 4 от Наредба № 1/2006 г. е определено, че право да кандидатстват за финансиране по чл. 2, т. 5 имат две групи лица: признатите за представителни на национално равнище организации на работниците и служителите и на работодателите, както и министерства и ведомства. В чл. 6 от наредбата са въведени общи и специални правила за допустимост на кандидатите, предложенията, вида и отчитането на извършваните разходи, които са приложими за различните видове проекти/предложения по чл. 2 от наредбата. За оценка на предложенията на проекти за обучения, в Наредба № 1/2006 г. *не е определен нарочен ред*, с изключение на изискването по чл. 12, ал. 3 от Наредба № 1/2006 г. предложенията за финансиране по чл. 2, т. 5 да се разглеждат от комисия в състав до трима членове. Съгласно чл. 13, ал. 4 от Наредба № 1/2006 г. комисиите по чл. 12, ал. 3 извършват проверка за съответствието на кандидата и на представения от него проект с условията за получаване на финансиране съгласно тази наредба. Относно документирането на дейността на комисията е приложим общия ред, определен в чл. 14 от наредбата.

Редът относно разглеждането и оценката на проектопредложенията по **чл. 2, т. 2** (разгледани в предходната точка) е определен освен в Наредба № 1/2006 г., и във вътрешните правила на ФУТ от 2018 г. Относно разглеждането и оценката на предложенията **по останалите видове проекти/ предложения** по чл. 2 от Наредба № 1/2006 г., **включително тези по чл. 2, т. 5**, няма писмено въведен специален ред чрез вътрешни правила или друг нарочен акт⁷¹, поради което няма ясно/еднозначно дефиниран ред, по който следва да се осъществяват.

2.4.2. При одита е установено, че липсват писмено въведени правила за регламентиране на процедурите по откриване на процедура, разглеждане и оценка на предложенията и предоставяне на финансирането за проектите по **чл. 2, т. 5** от Наредба № 1/2006 г. за *различните групи кандидати - министерства и ведомства и национално представителни организации на работниците и служителите и на работодателите*.

При проверката е установено:

а) през одитирания период за кандидатите **министерства и ведомства** е прилагана практиката:

аа) за **2018 г.** с решения на УС на ФУТ по протокол № 2/27.02.2018 г. е утвърдено разпределение на предвидените средства за обучение по безопасност и здраве по Програмата на ФУТ за 2018 г., съгласно протокол на НСУТ № 104/12.02.2018 г. и е стартирана процедурата за набиране на проекти.

За **2019 г.** процедурата е стартирана с решение на УС по протокол № 2/25.02.2019 г., с което е утвърдено разпределението на предвидените средства за обучение по безопасност и здраве по Програмата на ФУТ за 2019 г., съгласно протокол на НСУТ № 107/25.02.2019 г. и е стартирана процедурата за набиране на проекти⁷²;

⁷⁰ Одитно доказателство № 15

⁷¹ Одитно доказателство № 9

⁷² Одитно доказателство № 7

аб) процесът е започнат с подаване на предложение от съответното министерство/ведомство, като участниците не са уведомени предварително относно условията за финансиране на предложенията, вкл. сроковете за провеждане и отчитане на обученията и за актуализациите с решение на УС на параметрите за финансиране относно разходите за материали и командировки за участниците при провеждане на обученията⁷³. Прилаганият подход не може да осигури съответствие с принципите по чл. 3 от Наредба № 1/2006 г. - публичност, прозрачност, равнопоставеност на кандидатите и обективност при подбора и оценката на проектите, които следва да се спазват при вземането на решенията за финансиране, т.к. в управителните органи на ФУТ и в НСУТ, които приемат решенията, не участват представители на всички министерства и ведомства;

б) за кандидатите – **национално представителни организации на работниците и служителите и на работодателите** е прилагана практиката:

ба) първоначалният план/размер на средствата за обучение по отделни програми на национално представителните организации на работниците и служителите и на работодателите, предвидени в раздел II, т. 1.1 от програмите за дейността на ФУТ за 2018 г. и за 2019 г., са в размер 630 000 лв. както за 2018 г., така и за 2019 г. След извършеното пренасочване на средства, описано в т. 1 от настоящия раздел, за **2018 г.** на тези организации са изплатени средства в общ размер 980 000 лв., а за **2019 г.** 770 000 лв.⁷⁴.

Процесът е започнат с решения на УС на ФУТ, с които е стартирана процедурата „за набиране на проекти за обучение по безопасност и здраве при работа“, като в решенията са определени сроковете за прием на предложенията по раздел II, т. 1.1. от Програмата на ФУТ за съответната година, сроковете за провеждане на обученията и за отчитане на проектите. С решенията са определени и средствата за всяка организация поотделно, които са в еднакъв/равен размер за всички кандидати, в т.ч.: за 2018 г. по 90 000 лв. и за 2019 г. по 90 000 лв.

Прегледът на правната рамка показва, че съгласно разпоредбата на чл. 47, ал. 3 от ЗЗБУТ четирима от членовете на УС на ФУТ, включително подуправителят, се избират от състава на НСУТ – по двама от национално представителните организации на работещите и на работодателите. В резултат на това, на практика разпределянето на средствата за обучение по чл. 2, т. 5 от Наредба № 1/2006 г. за национално представителните организации на работниците и служителите и на работодателите се извършва от УС на ФУТ, половината от чийто състав е от представители на същите организации – получатели на средствата.

През двете години на одитирания период са извършени пренасочвания на неусвоени средства, за които са приети решения от УС на ФУТ, съгласувани са с НСУТ и са утвърдени от министъра на труда и социалната политика. Последващо първоначално утвърдените средства за тези организации са увеличени с еднакъв размер, в т.ч. през 2018 г. съответно с по 50 000 лв. и през 2019 г. с по 20 000 лв.;

бб) по данни на одитираната организация през одитирания период от ФУТ не е извършвано писмено уведомяване на кандидатите за стартирането на процедурата, поради участието на представители на организациите-кандидати в състава на УС и в НСУТ⁷⁵;

бв) въпреки липсата на писмено уведомяване, от организациите са подадени формуляри-предложения в определените в решенията на УС срокове⁷⁶;

⁷³ Одитно доказателство № 7 (Протокол № 2/27.02.2018 г.)

⁷⁴ Одитно доказателство № 5

⁷⁵ Одитно доказателство № 16 (т. 4.1.2., б. „б“)

⁷⁶ Одитно доказателство № 16 (т. 4.1.2., б. „в“)

в) според предоставена от одитираната организация информация, тъй като не е налице нормативно установен ред и начин за финансиране на проектите по чл. 2, т. 5 от Наредба № 1 от 2006 г., в т. I, б. „б“ от Правилата за отчитане на разходи от изпълнители по договори с ФУТ⁷⁷ е определено, че проектите за „специализирани обучения, семинари, конференции, разработване и издаване на учебни и информационни материали и други“ се финансират авансово в пълен размер⁷⁸;

г) съгласно информацията, предоставена от одитираната организация, уведомяването на кандидатите за приетото решение на УС е извършвано устно/по телефона, което не е надежден способ, т.к. не е документирано и не може да осигури проследяване на действията, в несъответствие с чл. 14, т. 5 от ЗФУКПС⁷⁹.

Поради липса на нормативно определен ред за уведомяване на потенциалните кандидати за финансиране на предложения по чл. 2, т. 5 от Наредба № 1/2006 г., относно стартиране на процедурата, във ФУТ, то не е извършвано, с което не е осигурено пълно съответствие на дейността с изискванията на чл. 3 от Наредба № 1/2006 г. за прилагане на принципите за публичност, прозрачност и равнопоставеност на кандидатите при подбора и оценката на проектите.

2.4.3. Изисквания към кандидатите за финансиране

С чл. 6, ал. 1 от Наредба № 1/2006 г. е въведена обща забрана за кандидатстване за финансиране от лица - кандидати по всички видове проекти/програми по чл. 2 от Наредба № 1 от 2006 г., за които са налице определените с наредбата обстоятелства - несъстоятелност, ликвидация, виновно неизпълнение на задължения по друг договор с фонд "Условия на труд" и други.

В Наредба № 1 от 2006 г., както и във вътрешните правила на фонда няма/не са въведени различни или специфични критерии/изисквания относно различните лица, които имат право да кандидатстват за финансиране с проекти по различните точки на чл. 2 от наредбата, съобразно специфичните характеристики на органите на изпълнителната власт и на национално представителните организации на работниците и служителите и на работодателите.

Съгласно Наредба № 1/2006 г. за кандидатстващите организации в процедурите по чл. 2, т. 5, в т.ч. ведомства и министерства, част от изискванията по чл. 6, ал. 1 (ред. ДВ, бр. 14 от 2018 г., в сила от 27.03.2018 г.) са – кандидатът да не е получил финансиране за същия проект по други програми (т. 5) и да не е налице виновно неизпълнение на задължения по друг договор с ФУТ (и т. 8).

В несъответствие с изискванията на чл. 9, т. 2 от Наредба № 1/2006 г. от кандидатите, подали предложения по чл. 2, т. 5 от Наредба № 1/2006 г., не са представени документи за доказване на съответствието/изпълнението на изискванията по чл. 6 от Наредба № 1/2006 г.⁸⁰

В несъответствие с изискванията на чл. 13, ал. 4 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ, бр. 14 от 2018 г., в сила от 27.03.2018 г.) от комисиите по чл. 12, ал. 3 от наредбата (за финансиране по чл. 2, т. 5) не са извършвани и документираны проверки за съответствието на кандидатите с условията за получаване на финансиране съгласно наредбата, тъй като такива документи не са изисквани от кандидатите, както от служителите във ФУТ⁸¹, така и от членовете на комисиите по чл. 12, ал. 3 от наредбата за конкретните проекти/договори.

През одитирания период във ФУТ няма писмено определен подробен ред за разглеждането и оценката на предложения по чл. 2, т. 1, 3, 4, 5, 6 и 7 от Наредба № 1/2006 г.

⁷⁷ утвърдени със Заповед на управителя № РД-08-13 от 27.03.2018 г.

⁷⁸ Одитни доказателства №№ 9 и 16 (т. 4.1.2., б. „д“)

⁷⁹ Одитни доказателства №№ 7, 14 и 16 (т. 4.1.2., б. „ж“)

⁸⁰ Одитни доказателства №№ 15 и 16

⁸¹ Одитно доказателство № 15

чрез вътрешни правила, утвърден чек-лист или друг акт, което не може да осигури съответствието с изискванията на чл. 13, ал. 1 от ЗФУКПС.

През одитирания период дейността по установяването на съответствието на кандидатите с изискванията на Наредба № 1/2006 г. относно допустимостта за финансиране е в съществено несъответствие с правната рамка. Писмено не е регламентиран подробен ред за разглеждането и оценката на предложения по чл. 2, т. 1, 3 - 7 от Наредба № 1/2006 г., чрез вътрешни правила или друг акт, в несъответствие с изискванията на чл. 13, ал. 1 от ЗФУКПС.

2.4.4. Изисквания към предложенията за финансиране

Съгласно приложимата правна рамка след 27.03.2018 г. предложенията за финансиране следва да отговарят на изискванията по чл. 11, ал. 6 от Наредба № 1/2006 г.⁸².

При одита е извършена проверка на седем проекта по чл. 2, т. 5 от Наредба № 1/2006 г. на обща стойност 474 800 лв., от които три проекта за 2018 г.⁸³ на обща стойност 300 000 лв. и четири проекта за 2019 г. общо за 174 800 лв. Кандидатите по проверените договори, сключени за проекти по чл. 2, т. 5 (както министерства и ведомства, така и организации на работниците/работодателите), са представили формуляри за кандидатстване за финансиране по образец, в съответствие с чл. 9, т. 1 от Наредба № 1/2006 г.⁸⁴.

При одита е установено, че в предложенията на кандидатите по проверени договори е включено задължителното съдържание по чл. 11, ал. 6 от Наредба № 1/2006 г., като проектите са за обучение по безопасност и здраве при работа с опасни вещества в сектор „Здравеопазване“, за обучение на синдикални представители и представители на работещите в структурите на социалния диалог, на работодатели и контролни органи в областта на здравословните и безопасни условия на труд.

2.4.5. Разглеждане и оценка на предложенията за финансиране

Съгласно чл. 12, ал. 3 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ, бр. 14 от 2018 г., в сила от 27.03.2018 г.) предложенията за финансиране по чл. 2, т. 5 се разглеждат от комисия в състав „до трима членове“, като подробен ред за разглеждането и оценката на предложенията по чл. 2, т. 5 не е описан както в Наредба № 1/2006 г., така и във вътрешни правила или друг писмен акт на ФУТ⁸⁵.

През одитирания период със заповеди на управителя на ФУТ са определяни⁸⁶ експертни комисии за разглеждане и оценка на постъпилите предложения по чл. 2, т. 5 от наредбата. Броят на членовете на комисиите е в съответствие с изискванията на чл. 12, ал. 3 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ, бр. 14 от 2018 г., в сила от 27.03.2018 г.). От експертните комисии са изготвени протоколи с предложение за финансиране на проектите⁸⁷, които са разгледани от УС

⁸² Предложенията за финансиране по чл. 2, т. 5 трябва да съдържат: 1. анализ и оценка на необходимостта от обучение; 2. форми за обучение по безопасност и здраве при работа (описание на подходи и методи на обучение); 3. програма за обучението, която е съобразена със: а) общата, отрасловата и специфичната за дадена професия задължителна подготовка по правилата за осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд; б) целеви групи; в) брой обучавани лица; г) целите на обучението; д) тематичните области на обучението; е) продължителността на обучението – общо и по теми; ж) план-график за предвидените обучения; з) необходима материална база за обучение, учебни и информационни материали; 4. критерии за избор на обучавашите; 5. бюджет на проекта; 6. очаквани резултати.

⁸³ Всички проверени процедури са изпълнени след извършените промени в Наредба № 1 от 2006 г., ред. ДВ бр. 14 от 2019 г.

⁸⁴ Одитно доказателство № 15

⁸⁵ Одитни доказателства №№ 9 и 16 (т. 4.1.2., б. „г“)

⁸⁶ Одитно доказателство №

⁸⁷ Одитно доказателство № 16 (т. 4.1.2., б. „д“)

на ФУТ и са приети решения за финансиране на съответния проект за обучение или за коригиране на финансовите му параметри при наличие на основания⁸⁸.

При одита е установено, че за един от проектите от 2018 г. не е приложен определеният ред, като не е издадена заповед за определянето на комисия за разглеждане и оценка, в резултат на което договор № РД-13-40/ 04.10.2018 г. на стойност 20 000 лв. е сключен в несъответствие с императивните изисквания на чл. 12, ал. 3 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ, бр. 14 от 2018 г., в сила от 27.03.2018 г.)⁸⁹.

При проверката на работата на комисиите е установено:

а) от членовете на комисиите за разглеждане и оценка на проверените проекта не са подписани декларации за отсъствие на обстоятелствата по чл. 12, ал. 6 от Наредба № 1/2006 г.⁹⁰, което не дава увереност, че проектите/предложенията са разглеждани от лица, които не са свързани лица по смисъла на § 1 от Търговския закон;

б) в чл. 13, ал. 4 от Наредба № 1/2006 г. е определено, че комисиите следва да извършват проверка за съответствието на кандидата и на представения от него проект с условията за получаване на финансиране. Съставените от комисиите протоколи за дейността им по разглеждане и оценка на предложенията по чл. 2, т. 5 съдържат единствено стойност на проекта, срок за изпълнение и описание на обучението, като не съдържат оценка на предложенията за съответствие с условията за получаване на финансиране, с което не са изпълнени изискванията на чл. 13, ал. 4 от Наредба № 1/2006 г.;

в) от комисиите е направено предложение до УС на ФУТ да утвърди проектите за финансиране, след което от УС на ФУТ са приети решения за финансиране на постъпилите предложения в изпълнение на чл. 15, ал. 1 от Наредба № 1/2006 г. (ред. ДВ, бр. 14 от 2018 г., в сила от 27.03.2018 г.);

г) размерът на възнаграждението на членовете на комисиите е определен в съответната заповед за назначаването им от управителя на фонда и е в съответствие с определените от УС на ФУТ минимални и максимални размери, съгласно чл. 12, ал. 9 от Наредба № 1/2006 г.⁹¹.

Липсата на писмено утвърден вътрешен ред за разглеждане и оценка на предложенията за финансиране на проекти по чл. 2, т. 5 от Наредба № 1/2006 г. не осигурява условия за последователно и непрекъснато прилагане на изискванията на наредбата относно определяне на експертна комисия и нейната работа и е причина за неиздаването от управителя на фонда на заповед за оценката на едно от проверените седем предложения и за неподписването от членовете на назначените комисии на декларации за отсъствие на обстоятелствата по чл. 12, ал. 6 от наредбата.

2.4.6. Отчитане на изпълнението по финансираните проекти

Начинът на отчитане на предоставеното от ФУТ финансиране по договорите е определен в чл. 20 от Наредба № 1/2006 г. Съгласно чл. 20, ал. 1 от Наредба № 1/2006 г. изпълнителите на договор за финансиране представят отчет с информация за резултатите от изпълнението на договора и финансов отчет за разходването на договорените средства, а съгласно ал. 2 от същия член към финансовия отчет се прилагат заверени копия на всички разходооправдателни документи за направените разходи.

При проверката на представените отчетни документи от изпълнителите по проверените при одита договори е установено:

⁸⁸ Одитни доказателства №№ 6 и 16 (т. 4.1.2., б. „е“)

⁸⁹ Одитни доказателства №№ 13 и 15

⁹⁰ Одитно доказателство № 13, т. 8

⁹¹ Одитно доказателство № 7

а) в преписката по договор за обучение № РД-13-20/03.04.2019 г., сключен с ИА ГИТ, се съхранява придружително писмо с вх. № 01-766 от 01.10 2019 г. към отчет за извършените разходи, но самият отчет не се съхранява във ФУТ, поради което не може да бъде изразена разумна увереност, че такъв е представен на одитираната организация⁹²;

б) по същия договор, както и по договор № РД-13-76 от 28.11.2019 г. част от представените от изпълнителя копия на разходооправдателни документи не са заверени за вярност с оригинала⁹³, което е несъответствие с изискванията на чл. 20, ал. 2 от Наредба № 1/2006 г.⁹⁴.

Установеното е индикатор за неефективност на вътрешния контрол във ФУТ. Липсата на надеждни писмени доказателства в преписките/досиетата по договорите не може да осигури разумна увереност, че отчитането на изпълнението по договорите за финансиране е в съответствие с изискванията на правната рамка по Наредба № 1/2006 г.

3. Резултати от проверката на отхвърлени предложения

За целите на одита е извършена проверка на общо 17 бр. отхвърлени предложения, в т.ч. 7 бр. за 2018 г. и 10 бр. за 2019 г.⁹⁵.

При проверката е установено:

а) всички проверени преписки са оценени от експертните комисии в съответствие с изискванията на чл. 12 и чл. 13 от Наредба № 1/2006 г.;

б) предложение ДН-01-04/25.01.2018 г. не отговаря на изискването по чл. 11, ал. 2, т. 1 от Наредба № 1/2006 г., т.к. предвижда реконструкция на помещения, които към момента на подаване на предложението не са „съществуващи работни помещения“. При разглеждането и оценката на предложението комисията е изложила следните мотиви за отхвърляне: „в проекто-предложението са заложени дейности, които не се финансират от ФУТ – извозване на строителни отпадъци, разходи за труд за извършване на покривни работи и т.н.“. Комисията правилно е отхвърлила предложението на кандидата за финансиране, но мотивите за отхвърлянето му, отразени в протокола, са непълни и неточни⁹⁶;

в) отхвърлените предложения не отговарят на изискванията за допустимост на предложенията и за финансиране на дейностите, за които се кандидатства, поради което отхвърлянето им е в съответствие с чл. 13, ал. 3 от Наредба № 1/2006 г.

Дейността по разглеждането и оценката на отхвърлените предложения е в съответствие с изискванията на Наредба № 1/2006 г.

Област „Финансиране на проекти и програми за подобряване на условията на труд“ е осъществена в частично несъответствие с изискванията на правната рамка. За процеса по финансиране на проектите по чл. 2, на подзаконово ниво писмено не е въведен ред, вкл. и вътрешни правила, относно стартирането на процедурите за финансиране по направленията, определени в Наредба № 1/2006 г., предвид липсата на нормативноопределен ред. Прилаганият вътрешен ред за организацията на дейността не е писмено въведен във всички етапи (в т.ч. пренасочване на средства, откриване на процедура, критерии/показатели за допустимост на различните видове кандидати, за оценка на проектите по отделните точки на чл. 2, комуникация с кандидатите, проверки за наличие на предварително изпълнение и др.). Ключови аспекти в процедурите – критериите за оценка на проектите, са определени преди извършването на съществени изменения/промени в Наредба № 1/2006 г. през 2018 г. и не са

⁹² Одитно доказателство № 13, т. 7.1.

⁹³ Одитно доказателство № 15

⁹⁴ Одитно доказателство № 13, т. 6-7

⁹⁵ Одитни доказателства № 6, 7 и 17

⁹⁶ Одитни доказателства № 6, 7, 17

актуализирани. През одитирания период във ФУТ не са въведени и не са прилагани процедури за наблюдение на финансовото управление и контрол с цел предприемане на коригиращи действия и осигуряване на навременно актуализиране на правилата и контролните дейности при промени в условията, в несъответствие с чл. 15, ал. 1 от ЗФУКПС.

Извършеното пренасочване на средствата на ФУТ от УС е одобрено от НСУТ и утвърдено от министъра на труда и социалната политика, в съответствие с ПДУСФУТ.

Липсата на писмено въведени подробни вътрешни правила за регламентиране на процесите във ФУТ не осигурява условия за документиране и проследяване на процедурите, в несъответствие с изискванията на чл. 14, т. 4 и 5 от ЗФУКПС. Дейността по уведомяване на кандидатите/изпълнителите по вече сключените договори, относно решенията на УС не е документирана, в несъответствие с чл. 16 от Наредба № 1/2006 г. и чл. 14, т. 5 от ЗФУКПС.

II. Финансиране на диагностиката на професионалните болести

1. Условия и ред за финансиране на диагностиката на професионалните болести

Условията и редът за финансиране на диагностиката на професионалните болести от ФУТ са уредени в Наредба № 8 от 26.11.2007 г. за условията и реда за финансиране на диагностиката на професионалните болести от фонд „Условия на труд“ (Наредба № 8/2007 г.). Съгласно чл. 2 от наредбата, за диагностиката на професионалните болести се разходват средства, определени като целева ежегодна субсидия по бюджета на фонда от бюджета на фонд „Трудова злополука и професионална болест“ на държавното обществено осигуряване, като средствата не могат да се разходват за финансиране на други дейности по програмата на фонда. Конкретното предназначение на средствата е определено в чл. 3 от Наредба № 8/2007 г., а в чл. 8 са изброени недопустимите за финансиране разходи.

При одита е извършена проверка за спазването на изискванията на Наредба № 8/2007 г. на всички подадени предложения и сключените договори - по три подадени предложения и три сключени договори за всяка от годините на одитирания период.

През **2018 г.** определената сума по бюджета на ФУТ за диагностика на професионалните болести е 1 млн. лв., стойността на сключените договори за финансиране е 948 918 лв., а усвоените/отчетените средства са 590 340 лв. или 62 на сто от стойността на сключените договори. През **2019 г.** по бюджета са утвърдени също 1 млн. лв. за диагностика на професионалните болести, сключените договори са за 1 010 207 лв., от които са усвоени 839 529 лв. или 83 на сто от стойността на сключените договори.

1.1. Съгласно чл. 10, ал. 1 от Наредба № 8/2007 г. в 14-дневен срок от утвърждаването на бюджета на фонда от министъра на труда и социалната политика, УС следва да вземе решение за откриване на процедура за набиране на предложения за финансиране на дейности по диагностиката на професионалните болести.

1.1.1. За **2018 г.** бюджетът на ФУТ е утвърден от министъра на труда и социалната политика и изпратен на фонда с писмо изх. № 07-42 от 05.01.2018 г. Решението за откриване на процедура за набиране на предложения за финансиране на дейности по диагностиката на професионалните болести за 2018 е прието от УС на ФУТ по протокол № 2/27.02.2018 г., т.е. след изтичането на 14-дневния срок по чл. 10, ал. 1 от Наредба № 8/2007 г.

За **2019 г.** бюджетът на ФУТ е утвърден от министъра на труда и социалната политика и изпратен на фонда с писмо изх. № 07-26 от 07.01.2019 г. Решението за откриване на процедура за набиране на предложения за финансиране на дейности по диагностиката на професионалните болести за 2019 е прието от УС на ФУТ по протокол № 2/25.02.2019 г., т.е. след изтичането на 14-дневния срок по чл. 10, ал. 1 от Наредба № 8/2007 г.

Решенията на УС за откриване на процедура за набиране на предложения за финансиране на дейности по диагностика на професионалните болести за 2018 г. и за 2019 г. са взети след срока, определен с чл. 10 от Наредба № 8/2007 г.

1.1.2. Съгласно чл. 10, ал. 1 от Наредба № 8/2007 г. с решението на УС за откриване на процедурата, се одобрява документацията за участие в нея.

При одита е установено, че в решенията на УС за одитирания период няма/липсва текст за одобряване на документацията за участие в процедурите през 2018 г. и 2019 г., в несъответствие с изискванията на чл. 10, ал. 1 от Наредба № 8/2007 г. Съгласно обяснения, дадени от одитираната организация по време на одита - „при липса на промяна в обстоятелствата по Наредба № 8/2007 г., документацията за участие е вече утвърдената и остава същата“. В тази връзка през одитирания период е прилагана формата на документация за кандидатстване, утвърдена с решение на УС на ФУТ по протокол № 4 от 22.06.2010 г., с което е приет доклад на нарочна експертна комисия, за изготвяне на изисквания към представяните от кандидатите предложения за финансиране, както и ясни показатели/критерии за оценка на предложенията, постъпващи за финансиране, съгласно Наредба № 8 от 26.11.2007 г. С решението е одобрено и допълване на формуляра и на документацията за участие. По този начин документацията за участие, която включва списък на необходимите документи за кандидатстване и формуляр за участие, е приета 8 - 9 години преди одитирания период.

Прилаганият през одитирания период ред за откриване на процедурата, без ежегодно одобряване на документацията за участие е в частично съответствие с изискванията на чл. 10, ал. 1 от Наредба № 8/2007 г., тъй като не са изпълнени всички изисквания на правната рамка. През одитирания период в Наредба № 8/2007 г. са извършени изменения, като няма писмено документирано действия за преглед с цел актуализация на вътрешните актове, в т.ч. и на документацията за участие в процедурата за финансиране на дейности по диагностика на професионалните болести, в несъответствие с изискванията на чл. 7 ал. 1, т. 11 и чл. 15, ал. 1 от ЗСФУКПС (ред. ДВ бр. 21 от 2006 г.).

През 2018 и 2019 г. документацията за участие в процедурите за набиране на предложения за финансиране на дейности по диагностиката на професионалните болести не е одобрявана ежегодно от УС, в несъответствие с правната рамка по Наредба № 8/2007 г..

1.1.3. Съгласно чл. 10, ал. 2 от Наредба № 8/2007 г. в 7-дневен срок от решението на УС, управителят на фонда следва да издаде заповед за набиране на предложения за финансиране на дейности по диагностиката на професионалните болести, в която се определят мястото и срокът за подаване на предложенията.

През 2018 и 2019 г. в 7-дневен срок от датата на решението на УС от управителя на ФУТ са издадени заповеди за набиране на предложения за финансиране, с които е одобрена покана за набиране на предложенията, в съответствие с изискванията на чл. 10, ал. 2 и чл. 11, ал. 1 от Наредба № 8/2007 г.

1.2. Съгласно чл. 11 от Наредба № 8/2007 г. за набирането на предложения за финансиране на диагностиката на професионалните болести се публикува покана в най-малко един национален ежедневник, която съдържа: дейности за финансиране; място за получаване на документацията; място за подаване на предложенията; срок за подаване на предложенията; изисквания, на които трябва да отговарят кандидатите за финансиране; адрес и телефон за контакти. Съгласно чл. 14, ал. 2 от наредбата подадените предложения следва да се вписват във входящ регистър, в който задължително се посочват входящ номер, дата и час на постъпването.

През одитирания период поканите за набирането на предложения са публикувани в един национален ежедневник. В р. II, т. 5 от тях е посочено изискването на чл. 4, ал. 2, т. 2 от Наредба № 8/2007 г., съгласно което лечебните заведения трябва да разполагат с необходимите

лаборатории и медицинска апаратура за осъществяване на методиките за диагностика на професионалните болести или да имат сключени договори с други лечебни заведения за осъществяване на дейностите, без да е посочено изрично изискването за съответствие с приложение № 2 към чл. 4, ал. 2, т. 2 от Наредба № 8/2007 г. относно необходимите звена и методики, участващи в диагностиката на професионалните болести.

За всяка от проверяваните години в определения с поканата срок са подадени по три предложения, които са заведени във входящ регистър, съдържащ задължителните реквизити - входящ номер, дата и час на постъпването, в съответствие с изискванията на чл. 11 и чл. 14 от Наредба № 8 от 2007 г.

1.3. Съгласно чл. 15 от Наредба № 8/2007 г. предложенията за финансиране на дейности по диагностика на професионалните болести се оценяват от комисия в състав до 7 членове; съставът на комисията се определя от УС на ФУТ, като задължително се включват трима лекари, един юрист и един финансист; не може да бъде член на комисията лице, което е „свързано лице“ по смисъла на § 1 от Търговския закон, като за отсъствието на обстоятелствата по ал. 3, членовете на комисията подписват декларация преди първото заседание за оценка на предложенията.

При проверката е установено, че в съответствие с нормативните изисквания с решения на УС на ФУТ са определени комисии за оценка на постъпилите предложения в 7-членен състав, включващ трима лекари, един юрист и един финансист. Преди първото заседание за оценка на предложенията, членовете на комисииите са подписали декларации за отсъствие на обстоятелствата по смисъла на § 1 от Търговския закон, в съответствие с чл. 15, ал. 3 от Наредба № 8/2007 г.

Дейността по определянето на комисии за оценка на предложенията е в съответствие с изискванията на Наредба № 8 от 2007 г.

1.4. Съгласно чл. 16, ал. 2 от Наредба № 8/2007 г., оценката на предложенията се извършва на два етапа: проверка за наличието на документите по чл.чл. 4 и 5 от Наредбата и оценка за съответствието на предложението на кандидата и декларираните от него възможности с изискванията на наредбата.

Съгласно чл. 16, ал. 3 от Наредба № 8/2007 г., при непълнота и при нередовност на документите по чл. 4 и 5 от наредбата комисията определя срок, не по-кратък от 7 дни, за отстраняването им. Ако в определения срок констатираните несъответствия не се отстранят, предложението не подлежи на оценка по ал. 2, т. 2 от наредбата. За разгледаните и оценени предложения се изготвя протокол с мотиви в 14-дневен срок от първото заседание на комисията или от датата на отстраняване на констатираните непълноти или нередовност, съгласно чл. 16, ал. 4 от Наредба № 8/2007 г. Протоколът се изготвя от служител на фонда, съгласно чл. 17, ал. 1 от наредбата и следва да съдържа: състав на комисията; списък на разгледаните предложения; резултатите от оценката и класирането на предложенията; датата на съставяне на протокола, като се подписва от всички членове на комисията.

При проверката е установено, че в съответствие с чл. 16 от Наредба № 8/2007 г. резултатите от работата на комисииите са отразени в протоколи. Съставените протоколи съдържат реквизитите по чл. 17 от Наредба № 8 от 2007 г., с изключение на протокол № 2/13.04.2018 г., в който не се съдържат състав на комисията и списък на разгледаните предложения.

При проверката за допустимост през 2019 г. от комисията са установени липсващи документи по чл. 4 и чл. 5 от Наредба № 8/2007 г., като на кандидатите е даден срок от 7 дни за представянето им. Документите са предоставени от лечебните заведения (ЛЗ) в определения от комисията срок.

1.5. Съгласно чл. 3, ал. 1 от Наредба № 8/2007 г. средствата за диагностика на професионалните болести се предоставят за: медицински прегледи за диагностика на професионалната болест; консултации със специалисти; медицински изследвания; групови медицински прегледи на работници и служители в предприятията. Финансирането на посочените дейности, съгласно ал. 2 от същия член, се извършва по цени, утвърдени в ценоразписи за диагностика на болести със съмнение за професионален характер, съгласно приложения №№ 1 и 1а към чл. 3, ал. 2 от наредбата. В приложение № 1 „Обобщен ценоразпис за диагностика на болести със съмнение за професионален характер“ са определени максималните стойности за всяка група заболявания/нозологични единици⁹⁷, които могат да бъдат възстановени от ФУТ.

Съгласно чл. 9, ал. 1 от Наредба № 8/2007 г. ФУТ финансира диагностиката на професионалните болести *чрез възстановяване на действително извършени разходи* по цени, утвърдени с ценоразписа от приложение № 1а към чл. 3, ал. 2 от Наредба № 8/2007 г. В приложение № 1а стойността за всяка група заболявания/нозологични единици⁹⁸ е разпределена по видове разходи за: медицински прегледи за диагностика; консултации със специалисти; медицински изследвания; *дневни разходи за материални консумативи за болния* за всяка нозологична единица. Съгласно приложение № 1а към чл. 3, ал. 2 от Наредба № 8/2007 г. „дневни разходи за материални консумативи за болния (хотелски разходи, разходи за храна), амортизация на апаратурата, закупуване на консумативи и нова апаратура в общ размер 325 лв. (5 x 65 лв.) са равни/еднакви за всички нозологични единици и са част/отделен ред от общата стойност, определена с ценоразписа за всяка нозологична единица в приложение № 1а от Наредба № 8/ 2007 г.

1.5.1. При проверката на документацията за участие в процедурата, утвърдена с решение на УС на ФУТ по протокол № 4/22.06.2010 г. е установено:

а) формулярът за участие в процедура за финансиране на дейности по диагностиката на професионалните болести съдържа следните раздели: информация за организацията; декларация; обща информация за проекта; подробно описание на извършваните дейности; бюджет на проекта; приложение № 1 „Стойност на групов медицински преглед, извършван на работещи, изложени на въздействие на ...“; приложение № 2 „Основна рамка за извършване на прегледи по програма ФУТ“.

Към формуляра за участие няма/липсват подробни указания за попълването на отделните раздели, както и за посочването на видовете разходи за диагностични процедури и за изследвания, въз основа на които се формира крайната сума по бюджета на проекта. Липсата на детайлна информация във формуляра не създава необходимите условия за съпоставимост на информацията, подадена от различните кандидати, с показателите по приложения № 1 и 1а към чл. 3, ал. 2 от Наредба № 8/2007 г.⁹⁹;

б) раздел VI. „Бюджет на проекта“ от формуляра съдържа стойност на разходите по видовете, регламентирани в чл. 3, ал. 1 от Наредба № 8/2007 г. Сред изброените разходи по видове не са включени дневните разходи за материални консумативи за болния, определени в приложение № 1а към чл. 3, ал. 2 от Наредбата като елемент от общата стойност на отделните нозологични единици/групи болести от ценоразписа по приложение № 1. По тази причина съдържанието на формуляра не осигурява достатъчна и детайлна информация относно разходите, които подлежат на възстановяване¹⁰⁰.

1.5.2. При проверката на проектите, подадени през 2018 г. и 2019 г. е установено:

⁹⁷ номенклатура и класификация на заболяванията

⁹⁸ Определена с Приложение № 1 към чл. 3, ал. 2 от Наредба № 8/2007 г.

⁹⁹ Одитни доказателства №№ 19 и 20

¹⁰⁰ Одитно доказателство № 18

а) формулярите на кандидатите за финансиране, подадени през 2018 г. от двама от кандидатите¹⁰¹ и през 2019 г. от един от кандидатите¹⁰² (или общо 50 на сто от проверените преписки) са попълнени в съответствие с приетия от УС образец на формуляр, като в бюджета на съответния проект (раздел VI. Бюджет на проекта) са посочени само показателите, включени в утвърдения образец;

б) в останалите проекти¹⁰³ (50 на сто от случаите), в раздел VI. „Бюджет на проекта“ на отделен ред са включени „дневни разходи за материални консумативи за болните“, което не отговаря/не съответства по съдържание на приетия от УС през 2010 г. и утвърден от управителя на фонда образец на документацията, прилагана и през одитирания период, независимо че още през 2007 г. сумата в общ размер 325 лв. за „дневни разходи за материални консумативи за болния (хотелски разходи, разходи за храна), амортизация на апаратурата, закупуване на консумативи и нова апаратура“ е включена в стойността по приложения № 1 и 1а към чл. 3, ал. 2 от Наредба № 8/2007 г. (ред. ДВ, бр. 103 от 7.12.2007 г.).

Данните за бюджетите на проверените проекти са показани в следващата таблица № 2¹⁰⁴.

Таблица № 2

№ по ред	Наименование на кандидата	Предназначение на разхода, съгласно бюджета на проекта	2018 г.	2019 г.
			стойност (лв.)	стойност (лв.)
I.	УМБАЛ „Св. Иван Рилски“ ЕАД - София	Обща стойност на проекта	700 000	770 000
1.		Медицински прегледи за диагностика	15 500	18 000
2.		Консултации със специалисти	19 000	23 000
3.		Медицински изследвания	257 137,50	286 223,40
4.		Групови медицински прегледи	408 362,50	442 776,60
5.		Дневни разходи за материални консумативи за болните	-	-
II.	УМБАЛ „Св. Георги“ ЕАД – Пловдив	Обща стойност на проекта	221 927	167 672
1.		Медицински прегледи за диагностика	9 100	5 950
2.		Консултации със специалисти, в т.ч. Обсъждане със специализиран колегиум	44 937,50 43 837,50	34 587,50 27 750
3.		Медицински изследвания	61 614,50	59 859,50
4.		Групови медицински прегледи	-	-
5.		Дневни разходи за материални консумативи за болните	106 275	67 275
III.	УМБАЛ „Д-р Георги Странски“ ЕАД – Плевен	Обща стойност на проекта	98 570	126 800
1.		Медицински прегледи за диагностика	47 400	4 557,50
2.		Консултации със специалисти	6 300	24 150
3.		Медицински изследвания	44 870	52 650

¹⁰¹ Университетска многопрофилна болница за активно лечение (УМБАЛ) „Св. Иван Рилски“ ЕАД - София и УМБАЛ „Д-р Георги Странски“ ЕАД - Плевен

¹⁰² УМБАЛ „Св. Иван Рилски“ ЕАД - София

¹⁰³ за 2018 г. и 2019 г. на УМБАЛ „Св. Георги“ ЕАД – Пловдив и в проекта на УМБАЛ „Д-р Георги Странски“ ЕАД - Плевен за 2019 г.

¹⁰⁴ Одитно доказателство № 19

4.		Групови медицински прегледи	-	3 342,50
5.		Дневни разходи за материални консумативи за болните	-	42 100
		Обща стойност на предложените проекти (I + II + III)	1 020 497	1 064 472

в) в протокол № 2/13.04.2018 г. на комисията за оценяване на постъпилите предложения са направени следните заключения¹⁰⁵:

ва) за УМБАЛ „Св. Иван Рилски“ ЕАД – София и УМБАЛ „Д-р Георги Странски“ ЕАД – Плевен – „предложението на кандидата и декларираните от него възможности съответстват на изискванията на Наредбата и документацията за кандидатстване“;

вб) за УМБАЛ „Св. Георги“ ЕАД – Пловдив - „предложението на кандидата и декларираните от него възможности съответстват на изискванията на Наредбата и документацията за кандидатстване“. От комисията е препоръчано да се съкратят дневните разходи, като е предложено на УС размерът им да е до 30 на сто от сумата на разходите за прегледи и изследвания¹⁰⁶ - 115 652 лв. Предложението на комисията е въз основа на извод, изложен в протокола, че „дневните разходи не надхвърлят 30 на сто от разходите за прегледи и изследвания за всички клинични единици“. Предложението на комисията за съкращаване на разходите по бюджета на кандидата е прието от УС с решение по протокол № 4/30.04.2018 г.¹⁰⁷;

г) в протокол № 2/01.04.2019 г. за оценяване на постъпилите предложения, комисията е предложила да се редуцира общата стойност на бюджетите на всички проекти, като е мотивирала решението си с по-малкото усвоени средства от лечебните заведения (ЛЗ) през 2018 г.¹⁰⁸. Предложението на комисията за редуциране на бюджетите на кандидатите е прието от УС с решение по Протокол № 4/16.04.2019 г., в което като причина е посочено „*надхвърляне на финансовия ресурс*“, предвид утвърдените с бюджета за 2019 г. разходи за финансиране на диагностиката на професионалните болести от ФУТ в размер на 1 млн. лв., а общата сума на предложените проекти е 1 064 472 лв.

Редуцирането на бюджетите е с общо 24 145,60 лв., разпределени както следва:

га) УМБАЛ „Св. Иван Рилски“ ЕАД – София – усвоените средства за 2018 г. са с 4,8 на сто по-малко от одобрения бюджет, а предложеното редуциране е 0,65 на сто (5 005 лв.);

гб) УМБАЛ „Св. Георги“ ЕАД – Пловдив – усвоените средства за 2018 г. са с 48,8 на сто по-малко от одобрения бюджет, а предложеното редуциране е 6,5 на сто (10 898,60 лв.);

гв) УМБАЛ „Георги Странски“ ЕАД – Плевен - усвоените средства за 2018 г. са с 44,5 на сто по-малко от одобрения бюджет, а предложеното редуциране е 6,5 на сто (8 242 лв.);

д) от експертните комисии за разглеждане и оценка на предложенията не е установено/коментирано/отразено в протокол № 2/2019 г. несъответствието в информацията от формуляра на УМБАЛ „Георги Странски“ ЕАД с приетия от УС образец и с изискванията на чл. 3, ал. 1-2 и приложения №№ 1 и 1а към Наредба № 8/2007 г. относно допълнителното включване на разходи за материални консумативи за болните. В протокола на комисията наличието на този показател във формуляра на УМБАЛ „Св. Георги“ ЕАД – Пловдив е коментирано като „противоречие с чл. 3, ал. 1 от Наредбата“, във връзка с което е предложено „дневните разходи в предложението да се съкратят до 30% (30 119,10 лв.) от разходите за прегледи и изследвания¹⁰⁹ - 100 397 лв.

¹⁰⁵ Одитно доказателство № 19

¹⁰⁶ Общата сума на разходите по т. II. ред 1, 2 и 3 от таблицата

¹⁰⁷ Одитно доказателство № 19

¹⁰⁸ Одитно доказателство № 19

¹⁰⁹ Сумата на разходите по т. 1, 2 и 3 от таблицата

Дадените препоръки за намаляването на стойностите на проектите не са съобразени с разчетите, посочени от кандидатите, и не се основават на извършена от комисията оценка за съответствие на дейностите с ценоразписа по приложение № 1а от Наредба № 8/2007 г. След намаляването на дневните разходи на УМБАЛ „Св. Георги“ ЕАД – Пловдив и редуцирането на бюджетите на всички кандидати, общата сума на проектите е 1 010 207 лв., която превишава с 10 207 лв. утвърдените средства от 1 млн. лв. по бюджета на ФУТ за 2019 г. за диагностика на професионалните болести.

Критериите въз основа на които е взето решението на УС за редуцирането на разходите не са писмено определени както в Наредба № 8/2007 г. и ПДУСФУТ, така и във вътрешните правила на фонда. Липсата на писмено определени критерии въз основа, на които да се извършва редуциране на бюджетите на кандидатите при възникнала необходимост, както и на писмено въведена процедура за това, не може да осигури съответствие с изискванията на чл. 14, т. 5, във връзка с чл. 3, ал. 1 от ЗФУКПС (обн., ДВ, бр. 21 от 10.03.2006 г.).

1.6. Съгласно чл. 18 от Наредба № 8/2007 г. в 14-дневен срок от представянето на протокола на комисията УС взема решение за финансирането на предложените проекти.

При проверката е установено, че резултатите от работата на комисиите са обобщени в предвидения за целта в чл. 16, ал. 4 от Наредба № 8/2007 г. документ „протокол“. Протоколите са заведени в деловодната система на ФУТ, предоставени на УС на ФУТ и въз основа на тях от съвета са приети решения за сключване на договори за финансиране¹¹⁰. Прилаганият ред за предаване на документите за разглеждане от УС е в съответствие с определения в чл. 18 от наредбата.

В съответствие с разпоредбата на чл. 19 от Наредба № 8/2007 г., кандидатите са уведомени писмено за решението на УС в 14-дневен срок от датата на проведеното заседание¹¹¹.

1.7. Съгласно чл. 15, ал. 6 от Наредба № 8/2007 г. членовете на комисията получават възнаграждение в размер, определен от УС на фонда.

Минималните и максималните размери на възнаграждението са определени от УС с решение по протокол **№ 4 от 05.04.2006 г.**, т.е. 12 - 13 години преди одитирания период и една година преди издаването на Наредба № 8/2007 г. от министъра на труда и социалната политика и министъра на здравеопазването на основание чл. 36, ал. 3 от ЗБУТ¹¹². Решението на УС е прието въз основа на чл. 5, т. 8 от ПДУСФУТ, издаден от министъра на труда и социалната политика на основание чл. 49, т. 2 от ЗБУТ¹¹³. Съгласно чл. 5, т. 8 от ПДУСФУТ – „Управителният съвет на фонда определя: ... минималните и максимални размери на възнагражденията, които получават членовете на комисиите“. Видно от съпоставката на текстовете компетентността за издаването на двата нормативни акта е на различни органи, поради което след приемането на специалния нормативен акт - Наредба № 8/2007 г., прилагането на актовете на УС на ФУТ, приети на друго нормативно основание, не е допустимо. След влизането в сила на Наредба № 8/2007 г. (обн. ДВ, бр. 103 от 07.12.2007 г.) правомощието/задължението на УС да определя възнаграждението на членовете на комисиите е на основание чл. 15, ал. 6 от Наредба № 8/2007 г. Независимо от това след 2007 г., в т.ч. и през одитирания период от УС на ФУТ не са приети нови/съответни решения относно определянето на възнагражденията на членовете на комисиите.

¹¹⁰ Одитно доказателство № 19

¹¹¹ Одитно доказателство № 19

¹¹² Одитно доказателство № 7

¹¹³ ЗБУТ - чл. 49. (Изм. - ДВ, бр. 76 от 2005 г.) Министърът на труда и социалната политика утвърждава: 1. Правилник за дейността на фонд "Условия на труд"; 2. Правилник за дейността на управителния съвет на фонд "Условия на труд".

През одитирания период конкретният размер на възнагражденията на членовете на комисиите е определен във всяка от заповедите на управителя на фонда за назначаването им, в диапазона, определен от УС с решението по протокол № 4 от 05.04.2006 г.¹¹⁴. В резултат от липсата на решение на УС на ФУТ, което да е прието на основание на чл. 15, ал. 6 от Наредба № 8/2007 г., размерът на възнаграждението на членовете на комисиите е определен еднолично от управителя, вместо от Управителния съвет на фонда, в несъответствие с чл. 15, ал. 6 от Наредба № 8/2007 г.

През 2018 и 2019 г. откриването на процедури за набиране на предложения за финансиране на дейности по диагностиката на професионалните болести от УС на ФУТ е в частично несъответствие с правната рамка по Наредба № 8/2007 г. Не са спазени сроковете за откриването на процедурите и документацията за участие в тях не е одобрявана ежегодно от УС. Дейността на комисиите по оценка на предложенията за финансиране на дейности по диагностика на професионалните болести от ФУТ е извършена в частично несъответствие с изискванията на правната рамка, определена с Наредба № 8/2007 г. и ЗФУКПС. От комисията не са установени различия между формуляра за кандидатстване и подадената документация, а за установените такива не са предложени адекватни действия. Редуцирането на бюджетите на кандидатите е извършено при липсата на писмено въведена процедура и критерии. Определянето на възнаграждението на членовете на комисиите от управителя на ФУТ в заповедите за тяхното назначаване, вместо от УС, е в несъответствие с изискванията на Наредба № 8/2007 г.

2. Сключване на договорите

2.1. Съгласно чл. 20, ал. 1 от Наредба № 8/2007 г. „Договорите за финансиране на одобрените от УС предложения се подписват от управителя на фонда, от една страна, и от ръководителя на лечебното заведение заедно с лицето, ръководещо структурното звено по професионални болести, от друга страна.“.

Съгласно изискванията на чл. 13, ал. 3, т. 2 от ЗФУКПС (ред. ДВ, бр. 42 от 2009 г.)/чл. 13, ал. 3, т. 1 от ЗФУКПС при поемането на финансово задължение следва да се прилага контролната дейност „система за двоен подпис, която не разрешава поемането на финансово задължение или извършването на плащане без подписите на ръководителя на организацията по чл. 2 и на лицето, отговорно за счетоводните записвания“.

С чл. 26 от Вътрешните правила за финансово управление и контрол във ФУТ (ВПФУК), утвърдени със Заповед № 69/23.09.2015 г. на управителя на ФУТ е регламентирано, че предварителният контрол за законосъобразност по отношение на „заповеди, договори, които предстоят за сключване ... се извършва задължително от юриста на фонда“.

При проверката на договорите, сключени на основание решението на УС за финансиране на предложенията, е установено:

а) договорите са подписани от страна на фонда само от неговия управител, като съдържат реквизити за съгласувателни подписи на директора на фонда и на лицето, отговорно за счетоводните записвания, но подпис е положен само от директора на фонда, в несъответствие с изискванията на чл. 13, ал. 3, т. 2 от ЗФУКПС (ред. ДВ бр. 42 от 2009 г.)/чл. 13, ал. 3, т. 1 от ЗФУКПС и чл. 26 от ВПФУК¹¹⁵;

б) от страна на изпълнителите, договорите са подписани от ръководителите на лечебните заведения или от специално упълномощени за целта лица¹¹⁶. В договорите

¹¹⁴ Одитно доказателство № 7 и 19

¹¹⁵ Одитно доказателство № 19

¹¹⁶ договорите с УМБАЛ „Св. Георги“ ЕАД – Пловдив за 2018 и 2019 г. са подписани от юрисконсулт, нотариално упълномощен за конкретния случай от директора на лечебното заведение

няма/липсва реквизитът „подпис на ръководителя на структурното звено по професионални болести“ за съответното лечебно заведение, поради което нито един от договорите не е подписан от ръководителите на съответното структурно звено по професионални болести, в несъответствие с чл. 20, ал. 1 от Наредба № 8/2007 г.¹¹⁷.

Подписването на договорите е в частично несъответствие с изискванията на Наредба № 8/2007 г., поради отсъствието на подпис на лицето, ръководещо структурното звено по професионални болести в съответното лечебно заведение.

2.2. Съгласно чл. 20, ал. 2 от Наредба № 8/2007 г. (ред. ДВ, бр. 38 от 2018 г.) договорът за финансиране се сключва за срок не по-дълъг от една календарна година.

В съответствие с посоченото нормативно изискване, срокът, определен в чл. 2 от договорите, сключени през 2018 и 2019 г. е до 31 октомври на съответната година.

Дейността по поемането на задълженията за финансиране от ФУТ на дейности по диагностика на професионалните болести е в частично несъответствие с правната рамка по Наредба № 8/2007 г. и ЗФУКПС. Сключените договори не са подписани от всички лица, определени с правната рамка. През одитирания период не е прилагана системата за двоен подпис – задължителна контролна дейност при сключването на договори за финансиране, в несъответствие с изискванията на ЗФУКПС.

3. Изпълнение на договорите

3.1. С чл. 23, ал. 1 - 2 от Наредба № 8/2007 г. са определени отчетните документи, които следва ежесечно „до 10-о число на месеца“ да се представят във ФУТ от изпълнителите - здравни заведения за възстановяване на разходите, в т.ч.: 1. общ финансов отчет; 2. финансови отчетни документи за извършени диагностични дейности и 3. фактура за направените разходи по общия финансов отчет. Образците на отчетните документи по т. 1 и 2 са определени с приложения № 3 (ред. ДВ, бр. 38 от 2018 г.) и № 3а към чл. 9, ал. 2 от Наредба № 8/2007 г. За възстановяване на финансовите средства, изпълнителите по договорите следва да представят ежесечно и фактурата за направените разходи по общия финансов отчет по т. 3 от чл. 23, ал. 1 от наредбата.

3.1.1. При проверката е установено, че от изпълнителите на договори за финансиране на диагностиката на професионалните болести ежесечно до 10-о число са представяни отчети за финансовите средства, в съответствие с образците към чл. 9, ал. 2 от Наредба № 8/2007 г., в т.ч. общ финансов отчет и финансови отчетни документи за извършени диагностични дейности.

3.1.2. От УМБАЛ „Св. Иван Рилски“ извършените групови медицински прегледи са отчитани чрез „справки“, т.к. за тях в наредбата няма утвърден образец. Справките са приложение към формуляра за кандидатстване и са уговорени като задължение на изпълнителя с чл. 5, ал. 1 от договорите за 2018 и 2019 г.¹¹⁸.

3.1.3. Общата сума на разходите, които следва да се възстановят, е посочена и във фактура, издадена от лечебното заведение. Стойността по издадените фактури съответства на посочената в месечния общ финансов отчет.

Представените от изпълнителите отчети и документи са в съответствие с изискването на чл. 23, ал. 1 от Наредба № 8/2007 г.

3.2. Съгласно чл. 23, ал. 3 – 5 от Наредба № 8/2007 г., отчетите следва да се проверяват от комисия, определена от управителя на фонда със заповед. В състава на комисията задължително се включват най-малко един лекар и един финансист. Комисията извършва проверка на документите по чл. 23, ал. 1 и на съответствието на извършените дейности по

¹¹⁷ Одитно доказателство № 19

¹¹⁸ Одитно доказателство № 18

диагностика на професионалните болести с изискванията на договора по чл. 20, ал. 1. Проверката следва да се извърши в 14-дневен срок от издаването на заповедта, като за резултатите се изготвя доклад с констатации, който се представя на УС на ФУТ. В срок до 25-то число на месеца УС на ФУТ следва да вземе решение за възстановяване на приетите разходи.

3.2.1. При одита е установено, че след представянето на отчетите, от управителя на фонда ежесечно са издавани заповеди за определяне на състава на комисиите за извършване на проверка на отчетите. В състава на комисиите са включени по двама лекари и финансиста, в съответствие с чл. 23, ал. 3 от Наредба № 8 от 2007 г.¹¹⁹.

В съответствие с чл. 23, ал. 4 от Наредба № 8 от 2007 г., за извършената работа от комисиите са изготвени доклади с констатации, представени на УС на ФУТ. Проверките са извършени в определения 14-дневен срок от издаването на заповедите.

В един случай – в доклада за отчетите от м. септември 2018 г. неправилно е посочена Заповедта за назначаване на комисия с № РД-09-26/07.06.2018 г., вместо Заповед № РД-09-57/11.10.2018 г.¹²⁰, което показва липса на подходящи контролни дейности относно изготвянето на докладите.

От комисиите не са установени несъответствия с клаузите/задълженията на изпълнителите по договорите, в представените от лечебните заведения отчетни документи за 2018 г. и 2019 г. и на извършените дейности по диагностика на професионалните болести.

3.2.2. С чл. 5, ал. 1, т. 4 от договорите изпълнителите са задължени да „извършват специализирани прегледи и изследвания за *ранно откриване* на професионални болести при *работещи, изложени на рискове*, свързани с експозиция на шум и вибрации, *само на лица*, изложени на наднормени нива на съответните рискови фактори на работната среда, съобразно съответните нормативни актове“.

При одита е установено, че в проверените доклади на комисиите е документирана проверка само на числеността и стойността на специализираните прегледи и изследвания, съгласно изискванията на чл. 23, ал. 3, т. 1 от Наредба № 8/2007 г.¹²¹. Видно от изготвените доклади не е извършвана проверката по чл. 23, ал. 3, т. 2 от Наредба № 8/2007 г. – за съответствието на извършените дейности по диагностика на професионалните болести с изискванията на договора по чл. 20, ал. 1.

Във връзка с изискването на чл. 5, ал. 1, т. 4 от договорите при одита е установено, че в УМБАЛ „Св. Георги“ ЕАД - Пловдив са извършвани специализирани прегледи и изследвания и на лица в извън трудоспособна възраст и/или с решения на ТЕЛК за вече установено професионално заболяване, които са пенсионери по болест, видно от представените финансови отчетни документи за извършена диагностична дейност през 2018 г. и 2019 г. Във финансовите отчетни документи (ФОД) за част от болните, в реквизита „*месторабота, длъжност, професия*“¹²² е посочено, че същите са пенсионери по болест, т.е. не отговарят на изискването да са изложени на наднормени нива на съответните рискови фактори на работната среда и не са работещи. Следователно разходите за тях, включени в отчетите, са без основание, в несъответствие с правната рамка и посочената в чл. 5, ал. 1, т. 4 от договорите цел на дейността – „ранно откриване на професионални болести при работещи“.

От проверените персонализирани финансови отчетни документи¹²³ по договори №№ РД-13-26/23.05.2018 г. и РД-13-37/09.05.2019 г. е установено, че през 2018 г.

¹¹⁹ Одитно доказателство № 19

¹²⁰ Одитно доказателство № 19

¹²¹ Одитно доказателство № 19

¹²² Одитно доказателство № 19 (ФОД – пенсионери, 2018 г. и 2019 г.)

¹²³ по Приложение № 3а към чл. 9, ал. 3 от Наредба № 8/2007 г.

незаконосъобразно на изпълнителя по договорите УМБАЛ „Св. Георги“ ЕАД - Пловдив са възстановени 26 221 лв. за 69 лица, а през 2019 г. - 34 052 лв. за 72 лица, които не отговарят на изискването на чл. 5, ал. 1, т. 4 от договорите¹²⁴.

Дейността на комисиите за извършване на проверка на представените от изпълнителите по договори отчети за извършени дейности по диагностиката на професионалните болести е в съществено несъответствие с изискванията на правната рамка и договорите, т.к. са възстановени суми за прегледи и изследвания и на лица в извън трудоспособна възраст и/или с решения на ТЕЛК за вече установено професионално заболяване, които са пенсионирани по болест.

3.2.3. В съответствие с чл. 23, ал. 5 от Наредба № 8 от 2007 г., от УС на ФУТ са приети решения за възстановяване на приетите от комисиите разходи до 25-то число на месеца, с изключение на решенията по протоколи № 8/31.08.2018 г., № 11/26.10.2018 г., № 9/27.09.2019 г. и № 11/26.11.2019 г.¹²⁵, по които, видно от датите им, решенията са взети след този срок. Средства са възстановени на изпълнителите по договорите след решенията на УС¹²⁶.

Дейността на комисиите по проверка на документите за изпълнение на договорите не е била ефективна във всички случаи, тъй като не е установено неспазването на клаузи от сключените договори. С ВПФУК не са въведени достатъчни и адекватни контролни дейности относно изпълнението на пълния обхват на проверките, които следва да извършват комисиите. В резултат на неефективния контрол на комисиите, както и на липсата на контролни процедури относно тяхната дейност, незаконосъобразно по два договора са възстановени разходи, извършени в нарушение на договорните клаузи в общ размер 60 273 лв., в т.ч. 26 221 лв. за 2018 г. и 34 052 лв. за 2019 г.

Възстановяването от ФУТ на разходите за извършени дейности по диагностика на професионалните болести е в частично съществено несъответствие с правната рамка и договорите.

3.3. Средствата са възстановени на изпълнителите по договорите в размерите, одобрени от комисиите и от УС, като са преведени по банковата сметка на изпълнителя, посочена в чл. 3, ал. 8 от договора.

3.4. Съгласно чл. 21 от Наредба № 8 от 2007 г. УС на ФУТ осъществява *цялостен контрол* по изпълнението на договорите за финансиране на диагностиката на професионалните болести, като за изпълнението на контролните си функции определя комисия, която да направи оценка по изпълнението на договорите, включваща юрист, финансист и лекар. Комисията се назначава със заповед от управителя на фонда.

3.4.1. При одита не са представени решения/протоколи от заседание на УС на ФУТ, за определяне на комисия/и за цялостен контрол/оценка по изпълнението на договорите¹²⁷. По данни на одитираната организация през одитирания период не са назначавани комисии по чл. 21, ал. 2 от Наредба № 8 от 2007 г., чиято дейност практически би повторила дейността на комисиите по чл. 23, ал. 3 от Наредба № 8/2007 г., тъй като съгласно правната рамка задачите и съставът на комисиите са идентични, с изключение на изискването за включване на юрист в комисията по 21, ал. 2 от Наредба № 8 от 2007 г.

3.4.2. Съгласно чл. 5, ал. 1, т. 7 и чл. 10, ал. 5 от договорите изпълнителите са задължени в срок до 28 януари на следващата година, да представят доклад с анализ на извършените дейности, както и броят на откритите професионални заболявания, насочените към лечебните заведения и бързите известия към НОИ. В Наредба № 8/2007 г., в договорите или друг акт

¹²⁴ Одитни доказателства № 19 (ФОД – 2018 – пенсионери и ФОД – 2019 г. - пенсионери и № 20)

¹²⁵ Одитно доказателство № 19

¹²⁶ Одитно доказателство № 19 (хронологично извлечение по счетоводни сметки 6441 и 6451)

¹²⁷ Одитно доказателство № 20

няма/не са определени образци за отчетните документи, както и показатели за оценка на резултатите от извършената диагностика на професионалните болести¹²⁸, поради което няма задължителни изисквания относно формата на докладите и анализите.

В тази връзка, представените доклади, с изключение на доклада от УМБАЛ „Св. Иван Рилски“, съдържат предимно обобщени статистически данни за броя на извършените прегледи по нозологични единици¹²⁹. Докладите са приети „за сведение“ с решения на УС на ФУТ¹³⁰.

В решението на УС за приемането на докладите на лечебните заведения от 2019 г. е включена допълнителна точка, с която на комисията, определена за разглеждане и оценка на постъпили нови предложения за диагностика на професионалните болести, е възложено да обобщи постъпилите анализи и да представи на УС на ФУТ доклад с резултати¹³¹.

Липсата на конкретни показатели за отчитане на резултатите от извършените диагностични дейности, не създава необходимите условия за измерване на ефекта от предоставените средства, както и за насоките, които да се следват при определянето на целите на бюджетна програма „Осигуряване на подходящи условия на труд“.

Контролът по изпълнението на договорите за финансиране на диагностиката на професионалните болести, осъществен от управителния съвет на фонда, е частично неефективен, тъй като не са били установени несъответствията в дейността на комисиите по чл. 23, ал. 3 от Наредба № 8/2007 г.

3.5. Ръководителите на организациите следва да осигурят и прилагат система за документиране и документооборот, съдържаща правила за съставяне, оформяне, движение, използване и архивиране на документите, съгласно чл. 14, т. 4 от ЗФУКПС.

Във вътрешните правила на ФУТ няма писмено въведени изисквания за съставянето на досие на проведените процедури, което да съдържа цялата документация по подадените предложения, сключените договори и отчетните документи по изпълнението им, няма писмено определен ред за движението и съхранението на документацията от приемането на решението за откриване на процедурата до приключването на изпълнението на договорите, което не осигурява условия за последващ контрол.

При одита от служителите на ФУТ са предоставени досиета на проверяваните договори. При прегледа им е установено, че представените документи по договорите са непълни в частта за провеждането на процедурата, проверката и оценката на предложенията и изпълнението на договорите¹³².

Прилаганият през одитирания период ред за комплектоване и съхранение на документите не осигурява необходимата одитна пътека за цялата процедура по набирането на предложения, сключването на договорите и отчитането на изпълнението им, в несъответствие с изискванията на чл. 14, т. 4 от ЗФУКПС.

4. Контролни дейности

Съгласно чл. 21, ал. 4, изр. последно от Вътрешните правила за финансово управление и контрол във ФУТ, утвърдени със Заповед № 69/23.09.2015 г. на управителя на фонда, във ФУТ следва да се извършва предварителен контрол за законосъобразност „при предлагане на проекти на решения на УС на ФУТ“. В чл. 22, ал. 4 от правилата допълнително е регламентирано, че „преди вземане на решения от УС служителят, извършващ предварителен контрол за законосъобразност, проверява: 1. Обосновано ли е предложението; 2. Обезпечено

¹²⁸ Одитно доказателство № 20

¹²⁹ Одитно доказателство № 19

¹³⁰ Одитно доказателство № 19 (Протокол №2/25.02.2019 г. – т. 9 и Протокол №2/12.02.2020 г. – т. 4)

¹³¹ Одитно доказателство № 19 и 20

¹³² Одитно доказателство № 13, т. 1

ли е изпълнението на решението с необходимия финансов ресурс; 3. Евентуални рискове, ако не е обезпечено или частично обезпечено.¹³³

4.1. През одитирания период в структурата и длъжностното разписание на ФУТ не е включена/предвидена длъжност „юрист“, „юрисконсулт“ или друга подобна. В тази връзка функциите за предварителен контрол за законосъобразност, преди вземането на решения от УС, са възлагани по извънтрудово правоотношение¹³⁴ на лица с юридическо образование, като с чл. 1, ал. 1, т. 2 на всеки от договорите е уговорено задължение на изпълнителя да „съгласува заповедите на управителя на фонда“.

При одита е установено:

а) в несъответствие с клаузата от договорите, през одитирания период, заповедите за откриването на процедурите за набиране на предложения за финансиране са „изготвени“ от юрист, а са „съгласувани“ от директора на ФУТ¹³⁵;

б) през одитирания период е извършвана проверка за законосъобразност от юрист на заповедите за назначаване на комисиите за оценка на постъпилите предложения за финансиране на диагностиката на професионалните болести, документирана с подпис на лицето¹³⁶. Заповедите са „съгласувани“ и от директора на ФУТ;

в) в несъответствие с чл. 21, ал. 4 и чл. 22, ал. 4 от ВПФУК през одитирания период във ФУТ не е извършван/документиран предварителен контрол за законосъобразност при/преди вземане на решения от УС на ФУТ, включително относно откриване на процедура за набиране на предложения за финансиране¹³⁷.

4.2. Съгласно чл. 27 от ВПФУК, юристът на фонда задължително извършва предварителен контрол за законосъобразност, преди сключване на договор.

В длъжностната характеристика на длъжността „директор“ е включена обща контролна дейност: *„Осъществява контрол за съблюдаване на финансовата дисциплина във ФУТ и за икономичното и целесъобразно разходване на бюджетни средства“*¹³⁸.

През одитирания период е прилагана практика директорът да полага съгласувателен подпис на сключваните договори за финансиране. Всички проверени договори са „съгласувани“ от директора на ФУТ, като са изготвени от юриста, видно от подписа му на реквизита „изготвил“, в несъответствие с реда, определен с чл. 27 от ВПФУК¹³⁹.

В договорите, сключвани по реда на Наредба № 8/2007 г. липсва подпис на главния счетоводител, в несъответствие с чл. 13, ал. 3, т. 3 (ред. ДВ, бр. 42 от 2009 г.)/ чл. 13, ал. 3, т. 1 от ЗФУКПС. В проверените договори, сключени през одитирания период по реда на Наредба № 1/2006 г.¹⁴⁰ е налице подпис на счетоводител за „съгласувал“ договора, като не е посочена датата на съгласуването, в несъответствие с чл. 27, ал. 2 от ВПФУК¹⁴¹.

4.3. Съобразно организацията на дейността и длъжностните характеристики контролът за изпълнението на заповедите, с които са назначавани комисиите за проверка на изпълнението на договорите е задължение на директора на ФУТ. Съгласно предоставено на одита писмено обяснение, от директора на фонда е осъществен текущ контрол на изготвените от комисиите протоколи, като към писмото не са представени документи относно документирането на

¹³³ Одитно доказателство № 9

¹³⁴ Одитно доказателство № 21

¹³⁵ Одитно доказателство № 10 и 19

¹³⁶ Одитни доказателства № 11, 15 и 17

¹³⁷ Одитно доказателство № 16, т. 6.1.

¹³⁸ Одитно доказателство № 2

¹³⁹ Одитни доказателства № 11, 15, 17 и 19

¹⁴⁰ разгледани в част III. Констатации, раздел I., т.2 на одитния доклад

¹⁴¹ Одитни доказателства № 11, 15 и 17

контрола, поради което няма писмени доказателства за осъществяването му и за резултатите от него¹⁴².

От юриста е извършена проверка за законосъобразност на заповедите за назначаване на комисиите за приемане на изпълнението по договорите, сключени по реда на Наредба № 8/2007 г., която е документирана с подписа му, с изключение на две заповеди: № РД-09-65/31.10.2018 г. и № РД-09-83/06.11.2019 г., които са съгласувани от директора на ФУТ¹⁴³.

4.4. В изпълнение на т. IV.18 от ВП за финансово-счетоводния документооборот, предварителен контрол за законосъобразност е извършван и от финансовия контролор, документиран с контролни листове (КЛ). В КЛ са документираны проверки относно одобряване на разходи от параграф 43-09 „други субсидии и плащания“ по бюджета на ФУТ. При одита е установено, че към момента на извършването на проверките по посочения бюджетен параграф няма/не са планирани средства за разходи, което е индикатор за неефективност на процедурата¹⁴⁴.

При изплащането на възнагражденията на членовете на комисиите от финансовия контролор е извършен предварителен контрол за законосъобразност преди извършване на разход, в съответствие с чл. 22 и чл. 26 от ВПФУК¹⁴⁵, за което е съставен КЛ, след одобряването на разходите от УС на ФУТ.

При одита са установени случаи, в които в контролните листове, съставени от финансовия контролор, не са попълнени реквизитите „дата“ и/или „име на извършилия проверката“¹⁴⁶, в несъответствие с изискванията по образца на „Контролен лист за извършване на предварителен контрол“, Приложение № 1 към чл. 23, ал. 1 от ВПФУК.

4.5. Вътрешните правила за финансово управление и контрол във ФУТ не са актуализирани през одитирания период във връзка с извършените промени в наредбите, регламентиращи дейността на ФУТ и в ЗФУКПС, което създава риск за ефективността на вътрешния контрол. В резултат системата за финансово управление и контрол във ФУТ не може да гарантира постигането на целите чрез принципите по чл. 5, ал. 2 от ЗФУКПС¹⁴⁷.

През одитирания период част от контролните дейности са прилагани в частично несъответствие с изискванията на ЗФУКПС и ВПФУК, поради което са неефективни - не са установени пропуски в задължителното съдържание на заповедите/поканите за откриване на процедури за финансиране и от УС на ФУТ са взети решения за одобряване/възстановяване на разходи, които са в несъответствие с правната рамка.

Част четвърта

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въз основа на резултатите от извършения одит за съответствие при управлението на публичните средства и дейности на фонд „Условия на труд“ за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2019 г., представени в одитния доклад и събраните одитни доказателства, са налице основания за изразяване на следното заключение за съответствие за изследваните области:

1. *Област „Финансиране на проекти и програми за подобряване на условията на труд“* е осъществена в частично несъответствие с изискванията на правната рамка. За процеса по

¹⁴² Одитно доказателство № 12

¹⁴³ Одитни доказателства №№ 19 и 20

¹⁴⁴ Одитни доказателства №№ 11, 15, 17 и 19

¹⁴⁵ Одитни доказателства №№ 11, 15, 17 и 19

¹⁴⁶ Одитно доказателство № 20 (КЛ с №№ 34/26.03.2018 г., 111/30.03.2018 г. (договор № РД-13-14 от 28.03.2018г.); 31/26.02.2019 г., 74/25.03.2019 г. (договор № РД-13-14 от 22.03.2019 г.); 64/16.04.2019 г. (договор № РД-13-32/30.04.2019 г.)

¹⁴⁷ Одитни доказателства №№ 9, 19 и 20

финансиране на проектите по чл. 2, на подзаконово ниво писмено не е въведен ред, вкл. и вътрешни правила, относно стартиране на процедурите за финансиране по направленията, определени в Наредба № 1/2006 г., предвид липсата на нормативноопределен ред. Прилаганият вътрешен ред за организацията на дейността не е писмено въведен във всички етапи (в т.ч. пренасочване на средства, откриване на процедура, критерии/показатели за допустимост на различните видове кандидати, за оценка на проектите по отделните направления, определени в чл. 2, комуникация с кандидатите, проверки за наличие на предварително изпълнение и др.). През одитирания период от УС на фонда не са приемани ежегодно критерии за оценка на предложенията/проектите, а са прилагани критерии, утвърдени пет/шест години преди одитирания период със заповед на управителя на фонда от 2013 г., поради което периодичността на определянето на критерии за оценка на проектите по чл. 2, т. 2 е в съществено несъответствие с изискванията на Наредба № 1/2006 г.

През одитирания период във ФУТ не са въведени и не са прилагани процедури за наблюдение на системата за финансово управление и контрол с цел предприемане на коригиращи действия и осигуряване на навременно актуализиране на правилата и контролните дейности при промени в условията, в несъответствие с чл. 15, ал. 1 от ЗФУКПС.

Липсата на писмено въведени подробни вътрешни правила за регламентиране на процесите във ФУТ не осигурява условия за документиране и проследяване на процедурите, в несъответствие с изискванията на чл. 14, т. 4 и 5 от ЗФУКПС, както и непрекъснато прилагане на процедурите, което е довело до одобряване от УС и сключване на договор за финансиране в размер на 20 000 лв. на проект, който не е разгледан и оценен от комисия. Дейността по уведомяване на различните категории кандидати/изпълнители по вече сключените договори, относно решенията на УС не е регламентирана и подходящо документирана, в несъответствие с чл. 16 от Наредба № 1/2006 г. и чл. 14, т. 5 от ЗФУКПС. За два от проверените договори, изпълнението на проектите не е документирано по нормативноопределения начин, което не е отразено от съответните комисии за приемане на изпълнението.

2. Област „Финансиране на диагностиката на професионалните болести“ е осъществена в частично несъответствие с изискванията на правната рамка.

През 2018 и 2019 г. откриването на процедури за набиране на предложения за финансиране на дейности по диагностиката на професионалните болести от УС на ФУТ е в частично несъответствие с правната рамка по Наредба № 8/2007 г. Не са спазени сроковете за откриването на процедурите за набиране на предложения за финансиране на дейности по диагностика на професионалните болести и документацията за участие в тях не е одобрявана ежегодно от УС, в несъответствие с изискванията на наредбата

Дейността на комисиите по оценка на предложенията за финансиране на дейности по диагностика на професионалните болести от ФУТ е извършена в частично несъответствие с изискванията на правната рамка, определена с Наредба № 8/2007 г. и ЗФУКПС, т.к. не са идентифицирани несъответствия между формуляра за кандидатстване и подадената документация, а за установените такива не са предложени адекватни действия. Редуцирането на бюджетите на кандидатите е извършено при липсата на писмено въведена процедура и критерии.

Определянето на възнаграждението на членовете на комисиите от управителя на ФУТ в заповедите за тяхното назначаване, вместо от УС, е в несъответствие с изискванията на Наредба № 8/2007 г.

Подписването на договорите е в частично несъответствие с изискванията на Наредба № 8/2007 г., поради отсъствието на подпис на лицето, ръководещо структурното звено по професионални болести в съответното лечебно заведение. Сключените договори не са

подписани и от лицето, отговорно за счетоводните записвания във ФУТ, което е несъответствие с изискванията на ЗФУКПС.

Дейността на комисиите за извършване на проверка на представените от изпълнителите по договори отчети за извършени дейности по диагностиката на професионалните болести е в съществено несъответствие с изискванията на правната рамка и договорите, т.к. е извършена проверка само на броя и стойността на специализираните прегледи и изследвания, но не и за съответствието на извършените дейности по диагностика на професионалните болести с изискванията по чл. 20, ал. 1 на договора. С ВПФУК не са въведени достатъчни и адекватни контролни дейности относно изпълнението на пълния обхват на проверките, които следва да извършват комисиите. В резултат на неефективния контрол на комисиите, както и на липсата на контролни процедури относно тяхната дейност, незаконосъобразно по два договора са възстановени разходи за прегледи и изследвания на лица в извън трудоспособна възраст и/или с решения на ТЕЛК за вече установено професионално заболяване (които са пенсионирани по болест), извършени в нарушение на договорните клаузи в общ размер 60 273 лв., в т.ч. 26 221 лв. за 2018 г. и 34 052 лв. за 2019 г.

Липсата на конкретни показатели за отчитане на резултатите от извършените диагностични дейности, не създава необходимите условия за измерване на ефекта от предоставените средства, както и за насоките, които да се следват при определянето на целите на бюджетна програма „Осигуряване на подходящи условия на труд“.

Прилаганият през одитирания период ред за комплектуване и съхранение на документите не осигурява необходимата одитна пътека за цялата процедура по набирането на предложения, сключването на договорите и отчитането на изпълнението им, в несъответствие с изискванията на чл. 14, т. 4 от ЗФУКПС.

Вътрешните правила за финансово управление и контрол във ФУТ не са актуализирани през одитирания период във връзка с извършени промени в наредби, регламентиращи дейността на ФУТ и в ЗФУКПС. Системата за финансово управление и контрол във ФУТ не е действала непрекъснато и последователни за постигане целите.

Част пета ПРЕПОРЪКИ

В резултат на извършения одит на управителя на Фонд „Условия на труд“ се дават следните препоръки:

1. Да се извърши преглед и анализ на вътрешните правила с цел да се актуализират работните процедури относно финансирането на проекти от ФУТ, като се въведат образци на документи, ред за движението и съхранението на документацията и контролни дейности със срокове и отговорни длъжностни лица, във връзка с разглеждането и оценката на проектите, сключването на договорите и отчитането на изпълнението им.¹⁴⁸

2. Да се въведат контроли дейности, които да гарантират извършването на периодичен преглед и анализ на дейността и на вътрешните актове за навременното им привеждане в съответствие с правната рамка.¹⁴⁹

3. Да се извършат преглед и анализ на вътрешните правила за финансово управление и контрол с цел правилата да се актуализират съобразно длъжностите на персонала и функционалните им задължения, реда и начина за документиране на дейността.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Част Трета, Констатации, р. I, т. 2.2., т. 2.3. и т. 2.4., р. II, т. 1.5, т.3.2., т. 3.4. и т. 3.5

¹⁴⁹ Част Трета, Констатации, р. I, т. 2.3. и т. 2.4. и р. II, т. 1.5. и т. 1.7.

¹⁵⁰ Част Трета, Констатации, р. II, т. 4

Част шеста

ОТГОВОРИ НА ОДИТИРАНАТА ОРГАНИЗАЦИЯ

Фактите и обстоятелствата, установени при одита са съгласувани с ръководните длъжностни лица от Фонд „Условия на труд“¹⁵¹. Представените по време на одита отговори на въпроси и обяснения са взети предвид при оценката на одитираните области.

В подкрепа на констатациите от одитния доклад са събрани 21 броя одитни доказателства, които заедно с работните документи, отразяващи отделните етапи на одитния процес, се намират в Сметната палата.

На основание чл. 50, ал. 2 от Закона за Сметната палата, в срок до 15.09.2023 г., управителят на фонд „Условия на труд“ следва да предприеме мерки за изпълнение на препоръките и да уведоми писмено за това председателя на Сметната палата.

Настоящият одитен доклад е приет на основание, чл. 48, ал. 1 от Закона за Сметната палата с Решение № 065 от 22.03.2023 г. на Сметната палата.

¹⁵¹ Одитни доказателства №№ 13, 16 и 20

**ОПИС НА ОДИТНИТЕ ДОКАЗАТЕЛСТВА
КЪМ ОДИТЕН ДОКЛАД № 0500101320**

№	ОДИТНИ ДОКАЗАТЕЛСТВА	брой стр.
1	2	3
1.	Справка за отговорните длъжностни лица за 2018 г. и 2019 г.	1
2.	Граждански договори със счетоводител; Граждански договори с юрист; Длъжностни характеристики за длъжността „директор“; Заповеди за определяне на финансов контролор, декларация за идентичност на данните	CD № 10 1 стр.
3.	Отчет за касово изпълнение на ФУТ за 2018 и 2019 г.; Справка за подадените проекти и сключените договори през 2018 г. и 2019 г.	128
4.	Одобрен бюджет на ФУТ за 2018 и 2019 г. и корекционни писма към бюджета за 2018 и 2019 г.	18
5.	писма с изх. номера 133/15.02.2018 г.; 01-602/05.10.2018 г.; 01-216/25.02.2019 г.; 01-819/14.10.2019 г.; 01-216/10.02.2020 г.; Програми за дейността на ФУТ за 2018 г. и 2019 г.; Преразпределение на средства по Програмата за дейността на ФУТ за 2018 и 2019 г.; Отчети за дейността на ФУТ за 2018 г. и 2019 г. и декларация за идентичност на данните	CD № 1 и 1 стр.
6.	Извлечения от протоколи на УС на ФУТ с номера: 1 от 30.01.2018; 2 от 27.02.2018; 3 от 27.03.2018; 9 от 21.09.2018; 10 от 11.10.2018; 12 от 16.11.2018; 13 от 13.12.2018 г.; 1 от 21.01.2019; 2 от 25.02.2019; 3 от 22.03.2019; 5 от 31.05.2019 г.; 7 от 17.07.2019; 8 от 23.08.2019; 9 от 27.09.2019 г., 10 от 24.10.2019; 11 от 26.11.2019 г.; 12 от 17.12.2019; 1 от 29.01.2020 г., декларация за идентичност на данните	CD № 2 и 1 стр.
7.	протоколи №№ 4 от 05.04.2006 г.; 4 от 22.06.2010 г.; 5 от 25.07.2013 г.; 6 от 24.06.2016 г.; 2 от 27.02.2018 г.; 5 от 31.05.2018 г.; 7 от 25.07.2018 г.; 9 от 21.09.2018 г.; 11 от 26.10.2018 г.; 12 от 16.11.2018 г.; 13 от 13.12.2018 г.; 1 от 21.01.2019 г.; 2 от 25.02.2019 г.; 3 от 22.03.2019 г.; 4 от 16.04.2019 г.; 5 от 31.05.2019 г.; 6 от 25.06.2019 г.; 7 от 17.07.2019 г.; 8 от 23.08.2019 г.; 11 от 26.11.2019 г.; 12 от 17.12.2019 г.	163
8.	писмо изх. № 01-286#1/04.03.2021 г. и заповед № 06.08.2013 г.	2
9.	„Вътрешни правила за разглеждане и оценка на проектопредложения на отделните предприятия“, утвърдени със заповед № РД-08-20/28.05.2018 г.; „Правила за отчитане на разходи от изпълнители по договори с ФУТ“, утвърдени със заповед № РД-0-13/27.03.2018 г.; „Правила за отчитане на разходи от изпълнители по договори с ФУТ“, утвърдени със заповед № 63/28.12.2012 г., Вътрешни правила за деловодната дейност и документооборота във ФУТ, утвърдени със заповед № РД01-34/29.11.2007 г., Вътрешни правила за организация на работа в система за електронен обмен на съобщения (СЕОС) и системата за сигурно електронно връчване (ССЕВ) във ФУТ, утвърдени със заповед № РД-08-36/23.11.2018 г., Вътрешни правила за финансово управление и контрол във ФУТ, утвърдени със заповед № 69/23.09.2015 г.; Доклад от Инспектората на МТСП, изх. № 4-03-01/30.04.2020 г., Критерии за оценка на предложенията за финансиране по Наредба № 1 от 23.03.2006 г. за условията и реда за финансиране на проекти и програми от ФУТ, утвърдени със заповед №	CD № 3 и 1 стр.

	37/06.08.2013 г., Правилник за вътрешен финансово-счетоводен документооборот във ФУТ, декларация за идентичност на данните	
10.	Заповед № РД-08-09/02.03.2018 г., Обявление за набиране на предложения за финансиране на проекти за подобряване условията на труд 2018 г.; заповед № РД-08-14/27.03.2018 г.; актуализирано Обявление за набиране на предложения за финансиране на проекти за подобряване условията на труд 2018 г.; заповед № РД-08-10/26.02.2019 г.; Обявление за набиране на предложения за финансиране на проекти за подобряване условията на труд 2019 г.; образци на формуляри за кандидатстване и декларация за идентичност на данните	CD № 4 и 1 стр.
11.	Преписки по договори по чл. 2, т. 2 от Наредба № 1/2006 г. за 2018 и 2019 г. и декларация за идентичност на данните	CD №№ 5 и 6 и 1 стр.
12.	Писмо изх. № 01-229#1 от 18.02.2021 г.	7
13.	Констативен протокол от 18.03.2021 г. за документиране на установени факти и обстоятелства при одит за съответствие при управлението на публичните средства и дейности във Фонд „Условия на труд“, област на изследване „Финансиране на проекти и програми за подобряване условията на труд на работещите в предприятието“	2
14.	писмо изх. № 01-237#1/25.02.2021 г.	5
15.	Преписки по договори по чл. 2, т. 5 от Наредба № 1/2006 г. за 2018 и 2019 г. и декларация за идентичност на данните	CD №№ 7 и 8 и 1 стр.
16.	Протокол за резултатите от проведено финално обсъждане с представители на одитирания обект на установените при одита факти и обстоятелства за извършена проверка на подадени предложения, сключени договори и изпълнението им по чл. 2, т. 2 и чл. 2, т. 5 от Наредба № 1/2006 г.	7
17.	Документация по отхвърлени предложения за 2018 и 2019 г. – на електронен носител; заповеди, контролни листове, протоколи от дейността на експертни комисии, декларации от членовете на експертните комисии, чек-листове, писма за уведомяване на кандидатите и др. – на хартиен носител и декларация за идентичност на данните	CD № 9 и 876 стр.
18.	Писмо изх. № 01-228#1 от 22.02.2021 г.	8
19.	Документация по процедура за набиране на предложения за финансиране на диагностиката на професионалните болести за 2018 и 2019 г. и декларация за идентичност на данните	CD № 11 и 1 стр.
20.	Протокол за резултатите от проведено финално обсъждане с представители на одитирания обект на установените при одита факти и обстоятелства по Наредба 8/2007 г.	8
21.	Договори с №№ 89/01.02.2017 г., 97/01.07.2018 г. и 1/01.01.2019 г.	9