



ОДИТЕН ДОКЛАД

№ 0500200322

**за извършен одит за съответствие при управлението на публичните средства и дейности
на Съвета за електронни медии за периода от 01.01.2020 г. до 31.12.2021 г.**

Настоящият окончателен одитен доклад е приет с Решение № 124 от 08.05.2024 г.
на Сметната палата (Протокол № 17)

СЪДЪРЖАНИЕ

Списък на съкращенията	3
Част първа РЕЗЮМЕ	5
Част втора ВЪВЕДЕНИЕ	9
1. Основание за извършване на одита	9
2. Информация за одитирания обект	10
3. Цели на одита	13
4. Обхват и ограничения в обхвата на одита	13
5. Критерии за оценка	15
6. Одитни стандарти	16
Част трета КОНСТАТАЦИИ	17
Раздел I. Приходи	17
1. Обща информация	17
2. Вътрешни актове за СФУК, предварителен контрол за законосъобразност	17
3. Установяване на публични държавни вземания и събиране на вземанията по влязъл в сила Акт за установяване на публично държавно вземане (АУПДВ)	19
4. Наложени административни наказания от СЕМ	29
Раздел II. Подбор, назначаване и преназначаване на персонал	33
1. Обща информация	33
2. Вътрешни актове	36
2.1. Вътрешни актове за управление на човешките ресурси	36
2.2. Длъжностно разписание и поименно разписание на длъжностите	37
2.3. Подбор на персонал	40
2.4. Определяне и изплащане на средства за СБКО	52
3. Контролни дейности	53
Раздел III. I. Планиране и възлагане на обществени поръчки и изпълнение на договорите	61
1. Обща информация и вътрешни актове	61
2. Прогнозиране и планиране на обществените поръчки	63
3. Проведени процедури за обществени поръчки по ЗОП	65
4. Възлагане и изпълнение на обществени поръчки чрез събиране на оферти с обява или покана до определени лица по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП	74
5. Възлагане и изпълнение на обществени поръчки по реда на чл. 20, ал. 4 от ЗОП	80
Част четвърта ЗАКЛЮЧЕНИЕ	88
Част пета ПРЕПОРЪКИ	91
Част шеста ОТГОВОРИ НА ОДИТИРАНАТА ОРГАНИЗАЦИЯ	92
Опис на одитните доказателства	93

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

АНД	Административнонаказателно дело
АНП	Административнонаказателно производство
АПК	Административнопроцесуален кодекс
АУАН	Акт за установяване на административни нарушения
АУПДВ	Акт за установяване на публично държавно вземане
АОП	Агенция за обществени поръчки
ВПУПДВ	Вътрешни правила за установяване на публични държавни вземания
ВПКД	Вътрешни правила контролни дейности
ВПРЗ	Вътрешни правила за работната заплата
ВППВИПСТПА	Вътрешни правила за подбор, възникване, изменение и прекратяване на служебни и трудови правоотношения в администрацията на СЕМ
ВПУРПРВО	Вътрешни правила за условията и реда на ползване на различни видове отпуски
ВПУЦОП	Вътрешни правила за управление цикъла на обществените поръчки
ГФО	Годишен финансов отчет
ДБ	Държавен бюджет
ДВПР	Допълнително възнаграждение за постигнати резултати
ДМУ	Доставчик на медийни услуги
ДОПК	Данъчно-осигурителен процесуален кодекс
ДДС	Данък върху добавената стойност
ЕБК	Единна бюджетна класификация
ЗА	Закон за администрацията
ЗАНН	Закон за административните нарушения и наказания
ЗЕС	Закон за електронните съобщения
ЗДБРБ	Закон за държавния бюджет на Република България
ЗДСл	Закон за държавния служител
ЗОП	Закон за обществените поръчки
ЗРТ	Закон за радиото и телевизията
ЗФУКПС	Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор
ЗПФ	Закон за публичните финанси
ИСМ	Интегрирана система за мониторинг
КДА	Класификатор на длъжностите в администрацията
КП	Констативен протокол
КЗК	Комисия за защита на конкуренцията
КТ	Кодекс на труда
КСО	Кодекс за социално осигуряване
ЛРПР и МД	Лицензионни, регистрационни, правни режими и международна дейност
МА	Мониторинг и анализ
МФ	Министерство на финансите
НАП	Национална агенция за приходите
НДРЗ	Наредба за договаряне на работната заплата

НДЗДСл	Наредба за документите за заемане на държавна служба
НДХДСл	Наредба за длъжностните характеристики на държавните служители
НЗСДА	Наредба за заплатите на служителите в държавната администрация
НКПД	Национална класификация на професиите и длъжностите
НП	Наказателно постановление
НПКДА	Наредба за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията
НПКПМДСл	Наредба за провеждане на конкурсите и подбора при мобилност на държавни служители
НТКТС	Наредба за трудовата книжка и трудовия стаж
НУРОИСДА	Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация
ОА	Обща администрация
ОКИБ	Отчет за касовото изпълнение на бюджета
ОМЗ	Основна месечна заплата
ОВ на ЕС	Официален вестник на Европейския съюз
ОП	Обществена поръчка
ПВТР	Правилник за вътрешния трудов ред
ПОИЕСФУК	Правилник за основните изисквания и елементи на системата за финансово управление и контрол в СЕМ
ПП	Програмен продукт
ППП	Приемо-предавателен протокол
ППЗОП	Правилник за прилагане на Закона за обществените поръчки
ППРОБ	Правилник за планиране, разходване и отчитане на бюджета на СЕМ
ПУДСЕМ	Правилник за устройството и дейността на СЕМ
ПУРОИС	Правилник за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в СЕМ
РМС	Решение на Министерски съвет
РС	Районен съд
РОП	Регистър на обществените поръчки
СА-НЛРПР	Специализирана администрация – Надзор, лицензионни, регистрационни и правни режими
СБКО	Социално-битово и културно обслужване
СЕМ	Съвет за електронни медии
СФУК	Система за финансово управление и контрол
ТТРТД	Тарифа за таксите за радио- и телевизионна дейност
ТПО	Трудови правоотношения
УИН	Уникален идентификационен номер
ЧСИ	Частен съдебен изпълнител
ЧР	Човешки ресурси
ЦАИС ЕОП	Централизирана автоматизирана информационна система „Електронни обществени поръчки“

Част първа

РЕЗЮМЕ

В изпълнение на Програмата за одитната дейност на Сметната палата за 2022 г. е извършен Одит за съответствие при управлението на публичните средства и дейности на Съвета за електронни медии за периода от 01.01.2020 г. до 31.12.2021 г.

Съветът за електронни медии (СЕМ) е независим специализиран орган, който регулира медийните услуги и услугите на платформите за споделяне на видеоклипове в случаите и по реда, определени в Закона за радиото и телевизията (ЗРТ). СЕМ е създаден като национален регулатор в медийната среда в края на 2001 г. със закриването на Националния съвет за радио и телевизия със Закона за изменение и допълнение на ЗРТ (обн. ДВ, бр. 96 от 09.11.2001 год.).

Одитиран обект при одита е изпълнението на дейността и състоянието на системата за финансово управление и контрол (СФУК) в областите: „Приходи“; „Подбор, назначаване и преназначаване на персонал“ и „Планиране и възлагане на обществени поръчки и изпълнение на договорите“. Утвърденият бюджет на СЕМ за 2020 г. е 1 788 226 лв., а за 2021 г. - 3 022 300 лв.

Критериите за оценка на съответствието, съобразно спецификата на областите на изследване, са: Закон за държавния бюджет на Република България (ЗДБРБ) за 2020 г. и 2021 г.; ПМС № 381 от 30.12.2019 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2020 г.; ПМС № 408 от 23.12.2020 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2021 г.; Закон за радиото и телевизията (ЗРТ); Закон за електронните съобщения (ЗЕС); Закон за публичните финанси (ЗПФ); Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС); Закон за административните нарушения и наказания (ЗАНН); Закон за държавния служител (ЗДСл); Закон за администрацията (ЗА); Закон за задълженията и договорите (ЗЗД); Тарифа за таксите за радио- и телевизионна дейност (ТТРТД); Кодекс на труда (КТ); Закон за обществените поръчки (ЗОП); Правилник за прилагане на Закона за обществените поръчки (ППЗОП); Правилник за устройството и дейността на Съвета за електронни медии (ПУДСЕМ); Правилник за планиране, разходване и отчитане на бюджета на СЕМ (ППРОБ); Правилник за основните изисквания и елементи на системата за финансово управление и контрол в СЕМ; Вътрешни правила за контролни дейности в СЕМ (ВПКД); Инструкция за осъществяване на предварителен, текущ и последващ контрол за законосъобразност към ВПКД; Правилник за установяване на административни нарушения и налагане на административни наказания в СЕМ; Правилник за организиране и провеждане на процедура от СЕМ за издаване на лицензия за радио- и телевизионна дейност за програми, разпространявани чрез електронна съобщителна мрежа за наземно цифрово радиоразпръскване; Правилник за организиране и провеждане на конкурси от СЕМ за лицензиране на радиооператори, разпространяващи своите програми чрез наземно аналогово радиоразпръскване; Правилник за условията и реда за регистриране от СЕМ на радио- и телевизионни оператори; Вътрешни правила за установяване на публични държавни вземания от СЕМ; Вътрешни правила за достъп до обществена информация на СЕМ; Вътрешни правила за организация на работата с предложения, сигнали и жалби в СЕМ; Вътрешни правила за работа с информацията, представляваща търговска тайна, постъпила в СЕМ; Стратегия за управление на риска и управленска отговорност в СЕМ; ПМС № 67 от 14.04.2010 г. за заплатите в бюджетните организации и дейности; Наредба за договаряне на работната заплата (НДРЗ); Наредба за структурата и организацията на работната заплата (НСОРЗ); Наредба за заплатите на служителите в държавната администрация (НЗСДА); Класификатор на длъжностите в администрацията (КДА); Наредба за условията и реда за оценяване

изпълнението на служителите в държавната администрация (НУРОИСДА); Наредба за длъжностните характеристики на държавните служители (НДХДС); Наредба за документите за заемане на държавна служба (НДЗДСл); Наредба за провеждане на конкурсите и подбора при мобилност на държавни служители (НПКПМДСл); Наредба за трудовата книжка и трудовия стаж (НТКТС); Наредба за прилагане класификатора на длъжностните в администрацията (НПКДА); Правилник за основните изисквания и елементи на системата за финансовото управление и контрол в СЕМ; Вътрешни правила за контролните дейности в СЕМ; Инструкция за осъществяване на предварителен, текущ и последващ контрол за законосъобразност; Правилник за вътрешния трудов ред (ПВТР); Вътрешни правила за работната заплата (ВПРЗ); Вътрешни правила за подбор, възникване, изменение и прекратяване на служебните и трудови правоотношения в администрацията на СЕМ (ВППВИПСТПА); Вътрешни правила за условията и реда на ползване на различни видове отпуски (ВПУРПРВО); Правилник за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в СЕМ; Вътрешни правила за условията и реда за ползване на различните видове отпуски; длъжностни разписания; длъжностни характеристики, договори; заповеди.

При одита е оценено съответствието с правната рамка, анализирано е състоянието на вътрешния контрол в процесите в трите области на изследване и е установено:

Област „Приходи“ е осъществявана в частично съответствие с действащата правна рамка.

Вътрешните актове за СФУК са в частично съответствие с правната рамка по ЗФУКПС относно осъществяването на предварителен контрол за законосъобразност върху събирането на приходите от такси по бюджета на СЕМ. В резултат, поради несвоевременно актуализиране на вътрешните актове за СФУК и липсата на писмено въведени правила не е осъществяван предварителен контрол за законосъобразност съобразно утвърдената от министъра на финансите методология. Не е документирано извършването на предварителен контрол, чрез проверки и полагане на съгласувателни подписи по отношение на издадените актове за установяване на публични държавни вземания и на наказателните постановления.

Дейността по издаване на актове за установяване на публични държавни вземания е в частично несъответствие с правната рамка относно: определения във вътрешните правила срок за установяването на публичните държавни вземания; публикуването на информацията на интернет-страницата на СЕМ; изпращане до всички длъжници на неправилно оформени покани за внасяне на дължимата сума с посочено отменено през 2016 г. правно основание от ДОПК, които са публикувани на интернет-страницата на СЕМ. След одитирания период несъответствието е отстранено. За задълженията по проверените актове за установяване на публични държавни вземания (АУПДВ), изпратени за принудително събиране на частни съдебни изпълнители на основание споразумение от 2015 г., не е спазен срокът за предоставяне от ЧСИ на справки за възложените вземания на всяко календарно тримесечие, както и за установените случаи с практическа невъзможност за събиране на вземанията. От отчетните данни е видно, че дейността по събиране на дължимите суми по издадените от СЕМ АУПДВ не е достатъчно ефективна, в резултат на което към края на одитирания период се натрупали значителни по размер вземания от доставчици на медийни услуги, които са възникнали както през одитирания период, така и в предходни периоди.

Във връзка със заличаването на регистрации на програми, които не се разпространяват повече от 12 последователни месеца от вписването им в регистъра, е наложена практика за извършване на заличаването със закъснение от повече от 3 години след спирането на програмите. За времето от спирането на програмите до издаването на решенията на СЕМ за заличаването на операторите са начислявани годишни такси по ЗРТ и Тарифата, за които са извършени процедури по издаване на АУПДВ. Видно от отчетната информация, в резултат са

натрупани вземания от операторите от годишни такси за програми, които не са излъчвани, като вероятността за събирането им е незначителна.

Недостатъчно ефективни са и действията по събирането от операторите на вземанията от задължения с изтичащ 10-годишен давностен срок по ДОПК. В резултат от недостатъчен административен ресурс, непълнота на вътрешните актове и липса на навременна информация, е налице висок риск за принудителното събиране на задълженията, поради изтичането на погасителната давност.

Анализът на мотивите в съдебните актове за отмяна на издадени наказателни постановления показва необходимост от оптимизиране на дейността и разполагаемите ресурси, ангажирани в процеса, както и от въвеждането на допълнителни контролни дейности.

Област „Подбор, назначаване и преназначаване на персонал“ е осъществявана в частично съответствие с действащата правна рамка.

Въведените правила за организацията и формирането на средствата за работна заплата са в съответствие с изискванията на нормативната уредба в публичния сектор, с изключение на липсата на писмени правила за изготвяне и утвърждаване на длъжностно и поименно разписание на персонала и изплащане на средствата за СБКО. След одитирания период са предприети действия за разработване на писмени правила, които не са завършени.

Изготвянето и утвърждаването на длъжностно и поименно разписание в СЕМ е в частично съответствие с правната рамка. Поименните длъжностни разписания не са своевременно актуализирани при промени в диапазоните на основната месечна заплата на служителите по служебни и трудови правоотношения; не са резервирани средства за основни заплати на незаетите длъжности в администрацията на СЕМ; писмено не въведен ред за изготвянето на поименното разписание, поради което планирането на средствата за заплати е извършвано на исторически принцип, вместо на базата на основната месечна заплата и допълнителните възнаграждения с постоянен характер за утвърдените щатни бройки. След одитирания период, при изготвянето на поименните разписания на длъжностите е въведено резервиране на средства за незаетите длъжности, в съответствие с измененията в чл. 9, ал. 4 от ПМС № 67/2010 г.

Дейността по подбор и назначаване на служители в СЕМ по трудови правоотношения е в съответствие с правната рамка. Установени са частични несъответствия с правната рамка по КТ и ЗФУКПС относно непредставянето на част от задължителните документи за постъпване на работа при назначаване. По данни на одитираната организация причината е въведеното извънредно положение във връзка с пандемията от Ковид – 19.

Дейностите по подбора и назначаването на служители в СЕМ са извършвани в съответствие с правната рамка.

Дейността по определянето и изплащането на средствата за СБКО през одитирания период е осъществявана в частично съответствие с правната рамка относно документирането на решенията на общото събрание на служителите, назначени по трудови правоотношения. При анализа на действащите през одитирания период вътрешни правила е установено, че няма писмено въведена процедура за изплащане на СБКО.

Дейността по предварителен контрол за законосъобразност е в частично несъответствие с изискванията на правната рамка по ЗФУКПС, Методическите насоки по елементите на финансовото управление и контрол, утвърдени със заповед № ЗМФ 184 от 06.03.2020 г., Указанията за осъществяване на предварителен контрол в организациите от публичния сектор, утвърдени със заповед № ЗМФ 184 от 06.03.2020 г. на министъра на финансите. След одитирания период от директора на дирекция „Обща администрация“ се осъществява предварителен контрол за законосъобразност на поименните разписания, който се документира чрез полагането на подпис.

Процедурите по разрешаване, одобрение, оторизиране и разделяне на отговорностите са непълни и неясни, в частично съответствие с Методическите насоки по елементите на финансовото управление и контрол на МФ, утвърдени със Заповед № 3МФ 184 от 06.03.2020 г. на министъра на финансите, поради което не могат да постигнат целта за минимизиране на рисковете от несъответствия с правната рамка.

За констатираните несъответствия не са въведени контролни дейности, които да минимизират рисковете, свързани с тяхното проявление.

Област „Планиране и възлагане на обществени поръчки и изпълнение на договорите“ е осъществявана в частично съответствие с правната рамка, вътрешните актове и договорите.

През одитирания период в СЕМ са прилагани Вътрешни правила за управление на цикъла на обществените поръчки (ВПУЦОП), приети през 2019 г., независимо че съгласно ЗОП с оглед размера на бюджета на възложителя, приемането на такива не е задължително.

Приетите от СЕМ през 2019 г. ВПУЦОП не са актуализирани, съобразно измененията на ЗОП и ППЗОП от 2020 и 2021 г., поради което в тях не са отразени особеностите, свързани с подаването на оферти през електронната платформа ЦАИС ЕОП и тяхното разглеждане. Съгласно правната рамка, въпросите за начина на съхранение на документи, свързани с провеждането на конкретна обществена поръчка следва да са регламентирани само в контекста на изключенията от електронното подаване на оферти, предвидени в ЗОП. Вътрешните правила съдържат уредба за основните задължения на възложителя при планиране и възлагане на обществени поръчки. В правилата е предвидено процесът по заявяване на обществени поръчки за включване в графика за следваща година да стартира от 15.08. на предходната година, което е твърде рано за прогнозирането на всички потребности, като за изготвянето на графика е предвиден твърде кратък срок. В правилата не е изрично определено кои обществени поръчки следва да се включват в графика, като на практика са планирани само тези на стойности по чл. 20, ал. 1 - 3 от ЗОП. Не е предвидено съставянето на документ, вкл. и извън графика, който да отразява планирането на доставки, услуги и строителство, подлежащи на директно възлагане. По този начин планирането е непълно и се създава риск от разделяне на обществени поръчки или от извършване на разходи за идентични/сходни дейности, превишаващи праговете по чл. 20, ал. 4 от ЗОП.

През 2020 и 2021 г. в СЕМ са утвърдени графици за обществени поръчки, като при изготвянето им не са спазени процедурните стъпки, определени с вътрешните правила, което е индикатор за необходимостта от тяхното преразглеждане и оптимизиране.

При проверката на проведените две процедури през одитирания период са установени нарушения на правната рамка: утвърдена е методика за оценка на офертите в нарушение на изискванията на ЗОП и ППЗОП; създадени са необосновани пречки за участие в обществена поръчка; договорите са публикувани в РОП, но без част от приложенията към тях - техническо и ценово предложение на изпълнителя.

Съгласно вътрешните правила контролът по изпълнението на договорите следва да се осъществява от директора на дирекцията-заявител на поръчката, без да е определен начинът за документирането му.

С вътрешните правила за предварителен контрол за законосъобразност писмено не е въведена проверка за пълнота на документите за изпълнението, приложение към фактурите, поради което от финансовия контролор са одобрени плащания по фактури, които не са окомплектовани с необходимите документи относно извършените от изпълнителя дейности.

През одитирания период са проведени общо четири обществени поръчки, по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП, в т.ч. една през 2020 г. и три през 2021 г. Две от проведените обществени поръчки са прекратени, а другите две са приключили със сключване на договор през 2021 г. Установени са нарушения в следните аспекти: възлагането на една обществена

поръчка е прекратено два пъти, след което два пъти е открито на основание неотложно възлагане, поради изключителни обстоятелства и невъзможност за спазване на сроковете по ЗОП, като обстоятелствата, довели до неотложност в случая се дължат на възложителя и са свързани с твърде късното стартиране на първото възлагане с обява в края на 2020 г.; обявлението за възлагане на поръчката е публикувано след законовоопределения срок от сключването на договора; не са публикувани приложенията, неразделна част от договора. Сключеният договор не съдържа втори подпис от лицето отговорно за счетоводните записвания в СЕМ, в несъответствие с изискванията на ЗФУКПС.

За одитирания период са възложени директно обществени поръчки, по които са сключени за 2020 г. – 40 бр. договори с обща стойност 158 580 лв. и за 2021 г. – 51 бр. договори, с обща стойност 260 315 лв.

При извършената проверка на общо 26 договора, в т.ч. 12 за 2020 г. и 14 за 2021 г., е установено, че директните възлагания през одитирания период не са обхванати от графика за обществените поръчки, като няма писмени данни същите да са били предмет на прогнозиране и планиране под друга форма. Тази практика създава риск да бъдат направени разходи над праговете за директно възлагане по чл. 20, ал. 4 от ЗОП, без да е приложен съответния ред за избор на изпълнител.

Размерът на извършените плащания съответства на клаузите на 24 (92 на сто) от проверените договори, а по останалите два договора – в единия случай е платена по-висока от договорената цена, а по другия е извършено плащане преди представянето на фактура от изпълнителя. Ежегодно са сключвани допълнителни споразумения/анекси за продължаване действието на договори, сключени през 2014 г. и 2017 г. Подходът за сключване на анекси за удължаване на срока на договора, вместо сключването на нови договори не е добра практика, тъй като създава рискове за законосъобразното възлагане на поръчките.

По един от договорите допълнителните споразумения са сключени след изтичането на срока на предходните такива.

Введените контролни дейности не са прилагани непрекъснато и последователно¹ през одитирания период, поради което не са предотвратили установените несъответствия с нормативните и вътрешните актове.

Част втора

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Основание за извършването на одита

Одитът за съответствие при управлението на публичните средства и дейности на Съвета за електронни медии за периода от 01.01.2020 г. до 31.12.2021 г., е извършен на основание чл. 5, ал. 1, т. 2 и чл. 38, ал. 1 от Закона за Сметната палата, Одитна задача № 310 от Програмата за одитната дейност на Сметната палата за 2022 г. и в изпълнение на Заповед № ОД-05-02-003 от 01.03.2022 г., изменена със Заповед № ОД-05-02-014 от 06.11.2023 г. и Заповеди № ОД-05-02-005 от 15.06.2022 г., № ОД-05-02-001 от 03.04.2023 г. и № ОД-05-02-014 от 06.11.2023 г. на заместник-председател на Сметната палата.

¹ във всички случаи

2. Информация за одитираната организация

Съветът за електронни медии (СЕМ) е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище София и е независим специализиран орган, който регулира медийните услуги и услугите на платформите за споделяне на видеоклипове в случаите и по реда, предвидени в Закона за радиото и телевизията (ЗРТ). СЕМ е създаден като национален регулатор в медийната среда в края на 2001 г. със закриването на Националния съвет за радио и телевизия със Закона за изменение и допълнение на ЗРТ (обн. ДВ, бр. 96 от 09.11.2001 г.).

Извършваните от СЕМ услуги, които са вписани в публичния регистър на предоставяните административни услуги, са по лицензионни режими, регистрационен режим и уведомителни режими. Функциите на СЕМ, свързани с изпълнението на предоставяните административни услуги, са изчерпателно изброени в чл. 32 от ЗРТ.

Устройството, дейността и организацията на работа на Съвета са уредени в Правилник за устройството и дейността на Съвета за електронни медии и администрацията към него (ПУДСЕМ), приет с решение на СЕМ по Протокол № 29/10.07.2012 г., на основание чл. 23 от ЗРТ. За одитирания период са в сила три редакции на ПУДСЕМ².

Съгласно чл. 24 от ЗРТ СЕМ се състои от колегиален орган - петима членове, от които трима се избират от Народното събрание и двама се назначават от президента на Република България за срок от шест години³. Председателят на СЕМ се избира на първото заседание на членовете за срок от една година⁴. Приетите решения на заседанията на СЕМ се огласяват публично.

При изпълнението на възложените със ЗРТ функции съветът се подпомага от администрация, чиято структура и щат определя самостоятелно, съобразно средствата предвидени за съответната година. Съгласно чл. 22 от ЗРТ за администрацията на СЕМ се прилага Законът за администрацията (ЗА).

В структурата на СЕМ са включени седем регионални центъра в градовете София, Пловдив, Варна, Бургас, Велико Търново, Благоевград и Видин⁵.

Съгласно чл. 31 от ПУДСЕМ администрацията на СЕМ е организирана в една дирекция „Обща администрация“ и в две специализирани дирекции „Лицензионни, регистрационни, правни режими и международна дейност“ (ЛРПРМД) и „Мониторинг и анализи“ (МА). На пряко подчинение на председателя са главният секретар и финансовият контролор на СЕМ. Съгласно чл. 29, ал. 2 от ПУДСЕМ контролът върху дейността на служителите от администрацията по изпълнение на решенията на съвета се упражнява от главния секретар.

В регулираната от СЕМ радио- и телевизионна среда през одитирания период са включени:

а) в *радиосектора*: 59 доставчици на медийни услуги, които притежават индивидуални лицензии за доставяне на 84 програми чрез наземно аналогово радиоразпръскване (за 2020 и за 2021 г.), както и 21 регистрирани доставчици на радиоуслуги за 2020 г. и 20 за 2021 г., създаващи 22 радиопрограми, които се разпространяват чрез кабелни и/или спътникови мрежи за 2020 г., а за 2021 г. – 21;

б) в сектора на *аудио-визуалните услуги*: 109 регистрирани за разпространение по кабел и сателит български доставчици, създаващи 148 телевизионни програми за 2020 г. и 99 доставчици на 141 програми за 2021 г.; 4-ма доставчици, създаващи 6 програми, които се разпространяват чрез мрежите за наземно цифрово радиоразпръскване за 2020 г. и за 2021 г.

² Одитно доказателство № 2 (изм. с Решения, протоколи №№ 29/01.07.2019 г., 3/02.09.2020 г. и 1/13.01.2021 г.)

³ чл. 29 от ЗРТ

⁴ чл. 31 от ЗРТ

⁵ чл. 3 ал. 4 от ПУДСЕМ

От края на 2020 г. в обхвата на ЗРТ са включени и нови субекти на регулация – доставчици на платформи за споделяне на видеоклипове. През 2021 г. е вписана единствената платформа за споделяне на видеоклипове под юрисдикцията на България – VBOX7.

През 2020 г. при изпълнение на дейностите по лицензиране от СЕМ са организирани 3 бр. открити конкурси за радиоейност, финализирани са 11 бр. конкурси за радиоейност (от които за 9 са издадени лицензии, а 2 са в процес на обжалване), 2 прехвърляния на индивидуални лицензии, 40 изменения на лицензии, 2 прекратявания на лицензии, 1 отказ за откриване на процедура за издаване на лицензия, 25 решения за издаване или изменение и/или прехвърляне на разрешения за осъществяване на електронни съобщения. През 2021 г. не са откривани процедури по чл. 116 от ЗРТ, открита е 1 процедура по чл. 116 ал. 2 от ЗРТ по искане на заинтересовано лице, но не е обявен конкурс, поради липсата на свободен честотен ресурс; не са обявявани конкурси за радиоейност, финализиран е 1 конкурс за радиоейност, издадени са 2 индивидуални лицензии след влизането в сила на обжалвани решения на СЕМ, прехвърлени са 3 индивидуални лицензии, изменени са 14 лицензии, издадени са 20 решения за издаване или изменение и/или прехвърляне на разрешения за осъществяване на електронни съобщения.

През 2020 г. при изпълнението на дейностите по регистриране не са извършвани регистрации за доставяне на радиоуслуги и няма нови регистрации по чл. 125н от ЗРТ, регистрирани са 9 лица за доставяне на аудио-визуални медийни услуги по чл. 125а от ЗРТ, изменени са 13 регистрации, изменени са 12 удостоверения за регистрации по чл. 125и от ЗРТ (за промяна наименованието на доставчика), заличени са 10 регистрации за доставяне на аудио-визуални услуги по искане на доставчици, заличени са 2 регистрации за доставяне на радиоуслуги по искане на доставчици, направени са 2 отказа за регистрация за доставяне на аудио-визуална услуга. През 2021 г. са регистрирани 6 лица за доставяне на аудио-визуални медийни услуги по чл. 125а от ЗРТ, изменени са 16 удостоверения за регистрации за доставяне на аудио-визуални медийни услуги по чл. 125а от ЗРТ, заличени са 3 регистрации за доставяне на аудио-визуални услуги по искане на доставчици, открито е едно производство по чл. 125д, ал. 1, т. 2 от ЗРТ (несъстоятелност), водени са 9 производства по чл. 125д, ал. 2, т. 1 от ЗРТ (заличаване на регистрация, поради неразпространение на регистрирана програма).

През 2020 г. са вписани 4 нови нелинейни медийни услуги, а през 2021 г. 32 услуги. През 2020 г. са изменени 2 нелинейни медийни услуги, през 2021 г. е изменена една. През 2020 г. е заличено едно вписване на нелинейна медийна услуга, през 2021 г. са заличени 3. През 2020 г. е постановен един отказ за вписване на нелинейни медийни услуги.

През одитирания период председател на СЕМ и носител на управленската отговорност по смисъла на чл. 6, ал. 1 от ЗФУКПС са: София Владимирова Димитрова за периода от 01.01.2020 г. до 08.05.2020 г. и Бетина Славчева Жотева за периода от 09.05.2020 г. и до края на одитирания период⁶.

2.1. Бюджет и отчетност

Съгласно чл. 21 от ЗРТ СЕМ е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище София. Съгласно Закона за публичните финанси (ЗПФ) и чл. 8 от ПУДСЕМ председателят на СЕМ в качеството му на ръководител на организацията е първостепенен разпоредител с бюджет и отговаря за съставянето, изпълнението и отчитането на бюджета на СЕМ. Главният секретар организира изготвянето на проекта на бюджета на СЕМ и следи всички етапи на бюджетния процес, съгласно чл. 9 от ПУДСЕМ.

В чл. 40 от ЗРТ е регламентирано, че СЕМ се финансира от фонд „Радио и телевизия“. Към периода на извършването на одита фонд „Радио и телевизия“ не е създаден и не

⁶ Одитно доказателство № 1

функционира. Преди одитирания период са внасяни законопроекти и са правени редица предложения за отмяна на разпоредбите, уреждащи статута и дейността на фонда, които не са приети с измененията на ЗРТ. Обсъжданията на измененията на ЗРТ от периода м. октомври – м. ноември 2020 г. са публично достъпни на портала за обществени консултации на Министерския съвет, като с последната редакция на ЗРТ (ДВ бр. 20 от 09.03.2021 г.) разпоредбите, свързани със създаването на фонда, с набирането на средства и с неговото управление не са изменени⁷.

Съгласно чл. 11 от Правилника за планиране, разходване и отчитане на бюджета на СЕМ (ППРОБ)⁸ източник на финансовото осигуряване за дейността на СЕМ са неданъчните приходи от държавни такси, формирани от събраните такси, съгласно Тарифата за таксите за радио- и телевизионна дейност (ТТРТД)⁹ и субсидия от централния/републикански бюджет за съответната година. Процедурата по планиране на приходите е описана в чл. 21 - 23 на ППРОБ. Видовете такси са изчерпателно изброени в Тарифата¹⁰.

За 2020 г. и 2021 г. са планирани приходи в размер 1 200 000 лв. За 2020 г. са отчетени приходи в размер 909 653 лв. (76 на сто от планираните). С най-голям относителен дял - 86 на сто, са приходите от такси за административни услуги и дейности, в размер 786 474 лв. В приходната част на ОКИБ са отчетени и приходи от глоби и санкции в размер 118 580 лв. (13 на сто от общите приходи).

За 2021 г. отчетените приходи са 1 054 436 лв. (88 на сто от планираните). Приходите от такси за административни услуги и дейности са 934 992 лв. и представляват 89 на сто от общия размер на приходите. Отчетените приходи от глоби и санкции са 118 894 лв. (11 на сто от общия размер на приходите).

През 2020 г. в СЕМ са назначени 13 служители, в т.ч. 12 по служебни правоотношения и един по трудово правоотношение, а през 2021 г. – 21 служители, в т.ч. 17 по служебно правоотношение и 4-ма по трудово правоотношение.

През 2020 г. е проведена една процедура по реда на ЗОП - публично състезание, а през 2021 г. една открита процедура. За одитирания период са проведени общо 4 възлагания по реда на чл. 20, ал. 3, т. 2 от ЗОП (1 през 2020 г. и 3 през 2021 г.), сключени са 40 договора през 2020 г., а през 2021 г. 51 договора.

По данни от ОКИБ на СЕМ, за 2020 г. са отчетени общо разходи в размер 1 788 266 лв., а за 2021 г. – 3 022 300 лв.¹¹. В структурата на отчетените разходи с най-голям относителен дял са разходите за *персонал*, които за 2020 г. са 71 на сто от общия размер на разходите и през 2021 г. – 53 на сто.

Разходите за *издръжка* през 2020 г. са в размер 374 757 лв. или 21 на сто от общите разходи. Капиталовите разходи са в размер 128 795 лв. и представляват 7 на сто от общите разходи. Разходите за издръжка през 2021 г. са в размер 634 662 лв. или 21 на сто от общите разходи. Капиталовите разходи са в размер 765 000 лв. и представляват 25 на сто от общите разходи.

⁷ <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5543>

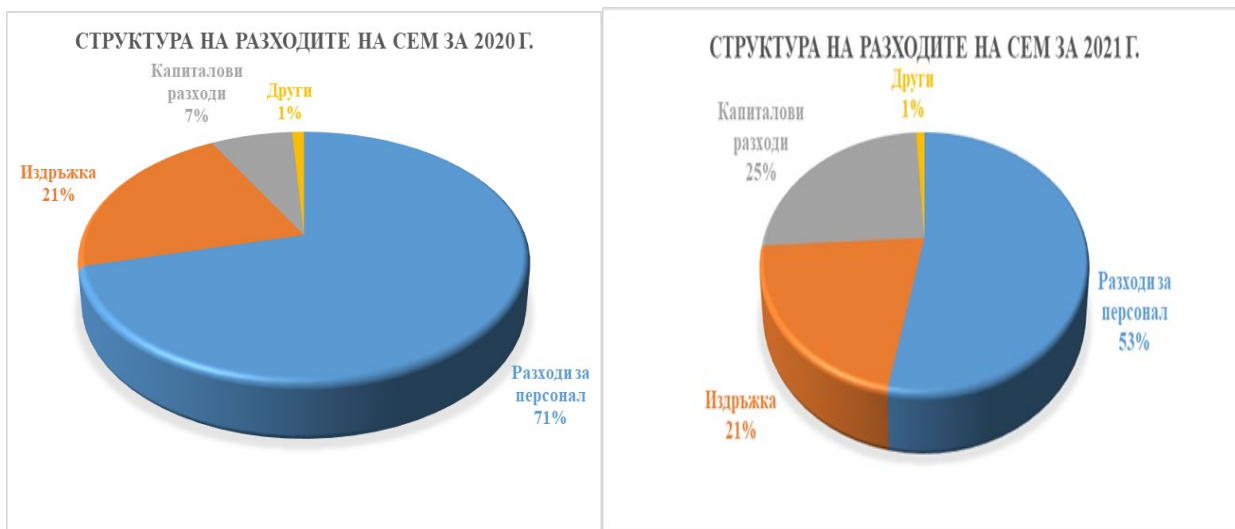
⁸ Одитно доказателство № 5.3.

⁹ Приета с ПМС № 108 от 26.04.2011 г., обн., ДВ, бр. 35 от 3.05.2011 г., в сила от 3.05.2011 г.

¹⁰ ТТРТД: чл. 2 и чл. 3, Раздел II Такси за лицензирани услуги чл. 4 до чл. 7, Раздел III Такси за регистрирани услуги чл. 9 до чл. 12

¹¹ Одитно доказателство № 11

Структура на разходите



3. Цели на одита

3.1. Да се установи спазени ли са изискванията на нормативните актове, вътрешните актове и договорите в областите на изследване: „Приходи“, „Подбор, назначаване и преназначаване на персонал“ и „Планиране и възлагане на обществени поръчки и изпълнение на договорите“.

3.2. Да се установи състоянието и функционирането на системата за финансово управление и контрол в областите на изследване, включени в обхвата на одита.

4. Обхват и ограничения в обхвата на одита

4.1. Обхват на одита

В обхвата на одита са включени три области на изследване: „Приходи“, „Подбор, назначаване и преназначаване на персонал“ и „Планиране и възлагане на обществени поръчки и изпълнение на договорите“.

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 на изследване „Приходи“

4.3.1.1. Приходи от издадени актове за установяване на публично държавно вземане (АУПДВ) в одитирания период, изпратени за събиране от частен съдебен изпълнител (ЧСИ)

От популациите на издадените АУПДВ в одитирания период, изпратени за събиране от ЧСИ, са формирани две нестатически одитни извадки. Изборът на единиците, включени в извадките, е направен по критерий „най-висока стойност на АУПДВ, изпратени за събиране от частен съдебен изпълнител (лв.)“, като:

а) от АУПДВ, издадени през 2020 г., с размер на задължението над 4 000 лв., на ЧСИ са изпратени 39 преписки, с обща стойност 153 856,60 лв. Извадковите единици са 9 преписки (23 на сто) с общ размер на задълженията 46 500 лв. (30 на сто от стойността на издадените АУПДВ);

б) от АУПДВ, издадени през 2021 г. с размер на задължението над 3 000 лв., на ЧСИ са изпратени 36 преписки, с обща стойност 130 061,15 лв. Извадковите единици са 8 преписки (22 на сто) с общ размер на задълженията 40 500 лв. (31 на сто от стойността на издадените АУПДВ).

4.3.1.2. Приходи през одитирания период от издадени от председателя на СЕМ наказателни постановления (НП)

Извадката е формирана чрез рисков подбор по критерий „отменени НП през одитирания период (бр.)“, като от издадените през 2020 г. 13 броя НП при одита са проверени 5 броя отменени НП. През 2021 г. няма отменени НП.

4.3.1.3. Приходи от вземания от дължими такси и влезли в сила НП

Одитните извадки са формирани чрез рисков подбор по критерий „индивидуален размер на вземанията над 10 000 лв., с изтичащ 10-годишен давностен срок през одитирания период (бр.)“.

Популациите за определяне на извадките се състоят по вземания от 58 оператори, възникнали в периода 2009 - 2011 г. с общ размер на задълженията за 2020 г. - 1 184 065 лв. и 1 186 346 лв. за 2021 г.

Популациите за 2020 г. и за 2021 г. са стратифицирани в 3 подпопулации за избор на единици, според годината на възникване, в т.ч.:

а) вземания от 2009 г. - 14 броя на обща стойност 229 014 лв., в извадката са включени 7 бр. преписки (50 на сто) с обща стойност 150 285 лв. (65 на сто);

б) вземания от 2010 г. – 25 броя на обща стойност 545 410 лв., в извадката са включени 8 бр. преписки (32 на сто) на обща стойност 345 063 лв. (63 на сто);

в) вземания от 2011 г. - 14 броя на обща стойност 319 076 лв. през 2020 г. и 355 956 лв. през 2021 г., в извадката са включени 7 бр. преписки (50 на сто) на обща стойност 223 170 лв. (69 на сто).

4.3.2. Област на изследване „Подбор, назначаване и преназначаване на персонал“

4.3.2.1. Проведени конкурси през 2020 г. и 2021 г.

През 2020 г. са проведени 8 конкурса, а през 2021 г. 4 конкурса. За проверката не са формирани одитни извадки, като процедурите за проверка са изпълнени върху всички единици.

4.3.2.2. Подбор и назначаване на служители

През 2020 г. са назначени 13 служители, в т.ч. 12 по служебни правоотношения и един по трудово правоотношение, а през 2021 г. – 21 служители, в т.ч. 17 по служебно правоотношение и 4-ма по трудово правоотношение. За проверката не са формирани одитни извадки, като процедурите за проверка са изпълнени върху всички единици.

4.3.3. Област на изследване „Планиране и възлагане на обществени поръчки и изпълнение на договорите“

При одита са извършени проверки за 2020 г. и 2021 г., в т.ч.:

4.3.3.1. Процедури по реда на ЗОП

През 2020 г. е проведена една процедура по реда на ЗОП - публично състезание по чл. 18, ал. 1, т. 12 от ЗОП. През 2021 г. е проведена една процедура по реда по чл. 18, ал. 1, т. 1 от ЗОП – открита процедура. За проверката не са формирани одитни извадки, като е извършена проверка и на двете процедури.

4.3.3.2. Възлагания по реда на чл. 20, ал. 3, т. 2 от ЗОП

През 2020 г. е проведено едно възлагане по реда на чл. 20, ал. 3, т. 2 от ЗОП, което е прекратено. През 2021 г. са проведени три възлагания по реда на чл. 20, ал. 3, т. 2 от ЗОП чрез събиране на оферти с обява, от които едното е прекратено. За проверката не са формирани извадки, като са проверени и четирите възлагания.

4.3.3.3. Възлагания по реда на чл. 20, ал. 4 от ЗОП

Извадките са формирани чрез рисков подбор по критерий „стойност над 3 000 лв. (бр.)“, като в извадките са включени всички единици над определената стойност, в т.ч.:

а) за 2020 г. популацията за определяне на извадката включва сключените през годината договори – 40 броя на обща стойност 158 580 лв., размер на извадката - 12 бр. договори (23 на сто), на обща стойност 134 011,31 лв. (85 на сто от стойността на договорите сключени по реда на чл. 20, ал. 4 от ЗОП през 2020 г.);

б) за 2021 г. популацията за определяне на извадката включва сключените през годината договори – 51 броя на обща стойност 260 315 лв., размер на извадката - 14 бр. договори (28 на сто) на обща стойност 222 538,28 лв. (86 на сто от стойността на договорите сключени през годината);

4.3.3.4. Изпълнение на сключените договори

При одита са извършени проверки за:

а) изпълнение на договори през 2020 г. и 2021 г. от проведени процедури по ЗОП;

През 2020 г. няма/не са сключени договори, след проведени процедури по ЗОП.

През 2021 г. са сключени 2 договора, които са в процес на изпълнение към 31.12.2021 г., поради което не са формирани извадки, като е проверено изпълнението и на двата договора;

б) изпълнение на договори през 2020 г. от проведени възлагания по чл. 20, ал. 3, т. 2 от ЗОП;

През 2020 г. в СЕМ е сключен 1 договор, в процес на изпълнение към 31.12.2021 г., който е проверен при одита;

в) изпълнение на договори през 2021 г. от проведени възлагания по чл. 20, ал. 3, т. 2 от ЗОП;

През 2021 г. са сключени два договора от проведени процедури по чл. 20, ал. 3, т. 2 от ЗОП, на обща стойност 93 266 лв., от които към 31.12.2021 г. е изпълнен един, на стойност 43 841 лв., който е проверен при одита;

г) изпълнение на договори през 2020 г., възложени по реда на чл. 20, ал. 4 от ЗОП

От изпълнените през 2020 г. 25 договора на обща стойност 71 023 лв., чрез рисков подбор е формирана извадка по критерий „стойност над 3 000 лв. (бр.)“. В извадката са включени всички единици над определената стойност - 5 бр. (20 на сто) на обща стойност 61 957 лв. (88 на сто от стойността на изпълнените договори);

д) изпълнени договори през 2021 г., възложени по реда на чл. 20, ал. 4 от ЗОП

От изпълнените през 2021 г. общо 33 договора, в т.ч. 5 бр., сключени през 2020 г. и 28 бр. сключени през 2021 г., с обща стойност 151 584,94 лв., в извадката са включени договорите над определената стойност – 12 бр. (36 на сто) на обща стойност 131 365 лв. (87 на сто от стойността на изпълнените договори).

5. Критерии за оценка

5.1. Област на изследване „Приходи“

Критерии: ЗДБРБ за 2020 г.; ЗДБРБ за 2021 г.; ПМС № 381 от 30.12.2019 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2020 г.; ПМС № 408 от 23.12.2020 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2021 г.; ЗРТ;

Закон за електронните съобщения; ЗПФ; ЗФУКПС; ЗАНН; ТТРТД; ПУДСЕМ; Правилник за планиране, разходване и отчитане на бюджета на СЕМ; Правилник за основните изисквания и елементи на системата за финансово управление и контрол в СЕМ; Вътрешни правила за контролни дейности в СЕМ; Инструкция за осъществяване на предварителен, текущ и последващ контрол за законосъобразност към Вътрешните правила за контролни дейности; Правилник за установяване на административни нарушения и налагане на административни наказания в СЕМ; Правилник за организиране и провеждане на процедура от СЕМ за издаване на лицензия за радио- и телевизионна дейност за програми, разпространявани чрез електронна съобщителна мрежа за наземно цифрово радиоразпръскване; Правилник за организиране и провеждане на конкурси от СЕМ за лицензиране на радиооператори, разпространяващи своите програми чрез наземно аналогово радиоразпръскване; Правилник за условията и реда за регистриране от СЕМ на радио- и телевизионни оператори; Вътрешни правила за установяване на публични държавни вземания от СЕМ; Вътрешни правила за достъп до обществена информация на СЕМ; Вътрешни правила за организация на работата с предложения, сигнали и жалби в СЕМ; Вътрешни правила за работа с информацията, представляваща търговска тайна, постъпила в СЕМ; Стратегия за управление на риска и управленска отговорност в СЕМ.

5.2. Област на изследване „Подбор, назначаване и преназначаване на персонал“

Критерии: КТ; ЗПФ; ЗДБРБ за 2020 г.; ЗДБРБ за 2021 г.; ЗДСл; ЗА; ЗЗД; ЗФУКПС, указания на министъра на финансите по прилагането му; ПМС № 67 от 14.04.2010 г. за заплатите в бюджетните организации и дейности; НДРЗ; НСОРЗ; НЗСДА; КДА; Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация; НДХДСл; НДЗДСл; НПКПМДСл; НТКТС; НПКДА; Правилник за основните изисквания и елементи на системата за финансовото управление и контрол в СЕМ; Вътрешни правила за контролните дейности в СЕМ; Инструкция за осъществяване на предварителен, текущ и последващ контрол за законосъобразност; ПУДСЕМ; ПВТР; ВПРЗ; Вътрешни правила за подбор, възникване, изменение и прекратяване на служебните и трудови правоотношения в администрацията на СЕМ; Правилник за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в СЕМ; Вътрешни правила за условията и реда за ползване на различните видове отпуски; длъжностни разписания; договори; заповеди.

5.3. Област на изследване „Планиране и възлагане на обществени поръчки, и изпълнение на договорите“

Критерии: ЗОП; ППЗОП; ЗФУКПС и указания на министъра на финансите по прилагането му; ВПУЦОП; Правилник за основните изисквания и елементи на системата за финансовото управление и контрол в СЕМ; Вътрешни правила за контролните дейности в СЕМ; Инструкция за осъществяване на предварителен, текущ и последващ контрол за законосъобразност; Правилник за устройството и дейността на СЕМ; длъжностни характеристики; заповеди; 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 за съответствие“.

Част трета

КОНСТАТАЦИИ

I. Приходи

1. Обща информация

При формирането на бюджета на СЕМ са планирани собствени приходи в размер 1 200 000 лв. за всяка от годините на одитирания период.

За **2020 г.** отчетените приходи са 909 653 лв. (76 на сто, или с 290 347 лв. по-малко от планираните), в т.ч.: от такси за административни услуги и дейности 786 474 лв. (86 на сто); от глоби, санкции, неустойки, наказателни лихви, обезщетения и начети 118 580 лв. (13 на сто); от други приходи 4 599 лв. (1 на сто)¹².

За **2021 г.** отчетените приходи са 1 054 436 лв. (88 на сто, или със 145 564 лв. по-малко от планираните), в т.ч.: от такси за административни услуги и дейности 934 992 лв. (89 на сто); от глоби, санкции, неустойки, наказателни лихви, обезщетения и начети 118 894 лв. (11 на сто)¹³.

С най-голям дял са приходите от такси, събрани на основание Тарифата за таксите за радио-телевизионна дейност (ТТРТД - Тарифата)¹⁴; след тях са постъпленията от наложени имуществени санкции за нарушения на разпоредбите на ЗРТ въз основа на издадени наказателни постановления, и други приходи (от продажба на конкурсни книжа, достъп до обществена информация и др.). Приходите от такси съгласно ТТРТД са за дължими първоначални лицензионни такси за радиодейност и за телевизионна дейност; първоначални регистрационни такси за радиодейност и за телевизионна дейност, както и годишни лицензионни такси за радиодейност и за телевизионна дейност (за надзора по спазването на закона и на условията на издадените лицензии и регистрации). Видовете такси са подробно изброени в Тарифата – чл. 2 и чл. 3, от чл. 4 до чл. 7 от Раздел II „Такси за лицензирани услуги“, Раздел III „Такси за регистрирани услуги“ - от чл. 9 до чл. 12. Редът за заплащането на таксите е описан в чл. 15 - 18 от Тарифата.

Дирекциите от общата и от специализираната администрация на СЕМ са отговорни за административната организация на дейностите по събирането и отчитането на приходите, установяването на публичните държавни вземания (ПДВ), за процедурите по събирането им и по издаването на наказателните постановления.

2. Вътрешни актове за СФУК, предварителен контрол за законосъобразност

В съответствие с изискванията на чл. 3, чл. 6, чл. 7, чл. 12, чл. 13 от ЗФУКПС през одитирания период в СЕМ са в сила утвърдените от председателя на СЕМ: Правилник за основните изисквания и елементи на системата за финансово управление и контрол в СЕМ¹⁵; Вътрешни правила за контролни дейности в СЕМ (Правилата)¹⁶ и Инструкция за

¹² Одитно доказателство № 11

¹³ Одитно доказателство № 11

¹⁴ Приета с ПМС № 108 от 26.04.2011 г., обн., ДВ, бр. 35 от 3.05.2011 г., в сила от 3.05.2011 г.

¹⁵ Одитно доказателство № 7 (приет с решение на СЕМ, Протокол № 50 от 11.12.2012, изм. с решение, Протокол № 9 от 28.02.2019 г.)

¹⁶ Одитно доказателство № 8 (приети с решение на СЕМ, протокол № 50 от 11.12.2012 г., изм. с решения, протокол № 9 от 28.02.2019 г., в сила от 01.04.2019 г., и протокол № 2 от 20.01.2021 г.)

осъществяване на предварителен, текущ и последващ контрол за законосъобразност към Вътрешните правила за контролни дейности¹⁷.

Съгласно утвърдената с чл. 5, ал. 2 от ПУДСЕМ структура, финансовият контролор е на пряко подчинение на председателя на СЕМ, като функциите му са подробно разписани в чл. 33¹⁸. От представената на одита длъжностна характеристика е видно, че възлагането обхваща осъществяването на предварителен контрол за законосъобразност по смисъла на ЗФУКПС, който се отнася до цялата дейност на СЕМ¹⁹.

Предварителният контрол, като постоянна дейност - относима до цялостните процеси в СЕМ, е дефиниран с чл. 13, ал. 2, изр. първо от Вътрешните правила за контролни дейности в СЕМ²⁰. В чл. 15 са изброени основните дейности, подлежащи на предварителен контрол за законосъобразност, в т.ч. съгласно т. 8 - „други – предварителният контрол се извършва преди вземане на решение, свързано с дейността на СЕМ...“, с което е възложено упражняването на предварителен контрол и при администрирането на приходи, в т.ч. и при издаването на свързаните с това актове, представляващи значителна част от дейността на СЕМ. С чл. 16, ал. 5 е определено - старши юрисконсулт от дирекция „Обща администрация“ да извършва предварителен контрол за законосъобразност на вътрешните актове и дейностите, с изключение на тези, попадащи в кръга от задължения на финансовия контролор, а съгласно ал. 8 положително становище за извършен предварителен контрол за законосъобразност и целесъобразност се документира чрез поставяне на подпис на съответния документ.

При проверката на преписките по издадените актове за установяване на публични държавни вземания (АУПДВ) и отменените наказателни постановления (НП) в обхвата на одита, е установено, че на актовете липсват/не са положени подписи от старши юрисконсулт от дирекция „Обща администрация“²¹, което не дава разумна увереност дали предварителният контрол за законосъобразност е упражнен и, дали е изразено положително становище.

Със заповед на министъра на финансите № ЗМФ 184 от 06.03.2020 г. са утвърдени Указания за осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност в организациите от публичния сектор, които съгласно редакцията на ЗФУКПС от 12.02.2019 г. (ДВ, бр. 13 от 12.02.2019 г.) са задължителни за прилагане. Обект на предварителен контрол за законосъобразност, съгласно т. 7 от раздел IV от Указанията е „процесът по отчитане и събиране на приходи от такси, независимо от основанието, на което се събират“. При проверката на представените регистри на финансовия контролор за одитирания период е установено, че няма/не е документирано упражняване на предварителен контрол за законосъобразност върху приходите от такси, администрирани от СЕМ²².

В становище на одитираната организация до одита е посочено, че „в обхвата на предварителния контрол за законосъобразност приоритетна е финансовата дейност и не е предвидено да се осъществява предварителен контрол за законосъобразност при отчитането и събирането на приходи от такси. Относно съгласуването чрез подпис на актовете от старши юрисконсулт от дирекция „Обща администрация“ е описано осъществяването на такова „чрез споделяне на съответния файл във вътрешната мрежа на СЕМ и нанасянето на редакции при необходимост“²³.

¹⁷ Одитни доказателства №№ 7 и 8

¹⁸ Одитно доказателство № 2

¹⁹ Одитно доказателство № 9

²⁰ Одитно доказателство № 8

²¹ Одитно доказателство № 31

²² Одитно доказателство № 9

²³ Одитно доказателство № 31

Поради несвоевременно актуализиране на вътрешните актове за СФУК в СЕМ не е осъществяван предварителен контрол за законосъобразност съобразно утвърдената от министъра на финансите методология. Наложена е практика на съгласуване на актовете чрез „споделянето им“ във вътрешната мрежа на СЕМ и нанасянето на редакции по необходимост, което не е равнозначно на изпълнението на процедурата за предварителен контрол *чрез проверки* и съответното им *документиране* чрез полагането на подписи за съгласуване или чрез изразяване на положително становище от съответните отговорни служители, ангажирани с издаването на АУПДВ и НП. Причината за установеното е, че във вътрешните актове на СЕМ не е предвидено и в резултат на това, не е упражняван предварителен контрол за законосъобразност при администрирането на приходите от такси, в несъответствие с изискванията на ЗФУКПС и утвърдената от министъра на финансите методология по прилагането му.

През одитирания период вътрешните правила и дейността за осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност върху събирането на приходите от такси по бюджета на СЕМ са в частично съответствие с правната рамка по ЗФУКПС.

3. Установяване на публични държавни вземания и събиране на вземанията по влязъл в сила Акт за установяване на публично държавно вземане (АУПДВ)

3.1. Административна организация, отчитане на приходите от такси и глоби и публични държавни вземания

Отговорната структура за отчитането на приходите от такси и глоби е дирекция „Обща администрация“ (ОА), съгласно чл. 1.6 от раздел II от утвърдената функционална характеристика на дирекцията и чл. 35, ал. 1, т. 4 от ПУДСЕМ. Изпълнението на дейностите по установяване и събиране на публичните държавни вземания (ПДВ) от дирекцията е регламентирано в раздел II, т. 1.8 от утвърдената функционална характеристика и чл. 35, ал. 1, т. 5 от ПУДСЕМ (във всички редакции)²⁴.

Дължимите годишни такси - по чл. 7 от Тарифата за таксите за радио-телевизионна дейност (обн., ДВ, бр. 35 от 3.05.2011 г., действаща и през одитирания период) - за надзора по спазването на закона и на условията на издадената лицензия, и по чл. 12 от ТПРТД - за надзора по спазването на заявените програмен проект, програмна концепция, програмен профил или програмна схема - се начисляват в началото на всяка календарна година въз основа на изготвена справка по критериите „брой регистрирани жители“, „териториален обхват на услугата“ и „вида на услугата“. В чл. 16 от Тарифата е определено заплащането на годишната такса на 4 равни вноски в следните срокове: 31 март, 30 юни, 30 септември и 30 ноември на годината, за която се дължи, като годишната такса може да бъде внесена авансово до 31 януари на текущата година с 5 на сто намаление.

При неплащане на начислената такса, в началото на следващата година се извършва анализ на неплатените годишни такси за предходната година и се пристъпва към съставянето на актове за установяване на публични държавни вземания (АУПДВ).

През одитирания период е създадена организация за дейностите, свързани с отчитането на приходите от публичните държавни вземания, съобразно изискванията на правната рамка и вътрешните актове.

²⁴ Одитни доказателства № 2

3.2. Дейности по установяване на публични държавни вземания (ПДВ)

3.2.1. Вътрешни правила за установяване на публични държавни вземания от СЕМ (ВП УПДВ, Правилата)

На основание чл. 32, ал. 2 от ЗРТ, във връзка с Тарифата за таксите за радио- и телевизионна дейност (ТТРТД), във връзка с чл. 166 от ДОПК през 2009 г. от съвета са приети Вътрешни правила за установяване на публични държавни вземания от СЕМ, протокол № 8 от 05.02.2009 г., изменени през 2015 г.²⁵ и актуализирани с решение по протокол № 9 от 28.02.2019 г., в сила от 01.04.2019 г., които са действащи и през одитирания период²⁶.

Правилата имат за цел да уредят производството по установяване и събиране на публични държавни вземания от СЕМ, на основание чл. 102 от ЗРТ и ТТРТД.

Публичните държавни вземания са таксите за радио- и телевизионна дейност, подробно дефинирани в чл. 2 ал. 1 от ВП УПДВ, като задължени лица са лицензираните и регистрираните доставчици на медийни услуги съгласно ЗРТ.

ПДВ се установяват с акт за установяване на публично държавно вземане (АУПДВ) по реда на Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Във ВП УПДВ са определени съответно: раздел II - редът за издаване на акт за установяване на публично държавно вземане (АУПДВ); раздел III - редът за връчване на АУПДВ; раздел IV - действията при производството пред съда; раздел V - за събиране на вземанията по влязъл в сила АУПДВ.

Съгласно чл. 19 от Правилата, АУПДВ влиза в сила: 1. след изтичането на срока за оспорване (обжалване), ако не е оспорен от задълженото лице; 2. след влизането в сила на съдебно решение, с което актът е потвърден.

При проверката е установено:

През 2020 г. са издадени 39 АУПДВ за несъбрани публични държавни вземания за 153 857 лв., възникнали от задължения в периода 01.01.2019 – 31.12.2019 г. През 2021 г. са издадени 36 АУПДВ за несъбрани публични държавни вземания за 130 061 лв., възникнали от задължения в периода 01.01.2020 – 31.12.2020 г. Процедурите за възникналите задължения през 2021 г. следва да се извършат през 2022 г., т.е. след одитирания период, поради което са извън обхвата на одита²⁷. След изтичането на срока за погасяване на задължението административната преписка се изпраща на Национална агенция за приходите (НАП) или на Частен съдебен изпълнител (ЧСИ), като в практиката на СЕМ е възприет подход за преимуществено събиране на вземанията чрез изпращане на ЧСИ.

През 2020 г. на 9-ма ЧСИ са изпратени 13 преписки (по възникнали ПДВ за периода 01.01.2019 – 31.12.2019 г.), а през 2021 г. - 45 преписки на 15 ЧСИ (по възникнали ПДВ за периода 01.01.2020 – 31.12.2020 г.)²⁸.

При проверката за прилагането на Вътрешните правила за установяване на публични държавни вземания (ВП УПДВ) от СЕМ е установено:

а) в съответствие с чл. 6 главният счетоводител поддържа счетоводна база данни с размера на дължимите и платени такси от доставчиците на медийни услуги по програми и години.

²⁵ Одитно доказателство № 12 (Протокол № 50 от 11.12.2012 г., изменени с Протокол № 21 от 09.06.2015 г.).

²⁶ Одитно доказателство № 12 (приети с Протокол № 50 от 11.1.2012 г., изм. протокол № 21 от 09.06.2015 г., посл.изм.за одитирания период протокол № 9 от 28.02.2019 г.)

²⁷ Одитно доказателство № 13

²⁸ Одитно доказателство № 14

С докладна записка главният счетоводител предоставя справката за дължимите такси на председателя на СЕМ и я докладва на заседание на съвета, който взема решение за започване на административно производство.

На заседание на СЕМ, документирано с протокол от 15.04.2020 г., е решено административните производства за издаване на АУПДВ за дължимите от доставчици на медийни услуги годишни такси за 2019 г. да стартират след отмяната на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание, като информацията за лицата и размера на дължимите суми да се оповести на сайта на СЕМ²⁹;

б) съгласно чл. 10, ал. 1 от ВП УПДВ в срок от 5 работни дни след заседанието от старши счетоводител се подготвят и изпращат уведомления до задължените лица за започналото административно производство по издаване на индивидуален административен акт. Съгласно чл. 10, ал. 3 когато уведомлението се върне неполучено, то се публикува на интернет страницата на СЕМ в съответствие с чл. 61, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Съобщаването чрез интернет-страницата по чл. 61, ал. 3 от АПК е отменено с изменението на АПК с ДВ, бр.77 от 18.09.2018 г., в сила от 10.10.2019 г., за изменение на ал. 1 и отмяна на ал. 2, 3 и 4 на чл. 61;

в) за публикуването на документи във връзка с производството по издаване и връчване на АУПДВ на електронната страница на СЕМ е предвидено съставянето на протоколи с подписите на специалиста по информационни технологии и на старши счетоводител – по чл. 10, ал. 4 за публикуване на уведомленията, по чл. 16, ал. 4 за публикуване на АУПДВ. Служителите с достъп за добавяне на данни в сайта на СЕМ са определени в чл. 15 от Правилника³⁰ за ползване на компютърните ресурси в Съвета за електронни медии³¹;

г) в чл. 11 и чл. 13 на ВП УПДВ са определени: 14-дневен срок от датата на започване на административното производство за изготвяне на проект на АУПДВ и изпращането му по електронна поща на юриста от дирекция „Обща администрация“ за съгласуване, както и 3-дневен срок след съгласуването на проекта за подготовка за представянето му на заседание на СЕМ.

В чл. 20, ал. 2 от ВП УПАДВ е регламентирано изготвянето на покана за доброволно изпълнение на задължението, но не са конкретизирани сроковете за изпращането ѝ след влизането в сила на АУПДВ (с изтичане на 14-дневния срок от връчване/получаване на издадения АУПДВ в случай, че не е обжалван), както и срокът за изпращане на преписката за принудително събиране след изтичането на срока по поканата за доброволно изпълнение, съгласно чл. 23, ал. 1 от ВП УПДВ;

д) съгласно чл. 20 във всички редакции на Вътрешните правила, когато АУПДВ не е оспорван и е влязъл в сила, длъжника се изпраща покана за доброволно изпълнение по реда на чл. 182, ал. 1 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК). В последната редакция на ВП УПДВ (от 2019 г.) в чл. 21 е определено изпращането на покана и в случаи, когато актът е оспорен и е потвърден изцяло или частично с влязло в сила решение на съда. Изпращането на покана по чл. 182, ал. 1 от ДОПК за заплащане на задълженията в 7-дневен срок, е отменено със Закона за изменение и допълнение (ЗИД) на ДОПК, ДВ, бр. 94 от

²⁹ Одитно доказателство № 15

³⁰ чл. 15. „Достъп за добавяне на данни в сайта на СЕМ имат само и единствено, както следва: старши експерт организационни дейности и външни връзки (за проекти на дневен ред за заседания), главен експерт – протокол и връзки с обществеността (за информационния бюлетин), главен юрисконсулт (за решения от заседания, цялостни права по редактиране, добавяне и заличаване в регистъра), експерти – лицензии (за предприятия, договори и лица), специалисти информационни технологии (цялостен достъп и редакции)

³¹ Одитно доказателство № 38 (Правилник за ползване на компютърните ресурси в СЕМ, протокол № 50/11.12.2012 г.)

04.12.2015 г., в сила от 01.01.2016 г.³². С § 25 от ЗИД на ДОПК (ДВ, бр. 94 от 04.12.2015 г., в сила от 01.01.2016 г.) в чл. 182 са направени изменения, като текстът на чл. 182, ал. 1 е отменен, а думата „покана“ в заглавието на члена е заменена с „действия“, изменена е и ал. 2, в която са определени възможните действия за принудително събиране, ако задължението не е изпълнено в законоустановения срок.

Независимо от измененията, през одитирания период в СЕМ се прилага текстът на ВП УПДВ за изпращането на покана за доброволно изпълнение с позоваване на отмененото правно основание. В резултат, до всички длъжници са изпратени неправилно оформени покани за доброволно внасяне на дължимата сума в седемдневния срок по чл. 182, ал. 1 от ДОПК, отменен от 01.01.2016 г., поради което всички издадени покани са в несъответствие с правната рамка по ДОПК и така са публикувани на интернет-страницата на СЕМ.

След одитирания период несъответствието е отстранено и от 2022 г. уведомленията се изпращат на задължените лица съгласно нормата на чл. 182, ал. 2 от ДОПК³³.

Действащите ВПУПДВ в одитирания период не са актуализирани и са в несъответствие с изискванията на правната рамка. Поради несвоевременното актуализиране на правилата и неупражняването на контрол за съответствието им с правната рамка до длъжниците са изпращани неправилно оформени покани за доброволно изпълнение, чието правно основание е отменено с изменение на ДОПК, в сила от 01.01.2016 г., като всички покани за доброволно заплащане в 7-дневен срок с позоваване на отменената правна норма са публикувани на интернет страницата на СЕМ. След одитирания период несъответствието е отстранено.

3.3. Процедури по издаване на АУПДВ

От общо издадени 39 бр. АУПДВ през 2020 г. и 36 бр. през 2021 г. в обхвата на проверката са включени 9 процедури по издаване на АУПДВ през 2020 г.³⁴ и 8 през 2021 г.³⁵. На четирима от доставчиците на медийни услуги (ДМУ) са издадени АУПДВ и през двете години на одитирания период³⁶. През 2020 г. административните производства по издаването на АУПДВ за дължими годишни такси за 2019 г. са стартирани след отмяната на обявеното извънредно положение във връзка с пандемията от COVID-19, с решение на Съвета по протокол № 26 от 08.07.2020 г.³⁷.

3.3.1. При проверката за съответствието с изискванията на правната рамка и вътрешните актове е установено:

а) всички справки за възникналите задължения за предходната година са предоставени с докладна записка до председателя на СЕМ от главния счетоводител, а не от старши счетоводител, съгласно чл. 8 от ВП УПДВ³⁸, тъй като видно от представените поименни разписания на длъжностите в СЕМ, от началото на 2020 г. длъжността „старши счетоводител“ е незаета. С докладна записка до председателя на СЕМ, рег. № ЧР-26 30-08-80 от 09.10.2020 г. от директора на дирекция „Обща администрация“ е предложено длъжността да се

³² ДОПК, чл. 182. (1) (Изм. и доп. - ДВ, бр. 12 от 2009 г., в сила от 1.01.2010 г. - изм., бр. 32 от 2009 г., отм., бр. 94 от 2015 г., в сила от 1.01.2016 г.)

³³ Одитно доказателство № 25

³⁴ Одитно доказателство № 16 (1 - 9)

³⁵ Одитно доказателство № 17 (1 - 8)

³⁶ Одитни доказателства №№ 16 (2), 17 (4), 16 (3), № 17 (5), 16 (5), 17 (8), 16 (9) и 17 (3)

³⁷ Одитни доказателства №№ 15, 17 и 18

³⁸ Одитно доказателство № 23

трансформира в „счетоводител“, което е утвърдено с длъжностно разписание към 15.10.2020 г.³⁹;

б) при всички процедури не е спазен определеният с чл. 10, ал. 1 от ВП УПДВ срок от 5 работни дни след заседанието на СЕМ за изпращането на уведомления до задължените лица за започналото административно производство по издаване на индивидуален административен акт.

При производствата през 2020 г. заседанието на СЕМ е проведено на 08.07.2020 г. (като в уведомленията месецът на заседанието е посочен погрешно - 08.06.2020 г.), а всички уведомления са изпратени с изх. рег. № от дата 22.07.2020 г., т.е. с 4 дневно закъснение⁴⁰.

При производствата през 2021 г. заседанието на СЕМ е проведено на 19.05.2021 г., и всички уведомления са изпратени със закъснение от 3 – 4 дни, с изх. рег. № от 02.06.2021 г. и от 03.06.2021 г.⁴¹;

в) съгласно чл. 10, ал. 3 от ВП УПДВ уведомлението се публикува на интернет-страницата на СЕМ, в случай че същото не е получено, в съответствие с чл. 61, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс. При проверката е установено:

ва) уведомленията по шест от проверените девет досиета през 2020 г. са изпратени на доставчиците на медийни услуги и са получени от тях;

вб) три уведомления са публикувани на интернет-страницата, след като няма потвърждение за получаването им⁴²; от тях едно уведомление е публикувано на интернет-страницата на СЕМ със закъснение от една година, поради което не може да се получи разумна увереност относно датата на връчването му⁴³;

вв) уведомленията по четири от проверените осем досиета през 2021 г. са изпратени на доставчиците на медийни услуги и са получени от тях, а четири са публикувани след като не са получени чрез изпращането им⁴⁴. Налице е удостоверяване на публикуването с протокол, но не са представени писмени доказателства относно датата на свалянето на уведомлението, която следва да е - след 14 дни от датата на публикуването, съгласно чл. 10, ал. 4 от ВП УПДВ;

г) съгласно чл. 16, ал. 3 - 5 от ВП УПДВ е определено издадените АУПДВ да се публикуват на интернет-страницата на ведомството, в случай че същите не са получени. Четири от проверените девет досиета през 2020 г. са изпратени на доставчиците и са получени, а пет от тях са публикувани след като не са получени чрез изпращането им⁴⁵. Три от проверените осем АУПДВ през 2021 г. са изпратени на доставчиците и са получени, а пет от тях са публикувани след като не са получени чрез изпращането им⁴⁶. Съгласно чл. 16, ал. 4 от правилата, при всички преписки протоколите за удостоверяване на публикуването на АУПДВ на интернет-страницата на ведомството са подписани от специалиста по информационни технологии и от главния счетоводител, т.к. длъжността на старши счетоводител е незаета. Не са налични протоколи за датата на свалянето на публикуваните АУПДВ, която съгласно чл. 16 ал. 5 следва да е - след 14 дни от датата на публикуването (във връзка със срока за оспорване по чл. 149 ал. 1 от АПК);

д) всички проверени АУПДВ не са били оспорени и са влезли в сила.

³⁹ Одитно доказателство № 38

⁴⁰ Одитно доказателство № 16 (1 - 9)

⁴¹ Одитно доказателство № 17 (1 - 8)

⁴² Одитно доказателство № 16 (4, 6, 7)

⁴³ Одитно доказателство № 16 (7)

⁴⁴ Одитно доказателство № 17 (1, 4, 6, 7)

⁴⁵ Одитно доказателство № 16 (1, 2, 5, 6, 7)

⁴⁶ Одитно доказателство № 17 (1, 4, 6, 7, 8)

е) в чл. 22, ал. 1 и 2 от ВП УПДВ е уредено публикуването на поканите на интернет-страницата на ведомството, в случай че не са получени. От проверените девет досиета през 2020 г. пет покани са изпратени на доставчиците и са получени, а четири от тях са публикувани след като не са получени чрез изпращането им⁴⁷. Една от поканите е изпратена до представител на адрес в София и не е получена, видно от приложеното копие на пощенско известие с отбелязване „преместен“; няма писмени данни поканата да е изпратена и на адреса за кореспонденция в гр. Пловдив, където при предходните етапи от процедурата е изпратен и получен съставеният АУПДВ⁴⁸. Друга покана е изпратена до адрес, който е различен от вписания в търговския регистър адрес по седалището на лицето и същата не е получена, видно от приложеното копие на обратна разписка с отбелязване „преместен“; няма писмени данни поканата да е изпратена на адреса по седалището на лицето, където при предходните етапи от процедурата са изпратени и получени уведомлението и АУПДВ⁴⁹.

От проверените осем досиета през 2021 г. пет покани са изпратени на доставчиците и са получени, а три от тях са публикувани след като не са получени чрез изпращането им⁵⁰. Една от поканите е издадена до предходното седалище и представляващ доставчика, които не съответстват на официално оповестените съгласно информацията от търговския регистър от 11.08.2021 г.; следва повторно отправяне на поканата на актуалните към изпращането ѝ седалище и представляващ (информация от търговския регистър) и не е получена, видно от приложените копия на пощенски съобщения от /не се чете/ с отбелязване „преместен“⁵¹. При всички публикувани покани не са спазени изискванията на чл. 22, ал. 2 от ВП УПДВ протоколите да са подписани от специалиста по информационни технологии и от служителя, изготвил поканата, тъй като са подписани само от главен специалист от дирекция „Обща администрация“ (ИТ по длъжностна характеристика)⁵². В преписките не са налични протоколи, писмено удостоверяващи спазването на срока от 14 дни, определен с чл. 22, ал. 1 от ВП УПДВ;

ж) към 01.01.2020 г. задълженията на деветимата доставчици, включени в проверката на одита за 2020 г., са в общ размер 154 570,51 лв., а към 31.12.2021 г. са общо 193 990,25 лв. През 2020 г. са постъпили плащания на обща стойност 29 349,44 лв. от двама доставчици по издадените през 2020 г. АУПДВ⁵³.

Към 01.01.2021 г. задълженията на осемте доставчици, включени в проверката на одита за 2021 г., са в общ размер 171 019,29 лв., а в края на одитирания период са на обща стойност 230 786,28 лв. През 2021 г. са постъпили плащания на обща стойност 14 604,84 лв. от трима доставчици по издадените през 2021 г. АУПДВ⁵⁴. През одитирания период от доставчиците по проверените досиета са платени задължения на обща стойност 43 954,28 лв.;

з) задълженията по всички проверени АУПДВ са изпратени за събиране на частни съдебни изпълнители, като за всички е спазван 14-дневният срок от получаването на поканата. С Камарата на частните съдебни изпълнители на 11.06.2015 г. е сключено споразумение за сътрудничество с рег. № БФ-21-08⁵⁵. Съгласно чл. 9, ал. 1 - 3 от Споразумението следва „за всички възложени вземания, на всяко календарно тримесечие ЧСИ да изпраща на председателя на СЕМ писмена справка за възложените вземания по образец като посочва случаите, по които

⁴⁷ Одитно доказателство № 16 (4, 6, 7, 8)

⁴⁸ Одитно доказателство № 16 (4)

⁴⁹ Одитно доказателство № 16 (8)

⁵⁰ Одитно доказателство № 17 (1, 6, 7)

⁵¹ Одитно доказателство № 17 (7)

⁵² Одитно доказателство № 19 (длъжностна характеристика ИТ, писмо РД-20 09-00-7/09.06.2022 г.)

⁵³ Одитно доказателство № 16 (4, 9)

⁵⁴ Одитно доказателство № 17 (3, 5, 6)

⁵⁵ Одитно доказателство № 20

няма практическа възможност за събиране на вземанията.“ При одита е предоставен екземпляр от споразумението, към който не е приложен образец на писмената справка, която следва да се представя на председателя на СЕМ. Видно от споразумението ЧСИ следва да изпраща по подходящ начин до СЕМ уведомления за извършените плащания. Към момента на извършването на проверките при одита в СЕМ няма/не са налични уведомления за извършените плащания по изпълнителните производства.

Дейността по издаване на актове за установяване на публични държавни вземания е в частично несъответствие с правната рамка относно: определения вътрешните правила срок за установяването на публичните държавни вземания от СЕМ и изготвянето на справки относно постъпилите плащания от задължените лица; публикуването на информацията на интернет-страницата на СЕМ; изпращане до всички длъжници на неправилно оформени покани за внасяне на дължимата сума с посочено отменено през 2016 г. правно основание от ДОПК, които са публикувани на интернет-страницата на СЕМ. За задълженията по проверените АУПДВ, изпратени за принудително събиране на частни съдебни изпълнители на основание споразумение от 2015 г., като не е спазен срокът за предоставяне от ЧСИ на справки за възложените вземания на всяко календарно тримесечие, и за установените случаи с практическа невъзможност за събиране на вземанията; в СЕМ няма информация за извършените плащания по изпълнителните производства. От отчетните данни е видно, че дейността по събиране на дължимите суми по издадените от СЕМ АУПДВ не е достатъчно ефективна, в резултат на което към края на одитирания период се натрупани значителни по размер вземания от доставчици на медийни услуги, които са възникнали както през одитирания период, така и в предходни периоди.

3.4. Заличаване на регистрации на доставчици

Предпоставките, при които СЕМ с решение следва да заличава регистрацията на радио-телевизионни оператори, са подробно регламентирани в чл.125д от ЗРТ⁵⁶.

В одитирания период са заличени регистрациите на 23-ма радио-телевизионни оператори, от които: в 10 случая по искане на оператора, в 11 случая на основание чл. 125д, ал. 2, т. 1 от ЗРТ – регистрираната програма не се разпространява за период по-дълъг от 12 последователни месеца от вписването в регистъра, или по което и да е време след регистрацията; един случай на основание чл. 125д, ал. 1, т. 2 от ЗРТ – възникнали обстоятелства по чл. 125а, ал. 4, т. 1 от ЗРТ (за лицето са налице обстоятелства по чл. 105, ал. 4) и в един случай на основание чл. 125д, ал. 2, т. 3 от ЗРТ (операторът не изпълнява задълженията си по чл. 125а, ал. 6 и чл. 125к, ал. 2)⁵⁷.

При проверката е установено:

3.4.1. Заличени регистрации на програми и оператори от проверените девет досиета по издадени АУПДВ през 2020 г.

⁵⁶ Чл. 125д (1) Съветът за електронни медии с решение заличава регистрацията, когато са: 1. установени нарушения на изискванията на чл. 125а, ал. 1; 2. възникнали обстоятелства по чл. 125а, ал. 4, т. 1. (2) Съветът за електронни медии с решение може да заличи регистрацията, когато: 1. регистрираната програма не се разпространява за период, по-дълъг от 12 последователни месеца от вписването в регистъра или по което и да е време след регистрацията; 2. са възникнали обстоятелства по чл. 125а, ал. 4, т. 2; 3. (изм. - ДВ, бр. 12 от 2010 г.) операторът не изпълни задълженията си по чл. 125а, ал. 6 или чл. 125к, ал. 2. (3) Регистрацията се заличава, ако след предупреждение от 30-дневен срок операторът не е отстранил посочените в ал. 2 обстоятелства.

⁵⁷ Одитно доказателство № 19 (пismo от 09.06.2022 г.)

Регистрациите на пет програми/оператори са заличени на основание чл. 125д, ал. 2, т. 1 от ЗРТ⁵⁸. Една регистрация е заличена на основание чл. 32, ал. 1, т. 16а и чл. 125к, ал. 2 от ЗРТ (по желание на оператора)⁵⁹.

В решенията за заличаване на регистрациите е вписан периодът, от който не се разпространява програмата – от 01.01.2019 г.⁶⁰, от 01.01.2018 г.⁶¹ и от 01.01.2017 г.⁶². От тези дати, на практика операторите не разпространяват регистрираните програми, но до издаване на решенията за заличаване - през 2020 г.⁶³ и през 2021 г.⁶⁴ – на същите са начислявани годишни такси съгласно ЗРТ и ТТРТД.

При неплащането на начислените годишни такси, задълженията са класифицирани като публични вземания и за тях са извършени съответните процедури по издаване на АУПДВ, в т.ч. и изпращането на начислените вземания за принудително събиране на ЧСИ (описано в предходната точка на доклада). За проверените при одита досиета на доставчици за задължения по издадените АУПДВ от СЕМ през 2020 г., в края на 2021 г. сумата на задълженията е в общ размер 193 990 лв., като от тях задълженията в общ размер 113 995 лв. (70 на сто) са на оператори със заличени регистрации⁶⁵.

3.4.2. Заличени регистрации на програми и оператори от проверените осем досиета по издадени АУПДВ през 2021 г.:

Регистрациите на четири програми/оператори (в т.ч. две радиопрограми) са заличени на основание чл. 125д ал. 2 т. 1 от ЗРТ⁶⁶.

В решенията за заличаването на регистрациите е вписан периодът, от който не се разпространява програмата – от 01.01.2019 г.⁶⁷, и от 01.01.2018 г.⁶⁸, като до издаването на решенията за заличаването през 2021 г. на същите са начислявани годишни такси съгласно ЗРТ и ТТРТД. При неплащането им същите са класифицирани като публични вземания и за тях са извършени съответните процедури по издаването на АУПДВ, в т.ч. и изпращането на начислените вземания за принудително събиране на ЧСИ. За проверените при одита досиета за задължения по издадени от СЕМ през 2021 г. АУПДВ, в края на 2021 г. сумата на задълженията е в общ размер 230 786 лв., като от тях задълженията в общ размер 104 270 лв. (45 на сто) са на оператори със заличени регистрации.

Анализът на практиката през одитирания период и преди него показва, че вероятността за събирането им е незначителна, поради което съществува висок риск за събирането на вземанията от неплатените такси за годините, в които програмите не са разпространявани⁶⁹.

3.4.3. Заличаването на регистрацията на програми, които не се разпространяват за период по-дълъг от 12 последователни месеца от вписването в регистъра или по което и да е време след регистрацията

От отчетните данни на СЕМ, предоставени при одита, е видно че действията на отговорните звена в СЕМ относно заличаването на регистрации на програми, които не се разпространяват повече от 12 последователни месеца от вписването им в регистъра, на

⁵⁸ Одитно доказателство № 16 (1, 2, 3, 6, 7)

⁵⁹ Одитно доказателство № 16 (4)

⁶⁰ Одитно доказателство № 16 (1, 3)

⁶¹ Одитно доказателство № 16 (2, 7)

⁶² Одитно доказателство № 16 (6)

⁶³ Одитно доказателство № 16 (6)

⁶⁴ Одитно доказателство № 16 (1, 2, 3, 7)

⁶⁵ Одитно доказателство № 21

⁶⁶ Одитно доказателство № 17 (1, 4, 5, 6)

⁶⁷ Одитно доказателство № 17 (1, 5, 6)

⁶⁸ Одитно доказателство № 17 (4)

⁶⁹ Одитно доказателство № 21

практика се извършват със закъснение от повече от 3 години след спирането на програмата, като за този период таксите се начисляват, но не се събират, в т.ч. и чрез изпълнително производство.

Причините за това, както и процесът по установяването на наличието на обстоятелствата по чл. 125д, ал. 2, т. 1 от ЗРТ и срокът за спиране разпространението на програмата са пояснени от директора на дирекция ЛРПРМД в СЕМ с писмо до одита⁷⁰, съответно:

а) с цитираната разпоредба е дадена възможност на СЕМ да заличи регистрацията, ако регистрираната програма не се разпространява за период по-дълъг от 12 последователни месеца от вписването в регистъра или по което и да е време след регистрацията, като тази възможност не се отнася за програми, които са лицензирани и се разпространяват чрез ефир, а само за програми, които са регистрирани, т.е. които се разпространяват чрез кабел и/или сателит, достъпът до които се осъществява чрез договор със съответен кабелен/сателитен оператор;

б) голяма част от регистрираните програми са с национален обхват и могат да бъдат достъпни чрез мрежите на повечето кабелни оператори по силата на сключените с тях и СЕМ договори за предоставянето на такава услуга и това е начин да се провери директно дали дадена програма се разпространява ли не се разпространява;

в) съгласно чл. 125в от ЗРТ на всеки 6 месеца предприятията, разпространяващи програми, следва да предоставят на СЕМ актуализирани списъци на програмите, които разпространяват, като е допустимо и подаването на сигнали от граждани, когато дадена програма от списъка с каналите не се излъчва;

г) през одитирания период е било невъзможно установяването на точния ден (дата), от който дадена програма е спряла да се разпространява, което предстои да се промени след внедряването на новата Система за мониторинг на СЕМ, със значително по-голям капацитет за запис на програми и съвсем друг алгоритъм на удостоверяване на идентичността на програмата;

д) в пояснението е описана и процедурата по вземане на решение за откриване на производство за заличаване на програма, издаване на индивидуален административен акт по АПК за решение за заличаване на регистрацията, но след изясняване на фактите и обстоятелствата и обсъждане на обясненията и възраженията на заинтересованите страни (ако такива са дадени) и възможността за обжалване пред Административен съд – София област, съгласно чл. 38, ал. 1 от ЗРТ.

През одитирания период дейността по заличаването на регистрации на програми, които не се разпространяват повече от 12 последователни месеца от вписването им в регистъра, на практика е извършвана повече от 3 години след спирането на програмите. За този период са начислявани годишни такси по ЗРТ и ТТРГД, при неплащането на които са издадени АУПДВ. Фактите и обстоятелствата относно събираемостта⁷¹ на задълженията по АУПДВ, в т.ч. и за годините, в които програмите не са разпространявани, показват, че вероятността за събирането им е незначителна.

⁷⁰ Одитно доказателство № 19

⁷¹ описано по-горе в т. 3.3.1., б. „ж“ на констатацията

3.5. Вземания от такси за задължения по АУПДВ и от санкции по НП

При проверката са анализирани вземанията от такси за задължения по АУПДВ и от санкции по НП с индивидуален размер на вземанията над 10 000 лв. с изтичащ 10-годишен давностен срок в одитирания период.

Към края на одитирания период са отчетени вземания от 58 оператори, възникнали през 2009, 2010 и 2011 г. с общ размер на задълженията за 2020 г. 1 184 065 лв. и за 2021 г. - 1 186 346 лв. по вземания от 2009, 2010 и 2011 г.

При проверката по предоставените данни е извършен преглед на задълженията на общо 22-ма оператори, с общ размер на задълженията към 2020 г. - 718 464 лв., и в края на одитирания период 2021 г. на стойност 719 828 лв.⁷². От тях:

а) за 7 оператори задълженията са възникнали през 2009 г. и към края на одитирания период са на обща стойност 150 285 лв. (поз. от № 1 до № 7 вкл. от справката, изготвена от СЕМ);

б) за 8 оператори задълженията са възникнали през 2010 г. и към края на одитирания период са на обща стойност 309 493 лв. (поз. от № 8 до № 15 вкл. от справката);

в) за 7 оператори задълженията са възникнали през 2011 г. и към края на одитирания период са на обща стойност 260 050 лв. (поз. от № 16 до № 22 вкл. от справката).

Всички издадени АУПДВ са за неплатени годишни такси, съгласно ТТРТД. В задълженията са включени и имуществени санкции за установени нарушения на ЗРТ по издадени общо 21-о НП на обща стойност 65 000 лв. По данни на одитираната организация до 2015 г. вземанията са изпращани за принудително събиране на НАП, а след това въз основа на рамковото споразумение от 11.06.2015 г. с Камарата на частните съдебни изпълнители се изпращат на ЧСИ⁷³.

На интернет-страницата на СЕМ не е налична публична информация за 14 от операторите с възникнали задължения в периода 2009 – 2014 г. на обща стойност 337 040 лв. (поз. от № 1 до № 8 вкл., от № 13 до № 15 вкл., № 17, № 19 и № 22); липсва информация и за други 4-ма от операторите с възникнали задължения в периода 2010 – 2018 г. в общ размер 257 519 лв. (поз. с № 9, № 16, № 20, № 21 от справката).

В становище на СЕМ до одита е посочено, че „публичният регистър, поддържан от СЕМ съгласно разпоредбата на чл. 125к от ЗРТ и достъпен на интернет страницата на регулатора, включва единствено и само лица, които имат качеството на доставчици по смисъла на ЗРТ. В случай, че лицензията бъде прекратена или регистрацията заличена данните за доставчика и медийните услуги, които е доставял се заличават от публичната част“⁷⁴.

Задълженията на трима от операторите (поз. № 10, 11 и 12 от справката) на обща стойност 84 910 лв. (за № 11 са извършени плащания) са възникнали по издадени АУПДВ и НП в периода 2010 – 2021 г. По публична информация от официалната интернет-страница на СЕМ са налични решения за заличаване и на тримата оператори. На единия (№ 10) решението е от 2017 г. за преустановена дейност от 2015 г., на следващия (№ 11) решението е от 2021 г. за преустановена дейност от 2015 г., на третия (№ 12) решението е от 2016 г. по искане на оператора. За тези вземания по АУПДВ съществува висок риск за събирането на неплатените такси за годините, в които програмите не са разпространявани, до издаването на решенията за заличаване.

⁷² Одитно доказателство № 24

⁷³ Одитно доказателство № 20

⁷⁴ Одитно доказателство № 25

Задълженията на един оператор (поз. № 18) в размер 40 360 лв. са възникнали по издадени 11 бр. АУПДВ в периода 2011 – 2021 г. и 3 бр. НП от 2011 г. На официалната интернет-страница на СЕМ са публикувани всички документи до оператора – уведомления, АУПДВ, покани. Към извършването на проверките при одита няма/не са извършени плащания от оператора. При проверката не са представени писмени данни относно събраните суми след изпращането на преписките за принудително събиране от НАП/ЧСИ и вземанията продължават да са отразени в счетоводните регистри на СЕМ.

Съгласно становище на СЕМ до одита - проблемите, свързани със събирането на задължения от такси от лица, които не плащат/не осъществяват дейност, както и натрупването на дължими суми са идентифицирани в предходни периоди, във връзка с което по време на срещи, дискусии и работни групи са правени предложения за промени в закона. В годишния отчет на СЕМ за 2020 г. е посочено, че „ЗРТ не предвижда възможност за отнемане на лицензия/заличаване на регистрация при неплащане на годишната такса за надзор от доставчик на медийни услуги.“. Предложено е „с цел обезпечаване на по-безпроблемното събиране на тези такси и постигане на дисциплиниращ ефект за заплащането им в срок законодателят да обсъди възможността за въвеждане на такава хипотеза и в ЗРТ, по аналогия с чл. 117, ал. 1, т. 3⁷⁵ във връзка с § 1, т. 69а от ДР на Закона за електронните съобщения“⁷⁶.

В 18 случая (82 на сто) от проверените вземания от 22-ма оператори, по отношение на които изтича 10-годишният давностен срок по ДОПК за събиране на задълженията, на интернет-страницата на СЕМ не е налична публична информация и не може да се установи дали същите функционират. От тях, в три случая са издадени решения за заличаване, а в един случай в 10-годишния период са издадени 11 АУПДВ, по които няма плащания, въпреки че операторът продължава да разпространява програмата. В СЕМ няма налична писмена информация относно задълженията, предадени за събиране на публични изпълнители, с изключение информация от НАП от 2011 г. за събрани 129 лв. Натрупването на задължения поради неплащане или неосъществяване на дейност, както и липсата на своевременна информация създават висок риск за принудителното им събиране, поради изтичането на давността съгласно ДОПК. Видно от отчетните данни ефективността при събирането на публичните задължения по издадените от СЕМ АУПДВ е много ниска.

4. Наложени административни наказания от СЕМ

4.1. Обща информация и отчетни данни

Функциите на Съвета за електронни медии, свързани с осъществяването на надзор върху дейността на доставчиците на медийни услуги, са определени с чл. 33 от ЗРТ⁷⁷ и чл. 9,

⁷⁵ чл. 117, ал. 1, т. 3 - Действието на издадено разрешение за ползване на ограничен ресурс се преустановява след отнемане на издаденото разрешение от комисията **при системно неплащане на дължимите такси**, свързани с издаденото разрешение; § 1, т. 69а. (ДВ, бр. 103 от 2016 г.) „Системно неплащане“ по смисъла на чл. 117, ал. 1, т. 3 е налице, когато не са заплатени: а) (ред. изм. – ДВ, бр. 20 от 2021 г.) годишна такса за ползване на ограничен ресурс за период повече от две тримесечия; б) (ред. изм. – ДВ, бр. 20 от 2021 г.) еднократна такса за издаване и/или такса за изменения и допълнения на разрешение за ползване на ограничен ресурс за период повече от три месеца от датата на издаване и/или изменение и допълнение на разрешението.

⁷⁶ Одитно доказателство № 25 (т. 6)

⁷⁷ ред. ДВ, бр. 100/2019 г., в сила от 01.01.2020 г., доп., бр. 68/31.07.2020, бр. 104/08.12.2020 г., в сила от 01.01.2021 г., изм. и доп. бр. 109 от 22.12.2020 г., в сила от 22.12.2020 г.

ал. 1, т. 1 от ПУДСЕМ⁷⁸. В процеса по осъществяването на надзор при констатирани нарушения на ЗРТ длъжностните лица следва да съставят актове за установяване на административни нарушения (АУАН) и да се образуват производства по налагане на административни наказания съобразно изискванията на относимото законодателство и вътрешните актове.

Резултатите от осъществяваната административнонаказателна дейност са оповестени в годишните отчети за дейността на СЕМ, в раздел „Правни дейности и административнонаказателна дейност“⁷⁹. През 2020 г. от СЕМ са разгледани 17 преписки по съставени актове за установяване на административни нарушения от длъжностните лица, а през 2021 г. 30 преписки. През 2020 г. са издадени 13 наказателни постановления (НП), в т.ч. за имуществени санкции за установените нарушения, а през 2021 г. - 22 броя. През 2020 г. и през 2021 г. по 4 преписки са издадени „предупреждения“ по чл. 28, б. „а“ от ЗАНН. През 2020 г. са постановени 27 съдебни решения/определения, с които са приключили съдебните производства по издадените от председателя на СЕМ НП (в т.ч. и такива за предходен период), а през 2021 г. техният брой е 22. През 2021 г. по 4 преписки са дадени резолюции за прекратяване на административнонаказателните производства.

В ОКИБ на СЕМ за 2020 г. от глоби, санкции и неустойки (по §§ 28-02) са отчетени приходи в размер 118 580 лв., а за 2021 г. – 118 894 лв.⁸⁰. В края на всеки месец от юристите са изготвяни справки за издадените наказателни постановления, които включват наименованието на доставчика на медийна услуга, размера на имуществената санкция и номера на наказателното постановление.

4.2. Административнонаказателна дейност и издадени наказателни постановления (НП)

Административнонаказателната дейност в СЕМ се извършва на основание Административнопроцесуалния кодекс (АПК), Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) и Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН).

При проверката е установено:

4.2.1. Съгласно чл. 36 от ПУДСЕМ, до измененията в сила от 01.10.2020 г., осъществяването на надзор се извършва от дирекция „Специализирана администрация – надзор, лицензионни, регистрационни правни режими“. С решение на СЕМ съгласно протокол от заседание № 30 от 02.09.2020 г., в сила от 01.10.2020 г., в специализираната администрация са обособени дирекциите „Лицензионни, регистрационни, правни режими и международна дейност“ (ЛРПРМД) и „Мониторинг и анализ“ (МА). Функциите на дирекциите са определени в ПУДСЕМ – чл. 36, ал. 2 за дирекция ЛРПРМД и чл. 36, ал. 3 за дирекция МА, както и в утвърдените им функционални характеристики⁸¹. За всички длъжностни лица са издадени заповеди за оправомощаването им за актосъставители⁸².

През одитирания период за дейността се прилага Правилника за реда за установяване на административни нарушения и налагане на административни наказания от Съвета за електронни медии (Правилник за административните нарушения)⁸³, утвърден от председателя на СЕМ, приет с решение на СЕМ по протокол № 24 от 28.04.2009, изменен с решения по протоколи № 43 от 23.10.2012 г., № 30 от 18.08.2015 г., № 21 от 04.06. 2019 г. и № 38 от 22.12.2021 г.

⁷⁸ Одитно доказателство № 2

⁷⁹ <https://www.cem.bg/activitybg/2108>, <https://www.cem.bg/activitybg/2185>

⁸⁰ Одитно доказателство № 11

⁸¹ Одитно доказателство № 19

⁸² Одитно доказателство № 29

⁸³ Одитно доказателство № 27

При проверката за съответствието на прилагания през одитирания период Правилник за административните нарушения с правната рамка е установено:

Актуализирането на правилника за административните нарушения във връзка с направените през 2020 г. структурни промени в СЕМ е извършено със съществено закъснение. Съгласно чл. 2, ал. 1 от правилника (ред. решение № 21/04.06.2019 г. на СЕМ) АУАН се съставят от длъжностни лица от дирекция „Специализирана администрация – надзор, лицензионни, регистрационни правни режими“. Видно от текста, в правилника не е отразено, че съставянето на АУАН следва да се извършва от длъжностните лица от новообособените през 2020 г. две дирекции в специализираната администрация - ЛРПРМД и МА, съобразно изменението на ПУД на СЕМ от 01.10.2020 г.

През одитирания период е извършено актуализиране на ПУДСЕМ, видно от протокол № 38 от 22.12.2021 г., което е във връзка с промените в Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), в сила от 23.12.2021 г. Привеждането на правилника за административните нарушения е в съответствие със структурните промени, въведени от 01.10.2020 г. с промяната на ПУД на СЕМ, е извършено със закъснение от повече от една година.

При проверката е установено:

В дирекция ЛРПРМД от специализираната администрация е създаден и се поддържа Регистър на издадените наказателни постановления и на делата, свързани с обжалването им, съгласно чл. 21 от Правилника⁸⁴. През 2020 г. в регистъра са вписани издадените общо 13 бр. НП, от които: в края на годината по 1 производство се очаква решение на районния съд (РС); 1 производство е прекратено; 1 НП не е обжалвано; 5 НП са потвърдени след приключването на делата в Административния съд (АС), и 5 бр. НП са отменени.

През 2021 г. са издадени общо 22 бр. НП, от които в края на годината 8 производства чакат решение на РС, а за 3 са насрочени заседания на РС; за 1 е насрочено заседание на АС, а 2 чакат за насрочване на заседание на АС; 5 НП не са обжалвани; след приключването на делата в АС, 3 НП са потвърдени (от които 2 могат да бъдат обжалвани) и няма данни за отменени НП.

Към 31.12.2021 г. са висящи 24 дела по административни производства.

Процесите по установяване на нарушенията, издаване на АУАН и НП, са в съответствие с относимата правна рамка и вътрешните актове. Актуализирането на правилника за установяване на административни нарушения съобразно структурните промени в СЕМ е извършено със закъснение от повече от една година след приемането им.

4.2.2. Обжалвани наказателни постановления

При одита е извършен анализ на преписките за петте обжалвани/отменени НП, с обща стойност на наложените имуществени санкции в размер 21 000 лв., при който е установено⁸⁵:

Издадените НП са за нарушения на изискванията на ЗРТ: в три случая за неспазване на чл. 75, ал. 1 изр. 2-ро от ЗРТ – забрана за излъчване на скрито търговско съобщение⁸⁶, в един случай във връзка с нарушение на чл. 9, ал. 1 от ЗРТ за предварително уреждане на авторски и

⁸⁴ Одитно доказателство № 28

⁸⁵ Одитно доказателство № 26

⁸⁶ Одитно доказателство № 26

сродни права при разпространение на предаване⁸⁷ и един случай за нарушение на чл. 10, ал. 1, т. 6 и чл. 17, ал. 2 от ЗРТ^{88,89}.

Прегледът за прилагането на въведените контролни дейности в проверените преписки показва, че същите са изпълнявани, с изключение на частичното изпълнение на изискванията на чл. 5, ал. 1 от Правилника относно извършването на предварителна проверка преди съставянето на АУАН, тъй като няма/липсва документиране за извършването на такава проверка.

Дейността по налагане на административни наказания в проверените преписки е в съответствие с вътрешните актове и правната рамка.

Анализът на данните за НП, отменените при съдебното им оспорване показва:

Две от издадените НП са потвърдени от Софийския районен съд (СРС), но са отменени от АС⁹⁰, с основен мотив - липса на достатъчно доказателства за доказване на нарушението.

Три НП са отменени от СРС и от АС⁹¹, като в единия случай мотивите на съда за отмяната на са - допуснати съществени нарушения на процесуалните правила и недостатъчно доказване на неизпълнението на законовото задължение⁹², във втория случай - доказателствата не са достатъчни и от фактически описаните обстоятелства не може да се направи безспорен извод относно извършеното нарушение⁹³, а в третия случай - не е установено по категоричен начин наличието на съставомерните признаци на административното нарушение⁹⁴. Прегледът на резултатите и съдебната практика по административнонаказателните производства в СЕМ показват, че за минимизирането на рисковете в процеса е необходимо да бъдат въведени допълнителни контролни дейности.

Дейността по налагането на административни наказания е в съответствие с правната рамка и вътрешните актове. С оглед мотивите в съдебните актове за отмяна на издадени наказателни постановления е необходимо в процеса да бъдат въведени допълнителни контролни дейности.

Обобщена оценка за областта на изследване:

Вътрешните актове за СФУК са в частично съответствие с правната рамка по ЗФУКПС относно осъществяването на предварителен контрол за законосъобразност върху събирането на приходите от такси по бюджета на СЕМ. В резултат, поради несвоевременно актуализиране на вътрешните актове за СФУК и липсата на писмено въведени правила не е осъществяван предварителен контрол за законосъобразност съобразно утвърдената от министъра на финансите методология. Не е документирано извършването на предварителен контрол, чрез проверки и полагане на съгласувателни подписи по отношение на издадените актове за установяване на публични държавни вземания и на наказателните постановления.

Дейностите по събиране на приходи от такси по влезли в сила Актове за установяване на публични държавни вземания (АУПДВ) и по наказателни постановления (НП), които са част от дейностите по администриране на приходи от СЕМ, са в частично съответствие с изискванията на правната рамка. Действащите през одитирания период вътрешни правила

⁸⁷ Одитно доказателство № 26

⁸⁸ Чл.10, ал. 1, т. 6 от ЗРТ: „недопускане на предавания, които противоречат на добрите нрави, особено ако съдържат порнография, възхваляват или оневиняват жестокост или насилие или подбуждат към ненавист въз основа на расов, полов, религиозен или национален признак“;

⁸⁹ Одитно доказателство № 26

⁹⁰ Одитно доказателство № 26

⁹¹ Одитно доказателство № 26

⁹² Одитно доказателство № 26

⁹³ Одитно доказателство № 26

⁹⁴ Одитно доказателство № 26

за установяване на публични държавни вземания са непълни, тъй като не са ясно определени длъжностните лица, които да изготвят справките за дължимите публични държавни вземания, и които да публикуват информация и документи на интернет страницата на ведомството; писмено не са въведени контролни дейности относно спазването на сроковете в административното производство. До всички длъжници са изпратени неправилно оформени покани за внасяне на дължимата сума, в които е посочено отменено през 2016 г. правно основание от ДОПК, като поканите са публикувани на интернет-страницата на СЕМ. По всички проверени преписки са издавани АУПДВ. Задълженията по всички проверени АУПДВ са изпратени за принудително събиране на частни съдебни изпълнители въз основа на споразумение за сътрудничество с Камарата на ЧСИ от 2015 г. Срокът по споразумението за предоставянето от ЧСИ на справки за възложените вземания на всяко календарно тримесечие, и за установени случаи с практическа невъзможност за събиране на вземанията не е спазван, като в СЕМ не са налични и уведомления за извършените плащания по изпълнителните производства. Отчетните данни показват недостатъчна ефективност на действията при събирането на дължимите суми по АУПДВ и натрупване във времето на значителни по размер вземания от доставчици на медийни услуги, които са възникнали в одитирания период и в предходни периоди.

В резултат от неефективна административна организация на дейността на отговорните структурни звена в СЕМ във връзка със заличаването на регистрации на програми, които не се разпространяват повече от 12 последователни месеца от вписването им в регистъра, е наложена практика за заличаване със закъснение от повече от 3 години след спирането на програмите. За времето от спирането на програмите до издаването на решенията на СЕМ за заличаване на операторите са начислявани годишни такси по ЗРТ и Тарифата, за които са извършени процедури по издаване на АУПДВ. Видно от отчетната информация, в резултат са натрупани вземания от операторите от годишни такси за програми, които не са излъчвани, като вероятността за събирането им е незначителна.

Недостатъчно ефективни са и действията по събирането от оператори на вземанията от задължения с изтичащ 10-годишен давностен срок по ДОПК. В резултат от недостатъчен административен ресурс, непълнота на вътрешните актове и липса на навременна информация, е налице висок риск за принудителното събиране на задълженията, поради изтичането на погасителната давност.

Анализът на мотивите в съдебните актове за отмяна на издадени наказателни постановления показва необходимост от оптимизиране на дейността и разполагаемите ресурси, ангажирани в процеса, както и от въвеждането на допълнителни контролни дейности.

II. Подбор, назначаване и преназначаване на персонал

1. Обща информация

Дейностите, свързани с подбор, назначаване, възнаграждения на персонала и оценка на трудовото изпълнение на служителите в СЕМ са регламентирани в Закона за държавния служител (ЗДСл), Кодекса на труда (КТ), наредби и вътрешни актове (правила), заповеди и договори.

1.1. Планиране и изпълнение на разходите за персонал

Бюджетът на СЕМ е приет с чл. 36, ал. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2020 г. (ЗДБРБ), като разходите за персонал са в размер 1 352 300 лева.

На основание чл. 112, ал. 2 от ЗПФ и чл. 76, ал. 4 от ЗДБРБ за 2020 г.⁹⁵ са извършени вътрешни компенсирани промени в посока на намаление със сумите 34 900 лв.⁹⁶ и 41 895 лв.⁹⁷. Уточненият бюджет за персонал е в размер 1 275 505 лв.

За 2021 г. бюджетът на СЕМ е приет с чл. 36, ал. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България⁹⁸, като разходите за персонал са в размер 1 625,6 хил. лева. През 2021 г. са извършени три корекции на бюджета в посока на увеличение (във връзка с подготовката и провеждането на избори за народни представители и президент и вицепрезидент на Република България) в размер съответно 10 000 лв.⁹⁹, 6 000 лв.¹⁰⁰ и 12 500 лв.¹⁰¹. Извършена е и една вътрешно компенсирана промяна в посока на намаление, на основание чл. 112, ал. 2 от ЗПФ и чл. 78, ал. 4 ЗДБРБ за 2021 г.¹⁰², в размер 37 000 лв.¹⁰³. Уточненият бюджет за персонал е в размер 1 617 100 лв.

Данните за разходите за персонал през одитирания период, в т.ч. първоначално утвърден бюджет, уточнен план след корекции с ПМС и отчетените по параграфите от ЕБК 01-00 „Заплати и възнаграждения за персонала, нает по трудови и служебни правоотношения“, 02-00 „Други възнаграждения и плащания за персонала“ и 05-00 „Задължителни осигурителни вноски от работодателя“ от ОКИБ на СЕМ по години на одитирания период са показани в следващата таблица¹⁰⁴:

Таблица № 1

Година	Първоначален бюджет	Вътрешни компенсирани промени РД-20 04-03-53 от 09.12.2020 г.	Вътрешни компенсирани промени РД-20 04-03-57 от 30.12.2020 г.	ПМС 41 от 04.02.2021	ПМС 188 от 17.05.2021	ПМС 305 от 17.09.2021	Вътрешни компенсирани промени РД-20 04-03-67/29.12.2021	Уточнен бюджет	Отчет
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2020	1 352 300	-34 900	-41 895					1 275 505	1 272 178
2021	1 625 600			10 000	6 000	12 500	-37 000	1 617 100	1 613 672

Структурата на разходите за персонал в СЕМ за 2020 г. и 2021 г. (след корекциите по бюджета) е представена в следващата таблица:

⁹⁵ чл. 76, ал. 4 Икономията на разходите за персонал може да се използва текущо или с натрупване за изплащането на допълнителни възнаграждения за постигнати резултати и дължимите за тях осигурителни вноски и/или за други разходи. При необходимост първостепенните разпоредители с бюджет по държавния бюджет извършват съответните вътрешнокомпенсирани промени по бюджетите си и уведомяват министъра на финансите.

⁹⁶ Писмо изх. № РД-20 04-03-53/09.12.2020 г.

⁹⁷ Писмо изх. № РД-20 04-03-57/30.12.2020 г.

⁹⁸ Обн. ДВ, бр. 104 от 08.12.2020 г. в сила от 1.01.2021 г., изм. и доп., бр. 77 от 16.09.2021 г., в сила от 16.09.2021 г.

⁹⁹ ПМС № 41/04.02.2021 г.

¹⁰⁰ ПМС № 118/17.05.2021 г.

¹⁰¹ ПМС № 305/17.09.2021 г.

¹⁰² чл. 78, ал. 4 Икономията на разходите за персонал може да се използва текущо или с натрупване за изплащането на допълнителни възнаграждения за постигнати резултати и дължимите за тях осигурителни вноски и/или за други разходи. При необходимост първостепенните разпоредители с бюджет по държавния бюджет извършват съответните вътрешнокомпенсирани промени по бюджетите си и уведомяват министъра на финансите.

¹⁰³ Писмо изх. № РД-20 04-03-67/29.12.2021 г.

¹⁰⁴ Одитно доказателство № 11

Таблица № 2

Параграф	Наименование на разхода	Отчет 2020 г. (лв.)	Отн. дял (%)	Отчет 2021 г. (лв.)	Отн. дял (%)
1	2	3	4	5	6
	Всичко разходи по ОКИБ, в т.ч.:	1 788 226		3 022 300	
1. § 01 + § 02 + § 05	Общо разходи за персонал	1 272 228	71	1 613 672	53
1.1. § 01-00	общо заплати и възнаграждения	1 003 700	56	1 276 138	42
1.1.1. §§ 01-01 + §§ 01-02	общо разходи за извънреден труд, за ношен труд, за труд на официални празници, за времето на разположение, за вътрешно съвместителство	7 475	0	16 403	1
1.1.2. §§ 01-01 + §§ 01-02	общо изплатено ДВПР	208 620	12	290 495	10
1.2. § 02-00	Други възнаграждения и плащания за персонала - общо	37 263	2	47 451	2
1.2.1. § 02-05	Изплатени суми за облекло на държавните служители	8 162	1	9 854	1
1.2.2. § 02-05	изплатено СБКО на служители по трудово правоотношение	2 679	0	3 177	1
1.3. § 05-00	Задължителни осигурителни вноски от работодатели	231 311	13	290 083	10

Видно от горната таблица за **2020 г.** разходите за персонал са 1 272 228 лв., в т.ч. по § 01-00 „Заплати и възнаграждения за персонал, нает по трудови и служебни правоотношения“ – 1 003 700 лв.; § 02-00 „Други възнаграждения и плащания за персонал“ - 37 263 лв.; § 05-00 „Задължителни осигурителни вноски от работодатели“ – 231 311 лв., а за **2021 г.** – 1 613 672 лв., в т.ч. § 01-00 – 1 276 138 лв.; § 02-00 – 47 451 лв.; § 05-00 – 290 083 лв. Относителният дял на разходите за персонал за 2020 г. са 71 на сто, а за 2021 г. 53 на сто, който е най-висок спрямо общия размер на разходите както в първоначално утвърдения бюджет, така и в уточнения бюджет на СЕМ за 2020 г. (отчет 1 788 226 лв.) и за 2021 г. (отчет 3 022 300 лв.).

Отчетените натурални показатели – щатни бройки (щ.бр.) и средната годишна брутна заплата, съгласно ОКИБ¹⁰⁵ на СЕМ за 2020 г. и за 2021 г., са представени в следващата таблица:

Таблица № 3

№ по ред	Натурален показател	2020 г.	2021 г.
1	2	3	4
1.	Щатен персонал (щ. бр.) в т.ч.:	53	58
1.1.	по трудови правоотношения (щ. бр.)	16	18
1.2.	по служебни правоотношения (щ. бр.)	37	40
2.	Средна годишна брутна заплата (лева) в т.ч.:	18 937	22 002
2.1.	по трудови правоотношения (лева)	27 331	30 635
2.2.	по служебни правоотношения (лева)	15 307	18 118

¹⁰⁵ Одитно доказателство № 11

Разходите за работна заплата в СЕМ са за основни месечни възнаграждения на персонала и за допълнителни възнаграждения по ЗДСл и по КТ, като източникът на средствата за разходите за персонал е утвърденият трансфер от държавния бюджет (ДБ) по бюджета на СЕМ.

За установяване на степента на съответствие на дейността с изискванията на правната рамка при одита са проверени и анализирани управленските решения, данни от годишните финансови отчети (ГФО) за 2020 г. и 2021 г., заповеди, указания и кореспонденция с МФ, свързана с разходите за персонал от Отчета за касово изпълнение на бюджета (ОКИБ) по параграфи 01-00, 02-00 от Единната бюджетна класификация (ЕБК) за 2020 г. и 2021 г. При одита са проверени и анализирани данни и информация за дейността на дирекция „Обща администрация“ в СЕМ, въведени в приложимия програмен продукт „ПОЛИКОНТ“, във връзка с извършването и отчитането на разходите за персонал.

2. Вътрешни актове

2.1. Вътрешни актове за управление на човешките ресурси

2.1.1 Вътрешни правила за работна заплата (ВПРЗ)

Условията и редът за определяне и изменение на заплатите на държавните служители са регламентирани в Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация¹⁰⁶ (НЗСДА, ред. 27.12.2019 г.), като съгласно чл. 2, ал. 2, т. 2 наредбата се прилага при разработването на вътрешните правила за заплатите и свързаните с тях други вътрешни актове. В чл. 14, ал. 5 и чл. 25, ал. 5 от НЗСДА са определени задължителните елементи, които следва да съдържат вътрешните правила относно увеличаването на индивидуалната основна месечна заплата и определянето на допълнителното възнаграждение за постигнати резултати. В изпълнение на § 2, ал. 1, т. 1 от Преходните и заключителни разпоредби¹⁰⁷ на НЗСДА с решение¹⁰⁸ на СЕМ от 2019 г. са приети Вътрешни правила за работната заплата¹⁰⁹ (ВПРЗ). През одитирания период правилата са актуализирани два пъти¹¹⁰.

С правилата са уредени условията и редът за: определянето на основните месечни възнаграждения на служителите и на членовете на СЕМ; увеличаването на основните месечни възнаграждения; източниците за финансиране на индивидуалните брутни месечни заплати на служителите; допълнителните възнаграждения; оценяването на служителите за постигнатите резултати; определянето на допълнителните възнаграждения за постигнати резултати, на възнаграждението за платен отпуск и реда, начина и сроковете за изплащане на заплатите.

2.1.2. Вътрешни правила за подбор, възникване, изменение и прекратяване на служебни и трудови правоотношения в администрацията на СЕМ

С решение на СЕМ по Протокол № 29 от 27.06.2017 г. са приети Вътрешни правила за подбор, възникване, изменение и прекратяване на служебни и трудови правоотношения в администрацията на СЕМ¹¹¹ (ВППВИПСТПА), които са актуализирани три пъти¹¹² през одитирания период.

С правилата са определени редът и условията за: подбор на кандидатите за постъпване на работа в СЕМ, възникването, изменението и прекратяването на служебните и трудовите

¹⁰⁶ Приета с ПМС № 129 от 26.06.2012 г.

¹⁰⁷ Обн. ДВ, бр. 5 от 2019 г.

¹⁰⁸ Протокол № 6 от 06.02.2019 г.

¹⁰⁹ Одитно доказателство № 32

¹¹⁰ Одитно доказателство № 32 (Протоколи № 1 от 13.01.2021 г. и № 6 от 17.02.2021 г.)

¹¹¹ Одитно доказателство № 33

¹¹² Одитно доказателство № 8 (Протоколи № 9 от 28.02.2019 г.; № 24 от 17.06.2020 г. и № 16 от 02.06.2021 г.)

правоотношения.

2.1.3. Правилник за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в СЕМ

С решение на СЕМ по протокол № 50 от 11.12.2012 г. е приет Правилник за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в СЕМ¹¹³ (ПУРОИС), актуализиран с решение¹¹⁴ на СЕМ от 13.01.2021 г., с което е прието изменението в ПУД на СЕМ. С ПУРОИС са определени условията и реда за оценяването на служителите в администрацията на СЕМ за изпълнението на заеманите от тях длъжности, повишаването в държавна служба и повишаването на професионалната квалификация.

2.1.4. Вътрешни правила за условията и реда на ползване на различни видове отпуски

С решение на СЕМ от 2017 г.¹¹⁵ са приети Вътрешни правила за условията и реда на ползване на различни видове отпуски¹¹⁶ (ВПУРПРВО), с които се урежда реда за ползване на различни видове отпуски. Съгласно чл. 2, ал. 1 от правилата за ненормирано работно време на служителите се полага допълнителен отпуск в размер до 12 дни. Допълнителният отпуск на служителите, съобразно заеманата длъжност, е определен със заповеди¹¹⁷ на председателя на СЕМ.

2.1.5. Правилник за вътрешния трудов ред в СЕМ

С решение на СЕМ от 2017 г.¹¹⁸ е приет Правилник за вътрешния трудов ред в СЕМ¹¹⁹, който е актуализиран два¹²⁰ пъти. С правилника се уреждат:

а) възникването, изменението и прекратяването на служебни и трудови правоотношения;

б) работното време, почивките и отпуските;

в) командировките в страната;

г) правата и задълженията на работодателя;

д) правата и задълженията на служителите;

е) трудовата дисциплина, дисциплинарните нарушения и наказания, имуществената отговорност.

2.1.6. При анализа на действащите през одитирания период вътрешни правила е установено, че няма писмено въведена процедура за изплащане на СБКО.

Въведените правила за организацията и формирането на средствата за работна заплата са в съответствие с изискванията на нормативната уредба в публичния сектор, с изключение на липсата на писмени правила за изплащане на средствата за СБКО. След одитирания период са предприети действия за разработване на писмени правила, които не са завършени.

2.2. Длъжностно разписание и поименно разписание на длъжностите

Председателят на СЕМ изпълнява функциите на *орган по назначаването* за държавните служителите и *работодател* за служителите по трудово правоотношение. Председателят

¹¹³ Одитно доказателство № 34

¹¹⁴ Одитно доказателство № 34 (Протокол № 1 от 13.01.2021 г.)

¹¹⁵ Протокол № 29 от 27.06.2017 г.

¹¹⁶ Одитно доказателство № 35

¹¹⁷ Одитно доказателство № 36

¹¹⁸ Протокол № 29 от 27.06.2017 г.

¹¹⁹ Одитно доказателство № 37

¹²⁰ Протокол № 9 от 28.02.2019 г. и Протокол № 24 от 17.06.2020 г.

утвърждава длъжностното разписание и длъжностните характеристики на служителите в администрацията¹²¹. През одитирания период в СЕМ няма писмено определен ред за изготвянето на функционалните задължения и организационната структура.

При проверката е установено:

През одитирания период от председателя на СЕМ са утвърдени функционални характеристики на дирекциите: „Обща администрация“ (ОА), „Лицензионни, регистрационни, правни режими и международна дейност“ (ЛРПРМД) и „Мониторинг и анализи“ (МА)¹²².

Организирането и изпълнението на дейностите по заплащането на труда са във функционалните задължения на дирекция „Обща администрация“.

2.2.1. През одитирания периода със заповеди от председателя на СЕМ са утвърдени със заповеди шест броя длъжностни разписания¹²³, в т.ч. за 2020 г. – 3 бр. и за 2021 г. – 3 броя.

В същия период от председателя са утвърдени и 19 броя поименни разписания на длъжностите¹²⁴.

При анализа на длъжностните и поименните разписания е установено:

а) длъжностните разписания са изготвени по образец, съгласно Приложение № 1 към чл.11, ал.1 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията (НПКДА);

б) промените в длъжностите разписания са направени след писмен мотивиран доклад, в съответствие с чл.14, ал. 1 от НПКДА;

в) поименните разписания на длъжностите са изготвени по образец съгласно Приложение № 2 към чл. 11, ал. 3 от НПКДА;

г) в 11¹²⁵ случая, в несъответствие с чл. 11, ал.4 от НПКДА, поименните разписания на длъжностите не отразяват издадените актове за назначаване на държавни служители, сключените трудови договори и допълнителни споразумения към тях;

д) при изготвянето на поименните разписания на длъжностите в одитирания период за незаетите длъжности, не са резервирани¹²⁶ средства за основни заплати, в несъответствие с чл. 9, ал. 4 от Постановление 67 на МС¹²⁷ от 14.04.2010 г. за заплатите в бюджетните организации и дейности, което не дава информация за месечния размер на необходимите средства за заплати и възнаграждения на служителите, въз основа на които да се планират средствата за заплати и свързаните с тях осигурителни вноски. Писмено не е въведен ред за изготвянето на поименното разписание, поради което планирането на средствата за заплати е извършвано на исторически принцип, вместо на базата на основната месечна заплата и допълнителните възнаграждения с постоянен характер за утвърдените щатни бройки. След одитирания период, при изготвянето на поименните разписания на длъжностите е въведено резервиране на средства за незаетите длъжности, в съответствие с измененията в чл. 9, ал. 4 от ПМС № 67/2010 г.;

е) в поименните разписания до 01.10.2020 г. не е извършена промяна на максималните

¹²¹ чл. 2, ал. 1 от ПУДСЕМ

¹²² Одитно доказателство № 3

¹²³ Одитно доказателство № 38

¹²⁴ в сила от: 01.01.2020 г.; 23.03.2020 г.; 06.04.2020 г.; 11.05.2020 г.; 03.08.2020 г.; 01.10.2020 г.; 01.10.2020 г.; 14.01.2021 г.; 14.01.2021 г.; 01.02.2021 г.; 15.03.2021 г.; 01.04.2021 г.; 05.05.2021 г.; 07.06.2021 г.; 19.07.2021 г.; 28.07.2021 г.; 10.08.2021 г.; 01.10.2021 г. и 01.11.2021 г.

¹²⁵ Одитно доказателство № 45 (№ ЧР-10-1/02.03.2020 г., № ЧР-10-3/17.07.2020 г., № ЧР-10-4/24.07.2020 г., № ЧР-10-34/01.10.2020 г., № ЧР-10-35/ 01.10.2020 г., № ЧР-10-37/05.11.2020 г., № ЧР-10-38/05.11.2020 г., № ЧР-10-40/25.11.2020 г., № ЧР-10-3/05.03.2021 г., № ЧР-10-17/25.11.2021 г. и № ЧР-12-1/12.03.2020 г.)

¹²⁶ Одитно доказателство № 45 (т.2.3.3)

¹²⁷ Обн., ДВ, бр. 32 от 27.04.2010 г., в сила от 1.01.2010 г., посл. изм. ДВ бр. 93 от 26.11.2019 г., в сила от 26.11.2019 г.

размери на основните месечни заплати¹²⁸ за нива на основна месечна заплата 2, 4, 11, 14, 19, 23, 25 и 28 за степен на основна заплата 2 и 3, в несъответствие с чл. 3, ал. 2 от НЗСДА¹²⁹;

ж) индивидуалните основни месечни заплати в поименните разписания на длъжностите са в рамките на минималните и максималните нива на основните месечни заплати по Приложение № 1 към Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация (НЗСДА), приета с ПМС № 129/26.06.2012 г.

2.2.2. Контролни дейности

Поименното разписание на длъжностите следва да се изготвя въз основа на утвърдената структура, актовете за назначаване на държавните служители, сключените трудови договори и допълнителните споразумения към тях, при спазване на Класификатора на длъжностите в администрацията, т.е. то следва да отразява вярно имената, длъжностите, индивидуалните размери на РЗ и др. В тази връзка преди да се утвърди поименното разписание следва да се провери и съгласува от съответните отговорни служители, съобразно утвърдените вътрешни правила, заповеди, функционални характеристики, длъжностни характеристики и др.

Във ВПКД няма изрично въведена контролна дейност, свързана с проверка за верността на данните, отразени в поименното разписание, в резултат на което рисковете, свързани с изготвянето, поддържането и актуализацията му, не са минимизирани.

2.2.2.1. Част от задълженията на директора на дирекция „Обща администрация“ съгласно раздел V, т. 11 от длъжностната му характеристика¹³⁰, е „качествено и законосъобразно осъществяване на дейността по изготвяне на проекти за щатни разписания в администрацията“.

Видно от текста, задълженията на директора на дирекция „Обща администрация“ във връзка с осъществяването на контрол по изготвянето на проектите на щатни разписания в администрацията са формулирани общо, без посочване на конкретни контролни дейности и ред за документиране.

При извършената проверка относно изпълнението на задълженията за контрол при изготвянето на проектите на щатни разписания на администрацията е установено, че няма/не е документиран осъществен предварителен контрол за законосъобразност от директора на дирекция „Обща администрация“¹³¹.

След одитирания период от директора на дирекция „Обща администрация“ се осъществява предварителен контрол за законосъобразност на поименните разписания, който се документира чрез полагането на подпис.

2.2.2.2. Изготвянето на длъжностно и поименно разписание е възложено съвместно на главен експерт „Човешки ресурси“¹³² и на главния счетоводител¹³³.

Предоставените на одита длъжностни и поименни разписания за 2020 г. и 2021 г. са подписани от главен експерт „Човешки ресурси“, главния счетоводител и главния секретар, като в тях не е посочено кой е „изготвил“ и кой е „съгласувал“ документите, т.е. в какво качество ги е подписал, в несъответствие с изискването на Указанията за осъществяване на предварителен контрол в организациите от публичния сектор на МФ. Съгласно длъжностната му характеристика главният секретар няма задължение да подписва длъжностните и поименни разписания на персонала¹³⁴.

¹²⁸ Одитно доказателство № 45 (т.2.3.2)

¹²⁹ изм. ДВ бр. 18 от 28.02.2020 г., в сила от 01.01.2020 г.

¹³⁰ Одитно доказателство № 4

¹³¹ Одитно доказателство № 45 (т. 2.4.1)

¹³² Одитно доказателство № 4

¹³³ Одитно доказателство № 4

¹³⁴ Одитно доказателство № 4

Изготвянето и утвърждаването на длъжностно и поименно разписание в СЕМ е в частично съответствие с правната рамка. Поименните длъжностни разписания не са своевременно актуализирани при промени в диапазоните на основната месечна заплата на служителите по служебни и трудови правоотношения; писмено не въведен ред за изготвянето на поименното разписание, поради което планирането на средствата за заплати е извършвано на исторически принцип, вместо на базата на основната месечна заплата и допълнителните възнаграждения с постоянен характер за утвърдените щатни бройки; след одитирания период, при изготвянето на поименните разписания на длъжностите е въведено резервиране на средства за незаетите длъжности, в съответствие с измененията в чл. 9, ал. 4 от ПМС № 67/2010 г.

2.3 Подбор на персонал

През 2020 г. в СЕМ са назначени 13 служители¹³⁵, в т.ч. 12 по служебни правоотношения и един по трудово правоотношение, а през 2021 г. – 21 служители¹³⁶, в т.ч. 17 по служебни правоотношения и 4-ма по трудови правоотношения.

Постъпването на държавна служба в съответната администрация задължително се предхожда от конкурс, съгласно чл. 10 от ЗДСл (ред. бр. 100 от 2019 г.). Процедурата и начините за провеждане на конкурсите са определени с Наредбата за провеждане на конкурсите и подбора при мобилност на държавни служители¹³⁷ (НПКПМДСл). През одитирания период в СЕМ са проведени 12 конкурса за назначаване на държавни служители¹³⁸. Съгласно Глава втора, раздел I от Вътрешните правила за подбор, възникване, изменение и прекратяване на служебните и трудови правоотношения в администрацията на СЕМ (ВППВИПСТПА), директорът на дирекцията, в която е свободната длъжност, с докладна записка - съгласувана от главния секретар, предлага провеждането на конкурс. След решение на съвета и писмено разпореждане от председателя за провеждане на конкурс, главен експерт „Човешки ресурси“ подготвя проект на заповед за обявяване и на обявление за конкурса, които се съгласуват от главния секретар. Конкурсната комисия се назначава със заповед на председателя на СЕМ, като проектът на заповедта се изготвя от главен експерт „Човешки ресурси“ и се съгласува от юрист.

2.3.1. Проведени конкурси

2.3.1.1. При одита е извършена проверка на проведените общо 12¹³⁹ конкурса за назначаване на държавни служители, в т.ч. през 2020 г. – 8 и през 2021 г. – 4, при която е установено:

а) при 7 (47 на сто)¹⁴⁰ от конкурсите докладната записка до председателя на СЕМ е изготвена от главния секретар на СЕМ, вместо от съответния директор на дирекцията, в която е свободната длъжност), в несъответствие с чл. 4, ал. 1 от ВППВИПСТПА (всички редакции). При всички проверени конкурси докладните записки съдържат мотиви за стартирането на конкурса, минималните и специфични изисквания към кандидатите и начинът на провеждането на конкурса. Към всяка докладна записка е приложена „информация за

¹³⁵ Одитно доказателство № 39

¹³⁶ Одитно доказателство № 40

¹³⁷ Приета с ПМС № 304 от 3.12.2019 г., обн., ДВ, бр. 97 от 10.12.2019 г., в сила от 10.12.2019 г., изм. и доп., бр. 9 от 31.01.2020 г., в сила от 31.01.2020 г., бр. 29 от 9.04.2021 г., в сила от 9.04.2021 г.

¹³⁸ Одитно доказателство № 42

¹³⁹ Одитно доказателство № 42

¹⁴⁰ Одитни доказателства № 42 и 43 (т. 1.1.6а, 1.1.7а, 1.1.8а, 1.2.1а, 1.2.2а, 1.2.3а и 1.2.4а)

длъжността“ по образец на Приложение № 1 от НПКПМДСл, като при 4 от тях¹⁴¹ липсва реквизитът за „изготвил“ документа, в несъответствие с чл. 4, ал. 3 от ВППВИПСТПА;

б) всички конкурси са проведени след решение от съвета, като няма/не е съставено изрично писмено разпореждане от председателя на СЕМ за пристъпването към конкурс за всичките 12 броя конкурси¹⁴², в несъответствие с чл. 5, ал.1 от ВППВИПСТПА;

в) съгласно чл. 16, ал. 5¹⁴³ от ВПКД старши юрисконсулт в „Обща администрация“ извършва предварителен контрол за законосъобразност на вътрешните актове и дейностите, с изключение на тези, попадащи в кръга от задължения на финансовия контролор, а съгласно чл. 16, ал. 6¹⁴⁴ главният експерт „Човешки ресурси“ следва да извършва предварителен контрол при назначаване и при провеждане на конкурси за назначаване на служители в СЕМ. При проверката е установено, че не е документиран предварителен контрол за законосъобразност при издаването на заповедите за провеждането на всичките конкурси¹⁴⁵, в несъответствие с чл. 16, ал. 5 и 6 от ВПКД;

д) в заповедите за обявяване на конкурсите, са определени: длъжността за която се провежда конкурса, минималните и специфичните изисквания за заемане на длъжността, начинът на провеждане на конкурса, необходимите документи, мястото и срокът за подаването им, в съответствие с чл. 5, ал. 2, т. 1 - 4 от ВППВИПСТПА;

е) обявленията за конкурсите са публикувани едновременно в специализиран сайт или портал за търсене на работа, на сайта на СЕМ и в регистъра по чл. 61, ал. 1 от Закона за администрацията, с изключение на един конкурс¹⁴⁶, който не е публикуван в специализиран сайт или портал за търсене на работа, в несъответствие с чл. 6, ал. 1 от ВППВИПСТПА;

ж) списъците за допуснатите и недопуснати кандидати са обявени на интернет страницата на СЕМ в срок, в съответствие с чл. 10, ал. 1 от ВППВИПСТПА;

з) от комисиите на всички конкурси допуснатите кандидати са информирани в срок за датата, часа и мястото на провеждане на конкурса на интернет страницата на СЕМ, в съответствие с чл. 10, ал. 2 от ВППВИПСТПА; при два случая¹⁴⁷, поради неправилно класифициране на информацията за конкурсите, публикувана на интернет страницата на СЕМ, която не е налична към момента на проверките при одита, не може да се направи оценка дали обявената дата за провеждането на конкурсите - в зависимост от датата на информирането на кандидатите, е в съответствие с чл. 21, ал. 8 от НПКПМДСл и чл. 10, ал. 2 от ВППВИПСТПА;

и) при всички проведени конкурси са съставени окончателни протоколи, които са представени на органа по назначаването, като за 7 конкурса (47 на сто)¹⁴⁸ липсва/не е вписана датата на съставянето на протоколите, поради което не може да се направи оценка за спазването на десетдневния срок по чл. 44, ал. 3 от НПКПМДСл;

й) четири (33 на сто) от конкурсите¹⁴⁹ са приключили без класиране на кандидат, при един конкурс¹⁵⁰ класираният кандидат е отказал заемането на длъжността, и седем конкурса (47 на сто) са приключили с назначаването на кандидатите;

¹⁴¹ Одитни доказателства № 42 и 43 (т. 1.1.16, 1.1.26, 1.1.36 и 1.1.46)

¹⁴² Одитни доказателства № 42 и 43 (т. 1.1.1в до т. 1.1.8в и т. 1.2.1в до т. 1.2.4в)

¹⁴³ и двете редакции

¹⁴⁴ и двете редакции

¹⁴⁵ Одитни доказателства № 42 и 43 (т. 2.4)

¹⁴⁶ Одитни доказателства № 42 и 43 (т. 1.1.8 ж, з)

¹⁴⁷ Одитни доказателства № 42 и 43 (т. 1.1.1 о и 1.1.2 о)

¹⁴⁸ Одитни доказателства № 42 и 43 (т. 1.1.4 п, 1.1.5 н, 1.1.6 о, 1.1.7 н, 1.1.8 о, 1.2.1 о и 1.2.3 о)

¹⁴⁹ Одитни доказателства № 42 и 43 (т. 1.1.2 п, 1.1.3 п, 1.1.8 п и 1.2.4 о)

¹⁵⁰ Одитни доказателства № 42 и 43 (т. 1.1.4 с)

к) заповедите за назначаване на кандидатите са издадени в 14-дневен срок от представянето на протокола за провеждането на конкурса, в съответствие с чл. 14, ал. 4 от ВППВИПСТПА.

2.3.1.2 Контролни дейности

Съгласно чл. 13, ал. 1 от ЗФУКПС, ръководителите на организациите, осигуряват контролни дейности, включващи писмени политики и процедури, които дават разумната увереност, че рисковете са ограничени в допустимите граници. Контролните дейности следва да се прилагат на всички нива в организацията и на всички етапи при постигането на целите. Съгласно чл. 13, ал. 3 от ЗФУКПС контролните дейности са превантивни, разкриващи и коригиращи. Редът и начинът за осъществяването на предварителен контрол за законосъобразност се определя от ръководителя на организацията, съгласно чл. 13, ал. 4 от ЗФУКПС. Съгласно р. II „Същност на предварителния контрол за законосъобразност“ от Указанията за осъществяване на предварителен контрол в организациите от публичния сектор, утвърдени със заповед № ЗМФ-184/06.03.2020 г. на министъра на финансите, „предварителен контрол за законосъобразност върху специфични дейности, както и дейностите, свързани с изрични правомощия на ръководителя на съответната организация, следва да се осъществява чрез проверки и полагане на съгласувателни подписи от съответните отговорни служители, съгласно утвърдени правила, обективирани във вътрешни актове, заповеди, функционални характеристики, длъжностни характеристики и др.“.

В Риск-регистъра на СЕМ за 2020 г. и 2021 г. не са идентифицирани рискове свързани с провеждането на конкурси за назначаване на служители и подбор на персонал¹⁵¹.

През одитирания период в СЕМ са в сила две редакции на ВПКД¹⁵², утвърдени от председателя на СЕМ. В чл. 15 и в двете редакции на ВПКД са посочени основните дейности подлежащи на предварителен контрол за законосъобразност. Обхватът на предварителния контрол в областта на ЧР относно провеждането на конкурси за назначаване на служители е описан в чл. 15, т. 7 от ВПКД. Основните процеси и дейности, към които е насочен предварителният контрол за законосъобразност на процедурите за назначаване на служители обхващат проверка: дали определеното за назначаване лице отговаря ли на изискванията за длъжността, на която се назначава и, дали размерът на определеното възнаграждение е в съответствие с изискванията на нормативните актове.

В чл. 16 от ВПКД¹⁵³ е определен кръгът от длъжностни лица, които имат контролни функции, в т.ч. и по отношение на човешките ресурси. Съгласно чл. 16, ал. 3 от правилата директорите на дирекция извършват „*предварителен контрол за целесъобразност*“ на решенията и дейностите, свързани с дейността на съответната дирекция, съобразно специфичните им функции, регламентирани в ПУДСЕМ. Предварителен контрол за законосъобразност върху финансовата дейност извършва финансовият контролър, съгласно чл. 16, ал. 4 от правилата. Предварителен контрол на вътрешните актове и дейности, с изключение на тези попадащи в кръга на финансовия контролър, извършва старши юрисконсулт в дирекция „Обща администрация“, съгласно чл. 16, ал. 5 от правилата. Главен експерт „Човешки ресурси“, съгласно чл. 16, ал. 6 от правилата, извършва предварителен контрол при назначаване и провеждане на конкурси за назначаване на служители в СЕМ.

В резултат от извършения предварителен контрол финансовият контролър следва задължително да се произнесе по законосъобразността на поемането на задължение и/или

¹⁵¹ Одитни доказателства № 43 (т.2.3)

¹⁵² Приети с Протоколи № 9 от 28.02.2019 г. и № 2 от 20.01.2021 г.

¹⁵³ и в двете редакции на ВПКД

извършването на разход, като изразява в контролния лист мнение за одобрение или отказ да се одобри задължението/разхода, като поставя подпис и дата на контролния лист, съгласно чл. 24, ал. 1 от ВПКД.

Действията по провеждането на конкурси за държавни служители и определянето на ангажираните длъжностни лица са описани в чл. 4 - 14 от Вътрешните правила за подбор, възникване, изменение и прекратяване на служебните и трудови правоотношения в администрацията на СЕМ (ВППВИПСТПА).

Съгласно чл. 5, ал. 1 от ВППВИПСТПА проектът на заповед за обявяване и на обявлението за конкурса следва да се изготви от главен експерт „Човешки ресурси“ и да се съгласува от главния секретар на СЕМ. Проектът на заповед за назначаване на конкурсна комисия следва да се изготви от главен експерт „Човешки ресурси“ и да се съгласува от юрист, преди представянето за подпис на председателя на СЕМ, съгласно чл. 8, ал. 4 от ВППВИПСТПА.

2.3.1.2.1. Задълженията на директора на дирекция „Обща администрация“ относно контрола на дейността по набирането и подбора на служители са посочени в длъжностната му характеристика, раздел V „Преки задължения“, т. 11 – да осигурява качествено и законосъобразно осъществяване на дейностите по „набиране и подбор на персонал, заплащане на труда“. Видно от текста, задълженията по контрол, относно набирането и подбора на персонал на директора на дирекция „Обща администрация“ са формулирани общо без конкретизиране на дейностите. Съгласно р. IV, т. 3 „Обекти на предварителен контрол за законосъобразност“ от Указанията за осъществяване на предварителен контрол в организациите от публичния сектор, утвърдени със заповед № ЗМФ-184/06.03.2020 г. на министъра на финансите „предварителният контрол следва да установи дали са спазени изискванията на законодателството по отношение на процедурите за назначаване на служители, дали определеното за назначаване лице отговаря на изискванията за длъжността, на която се назначава и дали размерът на определеното му възнаграждение е в съответствие с изискванията на нормативните актове, вътрешните правила и др.“ При извършената проверка е установено, че директорът на дирекция „Обща администрация“ не осъществява предварителен контрол за законосъобразност на процесите по набиране и подбор на персонал, в несъответствие с изискванията на правната рамка.

2.3.1.2.2. Съгласно чл. 16, ал. 6 от ВПКД главният експерт „Човешки ресурси“ следва да извършва предварителен контрол при назначаването и при провеждането на конкурси за назначаване на служители в СЕМ. С *длъжностната характеристика* на главния експерт ЧР е възложено изготвянето на документи, свързани с възникването, изменението и прекратяването на трудови и служебни правоотношения и организирането на конкурси за назначаване на държавни служители. Съпоставката на вътрешните правила и длъжностната характеристика на главния експерт ЧР показва, че в резултат на това, възложеният по този начин предварителен контрол би бил неефективен и безпредметен, тъй като служителят има едновременно отговорност по изпълнението на действията по провеждането на конкурсите и заедно с това за осъществяването на контрол върху собствената си дейност, т.е. трябва да контролира сам себе си, в несъответствие с чл. 8, ал. 4 от ВПКД.

2.3.1.2.3. Действията по провеждането на конкурси за държавни служители са разписани в чл. 4 - 14 от ВППВИПСТПА. Съгласно чл. 5, ал. 1 от ВППВИПСТПА проектът на заповед за обявяването и на обявлението за конкурса се изготвят от главен експерт „Човешки ресурси“ и се съгласуват от главния секретар на СЕМ, а проектът на заповед за назначаване на конкурсна комисия, съгласно чл. 8, ал. 4 от ВППВИПСТПА се изготвя от главен експерт „Човешки ресурси“ и се съгласува от юрист, преди представянето за подпис на председателя на СЕМ. При проверката е установено, че заповедите за обявяване на конкурс, обявлението за конкурс

и заповедта за назначаване на конкурсната комисия са подписани от председателя на СЕМ, но няма писмени данни за служителите, които са ги изготвили и съгласували.

Дейността по провеждане на конкурси за назначаване в СЕМ е в частично съответствие с изискванията на ЗФУКПС, методологията по прилагането му и СФУК на СЕМ. Установени са несъответствия по следните аспекти: докладни записки с предложения за провеждане на конкурси не са изготвени от определените за това длъжностни лица (директорите на дирекциите, в които са свободните длъжности; липсва информация за длъжността на лицата изготвили „информацията за длъжността“ относно конкурсната длъжност; няма данни и документи/писмени доказателства за изготвянето на разпореждания от председателя на СЕМ за пристъпването към конкурс; няма данни и не са налице документи/писмени доказателства за изготвянето на писмени разпореждания от председателя на СЕМ за пристъпването към конкурс; няма данни и не са налице документи/писмени доказателства за лицата изготвили и съгласували проектите на заповедите за обявяване и обявленията за конкурс; обявление за конкурс не е публикувано едновременно в специализиран сайт, на сайта на СЕМ и в административния регистър.

2.3.2. Назначаване на служители

Критериите за оценка на съответствието са: КТ; ЗДСл; НЗСДА; НДЗДСл; НПКДА; НРВПО; вътрешните актове на СЕМ; заповеди за назначаване/преназначаване; трудови договори; допълнителни споразумения.

При одита е извършена проверка на всички назначения на служители в СЕМ през одитирания период - общо 34¹⁵⁴ (по трудови и по служебни правоотношения), в т.ч. 13 през 2020 г. и 21 през 2021 г., представени в следващата таблица:

Таблица № 4

Основание	Служебно правоотношение		Трудово правоотношение		Общо
	2020 г.	2021 г.	2020 г.	2021 г.	
1	2	3	4	5	6
1. Новоназначени служители	3	9	1	4	17
2. Назначени служители по заместване, чл.15 от ЗДСл.	2	1	0	0	3
3. Назначени служители по вътрешно съвместителство на свободна бройка чл. 16 от ЗДСл.	3	1	0	0	4
4. Преназначени служители на по-висока длъжност чл.82 от ЗДСл.	2	2	0	0	4
5. Временно преназначени служители чл. 82а от ЗДСл.	1	3	0	0	4
6. Назначени служители по заместване, при отсъствие на титуляра чл. 84 от ЗДСл.	1	1	0	0	2
7. Общо	12	17	1	4	34

2.3.2.1. Назначавания на служители по служебни правоотношения

Съгласно чл. 9, ал. 1 от ЗДСл възникването на служебно правоотношение става въз основа на административен акт, като за заемането на държавна служба се подава писмено заявление за назначаване, съгласно чл. 8, ал. 1 от ЗДСл. Към заявлението се прилагат

¹⁵⁴ Одитни доказателства №№ 39 и 40

необходимите документи, определени в Наредбата за документите за заемане на държавна служба¹⁵⁵ (НДЗДСл).

От извършената проверка на всички 12 назначения през одитирания период, в т.ч. 3 през 2020 г. и 9 през 2021 г. е установено:

а) от всички 12 новоназначени държавни служители са подадени писмени заявления за назначаване, по образец съгласно приложение № 1 от НДЗДСл, в съответствие с чл. 8, ал. 1 от ЗДСл.; към заявлението са приложени документите, съгласно чл. 2, ал. 2, т. 1,2,3 и 6 от НДЗДСл, както и декларация по чл. 7, ал. 1, 3 и 4 от ЗДСл, по образец съгласно приложение № 2 от НДЗДСл, като при една от проверените декларации липсва/не е вписана датата на декларирането¹⁵⁶; от 12-те кандидати (100 на сто от проверените досиета) са подадени декларации по чл. 35, ал. 1, т. 1 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (обн., ДВ, бр. 7 от 2018 г.) по образец, утвърден от органа по назначаването, за наличие на обстоятелствата за несъвместимост по чл. 7, ал. 2 от ЗДСл. По данни на одитираната организация декларациите са съхраняват в отделен регистър, видно от становище изх.№ РД-20 09-00-7(22) от 20.04.2023 г.¹⁵⁷;

б) служителите са назначени на длъжност след проведени конкурси и към документите за назначаването е приложен екземпляр от протокола на конкурсната комисия; пет от служителите постъпват за първи път на държавна служба и към заявлението за назначаване са приложени декларации по чл. 111, ал. 2 от ЗДСл по образец съгласно приложение № 3 от НДЗДСл, като при една от проверените декларации липсва/не е вписана датата на декларирането¹⁵⁸; в заповедите за назначаване са посочени длъжностното ниво, нивото на основна месечна заплата и размера на индивидуалната основа месечна заплата, в съответствие с чл. 17, ал. 3 от ВППВИПСТПА;

Причината за установените несъответствия са: неидентифицирането на рисковете в процеса и невъвеждането на адекватни и ефективни контролни дейности, които да предотвратят, разкрият и коригират несъответствията с правната рамка и вътрешните актове.

Дейностите по подбор и назначаване на служители в СЕМ по служебни правоотношения са в съответствие с правната рамка.

2.3.2.2. Назначавания на служители по трудови правоотношения

Съгласно чл. 62 ал. 1 от КТ трудовият договор се сключва в писмена форма, като съгласно чл. 62, ал. 3 от КТ в тридневен срок от сключването му се изпраща уведомление до НАП. Съгласно чл. 63, ал. 1 от КТ, работодателят следва да предостави на служителя преди постъпването му на работа екземпляр от сключеният трудов договор, подписан от двете страни и копие от уведомлението до НАП, като съгласно чл. 63 ал. 2 от КТ служителят следва да постъпи в едноседмичен срок от получаването на документите по ал. 1. Съгласно чл. 66, ал. 1 от КТ трудовият договор следва да съдържа данни за страните и определя: мястото на работа; наименованието на длъжността и характера на работата; датата на сключването му и началото на неговото изпълнение; времетраенето на трудовия договор; размера на основния и удължения платен годишен отпуск и на допълнителните платени годишни отпуски; еднакъв срок на предизвестие и за двете страни при прекратяване на трудовия договор; основното и допълнителните трудови възнаграждения с постоянен характер, както и периодичността на

¹⁵⁵ Приета с ПМС № 314 от 23.11.2011 г., обн., ДВ, бр. 95 от 2.12.2011 г., изм. бр. 93 от 26.11.2019 г., в сила от 26.11.2019 г., бр. 29 от 9.04.2021 г., в сила от 9.04.2021 г.

¹⁵⁶ Одитни доказателства №№ 44 и 45 (т. 1.1.6.1.2 б)

¹⁵⁷ Одитно доказателство № 45

¹⁵⁸ Одитни доказателства №№ 44 и 45 (т. 1.1.6.1.2 б)

тяхното изплащане; продължителността на работния ден или седмица. При сключването на трудов договор лицата подписват декларация за обстоятелствата по чл. 107а, ал. 1 от КТ, съгласно чл. 107а, ал. 3 от КТ, като при сключването на трудовия договор служителът е длъжен да декларира своето имотно състояние, съгласно чл. 107а, ал. 4 от КТ.

Възникването на трудово правоотношение в администрацията на СЕМ става въз основа на сключен трудов договор, със срок за изпитване в полза на работодателя не по-кратък от 3 месеца и не по-дълъг от 6 месеца, съгласно чл. 32, ал. 1 от ВППВИПСТПА. След решение на Съвета и писмено одобрение на председателя на СЕМ, главен експерт „Човешки ресурси“ изготвя проект на трудов договор в два екземпляра, който преди подписването му от председателя на СЕМ, се съгласува с главния счетоводител и юрист, съгласно чл. 33, ал. 2 от ВППВИПСТПА. Определянето на индивидуалните основни месечни заплати в трудовите договори на назначените през 2020 г. и 2021 г. служители е регламентирано в НЗСДА, структурата и длъжностно разписание, които са утвърдени от председателя на СЕМ, и вътрешните актове на СЕМ. Индивидуалната основна месечна заплата на служителя се определя съгласно чл. 12 от ВПРЗ.

При одита е извършена проверка за съответствие с изискванията на правната рамка на проведения подбор и сключването на трудовите договори за всичките новоназначени общо 5-ма служители, в т.ч. един през 2020 г. и четирима пред 2021 г., при която е установено:

а) при сключването на трудовите договори са представени документите, определени в чл. 1 от Наредба № 4 за документите, които са необходими за сключване на трудов договор¹⁵⁹, в т.ч.:

аа) в петте трудови досиета¹⁶⁰ на служителите (100 на сто от проверените) се съхраняват документи, удостоверяващи стажа по специалността, в съответствие с чл. 1, ал. 3 от Наредба № 4 за документите, които са необходими за сключване на трудов договор;

аб) в едно трудово досие¹⁶¹ (20 на сто) не е приложена карта за медицински преглед, в несъответствие с чл. 1, ал. 4 от Наредба № 4 за документите, които са необходими за сключване на трудов договор. По данни на одитираната организация причината е въведеното извънредно положение във връзка с пандемията от Ковид – 19. За останалите 4-ма от назначените служители изискването не е приложимо, тъй като преустановяването на трудовата дейност е за срок под 3 месеца;

ав) в две трудови досиета¹⁶² (40 на сто) няма писмени доказателства за подадена декларация за обстоятелствата по чл. 107а, ал. 1 от КТ, в несъответствие с чл. 107а, ал. 3 от КТ;

аг) в петте трудови досиета¹⁶³ (100 на сто) няма писмени доказателства за подадена декларация за имотно състояние, в несъответствие с чл. 107а, ал. 4 от КТ. По време на одита са въведени декларации по чл. 107а, ал. 4 от Кодекса на труда за имотното състояние, които следва да се попълват при назначаването на служителите по трудови правоотношения¹⁶⁴;

б) за всичките петима новоназначени служители по трудови правоотношения няма писмени данни за прието решение на СЕМ за назначаването им, в несъответствие с чл. 33, ал. 2 от ВППВИПСТПА. По данни на одитираната организация – наложена е практика в закритата част на заседанията председателят на СЕМ да информира (съгласува) с останалите членове на

¹⁵⁹ обн., ДВ, бр. 44 от 25.05.1993 г., изм. и доп., бр. 99 от 12.12.2017 г.

¹⁶⁰ Одитни доказателства №№ 44 (ф. 1.2./ 2021 г.), 45 и 46 (т.1 до т.4)

¹⁶¹ Одитни доказателства №№ 44 (ф.1.2./2020 г.), и 45(т. 1.2.6.2.1.в)

¹⁶² Одитни доказателства №№ 44(ф. 1.2., т. 1 и 2/ 2021 г.), и 45(т.1.2.6.2.2.в и т.1.2.6.2.4.в)

¹⁶³ Одитни доказателства №№ 44 (ф.1.2./2021 г.), 45 (т.1.1.6.2.1.в, т. 1.2.6.2.1 в, т. 1.2.6.2.2 в, т.1.2.6.2.3 в и т.1.2.6.2.4 в)

¹⁶⁴ Одитно доказателство № 46 (т.5)

СЕМ действията относно назначаването на служители по трудови договори, заповедите за назначаване, преназначаване, временно преназначаване и други. В обяснителна записка към становище изх. № РД-20 09-00-7(22) от 20.04.2023 г. от директора на дирекция „Обща администрация“ е направено уточнение, че „когато тази информация не е обективизирана в доклад към дневния ред, тя не фигурира в съответния протокол от заседанието“¹⁶⁵;

в) петте трудови договора са сключени на основание чл. 67, ал. 1, т. 1 от КТ и чл. 70, ал. 1 от КТ. Съдържанието на сключените трудови договори е в съответствие с чл. 66, ал. 1-4, чл. 67, ал. 1 и 2 от КТ. Основната месечна заплата (ОМЗ) на новоназначените служители е определена правилно. В съответствие с чл. 66, ал. 4 от КТ, наименованието и кодът на длъжността в трудовия договор съответстват на наименованието и кода, определени в НКПД. Определеният размер на основния и на допълнителния платен годишен отпуск в петте трудови договора е в съответствие с чл. 23, ал.2 от НРВПО и с размера, определен в чл. 155, ал. 4 от КТ и заповедите на председателя на СЕМ за допълнителен платен отпуск по чл. 156, ал. 1, т. 2 от КТ. В съответствие с изискванията на Наредба № 5 от 2002 г. за съдържанието и реда за изпращане на уведомлението по чл. 62, ал. 5 от КТ, за сключените трудови договори са изпратени уведомления до НАП, при спазване на реда и нормативноопределените срокове;

г) на работника или служителя преди постъпването му на работа е предоставен екземпляр от сключения трудов договор, в съответствие с чл. 63, ал. 1 от КТ. Изискването на чл. 63, ал. 3 от КТ, служителите да постъпят на работа в едноседмичен срок от получаването на документите по ал.1 е спазено. В съответствие с чл. 127, ал. 1, т. 4 от КТ са изготвени длъжностни характеристики за заеманите длъжности, като същите са връчени на работника/служителя при сключването на трудовия договор срещу подпис, с отбелязване на датата на връчването им.

В Глава пета, Раздел X от КТ са регламентирани изискванията на правната рамка за изменението на трудовото правоотношение, свързани със съдържанието на трудовия договор. През одитирания период измененията на трудовите договори са свързани с увеличаването на възнаграждението на служителите. Съгласно чл. 118, ал. 3 от КТ, работодателят може едностранно да увеличава трудовото възнаграждение на работника или служителя. От председателя на СЕМ са издадени заповеди за определянето на новите индивидуални работни заплати на служителите, в съответствие с чл. 118, ал. 3 от КТ. Заповедите на председателя са поименни и са приложени към трудовото досие на всеки служител.

В съответствие с разпоредбите на чл. 128б, ал. 2 от КТ на всички назначени през одитирания период 5-ма служители, са съставени трудови досиета, които се съхраняват по подходящ начин.

Дейността по подбор и назначаване на служители в СЕМ по трудови правоотношения е в съответствие с правната рамка.

2.3.2.3. Назначаване на служители по заместване по чл. 15 от ЗДСл

С чл. 15, ал. 1 и 2 от ЗДСл е регламентирана възможността държавен служител да бъде назначен без конкурс за определен срок за заместване на служител, който отсъства от работа повече от три месеца. Съгласно чл. 18, ал. 1 от ВППВИПСТПА, с докладна записка директорът на дирекцията, в която е отсъстващият служител, или главният секретар предлага конкретна кандидатура за назначаване и след одобрение от членовете на СЕМ и/или председателя, главен експерт ЧР подготвя заповед за назначаване.

¹⁶⁵ Одитно доказателство № 45

При одита е извършена проверка на всичките 3 назначавания на служители на основание

чл. 15, ал. 1, 2 и 3 от ЗДСл, в т.ч. две през 2020 г. и едно през 2021 г., при която е установено:

а) назначавания на служители по чл. 15, ал. 1 и 2 от ЗДСл.

От лицето за назначаване на длъжност по заместване на отсъстващ служител е подадено заявления, към което е приложена декларация за обстоятелствата по чл. 7, ал. 1, 3 и 4 от ЗДСл с дата 03.04.2020 г. и от главния секретар е изготвено предложение до председателя на СЕМ за назначаване на лицето без провеждане на конкурс. След одобрение от председателя е извършено назначаване на основание чл. 15, ал. 1 и 2 от ЗДСл, като от лицето е подадена декларация по чл. 35, ал. 1, т. 1 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ), в съответствие с изискванията на правната рамка;

б) преназначавания на служители по чл. 15, ал. 3 от ЗДСл

Съгласно чл. 15, ал. 3 от ЗДСл държавен служител, назначен по заместване, може да бъде преназначен на друга длъжност в същата администрация при условията на чл. 82, ако по отношение на него е изтекъл срокът за изпитване и има годишна оценка от последното оценяване в същата администрация, според която изпълнението на длъжността напълно отговаря на изискванията или ги надвишава. През одитирания период по чл. 15, ал. 3 от ЗДСл са преназначени двама служители по заместване на свободна длъжност в същата администрация при условията чл. 82 от ЗДСл. При проверката е установено:

ба) от служителите е писмено заявено желание за преназначаване на свободна щатна длъжност и от главния секретар са изготвени докладни записки¹⁶⁶ до председателя на СЕМ с конкретните предложения, в съответствие с чл. 18, ал. 1 от ВППВИПСТПА;

бб) служителите отговарят на условията на чл. 82 от ЗДСл, като срокът на изпитване в двата случая е изтекъл и имат годишна оценка - изпълнението на длъжността отговаря напълно на изискванията или ги надвишава¹⁶⁷, съгласно чл. 18, ал. 2 от ВППВИПСТПА;

бв) след одобрение от председателя на СЕМ, служителите са назначени на основание чл. 15, ал. 3 от ЗДСл.

2.3.2.4. Назначавания на служители по чл. 16 от ЗДСл на свободна щатна бройка

През одитирания период общо в четири случая - 3 през 2020 г. и един през 2021 г., служители са назначени на допълнително служебно правоотношение при незаета щатна длъжност.

Съгласно чл. 16, ал. 1 от ЗДСл органът по назначаване може еднократно да предложи на определен служител, който отговаря на минималните и специфичните изисквания, предвидени за незаетата длъжност, за срок не повече от 6 месеца, като на един и същи служител не може да се предлага втори път да изпълнява по вътрешно съвместителство същата длъжност, съгласно чл. 16, ал. 2 от ЗДСл. Служителят получава заедно със заплатата си и 50 на сто от минималния размер на основната заплата за незаетата длъжност, съгласно чл. 16, ал. 3 от ЗДСл. Съгласно чл. 19, ал. 1¹⁶⁸ от ВППВИПСТПА прекият ръководител на свободната длъжност с докладна записка предлага конкретен служител да изпълнява длъжността по вътрешно съвместителство и след одобрение от съвета и/или председателя, главен експерт ЧР изготвя заповед за назначаване.

¹⁶⁶ Одитни доказателства №№ 44 (ф. 2) и 45 (т. 1.1.1.2б) и (1.2.1.1б)

¹⁶⁷ Одитни доказателства №№ 44 (ф. 2) и 45 (т. 1.2.1.1г)

¹⁶⁸ и трите редакции

При проверката е установено:

а) от двама¹⁶⁹ служители писмено е заявено желание за преназначаване на свободна щатна длъжност (старши инспектор); от главния секретар са изготвени четири докладни записки до председателя на СЕМ с конкретните предложения, като в два от случаите¹⁷⁰ докладните не са изготвени от прекия ръководител на свободната длъжност, в несъответствие с чл. 19, ал. 1 от ВППВИПСТПА;

б) в четирите случая служителите отговарят на минималните и специфични изисквания на незаетата длъжност, съгласно чл. 16, ал. 1 от ЗДСл; в издадените заповеди е определена допълнителна заплата в размер 50 на сто от минималния размер на основната заплата за незаетата длъжност, в съответствие с чл. 16, ал. 3 от ЗДСл.

2.3.3. Изменение на служебното правоотношение

Съгласно правната рамка изменение на служебното правоотношение се извършва при: преназначаване на друга длъжност по реда на чл. 82 от ЗДСл; временно преназначаване в същата администрация по чл. 82а от ЗДСл; преместване, поради служебна необходимост по чл. 83 от ЗДСл; заместване по чл. 84 от ЗДСл и др.

2.3.3.1. Преназначаване на служители в същата администрация по чл. 82 от ЗДСл

Съгласно чл. 82, ал. 1 от ЗДСл държавен служител може да бъде преназначен на друга длъжност в същата администрация, ако отговаря на условията за назначаване и е изразил предварително писмено съгласие за заемането ѝ. По предложение на непосредствения ръководител и след преценка на органа по назначаването на по-висока експертна длъжност може да бъде преназначен държавен служител и без да са налице условията за минимален ранг или професионален опит, съгласно чл. 82, ал. 2 от ЗДСл. Заемането на по-висока длъжност, включително чрез трансформиране на заета експертна длъжност в по-висока експертна длъжност се извършва чрез подбор, съгласно чл. 82, ал. 3 от ЗДСл. Съгласно чл. 82, ал. 4 държавният служител се допуска до подбор, ако е получил най-високата годишна оценка на изпълнението на длъжността и по отношение на него е изтекъл едногодишният срок за изпитване. Съгласно Глава втора, Раздел III от ВППВИПСТПА служител може да бъде преназначен и на друга длъжност в същата администрация, ако отговаря на условията за назначаване и е изразил предварително писмено съгласие за заемането ѝ. Заемането на по-висока длъжност, се извършва чрез подбор при условията на Наредбата и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация (НУРОИСДА). Съгласно чл. 25, ал. 1 от ВППВИПСТПА непосредственият ръководител с доклад, съгласуван с контролиращия ръководител, предлага на председателя на СЕМ иницииране на процедура по конкурентен подбор. След писмено разпореждане от председателя, главен експерт ЧР изготвя проект на заповед за откриване на процедурата, която се оповестява на общодостъпно място. Главен експерт ЧР изготвя справка за служителите, които отговарят на условията и отправя писмена покана за участие в подбора, съгласно чл. 25, ал. 2 от ВППВИПСТПА. На основание чл. 25, ал. 2 от ВППВИПСТПА служителите, желаещи да участват в конкурса, подават писмено съгласие за участието си в срока, определен в поканата. В случай, че само един служител отговаря на условията за заемане на длъжността, непосредственият ръководител подготвя предложение за преназначаването му, което се съгласува с контролиращия ръководител, съгласно чл. 25, ал. 4 от ВППВИПСТПА.

През одитирания период общо в четири случая – два през 2020 г. и два през 2021 г., служители са преназначени на по-висока длъжност. При проверката е установено:

¹⁶⁹ Одитни доказателства №№ 44 (ф. 3/2020 г., т.1 и 3) и 45 (т. 1.1.2.1а) и (1.1.2.2 а)

¹⁷⁰ Одитни доказателства №№ 44 (ф. 3, т. 3/2020 г. и ф. 3/2021 г., т.1) и 45 (т. 1.1.2.1б) и (т.1.2.2.1а)

а) за четирите от проверените досиета е открита процедура по конкурентен подбор със заповед на председателя на СЕМ. В четирите проведени процедури няма/не е приложен проект на заповед за откриване на процедурата, изготвен от главен експерт ЧР и няма писмена следа заповедта за конкурса да е обявена на общодостъпно място, в несъответствие с чл. 25, ал. 1 от ВППВИПСТПА;

б) на четирите заповеди за откриване на процедурата за конкурентен подбор не е осъществен предварителен контрол за законосъобразност, в несъответствие с чл. 16, ал. 4 от ВПКД;

в) в един¹⁷¹ от проведените подбори (25 на сто) не е документирана справка от главен експерт ЧР за служителите отговарящи на условията за заемане на длъжността, в несъответствие с чл. 25, ал. 2 от ВППВИПСТПА;

г) в три¹⁷² от четирите проведени подбора (75 на сто) до служителите, отговарящи на условията, е изпратено писмо-покана за участие в процедурата по конкурентен подбор, в съответствие с чл. 25, ал. 2 от ВППВИПСТПА;

д) за четирите проведени конкурентни подбора, писмено съгласие за заемането на всяка от длъжностите е изразено от по един служител;

е) от непосредствения ръководител на административното звено, в което е свободната длъжност с мотивирано предложение, съгласувано от контролиращия ръководител, е предложено служителят да бъде преназначен, в съответствие с чл. 25, ал. 4 от ВППВИПСТПА;

ж) и четирите предложения за преназначаване на служителите са одобрени от председателя на СЕМ и е издадена заповед за преназначаването на служителя на по-високата длъжност;

з) в заповедите за преназначаване са посочени длъжностното ниво, нивото на основна месечна заплата и размера на индивидуалната основа месечна заплата, в съответствие с чл. 17, ал. 3 от ВППВИПСТПА.

2.3.3.2. Временно преназначаване на служители в същата администрация по чл. 82а от ЗДСл

Съгласно чл. 82а, ал. 1 от ЗДСл и чл. 27, ал.1 от ВППВИПСТПА с писмено съгласие на държавния служител той може да бъде преназначен за срок не по-дълъг от 4 години на друга длъжност в същата администрация, ако отговаря на минималните и специфичните изисквания за нейното заемане. Преназначаването се извършва след предложение от прекия ръководител или главния секретар, одобрено от председателя и съгласувано от Съвета, съгласно чл. 27, ал. 2 от ВППВИПСТПА.

През одитирания период в общо 4 случая служители са временно преназначени – в един случай през 2020 г. и в три през 2021 г. При проверката е установено:

а) за две от свободните длъжности¹⁷³ от главния секретар е изготвено предложение за временно преназначаване на служителите, които отговарят на минималните и специфичните изисквания за заемането на длъжността. Предложенията са одобрени от председателя на СЕМ;

б) четирите¹⁷⁴ преназначавания не са съгласувани от съвета, в несъответствие с чл. 27, ал. 1 от ВППВИПСТПА. По данни на одитираната организация – наложена е практика в закритата част на заседанията председателят на СЕМ да информира (съгласува) с останалите членове на СЕМ действията относно назначаването на служители по трудови договори, заповедите за назначаване, преназначаване, временно преназначаване и други.

¹⁷¹ Одитни доказателства №№ 44 (ф.4 за 2020 г., т.2) и 45 (т. 1.1.3.2г)

¹⁷² Одитни доказателства №№ 44 (ф. 4, т. 1 за 2020 г., и ф. 4, т.1и 2 и 2021 г.) и 45 (т. 1.1.3.1з), (т. 1.2.3.1ж) и (т.1.2.3.2ж)

¹⁷³ Одитни доказателства №№ 44 (ф. 5, т.1 и 3/2021 г.,) и 45 (т. 1.2.4.2а) и (т.1.2.4.3а)

¹⁷⁴ Одитни доказателства №№ 44 и 45 (т. 1.1.4.1б), (т.1.2.4.1в), (т.1.2.4.2б) и (т.1.2.4.3б)

В обяснителна записка към становище изх. № РД-20 09-00-7(22) от 20.04.2023 г. от директора на дирекция „Обща администрация“ е направено уточнение, че „когато тази информация не е обективирана в доклад към дневния ред, тя не фигурира в съответния протокол от заседанието“¹⁷⁵;

в) от всички служители е дадено писмено съгласие за временно преназначаване на свободната длъжност; в заповедите за преназначаване са посочени длъжностното ниво, нивото на основна месечна заплата и размера на индивидуалната основна месечна заплата, в съответствие с чл. 17, ал. 3 от ВППВИПСТПА; в три от заповедите за преназначаване е определен срока за преназначаване (1 година), а в една¹⁷⁶ срокът за преназначаването не е посочен; в четирите проведени конкурентни подбора, писмено съгласие за заемане на длъжността са изразили по един служител; от непосредственият ръководител на административното звено, в което е свободната длъжност с мотивирано предложение, съгласувано от контролиращия ръководител, е предложено преназначаването на служителя; и четирите предложения за преназначаване на служители са одобрени от председателя на СЕМ и е издадена заповед за преназначаването на служителя на по-високата длъжност; в заповедите за преназначаване са посочени длъжностното ниво, нивото на основна месечна заплата и размера на индивидуалната основна месечна заплата, в съответствие с чл. 17, ал. 3 от ВППВИПСТПА.

2.3.3.2 Заместване при отсъствие на служител по чл. 84 от ЗДСл

Съгласно чл. 84, ал. 1 от ЗДСл при отсъствие на държавен служител изпълнението на служебните задължения се осъществява от непосредствения ръководител или от друг държавен служител от състава на съответната администрация. Заместването не може да е с продължителност повече от 6 месеца за един заместващ и заповедта за заместване се издава от органа по назначаването въз основа на искане от непосредствения ръководител съгласно чл. 84, ал. 2 от ЗДСл. Когато отсъствието е над 30 дни, се изисква писменото съгласие на заместника и се определя допълнителна заплата в размер 50 на сто от минималния размер на основната заплата за длъжността, съгласно чл. 84, ал. 4 от ЗДСл.

През одитирания период в общо два случая – един през 2020 г. и един през 2021 г., служители са замествали дългосрочно отсъстващи служители (директор на дирекция от Специализираната администрация (НЛРПР) и директор на дирекция „Обща администрация“), тъй като съгласно щатното разписание на СЕМ директорите на посочените дирекции нямат заместници по длъжност.

При проверката е установено:

а) в един¹⁷⁷ от случаите няма писмено съгласие от служителя временно да изпълнява служебните задължения на „директор“ на дирекция ОА, в частично несъответствие с чл. 84, ал.4 от ЗДСл, като заместващият е подписал заповедта при връчването ѝ;

в) и в двете заповеди е определен срок до завръщане на титуляра, но за не повече от 6 (шест) месеца.

2.3.4. При извършената проверка на всички заповеди за назначаване/преназначаване/изменение на служебно правоотношение и сключените трудови договори е установено:

В изготвените документи (заповеди и трудови договори) в периода 01.01.2020 г. до 11.01.2021 г. липсва реквизит за „изготвил“, в несъответствие с чл. 17, ал.2 от ВППВИПСТПА.

¹⁷⁵ Одитно доказателство № 45 (ф. 5)

¹⁷⁶ Одитни доказателства №№ 44 (ф. 5, т. 3/2021 г.) и 45 (т.1.2.4.3д)

¹⁷⁷ Одитни доказателства №№ 44(ф. 6, т.1/2021 г.) и 45 (т.1.2.5.1 б.в)

В началото на 2021 г. е въведен програмният продукт „Поликонт“, модул „Кадри“, с който са автоматизирани дейностите по управление на човешките ресурси на СЕМ, в т.ч.: подбор на кандидати, назначаване, преназначаване и освобождаване на служителите. Той се използва за изготвяне и отпечатване на всички трудово-правни документи, за поддържане на картотеките на кандидатите за работа, назначените и напусналите служители. В обяснителна записка до одита към становище изх.№ РД-20 09-00-7(22) от 20.04.2023 г. от главен експерт ЧР, като причина за липсата на този реквизит е посочено, че „в модула са заложили необходимите данни на лицата (длъжност, име и фамилия), които изготвят и съгласуват документите, но при разпечатването на същите не се визуализира длъжността на изготвилите документи“¹⁷⁸.

Дейностите по подбора и назначаването на служители в СЕМ са извършвани в съответствие с правната рамка.

2.4. Определяне и изплащане на средства за СБКО

Средствата за социално-битово и културно обслужване (СБКО) на персонала се определят ежегодно с ПМС за изпълнението на ДБ на РБ¹⁷⁹. Правната рамка на СБКО е уредена на законово и подзаконово ниво. Съгласно чл. 292 от КТ финансирането на СБКО се осъществява със средства на работодателя и от други източници, а съгласно на чл. 293, т. 1 от КТ предвидените средства се използват по решение на общото събрание на работниците и служителите в предприятието. Съгласно чл. 35, ал. 2 от ПМС № 381 от 30.12.2019 г. и чл. 38, ал. 2 на ПМС № 408 от 23.12.2020 г., средствата за СБКО на персонала в бюджетните организации се определят в размер до 3 на сто от утвърдените разходи за основни заплати на лицата, назначени по трудови правоотношения, а се разходват през годината на базата на начислените средства за основни заплати. По данни от ОКИБ на СЕМ и представени справки по разходен §§ 02-05 „Изплатени суми от СБКО за облекло и други на персонала, с характер на възнаграждение“ за 2020 г. са отчетени 10 841,33 лв., а за 2021 г. – 13 031,17 лв.¹⁸⁰. За одитирания период няма писмено изготвени и утвърдени правила за разпределянето на средствата за СБКО в СЕМ, поради което стъпките и процедурите, както и отговорните длъжностни лица във връзка с определянето, начисляването и изплащането на средства за СБКО на служителите, не са писмено определени¹⁸¹. Във връзка с изпълнението на чл. 35, ал. 2 от ПМС № 381/30.12.2019 г. и чл. 38, ал. 2 от ПМС № 408/23.12.2020 г. от председателят на СЕМ не са издавани нарочни заповеди за определянето на конкретния размер на средствата за СБКО¹⁸².

При одита е извършена проверка на определянето и изплащането на начислените/изплатени средства за СБКО относно съответствието с правната рамка и прилагането на въведените контролни дейности.

В съответствие с чл. 293 от КТ, чл. 35, ал. 4 от ПМС № 381/2019 и чл. 38, ал. 4 от ПМС №408/2020 г. са проведени общи събрания¹⁸³ на служителите, назначени по трудови правоотношения, на които да се определи начинът на използване на средствата за СБКО съответно за 2020 г. и за 2021 г. Протоколите от общото събрание на служителите по трудово правоотношение и за двете години от одитирания период са подписани от служителя, съставил

¹⁷⁸ Одитно доказателство № 45

¹⁷⁹ Чл. 35 ал. 1 и 2 от ПМС № 381 от 30.12.2019 г. за изпълнението на ДБ на РБ за 2020 г. и чл. 38 ал. 1 и 2 от ПМС № 408 от 23.12.2020 г. за изпълнението на ДБ на РБ за 2021 г.

¹⁸⁰ Одитно доказателство № 11

¹⁸¹ Одитно доказателство № 4 (т.3.1)

¹⁸² Одитни доказателства №№ 47 и 45 (т.3.7)

¹⁸³ Одитно доказателство № 47

протокола, назначен по трудово правоотношение и от директора на дирекция „Обща администрация“, назначен по служебно правоотношение, т.е. служител извън кръга на лицата, които е следвало да присъстват на общото събрание, поради което не е ясно в какво качество е подписал протокола от общото събрание. Към протоколите не са приложени и при проверката не са предоставени списъци с имената, длъжността и подписите на присъстващите служители на проведените общи събрания. В протоколите не е документиран избор на протоколчик и председател на събранията, поради което няма писмени данни такъв да е проведен¹⁸⁴. От представените протоколи от общото събрание е видно, че в дневния ред не е включена точка за определянето на начина на изразходване на средствата за СБКО, съответно за 2020 г. и за 2021 г. И в двата представени протокола съответните ПМС за изпълнението на държавния бюджет са посочени неправилно, като за 2020 г. е посочен чл. 37 от ПМС № 344/ 21.12.2018 г., относимо за бюджет 2019 г., а за 2021 г. е посочен чл. 35 от ПМС № 381/30.12.2019 г., относимо за 2020 г.¹⁸⁵. В резултат, протоколите са неточни и непълни, като са подписани и от лице без представителни функции за това, т.к. е държавен служител.

Приетите решения и на двете събрания са: „полагаемите средствата за СБКО да се изплатят по ведомост на два пъти /на полугодие/“. От председателя на СЕМ не са издавани нарочни заповеди за изплащането на средствата за СБКО¹⁸⁶.

При проверката е установено, че от финансовия контролор не са съставени контролни листове/писмени доказателства за извършването на предварителен контрол за законосъобразност преди поемането на задължение за начислените суми за СБКО на служителите по трудово правоотношение¹⁸⁷. Видно от плащанията за разпределението на средствата за СБКО е направено по критерия „по равно на всички служители“ в размер 250 лв., които са изплатени на 13 служители по ведомост на два пъти в годината (през м.май и м. ноември), в съответствие с решението на общото събрание относно периодите за изплащане. В представената справка за 2020 г. за СБКО са отчетени разходи за 2 679 лв.¹⁸⁸, а за 2021 г. са отчетени 3 052 лв.¹⁸⁹. На председателя и на членовете на СЕМ не са изплащани средства за СБКО, в съответствие с правната рамка.

Причината за установеното частично несъответствие относно документирането на решенията на общото събрание на служителите, назначени по трудови правоотношения, е липсата на писмено въведени правила и процедури, съдържащи контролни дейности във връзка с определянето и изплащането на средствата за СБКО.

Констатациите несъответствия са отстранени след одитирания период през 2023 г.¹⁹⁰.

Дейността по определянето и изплащането на средствата за СБКО през одитирания период е осъществявана в частично съответствие с правната рамка относно документирането на решенията на общото събрание на служителите, назначени по трудови правоотношения.

¹⁸⁴ Одитно доказателство № 45 (т.3.2)

¹⁸⁵ Одитно доказателство № 45 (т.3.3)

¹⁸⁶ Одитно доказателство № 45 (т.3.8)

¹⁸⁷ Одитно доказателство № 45 (т.3.10)

¹⁸⁸ Одитно доказателство № 48 (в сумата не са включени данъците и осигурителните вноски)

¹⁸⁹ Одитно доказателство № 48 (в сумата не са включени данъците и осигурителните вноски)

¹⁹⁰ Одитно доказателство № 45

2. Контролни дейности

Съгласно правната рамка по Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС)¹⁹¹ финансовото управление и контрол е цялостен процес, интегриран в дейността на организациите, осъществяван от ръководството и служителите им. Финансовото управление и контрол се осъществяват чрез системи за ФУК, включващи писмени политики, процедури и дейности, въведени от ръководството на организациите, с цел да се осигури разумна увереност, че целите на организациите са постигнати чрез: съответствие със законодателството, вътрешните актове и договори; надеждност и всеобхватност на финансовата и оперативна информация; икономичност, ефективност и ефикасност на дейностите; опазване на активите и информацията; предотвратяване и разкриване на измами и нередности, както и предприемане на последващи действия.

Съгласно чл.13, ал. 1 от ЗФУКПС ръководителите на организациите осигуряват контролни дейности, включващи политики и процедури, които дават разумната увереност, че рисковете са ограничени в допустими граници, определени в процеса на управление на риска.

Съгласно р. II „Същност на предварителния контрол за законосъобразност“ от Указанията за осъществяване на предварителен контрол в организациите от публичния сектор, утвърдени със заповед № ЗМФ 184 от 06.03.2020 г. на министъра на финансите, „предварителен контрол за законосъобразност върху специфични дейности, както и дейностите, свързани с изрични правомощия на ръководителя на съответната организация, следва да се осъществява чрез проверки и полагане на съгласувателни подписи от съответните отговорни служители, съгласно утвърдени правила, обективирани във вътрешни актове, заповеди, функционални характеристики, длъжностни характеристики и др.“.

През одитирания период в СЕМ са в сила две редакции на ВПКД¹⁹², утвърдени от председателя на СЕМ през 2019 г. В чл. 15 и в двете редакции на ВПКД са посочени основните дейности подлежащи на предварителен контрол за законосъобразност. Обхватът на предварителния контрол в областта на ЧР, по отношение на провеждането на конкурс за назначаване на служители е посочен в чл. 15, т. 7 от ВПКД. Основните цели, към които е насочен предварителният контрол за законосъобразност в процесите/дейностите за назначаване на служители са: дали определеното за назначаване лице отговаря на изискванията за длъжността, на която се назначава; дали размерът на определеното възнаграждение е в съответствие с изискванията на нормативните актове“.

В чл. 16 от ВПКД¹⁹³ е определен кръгът от длъжностни лица, които имат контролни функции, в т.ч. и по отношение на човешките ресурси. Съгласно чл. 16, ал. 3 от правилата директорите на дирекция извършват „предварителен контрол за целесъобразност“ на решенията и дейностите, свързани с дейността на съответната дирекция, съобразно специфичните им функции, регламентирани в ПУДСЕМ. Предварителен контрол за законосъобразност върху финансовата дейност извършва финансовият контрольор, съгласно чл. 16, ал. 4 от правилата, а предварителен контрол на вътрешните актове и дейности, с изключение на тези попадащи в кръга на финансовия контрольор, извършва старши юрисконсулт в дирекция „Обща администрация“, съгласно чл. 16, ал. 5 от правилата.

В Риск-регистъра на СЕМ за 2020 и 2021 г. не са идентифицирани рискове, свързани с провеждането на конкурси за назначаване на служители и подбор на персонал¹⁹⁴.

¹⁹¹ Обн., ДВ, бр. 21 от 10.03.2006 г., посл. ред. в одитирания период ДВ, бр. 28 от 24.03.2020 г., в сила от 13.03.2020 г.

¹⁹² Одитно доказателство № 8 (Протоколи № 9 от 28.02.2019 г. и № 2 от 20.01.2019 г.)

¹⁹³ И в двете редакции на ВПКД

¹⁹⁴ Одитно доказателство № 43 (т.2.3)

При одита е проверено прилагането на контролните дейности – предварителен контрол, документиране и система за двойния подпис по отношение на длъжностните и поименните разписания на длъжностите, проведените конкурси за назначаване на служители в СЕМ, подбора на служители в СЕМ, месечните ведомости за заплати и документацията, относима към разходите за персонал за одитирания период.

3.1. Предварителен контрол

Съгласно изискванията на чл. 5, ал. 1 и чл. 13, ал. 3, т. 3 от ЗФУКПС, Методическите насоки по елементите на финансовото управление и контрол на МФ и Указанията за осъществяване на предварителен контрол на МФ, предварителен контрол за законосъобразност се осъществява на цялостната дейност (финансова и нефинансова) на организацията и обхваща проверки на документи, факти и обстоятелства, свързани с предоставянето на увереност за спазване на приложимото законодателство, преди да се вземе решение за поемане на задължение или да се извърши разход, като контролните дейности, в т.ч. политики и процедури за предварителен контрол за законосъобразност, се прилагат на всички нива в организацията и на всички етапи при постигането на целите.

3.1.1. Съгласно чл. 18 от Вътрешните правила за контролни дейности¹⁹⁵ (ВПКД), приети първоначално с решение на СЕМ от 2012 г.¹⁹⁶ и актуализирани през 2019 г. два¹⁹⁷ пъти, преди вземане на решение за поемане на задължение (чрез договор или докладна записка) финансовият контрольор проверява всички предоставени документи. Проверката непосредствено предшества процедурата по полагането на двойния подпис. В чл. 20 от Правилника за основните изисквания и елементи на системата за финансово управление и контрол в СЕМ (ПОИЕСФУК) контролните дейности се прилагат във всички функции, процеси и на всички нива в СЕМ.

Съгласно чл. 5 от Инструкцията за поемане на задължение и за извършване на разход, ред. от 2019 г.¹⁹⁸, изключение от процеса на поемане на задължение са разходите за работна заплата, електроенергия, топлоенергия, пощенски услуги, телефон, гориво, ВиК, плащането на съдебни и държавни такси, разходи за обявени конкурси и др., при които се осъществява само предварителен контрол за законосъобразност преди извършване на разход, а съгласно чл. 5 от актуализираната през 2021 г. Инструкция за осъществяване на предварителен, текущ и последващ контрол за законосъобразност¹⁹⁹ предварителният контрол се извършва винаги преди поемане на задължение, без изключения. Видно от текстовете на чл. 5 на двата акта, съдържанието им не е хармонизирано, поради което между инструкциите съществува противоречие, като в текста на Инструкцията за поемане на задължение и за извършване на разход обхватът на предварителния контрол за законосъобразност преди поемане на задължение е стеснен без законово основание.

При извършената проверка относно осъществяването на предварителен контрол преди поемане на задължения, свързани с назначаването на служители и на начислените средства за СБКО е установено, че не е извършен и съответно документиран осъществен предварителен контрол за законосъобразност от финансовия контрольор.

Нарушени са изискванията на чл. 5, ал. 1 и чл. 13, ал. 3, т. 3 от ЗФУКПС, съгласно които финансовото управление и контрол е цялостен процес, интегриран в дейността на

¹⁹⁵ Одитно доказателство № 8

¹⁹⁶ Протокол № 50 от 11.12.2012 г.

¹⁹⁷ Одитно доказателство № 8 Протокол № 9 от 28.02.2019 г. и Протокол № 2 от 20.01.2021 г.

¹⁹⁸ В сила от 01.01.2013 г., и изменена с Протокол № 9 от 28.02.2019 г., в сила от 01.04.2019 г.

¹⁹⁹ Утвърдена на 12.08.2021 г. от председателя на СЕМ

организацията, а предварителният контрол за законосъобразност следва да се прилага на всички нива в организацията и на всички етапи при постигането на целите.

В становище на одитираната организация до одита е изразена позиция, че „финансовият контролор няма задължения за осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност при провеждане на конкурси и за назначаване на служители, тъй като той осъществява предварителен контрол само на финансовата дейност“²⁰⁰. Следователно предварителният контрол на законосъобразността на актовете за назначаване на служители в СЕМ не е финансова дейност, независимо, че с акта за назначаване на служители се изразходва финансов ресурс за заплати и осигурителни вноски.“. Изразената позиция показва недостатъчно добро познаване на изискванията на закона и неправилно разбиране за приложното му поле. Видно от текста на чл. 5, ал. 1 и чл. 13, ал. 3, т. 3 от ЗФУКПС предварителният контрол за законосъобразност е относим към всички нива и всички етапи, респ. всички процеси в организацията, с цел осигуряване на съответствието на дейността с правната рамка. В тази насока са и указанията от р. IV, т. 3 „Обекти на предварителен контрол за законосъобразност“ от Указанията за осъществяване на предварителен контрол в организациите от публичния сектор, утвърдени със заповед № ЗМФ 184/06.03.2020 г. на министъра на финансите относно процеса по назначаване на служители.

В резултат, липсата на предварителен контрол за законосъобразност върху актовете за назначаване не може да осигури разумната увереност, че целите на организацията са постигнати чрез съответствие със законодателството и вътрешните актове.

3.1.2. Във ВПКД, дейностите по изготвянето на длъжностно и поименно разписание, както и по определянето и изплащането на СБКО не са изрично посочени в изискването за извършване на предварителен контрол за законосъобразност²⁰¹, което е резултат от неправилното определяне на обхвата на процедурата, разгледано по-горе в доклада.

3.1.3. Съгласно чл. 16, ал. 5 от ВПКД старши юрисконсулт в дирекция „Обща администрация“ извършва предварителен контрол за законосъобразност на вътрешните актове и дейностите, с изключение на тези, попадащи в кръга от задължения на финансовия контролор. В случай на отсъствие на отговорното лице, председателят на СЕМ по предложение на съответния директор следва да определя лице, което ще осъществява функцията по заместване, съгласно чл. 16, ал. 7 от ВПКД. При проверката е установено, че служителят е в дългосрочен отпуск (поради бременност и раждане), считано от 09.05.2020 г. За периода на отсъствието му до края на одитирания период (1 г. и 8 месеца) няма оправомощаване с нарочен писмен акт на друг служител, който да извършва предварителен контрол за законосъобразност на вътрешните актове и дейности²⁰².

3.1.4. Съгласно чл. 16, ал. 6 от ВПКД главният експерт „Човешки ресурси“ извършва предварителен контрол при назначаване на служители в СЕМ. Във ВПКД/друг вътрешен акт не са писмено определени конкретните контролни дейности и редът им за документирането им. С длъжностна характеристика на главния експерт ЧР е възложено да изготвя документи, свързани с възникване, изменение и прекратяване на трудови и служебни правоотношения и да организира конкурси за назначаване на държавни служители. По този начин главният експерт ЧР едновременно има отговорност както за изпълнението на действията по назначаване на служители и провеждането на конкурсите, така и за контрол на дейността си, което прави контролът безпредметен и неефективен, доколкото служителят следва да контролира сам себе си.

²⁰⁰ Одитно доказателство № 45 (Становище № РД-20 09-007(22)/24.04.2023 г.)

²⁰¹ Одитно доказателство № 45 (т. 2.4) и (т. 3.10)

²⁰² Одитно доказателство № 45 (т. 4.1.1)

3.1.5. Част от задълженията на директора на дирекция „Обща администрация“, съгласно р. V, т. 11 от длъжностната му характеристика, е контрол на дейността по набиране и подбор на служители, която включва осигуряване на качествено и законосъобразно осъществяване на дейностите по *„набиране и подбор на персонал, и заплащане на труда“*.

Видно от цитирания текст, задълженията на директора на дирекция „Обща администрация“ във връзка с осъществяването на контрол по набиране и подбор на персонал са формулирани общо, без посочването на конкретните контролни дейности, целите и реда за документирането им. Съгласно р. IV, т. 3 „Обекти на предварителен контрол за законосъобразност“ от Указанията за осъществяване на предварителен контрол в организациите от публичния сектор, утвърдени със заповед № ЗМФ 184/06.03.2020 г. на министъра на финансите „предварителният контрол следва да установи дали са спазени изискванията на законодателството по отношение на процедурите за назначаване на служители, дали определеното за назначаване лице отговаря на изискванията за длъжността, на която се назначава и дали размерът на определеното му възнаграждение е в съответствие с изискванията на нормативните актове, вътрешните правила и др.“.

При извършената проверка относно изпълнението на задълженията за контрол на набиране и подбор на персонал е установено, че не е документиран предварителен контрол за законосъобразност от директора на дирекция „Обща администрация“, поради което няма разумна увереност, че такъв е осъществяван²⁰³.

3.1.6 В чл. 4 - 14 от Вътрешните правила за подбор, възникване, изменение и прекратяване на служебните и трудови правоотношения в администрацията на СЕМ (ВППВИПСТПА) са разписани действията по провеждането на конкурси за държавни служители и са определени ангажираните длъжностни лица.

Съгласно чл. 5, ал. 1 от ВППВИПСТПА проектът на заповед за обявяване и на обявлението за конкурса следва да се изготвят от главен експерт „Човешки ресурси“ и да се съгласуват от главния секретар на СЕМ. Проектът на заповед за назначаване на конкурсна комисия следва да се изготви от главен експерт „Човешки ресурси“ и да се съгласува от юрист, преди представянето за подпис на председателя на СЕМ, съгласно чл. 8, ал. 4 от ВППВИПСТПА²⁰⁴.

Процедурите за осъществяване на предварителен контрол са непълни, без ясно описани действия на отговорните лица и на финансовия контролор, което не създава разумна увереност, че вътрешният контрол, свързан с провеждането на конкурси и подбора на персонал е ефективен.

3.1.7. Процедурата за осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност преди извършване на разходите за заплати и в частност на разходи за СБКО е документирана от финансовия контролор чрез подпис върху контролен лист, независимо че към ведомостите за заплати не са приложени заповеди на председателя на СЕМ за изплащането на средствата за СБКО, списък с имената на служителите, имащи право на средства за СБКО, както и за определянето на размера на сумата за изплащане на всеки служител - 250 лв. за всяка от годините. Документираният предварителен контрол преди извършването на разходите е неефективен, поради което не минимизира рисковете за нарушения/несъответствия с правната рамка.

²⁰³ Одитно доказателство № 43 (т.2.4)

²⁰⁴ Одитно доказателство № 43 (т.2.6)

Дейността по предварителен контрол за законосъобразност е в частично несъответствие с изискванията на правната рамка по ЗФУКПС, Методическите насоки по елементите на финансовото управление и контрол, утвърдени със заповед № ЗМФ 184 от 06.03.2020 г., Указанията за осъществяване на предварителен контрол в организациите от публичния сектор, утвърдени със заповед № ЗМФ 184 от 06.03.2020 г. на министъра на финансите и Вътрешните правила за осъществяване на предварителен контрол в СЕМ при утвърждаването на длъжностните разписания за 2020 г. и за 2021 г. относно предварителният контрол преди поемане на задължение при назначаване, изменение и прекратяване на служебни и трудови правоотношения от финансовия контролор и неосъществяването на предварителен контрол от директора на дирекция „Обща администрация“ при провеждането на конкурси и подбор на служители. След одитирания период от директора на дирекция „Обща администрация“ се осъществява предварителен контрол за законосъобразност на поименните разписания, който се документира чрез полагането на подпис.

3.2. Прилагане на системата за двоен подпис

Съгласно чл. 13, ал. 3, т. 1 от ЗФУКПС системата за двоен подпис не разрешава поемането на финансово задължение или извършване на плащане без подписите на ръководителя на организацията и на лицето, отговорно за счетоводните записвания.

Прилагането на системата за двоен подпис в СЕМ е регламентирано в чл. 9 от ВПКД, като съгласно чл. 9, ал. 2 от правилата, председателят на СЕМ и главният счетоводител полагат подписи при „поемането на всяко финансово задължение (сключване на договори, заповеди и др.) и извършване на всяко плащане (разходен ордер, платежно нареждане)“. Съгласно чл. 9, ал. 3 „целта на тази процедура е да гарантира, че лицето, отговорно за сметавадните записвания, е информирано за предстоящото поемане на задължение или плащане и ще извърши счетоводните записвания“. В случай на отсъствието им със заповед или решение на СЕМ се определят лицата, които ще поемат техните функции. В чл. 9, ал. 4 на ВПКД е определено системата за двоен подпис да се прилага и в случаите, когато не е осъществен предварителен контрол.

При извършената проверка на заповедите за назначаване, трудовите договори, заповедите за изменение на работната заплата и заповедите за преназначаване е установено, че посочените документи съдържат подпис на главния счетоводител за „съгласувал“.

При проверката на ведомостите за работните заплати за периода от м. 01.2020 г. до м. 11.2020 г. е установено, че системата за двоен подпис е прилагана. За периода от м. 12.2020 г. до м. 12.2021 г. ведомостите за заплати са подписани единствено от главния счетоводител²⁰⁵, като няма подпис на председателя на СЕМ.

По време на одита пропусъкът, допуснат при внедряването на новия програмен продукт „Поликонт“ за труд и работна заплата, относно прилагането на системата за двоен подпис на ведомостите за заплати, е отстранен и същите се подписани от главния счетоводител и председателя на СЕМ²⁰⁶.

През одитирания период системата на двоен подпис не е прилагана постоянно и непрекъснато при поемането на всяко финансово задължение, в несъответствие с Методическите насоки по елементите на финансовото управление и контрол, утвърдени със

²⁰⁵ Одитно доказателство № 45 (т.4.2)

²⁰⁶ Одитно доказателство № 45

Заповед № ЗМФ 184 от 06.03.2020 г. на министъра на финансите. След одитирания период несъответствието е отстранено.

3.3. Процедура за разрешаване, одобряване и оторизиране

Съгласно чл. 8, ал. 2, т. 1 и т. 2 от ПУД на СЕМ председателят утвърждава длъжностното разписание и длъжностните характеристики на служителите в администрацията и изпълнява функциите на орган по назначаване по отношение на държавните служители и на работодател по отношение на служителите, работещи по трудово правоотношение.

3.3.1. При отсъствие на председателя, с решение на СЕМ се избира член, който да замества председателя. През одитирания период са приети следните решения за заместване на председателя на СЕМ: Протокол № 29/12.08.2020 г. за периода от 14.08.2020 г. до 21.08.2020 г.; Протокол № 31/15.09.2020 г. за периода от 23.09.2020 г. до 25.09.2020 г.; Протокол № 35/21.10.2020 г. за периода от 26.10.2020 г. до 30.10.2020 г.; Протокол № 39/04.12.2020 г. за периода от 14.12.2020 г. до 31.12.2020 г. и от 04.01.2021 г. до 06.01.2021 г.; Протокол № 15/19.05.2021 г. за периода от 20.05.2021 г. до 04.06.2021 г.; Протокол № 36/24.11.2021 г. за периода от 29.11.2021 г. до 03.12.2021 г. и от 10.12.2021 г. до 16.12.2021 г.²⁰⁷.

В решенията е определено кой от членовете на СЕМ ще замества председателя, като не са посочени конкретни правомощия, които може да извършва.

3.3.2. През одитирания период няма/не са издавани заповеди за заместване на главния счетоводител, при негово отсъствие²⁰⁸.

Със Заповед № ЧР-10-17/25.11.2021 г. на основание чл. 84, ал. 1 и ал. 2 от ЗДСл, в края на одитирания период, считано от 25.11.2021 г., главният счетоводител изпълнява и служебните задължения на дългосрочно отсъстващия директор на дирекция „Обща администрация“ за срок „до завръщане на служителя, но за не повече от шест месеца“.

Съгласно раздел VI. „Възлагане, планиране и отчитане на работата“ от длъжностната характеристика задачите се възлагат на главният счетоводител от директора на дирекция „Обща администрация“ и се отчитат пред директора и главния секретар, а съгласно чл. 16, ал. 3 от ВПКД директорите на дирекции извършват предварителен контрол за целесъобразност на решенията и дейностите, свързани с дейността на съответната дирекция. В резултат главния счетоводител съвместява контролните дейности по възлагане, разрешаване и осчетоводяване, в несъответствие с чл. 8, ал. 4 от ВПКД, съгласно който „функциите, задълженията и отговорностите по ал. 1 и ал. 2²⁰⁹ се разпределят по начин, който не позволява на един служител едновременно да има отговорност по одобрение (разрешаване), изпълнение, осчетоводаване и контрол“²¹⁰.

3.3.3. Съгласно чл. 26 от ВПКД при отсъствие финансовият контрольор се замества от икономист или юрист от СЕМ, определен със заповед на председателя.

През одитирания период е в сила Заповед № РД-13-07/26.01.2015 г., съгласно която старши юрисконсулт в дирекция СА-НЛРПР замества финансовия контрольор.

Със Заповед № ЧР-10-35/01.10.2020 г. на основание чл. 16 от ЗДСл същият служител изпълнява по съвместителство и длъжността „директор“ в дирекция ЛРПР и МД за срок до 6 месеца²¹¹. Със заповед № ЧР-10-11/01.04.2021 г. на основание чл. 82а от ЗДСл служителят е

²⁰⁷ Одитно доказателство № 45 (т.4.3.1)

²⁰⁸ Одитно доказателство № 45 (т.4.3.2)

²⁰⁹ Одитно доказателство № 8, (чл. 8, ал.1 и ал. 2 от Раздел трети „Разделение на отговорностите“)

²¹⁰ Одитно доказателство № 8.1.

²¹¹ Одитно доказателство № 44, (т. 1 от файл за 2021 г.)

преназначен от длъжност „главен юрисконсулт“ на длъжност „директор на дирекция ЛРПР и МД“ за срок от 1 година, считано от 01.04.2021 г.²¹².

Съгласно чл. 16, ал. 3 от ВПКД директорите на дирекции извършват предварителен контрол за целесъобразност на решенията и дейностите, свързани с дейността на съответната дирекция. В резултат, по време на отсъствието на финансовия контролор директорът на дирекция ЛРПР и МД съвместява контролните дейности по разрешаване и контрол, в несъответствие с чл. 8, ал. 4 от ВПКД.

След одитирания период, със Заповед № РД-13-33 от 04.05.2022 г. на председателя на СЕМ, Заповед № РД-13-07/26.01.2015 г. е отменена и е възложено на юрисконсулт в дирекция ЛРПР и МД да замества финансовия контролор при отсъствие, поради ползване на отпуск, командировки и временна нетрудоспособност.

3.3.4. Съгласно чл. 8, ал. 2 от ПУДСЕМ председателят утвърждава длъжностните характеристики на служителите в администрацията. При одита не е представен нарочен писмен акт за упълномощаване на главния секретар за утвърждаването на длъжностните характеристики на служителите.

При извършената проверка на представените длъжностни характеристики, е установено, че същите са съгласувани и утвърдени от главния секретар в несъответствие с чл. 8, ал. 2 от ПУДСЕМ²¹³.

Процедурите по разрешаване, одобрение, оторизиране и разделяне на отговорностите са непълни и в частично съответствие с Методическите насоки по елементите на финансовото управление и контрол на МФ, утвърдени със Заповед № ЗМФ 184 от 06.03.2020 г. на министъра на финансите, поради което не могат да постигнат целта за минимизиране на рисковете от несъответствия с правната рамка.

Обобщена оценка за областта на изследване

Въведените правила за организацията и формирането на средствата за работна заплата са в съответствие с изискванията на нормативната уредба в публичния сектор, с изключение на липсата на писмени правила и изплащане на средствата за СБКО. След одитирания период са предприети действия за разработване на писмени правила, които не са завършени.

Изготвянето и утвърждаването на длъжностно и поименно разписание в СЕМ е в частично съответствие с правната рамка. Поименните длъжностни разписания не са своевременно актуализирани при промени в диапазоните на основната месечна заплата на служителите по служебни и трудови правоотношения; не са резервирани средства за основни заплати на незаетите длъжности в администрацията на СЕМ; писмено не въведен ред за изготвянето на поименното разписание, поради което планирането на средствата за заплати е извършвано на исторически принцип, вместо на базата на основната месечна заплата и допълнителните възнаграждения с постоянен характер за утвърдените щатни бройки; след одитирания период, при изготвянето на поименните разписания на длъжностите е въведено резервиране на средства за незаетите длъжности, в съответствие с измененията в чл. 9, ал. 4 от ПМС № 67/2010 г.;

Дейността по подбор и назначаване на служители в СЕМ по трудови правоотношения е в съответствие с правната рамка. Установени са частични несъответствия с правната рамка по КТ и ЗФУКПС относно непредставянето на част от задължителните документи

²¹² Одитно доказателство № 45, (т.4.3.3)

²¹³ Одитно доказателство № 45, (т. 4.3.4)

за постъпване на работа при назначаване. По данни на одитираната организация причината е въведеното извънредно положение във връзка с пандемията от Ковид – 19.

Дейностите по подбора и назначаването на служители в СЕМ са извършвани в съответствие с правната рамка. Дейността по определянето и изплащането на средствата за СБКО през одитирания период е осъществявана в частично съответствие с правната рамка относно документирането на решенията на общото събрание на служителите, назначени по трудови правоотношения. При анализа на действащите през одитирания период вътрешни правила е установено, че няма писмено въведена процедура за изплащане на СБКО.

Дейността по предварителен контрол за законосъобразност е в частично несъответствие с изискванията на правната рамка по ЗФУКПС, Методическите насоки по елементите на финансовото управление и контрол, утвърдени със заповед № ЗМФ 184 от 06.03.2020 г., Указанията за осъществяване на предварителен контрол в организациите от публичния сектор, утвърдени със заповед № ЗМФ 184 от 06.03.2020 г. на министъра на финансите и Вътрешните правила за осъществяване на предварителен контрол в СЕМ при утвърждаването на длъжностните разписания за 2020 г. и за 2021 г. относно предварителният контрол преди поемане на задължение при назначаване, изменение и прекратяване на служебни и трудови правоотношения от финансовия контролор и неосъществяването на предварителен контрол от директора на дирекция „Обща администрация“ при провеждането на конкурси и подбор на служители. След одитирания период от директора на дирекция „Обща администрация“ се осъществява предварителен контрол за законосъобразност на поименните разписания, който се документира чрез полагането на подпис.

Процедурите по разрешаване, одобрение, оторизиране и разделяне на отговорностите са непълни и в частично съответствие с Методическите насоки по елементите на финансовото управление и контрол на МФ, утвърдени със Заповед № ЗМФ 184 от 06.03.2020 г. на министъра на финансите, поради което не могат да постигнат целта за минимизиране на рисковете от несъответствия с правната рамка.

За констатираните несъответствия не са въведени контролни дейности, които да минимизират рисковете, свързани с тяхното проявление. Установените несъответствия са съществени по естество (характер) и по смисъл (контекст), поради което са разгледани в одитния доклад с оглед преустановяване на негативната практика.

III. Планиране и възлагане на обществени поръчки и изпълнение на договорите

1. Обща информация и вътрешни актове

За одитирания период дейността по възлагане на обществени поръчки е регламентирана със Закона за обществените поръчки (обн. ДВ, бр.13 от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г.). Възложител на обществени поръчки е председателят на СЕМ, който го представлява, съгласно чл. 31, ал. 2, т. 1 от ЗРТ във връзка с чл. 5, ал. 2, т. 14 от ЗОП.

През одитирания период обществените поръчки са възлагани от председателя на СЕМ. За времето на ползване на платен годишен отпуск от председателя, на основание чл. 7, ал. 2 от ЗОП, с решение на СЕМ, един от членовете на СЕМ е оправомощаван да замества председателя.

Процесът по възлагане на обществени поръчки в СЕМ е възложен на дирекция „Обща администрация“ (ОА), съгласно функционалната ѝ характеристика²¹⁴. Ключовите служители,

²¹⁴ Одитно доказателство № 3

ангажирани в процеса, на основание длъжностни характеристики и Вътрешните правила за управление цикъла на обществените поръчки в СЕМ (ВПУЦОП), са председателят/член на СЕМ, юрисконсулт от дирекция ОА, директорите на дирекции, главният счетоводител и главният секретар на СЕМ²¹⁵.

Съгласно чл. 244 от ЗОП публичните възложители приемат вътрешни правила за управление на цикъла на обществените поръчки (ВПУЦОП), когато се разпореждат с годишен бюджет, включително със средствата, предоставени по линия на различни европейски фондове и програми, равен или по-голям от 5 млн. лв. Минималното съдържание на правилата е определено с чл. 140, ал. 1 от Павлиника за прилагане на ЗОП (ППЗОП).

Годишният бюджет на СЕМ за 2020 г. по уточнен план²¹⁶ е 1 792 700 лв. и за 2021 г. – 3 030 900 лв., поради което изискването за утвърждаване на вътрешни правила за управление на цикъла на обществените поръчки не е относимо за одитирания период. Независимо от това, с решение на СЕМ по Протокол № 47/30.10.2019 г.²¹⁷ са приети ВПУЦОП, които са в сила от датата на приемането им до края на одитирания период²¹⁸.

В раздел III от ВПУЦОП са определени правила за публикуване на информация и поддържане профила на купувача на интернет страницата на СЕМ. Писмено не е определен ред за публикуването на документи в регистъра, с изключение на посочването на длъжностното лице, което следва да публикува информацията.

В чл. 13, ал. 1 от правилата е регламентирано, че електронната преписка на ОП се поддържа в профила на купувача до изтичането на 3 години от: изпълнението на всички задължения по договора; решението за прекратяване на процедурата на основанията по чл. 110, ал. 1 и 2 от ЗОП, съответно на публикуването на съобщението по чл. 193 от ЗОП. Посоченото е изискване на чл. 24, ал. 3 от ППЗОП, което е отменено с промяната на ЗОП в сила от 01.04.2020 г.

Във ВПУЦОП в СЕМ са определени длъжностите, отговорни за прогнозиране и планиране на ОП, подготовката и провеждането на процедурите, сключването на договор за ОП, обжалване, съхранение на документацията за възложените ОП и контрол за изпълнението на сключените договори за ОП, както и предприемане на действия при обжалване на процедурите.

С чл. 52, ал. 1 от правилата е регламентиран контрол за изпълнението на сключените договори за ОП на директор на дирекция/служител, във функционалната компетентност на който попада изпълнението на договора, съгласно правилата. При констатирано неизпълнение на договора служител/юрисконсулт в дирекция ОА следва да уведоми директора, като юрисконсулта предлага да се предприемат съответните действия, съгласно клаузите на договора.

Съгласно чл. 53 от правилата плащането по договорите се осъществява от главния счетоводител, след проверка на необходимите документи и на ППП. Главният счетоводител организира и връщането на гаранцията след изпълнението на договора.

Във вътрешните правила се съдържат изисквания за документиране на всеки етап от цикъла на обществените поръчки, като изчерпателно са посочени документите, които следва да съдържа досието на всяка обществена поръчка. В чл. 50, ал. 1 от правилата е посочено, че досието се съставя от юрисконсулта в дирекция ОА, който го предава на председателя на комисията по чл. 103 от ЗОП, до изтичане срока за подаване на заявления/оферти. С чл. 50, ал. 6 от правилата е определено, че председателят на комисията поддържа текущо досието,

²¹⁵ Одитно доказателство № 4

²¹⁶ Одитно доказателство № 11

²¹⁷ https://www.cem.bg/files/1573199290_191030_protokol-47.pdf

²¹⁸ Одитно доказателство № 49

като изготвя опис на документацията, съдържаща се в него. Главният счетоводител съхранява оригинал на банковата гаранция или заверено копие на платежно нареждане за внесена гаранция за изпълнение на договора. Съгласно чл. 51 от правилата финансовите документи на ОП следва да се предоставят своевременно на председателя на комисията, който има задължението да ги прилага регулярно в досието на поръчката.

Видно от изискванията на правилата, относно съхранението на документацията за поръчките, липсва изискване за съставяне на досие на документите свързани с иницирирането, възлагането и изпълнението на поръчките по чл. 20, ал. 4 от ЗОП.

Правилата не съдържат изисквания за²¹⁹:

а) обобщаването и документирането на всички идентични или сходни потребности, с оглед на правилното определяне на реда за възлагане на ОП при изготвяне на графика, както и към датата на откриване възлагането на поръчката;

б) мотивите при съгласуването на прогнозните стойности на ОП от главния счетоводител;

Регламентираният с правилата срок за съхраняване на информацията в ПК е в несъответствие с чл. 122 от ЗОП, съгласно който електронните документи в досието на обществената поръчка се съхраняват в платформата по чл. 39а, ал. 1 за срок 5 години от годината, в която е приключило изпълнението на договора или е прекратено възлагането.

Правилата не съдържат ред за провеждане на въвеждащо и поддържащо обучение на лицата, ангажирани с управлението на цикъла на обществените поръчки.

Приетите от СЕМ ВПУЦОП през 2019 г. не са актуализирани, съобразно измененията в ЗОП и ППЗОП от 2020 и 2021 г., вкл. и тези, свързани с електронното възлагане на обществени поръчки.

2. Прогнозиране и планиране на обществените поръчки

Съгласно чл. 4, ал. 2 от ВПУЦОП процесът по прогнозиране на ОП се осъществява едновременно с разработването на бюджета на СЕМ за следваща година. Срокът за подаване на предложения за строителство, доставки и услуги за следващите 12 месеца, считано от 01.01 следващата година, от членовете на СЕМ и директорите на дирекции е до 15.08 на предходната година. Предложенията следва да са мотивирани и да съдържат ориентировъчна прогнозна стойност, като се подават в дирекция ОА/ на главен счетоводител, съгласно чл. 5 от ВПУЦОП. В срок до 10.12 главният счетоводител на СЕМ следва да коригира или съгласува ориентировъчната стойност на всяка ОП като изготвя разчет на бюджетните средства за финансиране на поръчките. В чл. 5, ал. 3 и ал. 4 от правилата е определен ред за определяне на ориентировъчната прогнозна стойност, в съответствие с правилата на чл. 21 от ЗОП.

Съгласно чл. 26 от ППЗОП при планирането възложителят следва да изготви график за възлагане на поръчките, като взема предвид:

а) определения ред за възлагане на всяка обществена поръчка, включително вида на избраната процедура, когато е приложимо;

б) времето за подготовка, включително на документацията;

в) времето за провеждане на възлагането, включително за получаване на заявления за участие или на оферти, работа на комисията и сключване на договора.

Съгласно чл. 6, ал. 1 от ВПУЦОП въз основа на определените ориентировъчни прогнозни стойности юрисконсултът от дирекция ОА следва да определи вида на процедурата

²¹⁹ Одитно доказателство № 50

за всяка поръчка и да изготви график за ОП. Реквизитите на графика са регламентирани в чл. 6, ал. 2 от ВПУЦОП и включват: описание на обекта на поръчката; прогнозна стойност; определения ред за възлагане на всяка ОП, вкл. вида на избраната процедура; видовете дейности, свързани с подготовката и провеждането на процедурата за възлагане на ОП и съответните крайни срокове за тяхното изпълнение; отговорните за изпълнението на всяка дейност служители, в чийто обхвата от функционални задължение попада обектът на съответната ОП; срокът на изтичане на предишен действащ договор за същата дейност, ако има такъв. В ал. 3 на чл. 6 е предвидено графикът да се съгласува с директорите на дирекции, но **не е посочено** в какви срокове следва да се изпълни дейността. Графикът се приема от СЕМ с протоколно решение и се утвърждава с подпис от председателя, съгласно чл. 7 от ВПУЦОП.

С чл. 8 от правилата е уредена актуализацията на графика, при възникнала необходимост от възлагане на ОП, която не е включена в графика, чрез допълване, която следва да се внесе на заседание на СЕМ. За поръчки чиято стойност е до праговете за пряко договаряне **не се изисква** допълване на графика²²⁰. Контролът по изпълнение на графика е възложен на директора на дирекция ОА²²¹.

Във ВПУЦОП липсва изискване за установяване на датите, към които трябва да са налице действащи договори в следващия отчетен период.

Правилата не съдържат изискване за обобщаване на всички идентични или сходни потребности, с оглед на правилното определяне на реда за възлагане на ОП при изготвяне на графика, както и към датата на откриване възлагането на поръчката, в несъответствие с чл. 27 от ППЗОП²²².

При проверката за изпълнение на изискванията на ВПУЦОП за прогнозиране и планиране на ОП е установено²²³:

а) от ръководителите на звена в СЕМ не са подавани заявки за обществени поръчки, които да бъдат включени в графика. Графиците за 2020 г. и 2021 г. са разработени от главния счетоводител в частта за прогнозната стойност на планираните поръчки и от юристи от дирекция ЛРПРМД – в частта относно реда за възлагане. Отговорният, съгласно вътрешните правила служител - юрисконсулт от дирекция ОА е отсъствал дългосрочно, но не е определен друг служител, който да изпълнява задълженията му, свързани с изготвяне на графика за обществени поръчки.

б) графиците не са приети с решения на СЕМ, както е предвидено във вътрешните правила, а директно са утвърдени от председателя на СЕМ, в качеството му на възложител по смисъла на чл. 5, ал. 2, т. 14 от ЗОП, във връзка с чл. 21 от ЗРТ;

в) в графиците са включени обществени поръчки на стойности в рамките на праговете по чл. 20, ал.1-3 от ЗОП, за които следва да се проведе процедура по ЗОП или да бъдат възложени чрез събиране на оферти с обява, респ. покана до определени лица. При одита не са представени други документи, различни от графиците, които да сочат планиране на обществените поръчки на стойности по чл. 20, ал. 4 от ЗОП, подлежащи на директно възлагане.

г) графикът за 2020 г.²²⁴ съдържа две обществени поръчки, в т.ч.: една предвидена за възлагане чрез провеждане на публично състезание по чл. 18, ал. 1, т. 12 от ЗОП с прогнозна стойност 190 000 лв.; една поръчка чрез прилагане на реда за възлагане чрез събиране на оферти с обява по чл. 20, ал. 3 от ЗОП, с прогнозна стойност 48 000 лв. Общата стойност на двете планирани обществени поръчки 238 000 лв. представлява 66 на сто от размера на

²²⁰ Чл. 8, ал. 2 от ВПУЦОП

²²¹ Чл. 9, ал. 2 от ВПУЦОП

²²² Одитно доказателство № 50

²²³ Одитно доказателство № 50 и 51

²²⁴ Одитно доказателство № 52

първоначално одобрените със ЗДБРБ за 2020 г. на СЕМ разходи за издръжка и капиталови разходи.

Графикът за 2021 г. съдържа пет обществени поръчки²²⁵ с обща стойност 975 000 лв., в т.ч.: една поръчка предвидена за възлагане чрез открита процедура на стойност 500 000 лв.; четири поръчки предвидени за възлагане чрез провеждане на публично състезание по чл. 18, ал. 1, т. 12 от ЗОП с обща прогнозна стойност 475 000 лв. Общата прогнозна стойност на планираните обществени поръчки за 2021 г. представлява 76 на сто от размера на първоначално одобрените със ЗДБРБ за 2021 г. на СЕМ разходи за издръжка и капиталови разходи.

д) през 2021 г. от председателят на СЕМ е утвърдена актуализация на графика за поръчките, въз основа на докладна записка от главния секретар на СЕМ от 29.07.2021 г.²²⁶ С одобрената актуализация прогнозната стойност на четири от планираните поръчки за 2021 г. е променена/намалена и съответно на това и приложимият ред за възлагане по ЗОП. Общата актуализирана стойност на планираните за възлагане обществени поръчки през 2021 г. след актуализацията е 630 000 лв., които представляват 45 на сто от разходите на СЕМ за издръжка и капиталови разходи по уточнен план за 2021 г.

През одитирания период в СЕМ са прилагани Вътрешни правила за управление на цикъла на обществените поръчки, приети през 2019 г., независимо че съгласно ЗОП с оглед размера на бюджета на възложителя, приемането на такива не е задължително.

Вътрешните правила съдържат уредба за основните задължения на възложителя при планиране и възлагане на обществени поръчки. Процесът по заявяване на обществени поръчки за включване в графика за следваща година е предвидено да стартира от 15.08. на предходната година, което е твърде рано за прогнозирането на всички потребности. В допълнение за изготвянето на графика е предвиден твърде кратък срок. В правилата не е изрично определено кои обществени поръчки следва да се включват в графика, като на практика са планирани само тези на стойности по чл. 20, ал.1-3 от ЗОП. Не е предвидено съставянето на документ, вкл. и извън графика, който да отразява планирането на доставки, услуги и строителство, подлежащи на директно възлагане. По този начин планирането е непълно и се създава риск от разделяне на обществени поръчки или от извършване на разходи за идентични/сходни дейности, превишаващи праговете по чл. 20, ал. 4 от ЗОП.

През 2020 и 2021 г. в СЕМ има утвърдени графици за обществени поръчки, като при изготвянето им не са спазвани процедурните стъпки, определени с вътрешните правила, което е индикатор за необходимостта то тяхното преразглеждане и оптимизиране.

3. Проведени процедури за обществени поръчки по ЗОП

Процесът по възлагане на обществени поръчки от етапа след тяхното планиране до сключването на договора с избрания изпълнител, е описан подробно в действащите през одитирания период вътрешни правила. В правилата са описани етапите, през които преминава организирането и възлагането на обществените поръчки, длъжностните лица, които изготвят, съгласуват, одобряват и утвърждават отделните документи, съпътстващи възлагането на обществените поръчки, но не са посочени срокове и ред по който се предават и документират действията, които трябва да извършат съответните длъжностни лица.

В чл. 22 от ВПУЦОП на СЕМ е определено, че заявленията/офертите се подават в запечатана непрозрачна опаковка, в съответствие с чл. 47, ал. 2 от ППЗОП до 01.11.2019 г. След

²²⁵ Одитно доказателство № 52

²²⁶ Одитно доказателство № 52

тази дата е извършено изменение на чл. 47 от ППЗОП и съгласно ал. 1 от него документи, свързани с участие в обществени поръчки, се подават чрез платформата по чл. 39а от ЗОП, съобразно правилата за нейното използване по чл. 229, ал. 1, т. 12 от ЗОП. Заявленията на кандидатите и офертите на участниците се съхраняват в платформата, в криптиран вид до тяхното отваряне съгласно чл. 9л от ППЗОП.

Установено е, че подадените заявления/оферти се съхраняват в деловодството на СЕМ в заключен шкаф, съгласно чл. 22, ал. 4 от ВПУЦОП. В тази връзка с правилата не са посочени и действия на комисията за извършване на подбор на кандидатите и участниците, за разглеждане и оценка на офертите и за провеждане на преговори и диалог при наличие на случаи по чл. 54, ал. 1 от ППЗОП²²⁷, във връзка с изискването на чл. 54, ал. 4 от ППЗОП²²⁸.

ВПУЦОП в СЕМ не са актуализирани във връзка с измененията на ЗОП и ППЗОП, в сила от 01.01.2021 г., като не са отразени особеностите, свързани с подаването на оферти през електронната платформа ЦАИС ЕОП и тяхното разглеждане. Съгласно правната рамка, въпросите за начина на съхранение на документи, свързани с провеждането на конкретна обществена поръчка следва да са регламентирани само в контекста на изключенията от електронното подаване на оферти, предвидени в чл. 39а от ЗОП.

През одитирания период са проведени две процедури за възлагане на обществена поръчка²²⁹.

3.1. Обществена поръчка, с предмет „Организиране и осъществяване на невъоръжена денонощна физическа охрана на административна сграда в гр. София, бул. „Шипченски проход“ № 69 и прилежащия терен, осигуряване на пропускателен режим и видеонаблюдение в сградата и на паркинга пред нея“, УИН 00928-2020-0001²³⁰

С Решение № РД-05-83/24.09.2020 г. е открита процедура „публично състезание“ за избор на изпълнител на обществена поръчка, с предмет „Организиране и осъществяване на невъоръжена денонощна физическа охрана на административна сграда в гр. София, бул. „Шипченски проход“ № 69 и прилежащия терен, осигуряване на пропускателен режим и видеонаблюдение в сградата и на паркинга пред нея“²³¹. Процедурата за обществената поръчка е включена в план-графика на обществените поръчки за 2020 г., в съответствие с чл. 26 от ППЗОП²³².

С решението са одобрени обявлението за обществена поръчка и документацията за участие в процедурата.

Прогнозната стойност на поръчката е 190 000 лв. без ДДС, която е определена въз основа на действащ договор, сключен през 2018 г. на стойност 167 832 лв. за 24 месеца. Цената

²²⁷ Чл. 54. (1) (Изм. – ДВ, бр. 29 от 2020 г., в сила от 1.04.2020 г.) Заявления за участие, оферти или части от тях, които не са получени чрез електронни средства, се отварят на публично заседание на комисията по чл. 103, ал. 1 от ЗОП, на което могат да присъстват кандидатите или участниците в процедурата или техни упълномощени представители, както и представители на средствата за масово осведомяване. Председателят на комисията отваря по реда на тяхното постъпване заявленията за участие или офертите и оповестява наименованията на кандидатите или участниците, включително участниците в обединенията, когато е приложимо, както и съдържанието на заявленията и офертите.

²²⁸ Чл. 54, ал. 4 (Изм. – ДВ, бр. 29 от 2020 г., в сила от 01.04.2020 г.) В случаите по ал. 1 най-малко трима от членовете на комисията подписват предложението за изпълнение на поръчката и плика с надпис "Предлагани ценови параметри". Комисията предлага по един от присъстващите представители на другите участници да подпише предложението за изпълнение на поръчката и плика с надпис "Предлагани ценови параметри", с което приключва публичната част от заседанието на комисията.

²²⁹ Одитно доказателство № 53

²³⁰ Одитно доказателство № 54

²³¹ <https://app.eop.bg/today/72804>

²³² Одитно доказателство № 52

на услугата е коригирана въз основа на промяна на минималната работна заплата, която е основен елемент при формиране на прогнозната стойност на поръчката²³³.

Срокът за представяне на офертите е определен съгласно изискванията на ЗОП.

В обявлението възложителят е поставил критерии за подбор по отношение на техническите и професионални способности на участниците. Възложителят е поставил спрямо участниците само критерии за подбор определени в ЗОП, които са необходими за установяване на възможността им да изпълнят поръчката. Поставените критерии са съобразени с предмета, стойността, обема и сложността на поръчката.

Избраният критерий за възлагане на обществената поръчка е оптимално съотношение качество/цена, посочено в обявлението и в приложената документация.

Възложителят е назначил комисия за разглеждане и оценка на офертите със Заповед № РД-13-89/21.10.2020 г. Със заповедта са определени: поименният състав и лицето, определено за председател; сроковете за извършване на работата. Съставът на комисията се състои от 5-ма членове, с което са спазени изискванията за нечетен брой членове, включително председателят. Като член на комисията е включен външен експерт, който не фигурира в списъка по чл. 229, ал. 1, т. 17 от ЗОП, с когото е сключен договор за предоставяне на услуга № БФ-21-28/21.10.2020 г., предмета на който е „... да подпомогне дейността на възложителя във връзка с провеждана процедура по ЗОП ...“.

При прегледа на утвърдената методика за оценка на офертите по процедурата е установено:

Одобрената методика съдържа показател „Организация на персонала“ като се присъждат определен брой точки за следното:

30 т. - Предложена е организация на охранителната дейност, в която са включени всички аспекти, съгласно дадените от възложителя указания.

Налице е обосновка **по всеки аспект**, чрез която се доказва приложимост на предложената организация съобразно спецификата на конкретния обект.

От предложеното разпределение на човешки и технически ресурси може да се установи **ефективен и оперативен модел** на управление и контрол в организацията.

Посочени са методите за осъществяване на комуникация с възложителя, координация и съгласуване на дейностите и други организационни аспекти, които са необходими за **качественото изпълнение** на възложената услуга.

Демонстрирано е **задълбочено познаване на приложимата нормативна уредба** в контекста на предложената организация на охрана.

Представеното предложение показва, че **участникът притежава устойчиви знания и практически умения**, за да организира извършването на охранителната дейност на обекта с качество, **което би гарантирало неговата защита**.

20 т. - Предложена е организация на охранителната дейност, в която са включени всички аспекти, съгласно дадените от възложителя указания.

Налице е обосновка (информация), като за някои от аспектите (един или повече), тя не доказва приложимост съобразно спецификата на конкретния обект.

От предложеното разпределение на човешки и технически ресурси може да се установи, че е налице **ефективен модел** на управление и контрол в организацията.

Посочени са методите за осъществяване на комуникация с възложителя, координация и съгласуване на дейностите и други организационни аспекти, които са необходими за **качественото и срочно изпълнение** на възложената услуга.

²³³ Одитно доказателство № 50

Налице е познаване на нормативната уредба в областта на охранителната дейност. Представеното предложение показва, че **участникът притежава знания и умения**, за да организира извършването на охранителната дейност на обекта с качество, което би **осигурило неговата защита**.

10 т. - Предложена е организация на охранителната дейност, в която са включени всички аспекти, съгласно дадените от възложителя указания.

Налице е информация за всеки аспект, **като за някои от тях (един или повече) тя е шаблонна и не доказва приложимост съобразно спецификата на конкретния обект**. Предложеното разпределение на човешки и технически ресурси осигурява изпълнение на нормативните изисквания, регулиращи режим на работа и почивки.

Посочени са **методите за осъществяване на комуникация** с възложителя, координация и съгласуване на дейностите и други организационни аспекти, които са необходими за качествено и срочно изпълнение на възложената услуга.

Представеното предложение показва, че участникът **има капацитет да организира** извършването на охранителната дейност в съответствие с приложимата нормативна уредба и техническата спецификация на възложителя.

Видно е от така определения показател, че се оценява задълбоченост, пълнота на предложението и по-конкретно на изложената информация в него, ефективност на мерки за управление и контрол в организацията, методи за комуникация с възложителя, задълбоченото познаване на нормативната уредба, на притежавани знания и практически умения. Така одобреният показател и критериите, по които се присъждат определен брой точки нямат пряко отношение към самото изпълнение на дейностите включени в обществената поръчка, а към задълбоченост на знания и практически умения, способност на участника да представя определена информация пълно, подробно и задълбочено, както и комуникативните му умения. По този начин не се дава възможност на комисията да оцени нивото на изпълнение, предложено във всяка оферта, в съответствие с предмета на обществената поръчка и техническите спецификации.

Критериите по показателя могат да се интерпретират различно и субективно от комисията в резултат, на което е възможно на даден участник да се присъдят допълнителни точки за изпълнение, който по съдържание не предлага икономически най-изгодните условия в сравнение с тези на останалите участници, не би могло да се постигне обективност при сравняване и оценяване на техническите предложения в офертите, не се осигурява на участниците достатъчно информация за правилата, които ще се прилагат при определяне на оценката по всеки показател.

Част от методиката е и **показател „Управление на риска“**, при който също са налице критерии, по които се присъждат определен брой точки, като се оценява предвидени рискове, анализирането им, ефективност на мерките за преодоляването от настъпването им. Посочените критерии нямат отношение към изпълнението на обществената поръчка, предпоставят субективно оценяване от страна на комисията, не дават възможност да се сравняват техническите предложения на участниците обективно и не се дава достатъчно информация относно правилата, по които се оценяват отделните предложения.

В частта на посочените показатели за оценка „Организация на персонала“ и „Управление на риска“, методиката е изготвена и утвърдена в нарушение на чл. 70, ал. 7 от ЗОП и чл. 33, ал. 1 от ППЗОП.

За участие в процедурата са подадени 6 оферти, в определения от възложителя срок.

Протоколите от работата на комисията заедно с цялата документация (в електронен вид), изготвена в хода на работа на комисията са предадени на възложителя, удостоверено с доклад с вх. № РД-22 22-00-4/25.11.2020 г.

Възложителят е утвърдил доклада за резултатите от работата на комисията, въз основа на който е издал Решение № РД-05-94 от 26.11.2020 г. за класиране на допуснатите участници и определяне на изпълнител на обществената поръчка, публикувано на 30.11.2022 г., заедно с протоколите от работата на комисията в електронната платформа ЦАИС ЕОП.

Решението на възложителя за избор на изпълнител и класиране на участниците е обжалвано от участника, класиран на трето място²³⁴. На основание чл. 201, ал. 1, т. 2 и ал. 2 от ЗОП председателят на Комисията за защита на конкуренцията е отказал да образува производство по реда на ЗОП, тъй като жалбоподателят не е отстранил нередовности в жалбата, относно спазване на изискванията на чл. 199, ал. 2 и 3 от ЗОП, за представяне на доказателства за спазване на срока по чл. 197, ал. 1, т. 7, б. „а“ от ЗОП, както и посочване на факс с номер и ел. адрес за контакт. За отказа за образуване на производство по реда на ЗОП, председателят на КЗК е издал разпореждане № Ротк ЗОП-7/14.01.2021 г., за което е уведомил СЕМ с писмо вх. № УВРз-6/14.01.2021 г. Разпореждането е обжалвано пред ВАС. С Определение № 2456/23.02.2021 г. ВАС оставя в сила разпореждането за отказ за образуване на производство на председателя на КЗК.²³⁵

С класирания на първо място участник е сключен договор за обществена поръчка № БФ-21-07/01.03.2021 г., на стойност 189 503,28 лв. без ДДС (227 403,94 лв. с ДДС). При подписването на договора, определеният изпълнител е представил платежно нареждане от 26.02.2021 г. за внесена парична гаранция за изпълнение на договора, в размер 3 на сто от стойността на договора без ДДС - 5 685,10 лв. Сключеният договор е със срок на изпълнение – 24 месеца, считано от датата на подписването му 01.03.2021 г. Възложителят е публикувал в РОП обявление за възложена поръчка в рамките на 30-дневния срок от датата на сключването му, съгласно чл. 185, т. 1 от ЗОП (ДВ, бр. 86 от 2018 г., в сила от 01.11.2019 г.).

На основание чл. 116, ал. 1, т. 1 от ЗОП, във връзка с промените на минималната работна заплата през одитирания период са извършени две изменения на договора с допълнителни споразумения от 23.04.2021 г. и от 31.03.2022 г.

Обществената поръчка е проведена в частично съответствие с изискванията на действащата нормативна уредба. В частта на показателите за оценка „Организация на персонала“ и „Управление на риска“, определената методиката е в нарушение на изискванията на чл. 70, ал. 7 от ЗОП и чл. 33, ал. 1 от ППЗОП.

3.2. Обществена поръчка, с предмет „Доставка, внедряване и гаранционна поддръжка на Система за мониторинг на СЕМ“, УИН 00928-2021-0003²³⁶

На основание Решение № РД-22 22-03-6/20.07.2021 г. е проведена открита по вид процедура за възлагане на обществена поръчка по чл. 18, ал. 1, т. 1 (изм. и доп. 18.12.2020 г., в сила от 01.01.2021 г.), с предмет „Доставка, внедряване и гаранционна поддръжка на Система за мониторинг на СЕМ“. Процедурата за обществената поръчка е включена в план-графика на обществените поръчки за 2021 г. с прогнозна стойност 500 000 лв., в съответствие с чл. 26 от ППЗОП.

В РОП е публикувана информация, свързана с проведени пазарни консултации, в съответствие с чл. 36, ал. 1, т. 17, във връзка с чл. 44, ал. 3, т. 1 от ЗОП. Пазарните консултации са проведени от възложителя при подготовката за възлагане на обществената поръчка, на основание чл. 21, ал. 2 от ЗОП.

²³⁴ Одитно доказателство № 54

²³⁵ Одитно доказателство № 54

²³⁶ <https://app.eop.bg/today/150197>

Възложителят е публикувал в профила на купувача²³⁷ покана с изх. № РД-22 22-03-1/12.03.2021 г., относно изготвянето на техническа спецификация и определяне на прогнозна стойност на поръчката. Сроктът, определен с поканата – до 19.03.2021 г. – е удължен до 26.03.2021 г., за което поканените девет лица писмено са уведомени. В определения срок в СЕМ са постъпили три оферти. Поканата, писмото за удължаване на срока и офертите на поканените лица са публикувани в профила на купувача на 23.04.2021 г.

В профила на купувача е публикувана информация по чл. 44, ал. 3, т. 1 от ЗОП на 13.07.2021 г., с която възложителят уведомява, че във връзка с подготовката за възлагане на обществена поръчка с предмет „Доставка, внедряване и гаранционна поддръжка на Система за мониторинг на СЕМ“ е сключен договор²³⁸ с „Доли Медия Студио“ ЕООД.

Срокът за изпълнение на договора е 21.05.2021 г., а възнаграждението се изплаща в 7-дневен срок след подписване на декларация от възложителя за приемане на работата, извършена от изпълнителя²³⁹.

С решение по Протокол № 19/25.06.2021 г.²⁴⁰ СЕМ е одобрил техническата спецификация, методиката за определяне на комплексната оценка на офертите и обявлението за откриване на поръчката, внесени с доклад № РД-22 22-03-1/24.06.2021 г. от директора на дирекция СА ЛРПРМД.

С изпълнението на предмета на договора, сключен с външния консултант, и одобряването от СЕМ на техническата спецификация и проекта на методика за оценка може да се приеме, че пазарните консултации са приключили на 25.06.2021 г. и съгласно чл. 19а, ал. 4 от ППЗОП информацията по чл. 44, ал. 3, т. 1 от ЗОП следва да се публикува на профила на купувача в 5-дневен срок, т.е. до 30.06.2021 г. Информацията за проведените пазарни консултации е публикувана на 13.07.2021 г., а процедурата е открита на 20.07.2021 г., т.е. налице са повече от 5 дни преди публикуване на решението и обявлението, в които заинтересованите лица са били уведомени за обстоятелството, че външно лице е подпомогнало възложителя в подготовката на поръчката.

Договорът с външния консултант и документите, с които е отчетено изпълнението на договора не са част от досието на поръчката²⁴¹.

С решението за откриване на процедурата възложителят е одобрил обявлението и документацията за поръчката – техническа спецификация, указания към участниците, методика за определяне на комплексната оценка на офертата, проект на договор.

При преглед на обявлението и документацията е видно, че в проекта на договор е предвидено представяне на гаранция за аванс, какъвто има предвиден за конкретната поръчка, но в нарушение на чл. 111, ал. 4 от ЗОП видът и размерът на тази гаранция не е посочен в обявлението за обществена поръчка.

В обявлението не е предвиден критерий за подбор, свързан с професионалната компетентност на персонала, изпълняващ поръчката. Не е приложено и изключението по чл. 70, ал. 4, т. 2 от ЗОП този критерий за подбор да бъде включен като показател за оценка на офертите.

Изисквания за професионална компетентност на персонала се съдържат в техническата спецификация, макар да не са предвидени конкретни условия за численост или качества на лицата. Изискано е участниците да посочат в офертите си имената на лицата, ангажирани с изпълнението и да приложат доказателства за тяхното образование и опит.

²³⁷ <https://app.eop.bg/today/132688>

²³⁸ Одитно доказателство № 56

²³⁹ чл. 7 от договор № БФ-21-15/10.05.2021 г.

²⁴⁰ https://www.cem.bg/files/1626346484_210625_protokol-19_za_publicuvane.pdf

²⁴¹ Одитно доказателство № 50

На практика, изискване, което по същността си е критерий за подбор и като такова при подаване на офертата подлежи само на деклариране в ЕЕДОП, вкл. с право в допълнителен срок да бъдат отстранени нередовности или несъответствия, е заложено като условие в техническата спецификация, като при неизпълнение води директно до отстраняване.

В нарушение на чл. 2, ал. 2 от ЗОП са създадени необосновани пречки за участие в процедурата.

Обявлението е изпратено за публикуване в ОВ на ЕС на 20.07.2021 г., в съответствие с чл. 35, ал. 1 от ЗОП. В обявлението са посочени само определените с чл. 59 от ЗОП критерии за подбор на участниците, както и документите за доказване на съответствието им с тях. За определяне на комплексна оценка на офертата възложителят е избрал критерий оптимално съотношение качество/цена. Възложителят е определил минималният срок от 30 дни за получаване на оферти в откритата процедура, съгласно чл. 74, ал. 1 от ЗОП.

В обявения от възложителя срок в електронната платформа са подадени три оферти.

Със заповед № РД-13-72/20.08.2021 г. възложителят е определил комисия за разглеждане и оценка на офертите, и е определил срок за приключване на работата ѝ до 30.09.2021 г. Съставът на комисията е от петима членове, в т.ч. и председател, съгласно изискването на чл. 103, ал. 1 от ЗОП. Един от членовете на комисията е външен експерт, с когото е сключен писмен договор № БФ-21-27/20.08.2021 г.²⁴²

Трима от членовете на комисията са подписали декларации за липса на обстоятелствата по чл. 103, ал. 2 от ЗОП, на 20.08.2021 г. Декларацията на един от членовете на комисията е подписана на **30.08.2021 г.**, в нарушение на чл. 51, ал. 8 от ППЗОП, във вр. с чл. 103, ал. 2 от ЗОП.

Декларацията на външния експерт е подписана с електронен подпис на 23.08.2021 г., но не е приложена в досието на поръчката, поради което е представена на одита допълнително с писмо²⁴³. В Протокола съставен на 30.08.2021 г., отразяващ работата на комисията на 20.08.2021 г., е посочено, че председателят и членовете на комисията са подписали декларация за липсата на обстоятелствата по чл. 103, ал. 2 от ЗОП, след декриптиране на офертите на 20.08.2021 г.

Комисията е документирала резултатите от работата си в 4 протокола, които е обобщила в доклад с рег. № РД-22 22-03-6/04.10.2021 г. Докладът има задължителното минимално съдържание по чл. 60, ал. 1 от ППЗОП. В досието на поръчката е приложен докладът с подписите на членовете на комисията, както и с подписа на възложителя за „утвърдил“ на 07.10.2021 г., при спазване на 10-дневния срок по чл. 106, ал. 3 от ЗОП.

Възложителят е определил изпълнител с решение от 11.10.2021 г., публикувано заедно с доклада на комисията в един и същи ден в РОП – 11.10.2021 г., като е спазен 10-дневният срок за издаване на решение от утвърждаване на доклада по чл. 106, ал. 6 от ЗОП.

В съответствие със сроковете определени в чл. 112, ал. 6 от ЗОП, с участника определен за изпълнител е сключен договор № БФ-21-31/09.11.2021 г. с изпълнител ЕЙЧ-ТЕК ЕООД²⁴⁴. Стойността на договора е определена в чл. 2, ал. 1 – 488 999 лв. без ДДС (586 798,80 лв. с ДДС). Сключеният договор е публикуван в електронната платформа на 19.11.2021 г., в съответствие с чл. 36, ал. 1, т. 12 от ЗОП (нова – ДВ, бр. 102 от 2019 г., в сила от 1.01.2020 г.). В досието на поръчката е приложено писмо № РД-22 22-03-6/29.10.2021 г. до класирания на първо място участник, в което същият е поканен за сключване на договор, след като представи документите,

²⁴² Одитно доказателство № 57

²⁴³ Одитно доказателство № 56 (т. 4)

²⁴⁴ Одитно доказателство № 58

доказващи липсата на основание за отстраняване по чл. 58 от ЗОП, които не са достъпни по служебен път, както и документ за внесена гаранция за изпълнение в размер на 24 449,95 лв.

Възложителят е определил в обявлението, с което е оповестил откриването на процедурата, гаранция, обезпечаваща изпълнението на договора (5 на сто от стойността на договора без ДДС), в съответствие с чл. 111, ал. 4 от ЗОП. Посочено е още, че *„гаранцията ще се освобождава поетапно съобразно изпълнението на отделните етапи и по реда и условията, посочени в проекто-договора.“* В обявлението, не е определена гаранция, обезпечаваща авансово плащане, въпреки че е такова е предвидено, съгласно клауза от проекта на договор²⁴⁵. Съгласно чл. 14, ал. 3 от сключения договор „изпълнителят представя документи за внесените гаранции за изпълнение на договора и за „гарантиране на авансовото плащане към датата на сключването му“.

Изпълнителят е представил банково извлечение за внесена парична гаранция за изпълнение на 05.11.2021 г. за 29 339,94 лв., представляваща 5 на сто от стойността на договора с ДДС²⁴⁶, като:

Паричната гаранция, обезпечаваща авансовото плащане е внесена на 10.11.2021 г. – 300 000 лв. и на 12.11.2021 г. – 286 798,80 лв., общо 586 798,80 лв., каквато е стойността на поръчката с ДДС. В несъответствие с чл. 14, ал. 3 от договора гаранцията за авансовото плащане не е била внесена към датата на подписване на договора - 09.11.2021 г.²⁴⁷.

На 11.11.2021 г. и 12.11.2021 г. възложителят е извършил авансово плащане, с две платежни нареждания, чиито стойности, съответстват на горепосочените суми по преведената гаранция, обезпечаваща авансовото плащане, въз основа на две фактури, издадени от изпълнителя.

В чл. 69 от ППЗОП (изм. – ДВ, бр. 29 от 2020 г., в сила от 01.04.2020 г.) е определено съдържанието на договора.

При проверката на съдържанието на реквизитите по сключения договор № БФ-21-31/09.11.2021 г. е установено:

а) съгласно чл. 69, т. 3 от ППЗОП, договорът следва задължително да съдържа „цена, ред и срокове за разплащане“. В р. II „Цена и начин на плащане“, чл. 2, ал. 3 от договора е уговорено, че *„цената по ал. 1 се дължи за доставката, внедряването и гаранционната поддръжка на Системата за мониторинг (хардуер и софтуер), представляваща един цялостен продукт по смисъла на чл. 1, ал. 3, а не за отделните нейни елементи, функционалности или етапи“*. Начинът на плащане, уговорен в чл. 3 от сключения договор е *„Възложителят заплаща авансово 100% (сто процента) от цената по чл. 2, ал. 1 в размер на 488 999 лв. без ДДС или 586 798,80 лв. с ДДС, в срок до 15 (петнадесет) работни дни от подписване на настоящия договор и предоставени от Изпълнителя на Възложителя фактура и гаранция, обезпечаваща авансовото плащане в размера на авансовото плащане, в една от формите посочени в чл. 13, ал. 4 от договора.“* Уговорени са и условията за освобождаване на гаранцията, обезпечаваща авансовото плащане в чл. 3, ал. 2 – *„2.1. До размера на усвоените средства за изпълнение на дейностите по чл. 1, ал. 2, т. 1, т. 2 и т. 3, констатирано без забележки, с подписването на окончателния приемо-предавателен протокол по чл. 7, ал. 3.*

2.2. Пропорционално, след изтичане на всеки 12 месеца от срока на гаранционната поддръжка за дейностите по чл. 1, ал. 2, т. 4.“

²⁴⁵ Чл. 3 и чл. 4, ал. 2 от проекта на договор

²⁴⁶ Одитно доказателство № 55

²⁴⁷ Одитно доказателство № 59

В чл. 15, ал. 1 от договора е уговорено, че *„възложителят освобождава частично гаранцията, обезпечаваща авансовото плащане, при условията на чл. 3, ал. 2 от настоящия договор.“*

Видно от цитираните договорни клаузи, липсват текстове уреждащи условията и документите, доказващи усвояването на аванса като фактури, гаранционни карти за доставеното оборудване, описание на извършените дейности в ППП и др., необходими за освобождаване на гаранцията. В клаузите не е предвидено предоставяне на фактура за изпълнението на всеки един от етапите на изпълнението на техническото предложение и отчитане на усвоения аванс.

б) съгласно чл. 69, т. 8 от ППЗОП, договорът следва задължително да съдържа *„ред за приемане на работата“*. В р. IV *„Място и условия на изпълнение“*, чл. 7, ал. 2 от договора е уговорено, че *„възложителят е длъжен в 7-дневен срок от датата на изпълнение на всеки един от етапите на изпълнение да извърши съвместно с представители на изпълнителя проверка(тест) на функционалността на СМ, след което възложителят изпраща констативен протокол с описание на констатираните недостатъци, неточности, пропуски, дефекти, несъответствия и др., свързани със СМ (софтуер и хардуер)“*. В чл. 4, ал. 3 от договора е уговорено, че *„изпълнението на всеки от етапите на договора се приема с подписване на двустранен междинен протокол и окончателен приемо-предавателен протокол“*.

Със сумата на платения аванс по договора е отчетено директно изпълнението на ангажимента, като е извършено заприходяване на актив *„Система за Мониторинг“* със складова разписка № 3/15.11.2021 г. (6 дни след подписване на договора) на стойност 586 798,80 лв., въз основа на фактура за авансово плащане № 1000000389 от 10.11.2021 г. на стойност 300 000 лв.²⁴⁸. Стойността, посочена в съставената складова разписка е в несъответствие със стойността от фактурата, а също така и не отразява вярно стопанската операция, която е предоставяне на аванс, а не приемане на материални запаси, тъй като към посочената дата договорът не е изпълнен. Съгласно окончателния ППП договорът е изпълнен на 21.03.2022 г.²⁴⁹ Към ППП не са представени фактури, с които да се отчете поэтапното усвояване на аванса, и които да съдържат количеството, вида и стойността на доставеното хардуерно оборудване и стойността на софтуерния продукт, както и стойността на проведеното обучение, което не е част от отчетната стойност на двата актива – материален и нематериален. В съставените ППП липсват и данни за техническите параметри на доставеното хардуерно оборудване, с цел контрол за съответствие с техническото предложение на изпълнителя – Приложение № 2, неразделна част от договора. Със заприходяването на актив, който не е доставен, е създаден риск от неизпълнение на договора²⁵⁰;

в) срокът за доставка по договора, уговорен в чл. 5, ал. 1, е определен нееднозначно – *„4 месеца, считано от сключването на договора, съгласно техническото предложение на изпълнителя, но не повече от 6 месеца“*. Съгласно тази клауза договорът е следвало да се изпълни до 09.03.2022 г., но не по-късно от 09.05.2022 г. Следващата ал. 2 на чл. 5 задължава изпълнителя да *„достави, внедри и тества СМ в състояние годно за проверка на функционалността ѝ- готовност за окончателния етап по чл. 4, ал. 1, в срок до 7 календарни дни, преди изтичане на крайния срок по ал. 1...“*.

Договорът е публикуван в РОП, но без част от приложенията към него - Техническо и ценово предложение на изпълнителя, в нарушение на чл. 36, ал.1, т.12 от ЗОП.

²⁴⁸ Одитно доказателство № 59

²⁴⁹ Одитно доказателство № 55

²⁵⁰ Одитно доказателство № 50

Изпълнението на договора е приключило на 21.03.2022 г., съгласно окончателния ППП, подписан от председателя на СЕМ и изпълнителя, въпреки клаузата на чл. 24 от договора, в която са определени поименно длъжностни лица от СЕМ и от изпълнителя, които да подписват предвидените в договора протоколи.

Обявлението за приключване на договор за обществена поръчка е публикувано в РОП на 05.04.2022 г., в рамките на 30-дневния срок, определен с чл. 29, ал. 3 от ЗОП (изм. ДВ, бр. 107 от 2020 г., в сила от 01.01.2021 г.), без част от приложенията към него - Техническо и ценово предложение на изпълнителя, което е в нарушение на чл. 36, ал.1, т.12 от ЗОП.

Съгласно пл. нареждане от 07.04.2022 г. на изпълнителя са преведени 14 669 лв., част от гаранцията за изпълнение по чл. 13, ал. 1, т. 1 и 2 от договора. С пл. нареждане от 06.04.2022 г. е възстановена и гаранцията, обезпечаваща авансовото плащане, в размер на 540 000 лв., с изключение на частта за гаранционна поддръжка.

В досието на поръчката се съдържат документи, част от които са копия²⁵¹, като във ВПУЦОП не е определено къде следва да се съхраняват оригиналните документи. В досието на поръчката не са приложени: оригинал на договора; протоколите за приемане на изпълнението и платежните документи, в несъответствие с чл. 98, ал. 2 от ППЗОП; информация за движението на документите в досието, в несъответствие с чл. 98, ал. 1, т. 10 от ППЗОП; документите от проведените пазарни консултации - договори и документи, с които е отчетено изпълнението на външните консултанти по подготовката на процедурата и изготвянето на документацията на поръчката по него, в несъответствие с чл. 98, ал. 1, т. 1 и 5 от ППЗОП и чл. 50, ал. 1, т. 6 от ВПУЦОП на СЕМ²⁵². Посочените документи са предоставени допълнително на одита с писмо²⁵³.

Обществената поръчка е проведена в частично съответствие с изискванията на действащата нормативна уредба.

В нарушение на чл. 2, ал. 2 от ЗОП са създадени необосновани пречки за участие в процедурата. Договорът е публикуван в РОП, но без част от приложенията към него - Техническо и ценово предложение на изпълнителя, в нарушение на ЗОП.

4. Възлагане и изпълнение на обществени поръчки чрез събиране на оферти с обява или покана до определени лица по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП

През одитирания период са проведени четири възлагания на обществени поръчки, в т.ч. едно през 2020 г. и три през 2021 г. Две от проведените възлагания са прекратени, а другите две са приключили със сключване на договор²⁵⁴.

4.1. Обществена поръчка, с предмет „Поддържане, обслужване и оптимизиране на софтуерната част на Интегрираната система за мониторинг на СЕМ“²⁵⁵, УИН 00928-2020-0002

Поръчката е възлагана ежегодно и инициирането ѝ е осъществено чрез доклад № АСД-09 30-08-48/ 04.11.2019 г.²⁵⁶, изготвен от старши юрисконсулт в дирекция ОА и внесен за приемане на заседание на СЕМ. В доклада е посочена необходимостта от услугите, предоставяни по 21 договора, на които сроковете изтичат до края на 2019 г. или в началото на

²⁵¹ Одитно доказателство № 50

²⁵² Одитно доказателство № 50

²⁵³ Одитни доказателства № 50 и 51 (писмо № РД-20 09-00-7/26.05.2022 г.)

²⁵⁴ Одитно доказателство № 53

²⁵⁵ <https://app.eop.bg/today/97342>

²⁵⁶ Одитно доказателство № 61

2020 г., в т.ч. и проверената поръчка. В протокол № 48/06.11.2019 г. е обсъден докладът, но не е взето решение от СЕМ за инициране на поръчките²⁵⁷. При планиране на ОП за 2020 г. поръчката е включена в утвърдения план-график на ОП за 2020 г. с прогнозна стойност 48 000 лв. без ДДС, определена въз основа на договор със същия предмет, действащ в отчетния период²⁵⁸ и попада в праговете по чл. 20, ал. 3 от ЗОП, което позволява възлагането ѝ по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП чрез събиране на оферти с обява.

На основание чл. 187, ал. 1 от ЗОП, възложителят е публикувал в РОП обява за събиране на оферти на 07.12.2020 г., изготвена по образец и съдържаща информацията по приложение № 20. Съобразно изискванията на чл. 187, ал. 2 от ЗОП, заедно с публикуването на обявата, възложителят е осигурил достъп до техническите спецификации и всяка друга информация, свързана с изпълнението на поръчката, на профила на купувача. Срокът за получаване на оферти е определен в съответствие с чл. 188, ал. 1 от ЗОП. В определения с обявата срок - до 23:59 ч. на 17.12.2020 г. са получени 3 оферти, подадени чрез централизираната електронна платформа по чл. 39а от ЗОП.

Критерият за възлагане на обществената поръчка е „оптимално съотношение качество/цена“, съгласно чл. 70, ал. 2, т. 3 от ЗОП.

Със заповед № РД-13-140/17.12.2020 г. възложителят/член на СЕМ е назначил комисия от нечетен брой лица за разглеждане и оценяване на получените оферти, съгласно изискванията на чл. 97, ал. 1 и 2 от ППЗОП. Членовете на комисията са подписали декларации по чл. 97, ал. 2 от ППЗОП във връзка с чл. 103, ал. 2 от ЗОП, след декриптиране на офертите, в изпълнение на чл. 97, ал. 2 във връзка с чл. 51, ал. 8 от ППЗОП.

За своята дейност комисията е съставила протокол, в съответствие с чл. 192, ал. 4 от ЗОП. Протоколът е заведен в деловодната система на СЕМ с № РД-22 22-00-7 на 30.12.2020 г. и е утвърден е от председателя на СЕМ на 31.12.2020 г. Протоколът е публикуван в РОП, в профила на купувача на 05.01.2021 г.

Съгласно протокола, след разглеждане на офертите на участниците и преценката за съответствието им с минималните изисквания на възложителя и техническата спецификация на услугата комисията е отстранила всички участници от възлагането на поръчката. Комисията е предложила на възложителя да прекрати възлагането на поръчката чрез обявление по чл. 36, ал. 1, т. 7 от ЗОП.

Възложителят е прекратил възлагането на обществената поръчка, на основание с чл. 193 от ЗОП. Обявлението е публикувано в РОП на 07.01.2021 г., в което са посочени мотивите за прекратяване на възлагането на поръчката - чл. 107, т. 2, б. „а“ от ЗОП - „всички представени оферти не отговарят на предварително обявените условия от възложителя“.

Подготовката на документацията и прекратяването на възлагането на обществената поръчка са в съответствие с изискванията на ЗОП и ППЗОП.

4.2. Обществена поръчка, с предмет „Поддържане, обслужване и оптимизиране на софтуерната част на Интегрираната система за мониторинг на Съвета“, УИН 00928-2021-0001²⁵⁹

ОП не е включена в утвърдения от председателя на СЕМ план-график на ОП за 2021 г., предвид прекратеното възлагане през 2020 г. на поръчка със същия предмет²⁶⁰.

²⁵⁷ https://www.cem.bg/files/1574859702_protokol-48.pdf

²⁵⁸ Одитно доказателство № 60

²⁵⁹ <https://app.eop.bg/today/103107>

²⁶⁰ Одитно доказателство № 52

Възложителят е публикувал на 12.01.2021 г. в електронната платформа по чл. 39а от ЗОП покана до определено лице, на основание чл. 191, ал. 1, т. 3 от ЗОП²⁶¹. Поканата с изх. № РД-22 22-01-1/12.01.2021 г. е изпратена до лице, с когото има сключени предходни договори със същия предмет²⁶².

В досието на поръчката липсва информация/документи относно избора на реда за възлагане на обществена поръчка чрез покана до определено лице на посоченото от възложителя правно основание. Не са документирани обстоятелствата/липсва информация, относно причините налагащи провеждането на възлагането по чл. 191, ал. 1, т. 3 във връзка с § 2, т. 17 от ЗОП.²⁶³

Срокът за получаване на оферти е 13.01.2021 г. В определения с поканата срок не са получени оферти.

Възложителят отново е прекратил възлагането на ОП, оповестено в РОП чрез обявление по чл. 36, ал. 1, т. 7 от ЗОП.

4.3. Обществена поръчка, с предмет „Поддържане, обслужване и оптимизиране на софтуерната част на Интегрираната система за мониторинг на Съвета“, УИН 00928-2021-0002²⁶⁴

Възлагането на обществената поръчка е проведено чрез покана до определено от възложителя лице, на основание чл. 191, ал. 1, т. 3 от ЗОП. Поканата е публикувана в РОП на 15.01.2021 г. Заедно с поканата възложителят е публикувал техническа спецификация и проект на договор.

Съгласно разпоредбата на чл. 191, ал. 1, т. 3 от ЗОП, възложителят може да изпрати покана до определено лице, когато е необходимо неотложно възлагане на поръчката, поради изключителни обстоятелства и не е възможно спазването на сроковете по чл. 188, ал. 1.

Съгласно чл. 32, ал. 1, т. 1 от ЗРТ СЕМ осъществява надзор върху дейността на доставчиците на медийни услуги за спазването на ЗРТ. В поканата, публикувана в РОП, е посочено, че услугата се „осъществява 24 часа, 7 дни в седмицата едновременно записване на възможния максимум телевизионни и радиопрограми в централния офис на СЕМ и в регионалните центрове ..“.

Съгласно разпоредбата на чл. 191, ал. 1, т. 3 от ЗОП, предложение второ, обстоятелствата, с които се обосновава наличието на неотложност, не трябва да се дължат на възложителя.

В отговор на въпрос, относно обстоятелствата, наложили възлагането на поръчката по реда на чл. 191, ал. 1, т. 3 от ЗОП, от одитирания обект е посочено, че основната причина е, че функционирането на ИСМ е от първостепенно значение за СЕМ, а също така и, че към 31.12.2020 г. е изтекъл договор със същия предмет, и към 12.01.2021 г. няма избран изпълнител. По информация от одитирания обект „услугата по поддържане на ИСМ не е нормативно задължително да е непрекъсваема“, но предвид на това, че наблюдението и осигуряването на записи, годни да служат като доказателства за административнонаказателните производства, са възлагани ежегодно, за срок от една година, с начална дата от 01.01 до 31.12 на съответната година²⁶⁵.

²⁶¹ „необходимост от неотложно възлагане, поради изключителни обстоятелства и не е възможно спазването на сроковете по чл. 188, ал. 1“

²⁶² Одитно доказателство № 64

²⁶³ Одитни доказателства №№ 62 и 63

²⁶⁴ <https://app.eop.bg/today/103923>

²⁶⁵ Одитно доказателство № 62

Съгласно чл. 26, ал. 2 от ППЗОП при планирането възложителят трябва да съобрази всички законоустановени срокове, относими към предмета на поръчката, включително тези в производствата по обжалване, извършване на контрол от АОП, когато е приложимо, както и началния момент и срока за изпълнение на договора.

Обществената поръчка е била включена в графика за 2020 г., с ред на възлагане „събиране на оферти с обява“ по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП. В графика датата за публикуване на обявата е 01.12.2020 г., а планираната дата за сключване на договор е 20.12.2020 г.²⁶⁶. Датите за стартиране на възлагането, определени с графика, не са спазени. Поръчката е прекратявана два пъти (виж т. 4.1 и 4.2).

При планирането възложителят не е предвидил допълнително време, свързано с възможността за прекратяване на възлагането на ОП и необходимостта от провеждане на ново възлагане, което не е непредвидимо или изключително обстоятелство. При изготвяне на графика не е приложена контролната дейност, определена в чл. 6, ал. 3 от ВПУЦОП, съгласно която графикът следва да се съгласува с директорите на дирекции. Графиците за 2020 г. и 2021 г. не съдържат съгласувателни подписи на директорите, а единствено подписа на председателя на СЕМ²⁶⁷.

Обстоятелствата, довели до неотложност в случая се дължат на възложителя и са свързани с късното стартиране на първото възлагане с обява в края на 2020 г., в нарушение на чл. 191, ал. 1, т. 3 от ЗОП.

Прогнозната стойност на поръчката е 47 500 лв. без ДДС и е определена въз основа на цената на предходен договор, на основание чл. 21, ал. 8, т. 1 от ЗОП.

В определения с поканата срок - 18.01.2021 г. е получена оферта от лицето, до което е изпратена.

Възложителят е назначил комисия от трима членове, в т.ч. и председателят на комисията, със заповед № РД-13-2/19.01.2021 г. Комисията е съставила протокол за разглеждането и оценката на офертата, с дата 20.01.2021 г., с рег. № РД-22 22-01-2/21.01.2021 г. Протоколът е утвърден от възложителя на 21.01.2021 г. и е публикуван в РОП на 28.01.2021 г.

Сключен е договор № БФ-21-01/26.01.2021 г. на стойност 43 841,39 лв. (без ДДС 52 609,67 лв.) и срок на изпълнение от 26.01.2021 г. до 31.12.2021 г. Договорът не съдържа втори подпис от лицето отговорно за счетоводните записвания в СЕМ, в несъответствие с чл. 13, ал. 3, т. 1 от ЗФУКПС.

В изпълнение на чл. 11 от договора изпълнителят е представял ежемесечно доклад/протокол за състоянието на ИСМ до 25-о число на текущия месец. Към месечните доклади/протоколи са приложени фактури за всеки месец, съгласно чл. 14, ал. 3 от договора. Общата стойност на фактурите е 52 609,67 лв. с ДДС и е в съответствие с договорената сума по чл. 14, ал. 2 от договора. Възложителят е заплатил на изпълнителя 42 170,67 лв. Остатъкът от 10 439 лв. е преведен на ТД на НАП гр. София, въз основа на разпореждане за изпълнение по чл. 230, ал. 4 от ДОПК и заповрни съобщения, издадени от публичен изпълнител. Последното плащане по договора е на 18.01.2022 г. В РОП е публикувано обявление за приключване на договор на 21.02.2022 г., след 30-дневния срок, определен в чл. 29, ал. 3 от ЗОП.

В досието не се съхраняват документи, свързани с изпълнението на договора, както и платежните документи.

Възлагането на обществената поръчка е в несъответствие с нормативните изисквания.

²⁶⁶ Одитно доказателство № 52

²⁶⁷ Одитно доказателство № 52

При избора на изпълнител на обществената поръчка без основание е приложен реда на покана до определени лица в хипотезата на чл. 191, ал.1, т.3 от ЗОП, тъй като състоянието на нужда от неотложно възлагане в случая се дължи на възложителя и е свързано с твърде късното стартиране на процес по възлагане на обществената поръчка, спрямо крайния срок на действие на предходния договор. Изпълнението на договора е съобразно клаузите му.

4.4. Обществена поръчка, с предмет „Доставка и гаранционно обслужване на компютърно оборудване“, УИН 00928-2021-0004²⁶⁸

Поръчката е включена в графика за обществените поръчки за 2021 г. с прогнозна стойност 130 000 лв. без ДДС и ред за възлагане чрез провеждане на процедура по чл. 20, ал. 2 от ЗОП „публично състезание“. Планираните дати в графика за начало и край на процедурата са между 01.03.2021 г. и 15.07.2021 г. Към 29.07.2021 г. процедурата не е проведена. На посочената дата от главния секретар е представено предложение за актуализиране на план-графика на обществените поръчки за 2021 г., утвърдено чрез подпис от председателя на СЕМ. В предложението не е определена прогнозна стойност на поръчката, но е предвиден друг ред за възлагане – чрез „събиране на оферти с обява“ по чл. 20, ал. 3 от ЗОП²⁶⁹.

Възлагането е иницирано с доклад № АСД-09 30-08-67/21.10.2021 г. от гл. специалист от дирекция ОА до членовете на СЕМ²⁷⁰ и е предложена прогнозната стойност на поръчката 54 583 лв. без ДДС, получена като разлика от максималната стойност, определена с чл. 20, ал. 3, т. 2 от ЗОП, която е 70 000 лв. без ДДС. Съгласно доклада в началото на 2021 г. от СЕМ са закупени 8 бр. компютърни конфигурации чрез директно възлагане за 15 144 лв., поради което прогнозната стойност за поръчката е изчислена от остатъчната стойност до 70 000 лв., на основание чл. 21, ал. 6 от ЗОП. Към доклада са приложени проекти на техническа спецификация и обявление. Предложението е прието с решение на СЕМ по Протокол № 31/22.10.2021 г.²⁷¹.

На 27.10.2021 г. е публикувана обява за събиране на оферти за обществена поръчка с предмет „Доставка и гаранционно обслужване на компютърно оборудване“ по чл. 187, ал. 1 от ЗОП в РОП. Публикуваната обява за събиране на оферти е в съответствие с образеца към чл. 187, ал. 1 от ЗОП като има задължителното минимално съдържание, посочено в Приложение № 20 от закона. На основание чл. 21, ал. 1 от ЗОП, възложителят е предвидил като опции допълнителни количества от същите или сходни устройства при необходимост. Възложителят е обявил 100 % авансово плащане на стойността на договора срещу представена гаранция за авансово предоставените средства. Условието за вида на гаранцията, нейното освобождаване и задържането ѝ са посочени в проекта на договор. Гаранцията за изпълнение на договора е в размер на 3 % от стойността на договора без ДДС. Условието за нейното освобождаване и задържане са посочени в проекта на договор. Критерият за възлагане на обществената поръчка, посочен в обявата е „цена“, вместо „най-ниска цена“.

В определения с обявата срок - 08.11.2021 г. са получени 6 оферти, подадени чрез ЦАИС ЕОП.

Възложителят е назначил комисия от 5-ма членове, в т.ч. и председател, за разглеждане и оценка на офертите със заповед № РД-13-82/09.11.2021 г., изм. със заповед № РД-13-88/25.11.2021 г.

Съгласно протокола офертите са декриптирани на 09.11.2021 г. и в изпълнение на чл. 97, ал. 2 във връзка с чл. 51, ал. 8 от ППЗОП, председателят и членовете на комисията са

²⁶⁸ <https://app.eop.bg/today/167879>

²⁶⁹ Одитно доказателство № 52

²⁷⁰ Одитно доказателство № 67

²⁷¹ Одитно доказателство № 67

попълнили декларации за обстоятелствата по чл. 103, ал. 2 от ЗОП с дата 09.11.2021 г., с изключение на външното лице – член на комисията, чиято декларация е подписана с електронен подпис на 11.11.2021 г. В протокола е посочено, че комисията е приключила работата си на 01.12.2021 г.

При установяване на съответствие с предварително обявените от възложителя изисквания за лично състояние и критерии за подбор, комисията е отстранила от участие един от участниците, тъй като не отговаря на поставените критерии за подбор, на основание чл. 107, ал. 1 от ЗОП във връзка с чл. 192, ал. 1 от ЗОП. При разглеждането на документите по чл. 39, ал. 3, т. 1 от ППЗОП (оферта, съдържаща техническо предложение) за установяване на съответствие с техническите спецификации и изискванията на възложителя са отстранени двама от участниците, като в протокола за разглеждането и оценката на офертите са посочени мотивите, въз основа на които са отстранени.

На 03.12.2021 г. протоколът е утвърден е от член на СЕМ, на 03.12.2021 г., която е определена с решение по Протокол № 39/04.12.2020 г.²⁷² на СЕМ да замества председателя за периода от 14.12.2020 г. до 31.12.2020 г., на основание чл. 7, ал. 2 от ЗОП. Протоколът е публикуван в РОП и профила на купувача на 06.12.2021 г.²⁷³

С класирания на първо място участник е сключен е договор № БФ-21-38/15.12.2021 г., в изискуемия с чл. 194, ал. 1 от ЗОП 30-дневен срок. Договорът е подписан за възложител от член на СЕМ, определен да замества председателя с решение на СЕМ по Протокол № 36/24.11.2021 г.²⁷⁴. С договора е уговорена цена за изпълнение на поръчката 41 050 лв., в съответствие с ценовото предложение на изпълнителя.

Договорът е сключен на 15.12.2021 г. и е публикуван в РОП заедно с обявлението за възлагане на поръчката на 17.01.2022 г. Обявлението за възлагане на поръчката е публикувано след определения 5-дневен срок от сключването на договора, в нарушение на чл. 194, ал. 4 от ЗОП. Към договора не са публикувани приложенията, неразделна част от него. Договорът не съдържа втори подпис от лицето отговорно за счетоводните записвания в СЕМ, в несъответствие с чл. 13, ал. 3, т. 1 от ЗФУКПС.

На основание чл. 194, ал. 3 от ЗОП и чл. 19.2 от договора²⁷⁵ възложителят е сключил две допълнителни споразумения към договора за обществена поръчка при условията на чл. 116, ал. 1, т. 1 от ЗОП. Обявленията за изменение на договора са публикувани съответно на 04.03.2022 г. и на 16.03.2022 г. С първото допълнително споразумение е договорена доставка на допълнителни количества компютърно оборудване и съответно промяна на стойността на договора на 49 425 лв. Второто допълнително споразумение обхваща удължаване на срока за доставка на оборудването с 60 (шестдесет дни), считано от 15.02.2022 г. за част от доставката.

На основание чл. 3.2 от договора цената на договора е платена 100 % авансово, срещу представена застрахователна полица от 15.12.2021 г., обезпечаваща авансовото плащане. Авансово преведените средства за допълнително поръчаните количества лаптопи, са обезпечени също чрез застраховка от 29.12.2021 г. От изпълнителя е представена и застраховка на гаранцията за изпълнение, сключена на 15.12.2021 г.

Изпълнението на договора е след (извън) одитирания период.

²⁷² https://www.cem.bg/files/1608203428_protokol-39_.pdf

²⁷³ <https://app.eop.bg/today/167879>

²⁷⁴ https://www.cem.bg/files/1640004518_211124_protokol-36-za_publicuvane.pdf

²⁷⁵ 19.2. На основание чл. 116, ал. 1, т. 1 от ЗОП, ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ може да удължи срока на договора, ако в резултат на COVID-19 доставката на компютри и монитори (изцяло или частично) не може да бъде изпълнена в първоначално договорения срок.

Към датата на извършването на проверката възложителят е съхранил документите, свързани с възлагането на обществената поръчка и ППП за доставката. В нарушение на чл. 98 от ППЗОП в досието не са приложени документите, свързани с подготовката на поръчката²⁷⁶.

Възлагането на обществената поръчка е в частично съответствие с нормативните изисквания - обявлението за възлагане на поръчката е публикувано след определения 5-дневен срок от сключването на договора; не са публикувани приложенията, неразделна част от договора. Сключеният договор не съдържа втори подпис от лицето отговорно за счетоводните записвания в СЕМ, в несъответствие с чл. 13, ал. 3, т. 1 от ЗФУКПС.

5. Възлагане и изпълнение на обществени поръчки по реда на чл. 20, ал. 4 от ЗОП

През одитирания период съгласно разпоредбата на чл. 20, ал. 4 от ЗОП, възложителите могат да възлагат директно обществени поръчки с прогнозна стойност по-малка от: 50 000 лв.- при строителство; 70 000 лв. – при услуги по приложение № 2 и 30 000 лв. – при доставки и услуги и извън тези по приложение № 2.

Съгласно чл. 20, ал. 5 от ЗОП, в случаите на доставка на стоки и услуги, възложителите могат да доказват разхода само с първични платежни документи, без да е необходимо сключването на писмен договор.

Въпреки липсата на задължение за сключване на писмен договор, практиката на СЕМ, с цел правна сигурност на отношенията и избиране на оптималното съотношение между качество и цена, е да се събират оферти, които се предлагат на СЕМ за избор и гласуване. СЕМ се уведомява с доклад за всеки договор за услуга, чийто срок изтича.

През 2020 г. са възложени директно обществени поръчки на обща стойност 478 749 лв. (95 на сто от общата стойност на разходите за издръжка и капиталовите разходи), в т.ч. са сключени 40 бр. договори на обща стойност 158 580 лв. През 2021 г. са възложени директно обществени поръчки на обща стойност 617 935 лв. (44 на сто от общата стойност на разходите за издръжка и капиталовите разходи), в т.ч. са сключени 51 бр. договори на обща стойност 260 315 лв.²⁷⁷.

Проверката за съответствие с правната рамка е извършена чрез нестатистически одитни извадки, формирана по критерий „стойност над 3 000 лв.“ от сключените и изпълнени през одитирания период договори. Извадките включват 26 договора, в т.ч. 12 бр. от 2020 г. и 14 бр. за 2021 г.

Възлагането на обществените поръчки и изпълнението на сключените договори е проведено по критерии, включващи изисквания на правната рамка, на вътрешните правила, действащи към момента на сключване на договорите и на договорите.

Резултатите от извършените тестове на общо 26-те възлагания със сключени договори, в т.ч. 12 за 2020 г. и 14 за 2021 г. и на общо 17 бр. изпълнени договори, в т.ч. 5 бр. за 2020 г. и 12 бр. за 2021 г. са:

5.1. Необходимостта от обществена поръчка следва да се заяви при прогнозиране на потребностите на всяко от структурните звена на СЕМ, които се включват в график на обществените поръчки за съответната година, съгласно чл. 4 и чл. 5, ал. 1 от ВПУЦОП. С чл. 8 от вътрешните правила е предвидена възможността при възникнала необходимост от възлагане на ОП, която не е включена в утвърдения график, да се подава докладна записка, в която се обосновава необходимостта от възлагане на поръчката, невъзможността същата да бъде включена в изготвения график, като се посочва ориентируваща прогнозна стойност. Главният

²⁷⁶ Одитно доказателство № 63

²⁷⁷ Одитно доказателство № 53

счетоводител преценява възможността за финансиране на поръчката, като коригира или съгласува ориентировъчната ѝ прогнозна стойност. Юрисконсултът в дирекция ОА следва да определи приложимата процедура и да инициира допълване на графика. С вътрешните правила е предвидено графикът да не се допълва в случаите, когато обществената поръчка е на стойност, позволяваща директно възлагане, в несъответствие с чл. 25 от ППЗОП, тъй като установяването на броя и вида на обществените поръчки е съобразно очакваните потребности, но е в зависимост от финансовия ресурс, който възложителят предвижда да осигури. За ОП с прогнозна стойност, позволяваща директно възлагане, също следва да се осигури финансов ресурс, следователно те също подлежат на планиране.

В утвърдения/допълнения график на ОП за 2021 г. са включени две от поръчките с предмет „доставка на автомобил“²⁷⁸ и „провеждане на национално представително социологическо проучване“²⁷⁹, предвидени за възлагане чрез процедура „публично състезание“. Въз основа на утвърдено от председателя на СЕМ предложение от 29.07.2021 г., изготвено от главния секретар на СЕМ, е утвърден актуализиран график на ОП за 2021 г.²⁸⁰, в който прогнозната стойност на поръчките е намалена до 30 000 лв., която предполага директно възлагане, съгласно чл. 20, ал. 4 от ЗОП.

Директните възлагания през одитирания период не са обхванати от графика за обществени поръчки, като няма данни същите да са били предмет на прогнозиране и планиране под друга форма. Тази практика създава риск да бъдат направени разходи над праговете за директно възлагане по чл. 20, ал. 4 от ЗОП без да е приложен съответния ред за избор на изпълнител.

5.2. Съгласно чл. 42, ал. 2 и 3 от ВПУЦОП за обществени поръчки в стойностните прагове по чл. 20, ал. 4 от ЗОП, по преценка на възложителя може да се събират оферти, с цел да се избере тази с най-добри технически и финансови условия. Събирането на офертите се извършва чрез проучване на каталози, отправяне на покани по електронна поща, събиране на информация по други пътища, като възложителят може да определи комисия, която да разгледа офертите и мотивирано да предложи изпълнител. Предложението на комисията следва да се докладва на СЕМ и след одобрение се утвърждава от председателя, който е задължен да сключи договор с избрания изпълнител в 10-дневен срок от утвърждаването.

С чл. 7 от Инструкцията за поемане на задължение и извършване на разход (в сила до 01.04.2019 г.)²⁸¹ е въведено изискването преди да се сключи договор да се изготви заявка за поемане на задължение, подписана от директора на съответната дирекция и утвърдена от председателя на СЕМ/главния секретар. Така оформената заявка се представя на финансовия контролор за извършване на предварителен контрол, преди поемане на задължение, относно окомплектованост с всички необходими документи.

Контролната дейност е регламентирана по същия начин и в чл. 7 от Инструкция за осъществяване на предварителен, текущ и последващ контрол (в сила от 12.08.2021 г.)²⁸².

Посочената контролна дейност е разписана неясно, тъй като по същество представлява предварителен контрол преди поемане на задължение/сключване на договор, а се изисква изготвяне на заявка, одобрена от председателя на СЕМ/главния секретар.

²⁷⁸ Одитно доказателство № 52 (Договор № БФ-21-26/25.08.2021 г.)

²⁷⁹ Одитно доказателство № 52 (Договор № БФ-21-09/09.03.2021 г.)

²⁸⁰ Одитно доказателство № 52

²⁸¹ Одитно доказателство № 7

²⁸² Одитно доказателство № 7

Съгласно чл. 10 от двете инструкции е определено, че при необходимост финансовият контролор изпраща заявката за проверка за съответствие с разпоредбите на ЗОП и други нормативни актове от старши юрисконсулт от дирекция ОА.

5.2.1. При одита е установено, че от проверените 26 бр. договори, за 25 бр. са изготвени доклади до членовете на СЕМ от дирекция ОА, одобрени от главния секретар/директор на дирекция. В докладите се посочва наличието на оферти или се предлага продължаването на съществуващ договор. При избора на изпълнител на поръчките не е определяна комисия, с изключение на обществената поръчка възложена с договор № БФ-21-09/09.03.2021 г. за провеждане на национално представително социологическо проучване. Установено е, че поръчката не е иницирана с доклад до членовете на СЕМ. От одитираната организация са представени писма, с които е изпратено техническо задание за представяне на оферта за социологическо проучване за избора на медия като основен източник на информация в навечерието на предстоящите парламентарни избори на 04.04.2021 г. до 4 социологически агенции. След получаване на офертите от агенциите е съставен протокол от 05.03.2021 г. от 4-ма от членовете на СЕМ и главния секретар, с който е извършена оценката им според изискванията на заданието. Представеният протокол е подписан само от главния секретар за „изготвил“²⁸³.

За нито една от проверените обществени поръчки не са приложени процедурите, регламентирани в чл. 7 и чл. 10 от горепосочените по-горе инструкции²⁸⁴.

5.2.2. Всички доклади с предложения за сключване на договори с изпълнители на обществени поръчки или за допълнителни споразумения към договори с изтичащи срокове са одобрени с решения на СЕМ, документирани в протоколи от заседания²⁸⁵, с изключение на:

5.2.2.1. Допълнително споразумение № БФ-21-06/31.01.2020 г. за продължаване действието на договор № БФ-21-15/04.01.2017 г. за абонаментно техническо обслужване на персонални компютърни системи, което е сключено без решение на СЕМ, съгласно представения протокол № 48/06.11.20219 г. от заседание на СЕМ. През 2021 г. към посочения договор също е сключено допълнително споразумение № БФ-21-12/10.03.2021 г. за продължаване срока на договора до 30.04.2021 г., въз основа на доклад № АСД-09 30-08-15/09.03.2021 г. и решение на СЕМ по протокол № 9/10.03.2021 г.²⁸⁶.

5.2.2.2. Договор № БФ-21-21, който е сключен на 17.07.2020 г., а докладът с предложение за сключването на договор е регистриран в деловодната система на СЕМ на 06.08.2020 г. и съответно решението на СЕМ за одобряване на предложението е взето на 12.08.2020 г., съгласно протокол № 29²⁸⁷.

5.2.3. За необходимостта от обществена поръчка за социологическо проучване не е изготвен доклад до членовете на СЕМ, а директно са изпратени писма до 4 социологически агенции за представяне на оферти. Въз основа на представените оферти е изготвен протокол от 4-ма от членовете на СЕМ и гл. секретар, в който е извършено сравнение между офертите, като е избрана офертата с най-ниска цена. Предложението не е гласувано на заседание на СЕМ, а протоколът не е подписан от членовете на СЕМ.

5.2.4. Установено е, че изискването на чл. 42, ал. 5 от ВПУЦОП, съгласно което предложението се одобрява от СЕМ, след което се утвърждава от председателя, който е задължен да сключи договор с избрания изпълнител в 10-дневен срок от утвърждаването на предложението. Посоченото изискване на правилата не определя, какво точно утвърждава

²⁸³ Одитно доказателство № 69

²⁸⁴ Одитни доказателства №№ 70 и 71

²⁸⁵ Одитни доказателства №№ 68, 69, 70 и 71

²⁸⁶ Одитни доказателства № 68 и 70

²⁸⁷ Одитно доказателство № 68

председателят след решението на колективния орган, по какъв начин го документира и от кога започва да тече 10-дневният срок. При проверката за изпълнение на посоченото изискване - за отправна дата, от която започва да тече 10-дневният срок е приета датата на решението на СЕМ, тъй като няма изрично документирано утвърждаване на предложението от председателя на СЕМ.

Установено е, че три договора са сключени след 10-дневния срок от датата на решението на СЕМ²⁸⁸.

5.3. В договорения срок за изпълнение са извършени следните изменения на договорите:

5.3.1. По един договор²⁸⁹ за провеждане на национално представително социологическо проучване в цялата страна е възложено допълнително проучване във връзка с изборите за президент и вицепрезидент като е извършено изменение на стойността на договора с допълнително споразумение;

5.3.2. По 4 договора²⁹⁰, в т.ч. два от които са сключени, преди одитирания период, за които е извършена проверка на допълнителните споразумения, е извършено изменение на срока за изпълнение на предмета на договорите.

5.4. Преди подписването на договорите е осъществен предварителен контрол за законосъобразност, от финансов контролор, документиран с контролни листове. В представените контролни листове е даден положителен отговор на всички извършени проверки, предвидени с чл. 14, т. 1, чл. 18 и чл. 20 от ВПКД (в сила от 21.01.2021 г.)²⁹¹.

5.4.1. Във връзка с продължаване действието на договор № БФ-21-15/04.01.2017 г. за абонаментно техническо обслужване на персонални компютърни системи е сключено допълнително споразумение № БФ-21-06/31.01.2020 г., за което няма решение на СЕМ (описано в т. 5.2.2.1). Въпреки липсата на решение, в КЛ е даден положителен отговор на въпроса „Спазени ли са нормативните изисквания?“²⁹².

5.4.2. Положителен отговор е даден и при предварителния контрол на допълнителните споразумения²⁹³ към договори № БФ-21-29/22.12.2015 г. за покупко-продажба на автомобилно гориво и № БФ-21-15/04.01.2017 г., за абонаментно техническо обслужване на персонални компютърни системи, сключени през одитирания период²⁹⁴. Видно от датата на сключването им 22.12.2015 г. и 04.01.2017 г., действието на договорите е продължавано ежегодно с допълнителни споразумения. Този подход за сключване на анекси за удължаване на срока на договора, вместо на сключване на нови договори не е добра практика, тъй като създава рискове за законосъобразното възлагане на поръчките.

5.4.3. По един договор²⁹⁵ са извършени предвидените с ВПКД проверки, като е посочено, че „задължението може да бъде поето“, въпреки че не са представени изискуемите с ВПКД документи, които са съставени след сключване на договора (описано в т. 5.2.2.2).

5.5. Съгласно чл. 30, ал. 1 от ВПУЦОП договорът за обществена поръчка се изготвя от юрисконсулт от дирекция ОА и се предава на главния счетоводител за съгласуване, след което се предава на директора на дирекция ОА за проверка и се предоставя на председателя на СЕМ за подпис. При проверката е установено:

²⁸⁸ Одитно доказателство № 68

²⁸⁹ Одитно доказателство № 69

²⁹⁰ Одитни доказателства №№ 68 и 69

²⁹¹ Одитно доказателство № 8

²⁹² Одитно доказателство № 68

²⁹³ Одитни доказателства №№ 68 и 69 (Допълнителни споразумения № БФ-21-06/31.01.2020 г., № БФ-21-36/02.12.2021 г. и № БФ-21-12/10.03.2021 г.)

²⁹⁴ Одитни доказателства №№ 68 и 69

²⁹⁵ Одитно доказателство № 68 (Договор № БФ-21-21/17.07.2020 г.)

5.5.1. В 18 бр. от проверените 26 бр. договори (69 на сто) не се съдържа втори подпис от лицето, отговорно за счетоводните записвания²⁹⁶.

5.5.2. Три от договорите са подписани от главния счетоводител за „съгласувал“. Два договора са съгласувани от юрисконсулт²⁹⁷. Останалите 21 договора не съдържат реквизит за „съгласувал“;

5.5.3. За нито един от договорите не е документиран контрол за съдържанието им от директора на дирекция ОА, с което не спазена процедурата предвидена в чл. 30 от ВПУЦОП²⁹⁸.

5.6. Размерът на извършените плащания съответства на клаузите на 24 бр. от договорите, с изключение на два договора, в т.ч:

5.6.1. Договор № БФ-21-24/13.08.2020 г. с предмет „Доставка, монтиране, инсталиране и гаранционно поддържане на системите за сигурност“. Цената съгласно чл. 2 от договора е 4 872,29 лв. с ДДС, като плащането е на два етапа: 50 % авансово – 2 436,16 лв. срещу представена фактура; остатъкът се заплаща след подписване на окончателен ППП и фактура. Плащането на аванса е извършено с 4 платежни нареждания, на основание 4 фактури с обща стойност 2 436,16 лв., съответстваща на уговорения аванс²⁹⁹.

Окончателното плащане е извършено с 4 платежни нареждания, на основание 4 фактури с обща стойност 2 793, 56 лв., т.е. с 357,43 лв. в повече, в несъответствие с договорената цена в чл. 2 от договора.

5.6.2. По договор № БФ-21-33/10.11.2021 г. за доставка и монтаж на обзавеждане на стойност 29 489,80 лв. с ДДС е уговорено авансово плащане – 50 на сто от стойността на договора, съгласно чл. 3, ал. 2, б. „а“ от договора. Авансът е преведен на 15.11.2021 г., въз основа на фактура № 0870402099/16.11.2021 г.

Съгласно чл. 3, ал. 2, б. „б“ от договора окончателното плащане в размер на 50 на сто от договора е дължимо в срок до 3 дни след издаването на фактура за доставка и монтаж. Съгласно ППП, доставката е извършена на 06.12.2021 г., за което е издадена фактура № 0120677599/06.12.2021 г. за „авансово плащане“. Плащането на остатъка от 50 на сто от цената на договора е извършено с платежно нареждане от 03.12.2021 г., в неизпълнение на посочената клауза от договора, тъй като е плащането е извършено преди издаването на фактурата и подписването на окончателен ППП³⁰⁰.

5.7. Плащанията по проверените договори са извършени съобразно уговорените клаузи, с изключение на:

5.7.1. Договор № БФ-21-24/13.08.2020 г. с предмет „Доставка, монтиране, инсталиране и гаранционно поддържане на системите за сигурност“, по който са платени 357,43 лв. в повече, в несъответствие с договорената цена в чл. 2 от договора³⁰¹.

²⁹⁶ Одитни доказателства №№ 68 и 69 (Договори № БФ-21-39/09.12.2020 г., № БФ-21-09/27.03.2020 г., № БФ-21-09/27.03.2020 г., № БФ-21-25/17.08.2020 г., Анекси № БФ-21-06/31.01.2020 г. и № БФ-21-12/10.03.2021 г. към Договор № БФ-21-15/04.01.2017 г., № БФ-21-31/02.11.2020 г., Анекси № БФ-21-49/30.12.2020 г. и № БФ-21-36/02.12.2021 г. към Договор № БФ-21-29/22.12.2015 г., Анекс № БФ-21-10/31.03.2020 г. към договор №5000001254 с фирма „А1 България“ ЕАД, № БФ-21-13/05.05.2020 г. и Анекс № БФ-21-14а/23.04.2021 г., № БФ-21-24/13.08.2020 г., № БФ-21-21/17.07.2020 г., № БФ-21-08/10.03.2020 г., № БФ-21-34/19.11.2021 г., № БФ-21-26/25.08.2021 г., № БФ-21-09/09.03.2021 г. и Споразумение № БФ-21-27а/06.10.2021 г., № БФ-21-33/10.11.2021 г., № БФ-21-16/17.05.2021 г., № БФ-21-19/31.05.2021 г., № БФ-21-15/10.05.2021 г., № БФ-21-06а/22.02.2021 г., № БФ-21-39/22.12.2021 г.)

²⁹⁷ Одитно доказателство № 68 и 69 (Договори № БФ-21-39/09.12.2020 г., Анекси № БФ-21-06/31.01.2020 г. и № БФ-21-12/10.03.2021 г. към Договор № БФ-21-15/04.01.2017 г., № БФ-21-13/05.05.2020 г. Анекс № БФ-21-14а/23.04.2021 г.)

²⁹⁸ Одитни доказателства №№ 70 и 71

²⁹⁹ Одитно доказателство № 68 (Договор № БФ-21-24/13.08.2020 г.)

³⁰⁰ Одитно доказателство № 69 (Договор № БФ-21-33/10.11.2021 г.)

³⁰¹ Одитно доказателство № 68 (Договор № БФ-21-24/13.08.2020 г.)

5.7.2. По договор № БФ-21-09/27.03.2020 г. за доставка на съвършна, компютърна техника и компоненти е извършено плащане на 100 на сто (%) от цената на договора с платежно нареждане от 27.03.2020 г., въз основа проформа фактура № PR83431/24.03.2020 г., издадена преди подписването на договора³⁰².

5.7.3. По Договор № БФ-21-33/10.11.2021 г. за доставка и монтаж на обзавеждане плащането на аванса и окончателното плащане са извършени преди издаването на фактура от изпълнителя³⁰³.

5.7.4. По договор № БФ-21-16/17.05.2021 г. с предмет „Доставка и монтаж на три главни хранящи електрически табла и поэтапна подмяна на осветлението“³⁰⁴ няма изрично уговорена обща стойност на възложените за изпълнение дейности. В чл. 2.1. от договора се съдържа списък от дейности, разделени в две таблици. В едната от таблиците са посочени количеството, единичните цени и общата стойност на всяка дейност, а другата съдържа две дейности с единични цени, без посочване на количеството и съответно на общата стойност.

В чл. 2.3.1 от договора е уговорено авансово плащане в размер на 2 000 лв. за дейностите по чл. 2.1 от него, за което е издадена фактура от 17.05.2021 г., платена на 20.05.2021 г.

За отчитането на извършените дейности от първата таблица в чл. 2.1 от договора е подписан Протокол № 19-1/31.05.2021 г., на стойност 4 441,10 лв. без ДДС. Въз основа на протокола е издадена фактура от 01.06.2021 г., на същата стойност, която е с 295 лв. без ДДС в повече от стойността по договора, определена в чл. 2.1. Представеният протокол е подписан от възложителя и изпълнителя без вписване/посочване на длъжностното лице от СЕМ, което е приело работата. Съгласно чл. 9.1 от договора приемането на извършените дейности се извършва от определени от възложителя лица. Непосочването в протокола на лицето приело работата не осигурява увереност, че същият е подписан от оторизирано за целта лице.

За дейностите от втората таблица по чл. 2.1 от договора е издадена фактура от 18.06.2021 г., също за авансово плащане, на стойност 5 000 лв., в несъответствие с чл. 2.3 от договора.

За окончателното плащане е издадена фактура от 07.07.2021 г., на стойност 6 401,18 лв. въз основа на Протокол № 19-2 от 07.07.2021 г., подписан от изпълнителя и възложителя. В протокола са описани за извършени четири вида дейности, три от които не са включени в т. 2.1 от договора. Единичната цена на дейността, която е договорена с т. 2.1 „демонтаж на луминесцентно тяло 4 x18 W, преработка на осветително тяло, доставка и смяна на LED тръби в коридора“ е 52,54 лв., без посочено количество. В несъответствие с договорената цена в Протокол № 19-2 от 07.07.2021 г. тази дейност е описана два пъти, като е допълнено че е извършен монтаж на „таван мазилка“ с ед. цена – 58,40 лв. и „окачен таван“ – 55,08 лв. Общото количество на демонтираните и монтирани осветителни тела по посочените дейности е 167 бр., което не е посочено в договора, а единичните цени и отчетените дейности са в несъответствие с договора.

В протокола е включен още: извършен демонтаж и монтаж на 19 бр. луминесцентно тяло 2x36 W, преработка и подмяна на LED тръби, с единична цена 50,32 лв.; доставка на консумативи на стойност 150 лв. Посочените дейности не са договорени, но протоколът е подписан за „приел“ от страна на възложителя без вписване/посочване на имената и длъжността на служителите от СЕМ, приел изпълнението в неизпълнение/несъответствие с чл. 9.1 от договора.

По договора са изплатени общо 17 730, 50 лв. с ДДС.

³⁰² Одитно доказателство № 68 (Договор № БФ-21-09/27.03.2020 г.)

³⁰³ Одитно доказателство № 69 (Договор № БФ-21-33/10.11.2021 г.)

³⁰⁴ Одитно доказателство № 69 (Договор № БФ-21-16/17.05.2021 г.)

5.7.5. Извършените плащания по договор № БФ-21-21/17.07.2020 г.³⁰⁵ (с физическо лице), с предмет предоставяне на услуги, инсталиране на сървър за виртуализация на виртуални машини; дефиниране на всички политики за достъп на различни служители и др., са в съответствие с договорената цена, но не са в съответствие с чл. 6.2, с който е уговорено възнаграждението да се изплаща срещу Констативен протокол, подписан от изпълнителя и възложителя. Изпълнителят е представил Отчет за извършената работа, който е подписан само от него.

5.8. Изпълнението на 8 от проверените договори е приключило в договорените срокове, а два от договорите са прекратени³⁰⁶ предсрочно, по седем договора срокът за изпълнение е продължен с допълнителни споразумения³⁰⁷.

При проверката за спазването на уговорените с договорите срокове са установени следните несъответствия:

5.8.1. Действието на договор № БФ-21-15/04.01.2017 г. за абонаментно техническо обслужване на персонални компютърни системи се удължава ежегодно с допълнителни споразумения със срок на действие от една година. През одитирания период са сключени две допълнителни споразумения № БФ-21-06/31.01.2020 г. и № БФ-21-12/10.03.2021 г.³⁰⁸.

Срокът на действие на допълнително споразумение № БФ-21-06/31.01.2020 г. е от 01.02.2020 г. до 01.02.2021 г., като изпълнителят следва да издава ежемесечно фактури. За периода от 01.01.2021 г. до 01.02.2021 г. Няма/ не е издадена фактура. След изтичането на срока на допълнителното споразумение на заседание на СЕМ е внесен доклад № АСД-09 30-08-15/09.03.2021 г. с предложение да се продължи действието на основния договор от 2017 г., считано от 01.02.2021 г., въпреки че срокът на договора е изтекъл. Докладът е без подпис на служителя, който е посочен, че го е изготвил и е одобрен от главния секретар. Преди внасянето му на заседание на СЕМ няма/не е документирано съгласуване за законосъобразност на предложението от главен юрисконсулт от дирекция ОА и от директора на дирекция ОА.

С решение по т. 3, съгласно Протокол № 9/10.03.2021 г. от СЕМ е одобрено сключването на анекс към договора от 2017 г. до 30.04.2021 г. На основание решението на СЕМ на 10.03.2021 г., повече от месец след прекратяването на договора, е сключен анекс № БФ-21-12/10.03.2021 г., съгласно който възложителят и изпълнителят са се споразумели да продължат действието на договори № БФ-21-15/04.01.2017 г. и № БФ-21-02/10.01.2014 г. до 30.04.2021 г.

Въз основа на анекса от изпълнителя е издадена фактура № 7147/16.03.2021 г., на стойност 1 200 лв., в която за основание е посочено, че е за „сервизно обслужване на ЕИТ за м. февруари 2021 г.“, период в който действието на договора е прекратено. Сумата по фактурата е платена на 22.03.2021 г., след сключването на анекса № БФ-21-12/10.03.2021 г.

5.9. Във връзка с плащанията по договорите е извършвана проверката за договорите на стойност над 30 000 лв. без ДДС, съгласно РМС № 593/20.07.2016 г. По изпълнените договори са извършени проверки по договори № БФ-21-34/19.11.2021 г. и № БФ-21-26/25.08.2021 г.³⁰⁹ Плащанията са извършени по банковата сметка на изпълнителите, посочена в договорите.

³⁰⁵ Одитно доказателство № 68 (Договор № БФ-21-21/17.07.2020 г.)

³⁰⁶ Одитно доказателство № 68 (Договор № БФ-21-02/02.01.2020 г., Договор № БФ-21-08/10.03.2020 г.)

³⁰⁷ Одитни доказателства №№ 68 и 69 (Допълнителни споразумения № БФ-21-06/31.01.2020 г. и № БФ-21-12/10.03.2021 г.)

³⁰⁸ Одитни доказателства №№ 68 и 69 (Допълнителни споразумения № БФ-21-06/31.01.2020 г. и № БФ-21-12/10.03.2021 г.)

³⁰⁹ Одитни доказателства №№ 68 и 69 (Договори № БФ-21-34/19.11.2021 г. и № БФ-21-26/25.08.2021 г.)

5.10. В 13 договора (50 на сто от проверените) не са определени длъжностни лица от двете страни по тях, които да са отговорни за предаването и приемането на работата, в т.ч. и да подписват документите, удостоверяващи изпълнението на договорите³¹⁰.

5.11. Документите по всички изпълнени договори не са систематизирани (организирани) в досиета, които да осигуряват възможност за проследимост в хронологичен ред на всички действия на отговорните длъжностни лица, във връзка с подготовката, сключването, изпълнението и отчитането на изпълнението на възложените обществени поръчки³¹¹.

Дейността по възлагане на обществени поръчки и изпълнение на сключените договори е в частично несъответствие с правната рамка, вътрешните правила и договорите.

През одитирания период в СЕМ са прилагани Вътрешни правила за управление на цикъла на обществените поръчки, приети през 2019 г., независимо че съгласно ЗОП с оглед размера на бюджета на възложителя, приемането на такива не е задължително.

Приетите от СЕМ ВПУЦОП през 2019 г. не са актуализирани, съобразно измененията в ЗОП и ППЗОП от 2020 и 2021 г., като не са отразени особеностите, свързани с подаването на оферти през електронната платформа ЦАИС ЕОП и тяхното разглеждане. Съгласно правната рамка, въпросите за начина на съхранение на документи, свързани с провеждането на конкретна обществена поръчка следва да са регламентирани само в контекста на изключенията от електронното подаване на оферти, предвидени в ЗОП. Вътрешните правила съдържат уредба за основните задължения на възложителя при планиране и възлагане на обществени поръчки. Процесът по заявяване на обществени поръчки за включване в графика за следваща година е предвидено да стартира от 15.08. на предходната година, което е твърде рано за прогнозирането на всички потребности. В допълнение за изготвянето на графика е предвиден твърде кратък срок. В правилата не е изрично определено кои обществени поръчки следва да се включват в графика, като на практика са планирани само тези на стойности по чл. 20, ал.1-3 от ЗОП. Не е предвидено съставянето на документ, вкл. и извън графика, който да отразява планирането на доставки, услуги и строителство, подлежащи на директно възлагане. По този начин планирането е непълно и се създава риск от разделяне на обществени поръчки или от извършване на разходи за идентични/сходни дейности, превишаващи праговете по чл. 20, ал. 4 от ЗОП.

При проверката на проведените две процедури през одитирания период са установени нарушения с правната рамка: утвърдена е методика за оценка на офертите в нарушение на изискванията на ЗОП и ППЗОП; създадени са необосновани пречки за участие в обществена поръчка в нарушение на ЗОП; договорите са публикувани в РОП, но без част от приложенията към тях - техническо и ценово предложение на изпълнителя, в нарушение на ЗОП.

Обобщена оценка за областта на изследване:

През одитирания период в СЕМ са прилагани Вътрешни правила за управление на цикъла на обществените поръчки, приети през 2019 г., независимо че съгласно ЗОП с оглед

³¹⁰ Одитни доказателства №№ 68 и 69 (Договори № БФ-21-39/09.12.2020 г., № БФ-21-09/27.03.2020 г., № БФ-21-25/ 17.08.2020 г., № БФ-21-31/02.11.2020 г., Анекси № БФ-21-49/30.12.2020 г. и № БФ-21-36/02.12.2021 г. към Договор № БФ-21-29/22.12.2015 г., Анекс № БФ-21-10/31.03.2020 г. към Договор №50000001254, № БФ-21-24/ 13.08.2020 г., № БФ-21-26/25.08.2021 г., № БФ-21-09/09.03.2021 г., № БФ-21-33/10.11.2021 г., № БФ-21-16/ 17.05.2021 г., № БФ-21-19/31.05.2021 г., № БФ-21-15/10.05.2021 г.)

³¹¹ Одитни доказателства №№ 70 и 71

размера на бюджета на възложителя, приемането на такива не е задължително. ВПУЦОП в СЕМ не са актуализирани във връзка с измененията на ЗОП и ППЗОП, в сила от 01.01.2021 г., поради което не са отразени особеностите, свързани с подаването на оферти през електронната платформа ЦАИС ЕОП и тяхното разглеждане.

Вътрешните правила съдържат уредба за основните задължения на възложителя при планиране и възлагане на обществени поръчки. Процесът по заявяване на обществени поръчки за включване в графика за следваща година е предвидено да стартира от 15.08. на предходната година, което е твърде рано за прогнозирането на всички потребности. В допълнение за изготвянето на графика е предвиден твърде кратък срок. В правилата не е изрично определено кои обществени поръчки следва да се включват в графика, като на практика са планирани само тези на стойности по чл. 20, ал.1-3 от ЗОП. Не е предвидено съставянето на документ, вкл. и извън графика, който да отразява планирането на доставки, услуги и строителство, подлежащи на директно възлагане. По този начин планирането е непълно и се създава риск от разделяне на обществени поръчки или от извършване на разходи за идентични/сходни дейности, превишаващи праговете по чл. 20, ал. 4 от ЗОП.

През 2020 и 2021 г. в СЕМ има утвърдени графици за обществени поръчки, като при изготвянето им не са спазвани процедурните стъпки, определени с вътрешните правила, което е индикатор за необходимостта то тяхното преразглеждане и оптимизиране.

При проведените възлагания на обществени поръчки са установени нарушения: възлагането на една обществена поръчка е прекратено два пъти, след което два пъти е открито на основание неотложно възлагане, поради изключителни обстоятелства и не е възможно спазването на сроковете по ЗОП. Обстоятелствата, довели до неотложност в случая се дължат на възложителя и са свързани с твърде късното стартиране на първото възлагане с обява в края на 2020 г., в нарушение на ЗОП; обявлението за възлагане на поръчката е публикувано след определения законовоопределен срок от сключването на договора; не са публикувани приложенията, неразделна част от договора. Директните възлагания през одитирания период не са обхванати от графика за обществени поръчки, като няма данни същите да са били предмет на прогнозиране и планиране под друга форма. Тази практика създава риск да бъдат направени разходи над праговете за директно възлагане по чл. 20, ал. 4 от ЗОП без да е приложен съответния ред за избор на изпълнител. Сключвани са ежегодни допълнителни споразумения/анекси за продължаване действието на договори, сключени през 2014 г. и 2017 г. Този подход за сключване на анекси за удължаване на срока на договора, вместо на сключване на нови договори не е добра практика, тъй като създава рискове за законосъобразното възлагане на поръчките.

Въведените с вътрешните правила контролни процедури не са прилагани непрекъснато и последователно, а част от тях са неефективни, тъй като не са предотвратили посочените по-горе пропуски и несъответствия.

Част четвърта

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въз основа на резултатите от извършения одит за управление при управлението на публичните средства и дейности в Съвета за електронни медии за периода от 01.01.2020 г. до 31.12.2021 г., представени в одитния доклад, и събраните одитни доказателства, са налице основания за изразяване на следното заключение:

1.Област на изследване „Приходи“

Вътрешните актове за СФУК са в частично съответствие с правната рамка по ЗФУКПС относно осъществяването на предварителен контрол за законосъобразност върху събирането на приходите от такси по бюджета на СЕМ. В резултат, поради несвоевременно актуализиране на вътрешните актове за СФУК и липсата на писмено въведени правила не е осъществяван предварителен контрол за законосъобразност съобразно утвърдената от министъра на финансите методология. Не е документирано извършването на предварителен контрол, чрез проверки и полагане на съгласувателни подписи по отношение на издадените актове за установяване на публични държавни вземания и на наказателните постановления.

Дейността по издаване на актове за установяване на публични държавни вземания е в частично несъответствие с правната рамка относно: публикуването на информацията на интернет-страницата на СЕМ; изпращане до всички длъжници на неправилно оформени покани за внасяне на дължимата сума с посочено отменено през 2016 г. правно основание от ДОПК, които са публикувани на интернет-страницата на СЕМ. За задълженията по проверените АУПДВ, изпратени за принудително събиране на частни съдебни изпълнители на основание споразумение от 2015 г., не е спазен срокът за предоставяне от ЧСИ на справки за възложените вземания на всяко календарно тримесечие, както и за установените случаи с практическа невъзможност за събиране на вземанията; от отчетните данни е видно, че дейността по събиране на дължимите суми по издадените от СЕМ АУПДВ не е достатъчно ефективна, в резултат на което към края на одитирания период се натрупани значителни по размер вземания от доставчици на медийни услуги, които са възникнали както през одитирания период, така и в предходни периоди.

Във връзка със заличаването, е наложена практика за заличаване на регистрации на програми, които не се разпространяват повече от 12 последователни месеца от вписването им в регистъра, със закъснение от повече от 3 години след спирането на програмите.

За времето от спирането на програмите до издаването на решенията на СЕМ за заличаване на операторите са начислявани годишни такси по ЗРТ и Тарифата, за които са извършени процедури по издаване на АУПДВ. Видно от отчетната информация, в резултат са натрупани вземания от операторите от годишни такси за програми, които не са излъчвани, като вероятността за събирането им е незначителна.

Недостатъчно ефективни са и действията по събирането от операторите на вземанията от задължения с изтичащ 10-годишен давностен срок по ДОПК. В резултат от недостатъчен административен ресурс, непълнота на вътрешните актове и липса на навременна информация, е налице висок риск за принудителното събиране на задълженията, поради изтичането на погасителната давност.

Анализът на мотивите в съдебните актове за отмяна на издадени наказателни постановления показва необходимост от оптимизиране на дейността и разполагаемите ресурси, ангажирани в процеса, както и от въвеждането на допълнителни контролни дейности.

2.Област на изследване „Подбор, назначаване и преназначаване на персонал“

За областта на изследване е установено частично съответствие с изискванията на правната рамка. Въведените правила за организацията и формирането на средствата за работна заплата са в съответствие с изискванията на нормативната уредба в публичния сектор, с изключение на липсата на писмени правила за изплащане на средствата за СБКО. При анализа на действащите през одитирания период вътрешни правила е установено, че няма писмено въведена процедура за изплащане на СБКО. След одитирания период са предприети действия за разработване на писмени правила, които не са завършени.

Изготвянето и утвърждаването на длъжностно и поименно разписание в СЕМ е в

частично съответствие с правната рамка. Поименните длъжностни разписания не са своевременно актуализирани при промени в диапазоните на основната месечна заплата на служителите по служебни и трудови правоотношения; не са резервирани средства за основни заплати на незаетите длъжности в администрацията на СЕМ; писмено не въведен ред за изготвянето на поименното разписание, поради което планирането на средствата за заплати е извършвано на исторически принцип, вместо на базата на основната месечна заплата и допълнителните възнаграждения с постоянен характер за утвърдените щатни бройки. След одитирания период, при изготвянето на поименните разписания на длъжностите е въведено резервиране на средства за незаетите длъжности, в съответствие с измененията в чл. 9, ал. 4 от ПМС № 67/2010 г.

Дейността по подбор и назначаване на служители в СЕМ по трудови правоотношения е в съответствие с правната рамка. Установени са частични несъответствия с правната рамка по КТ и ЗФУКПС относно непредставянето на част от задължителните документи за постъпване на работа при назначаване. По данни на одитираната организация причината е въведеното извънредно положение във връзка с пандемията от Ковид – 19.

Дейностите по подбора и назначаването на служители в СЕМ са извършвани в съответствие с правната рамка. Дейността по определянето и изплащането на средствата за СБКО през одитирания период е осъществявана в частично съответствие с правната рамка относно документирането на решенията на общото събрание на служителите, назначени по трудови правоотношения.

Дейността по предварителен контрол за законосъобразност е в частично несъответствие с изискванията на правната рамка по ЗФУКПС, Методическите насоки по елементите на финансовото управление и контрол, утвърдени със заповед № ЗМФ 184 от 06.03.2020 г., Указанията за осъществяване на предварителен контрол в организациите от публичния сектор, утвърдени със заповед № ЗМФ 184 от 06.03.2020 г. на министъра на финансите. След одитирания период от директора на дирекция „Обща администрация“ се осъществява предварителен контрол за законосъобразност на поименните разписания, който се документира чрез полагането на подпис.

Процедурите по разрешаване, одобрение, оторизиране и разделяне на отговорностите са непълни и неясни, в частично съответствие с Методическите насоки по елементите на финансовото управление и контрол на МФ, утвърдени със Заповед № ЗМФ 184 от 06.03.2020 г. на министъра на финансите, поради което не могат да постигнат целта за минимизиране на рисковете от несъответствия с правната рамка.

За констатираните несъответствия не са въведени контролни дейности, които да минимизират рисковете, свързани с тяхното проявление.

3.Област на изследване „Планиране и възлагане на обществени поръчки и изпълнение на договорите“ е установено частично съответствие с правната рамка и вътрешните актове.

През одитирания период в СЕМ са прилагани Вътрешни правила за управление на цикъла на обществените поръчки, приети през 2019 г., независимо че съгласно ЗОП с оглед размера на бюджета на възложителя, приемането на такива не е задължително.

Приетите от СЕМ ВПУЦОП през 2019 г. не са актуализирани, съобразно измененията в ЗОП и ППЗОП от 2020 и 2021 г., поради което в тях не са отразени особеностите, свързани с подаването на оферти през електронната платформа ЦАИС ЕОП и тяхното разглеждане. Съгласно правната рамка, въпросите за начина на съхранение на документи, свързани с провеждането на конкретна обществена поръчка следва да са регламентирани само в контекста на изключенията от електронното подаване на оферти, предвидени в ЗОП. Вътрешните

правила съдържат уредба за основните задължения на възложителя при планиране и възлагане на обществени поръчки. Процесът по заявяване на обществени поръчки за включване в графика за следваща година е предвидено да стартира от 15.08. на предходната година, което е твърде рано за прогнозирането на всички потребности. В допълнение за изготвянето на графика е предвиден твърде кратък срок. В правилата не е изрично определено кои обществени поръчки следва да се включват в графика, като на практика са планирани само тези на стойности по чл. 20, ал. 1-3 от ЗОП. Не е предвидено съставянето на документ, вкл. и извън графика, който да отразява планирането на доставки, услуги и строителство, подлежащи на директно възлагане. По този начин планирането е непълно и се създава риск от разделяне на обществени поръчки или от извършване на разходи за идентични/сходни дейности, превишаващи праговете по чл. 20, ал. 4 от ЗОП.

При проверката на проведените две процедури през одитирания период са установени нарушения на правната рамка: утвърдена е методика за оценка на офертите в нарушение на изискванията на ЗОП и ППЗОП; създадени са необосновани пречки за участие в обществена поръчка; договорите са публикувани в РОП, но без част от приложенията към тях - Техническо и ценово предложение на изпълнителя.

При проведените възлагания на обществени поръчки са установени нарушения: възлагането на една обществена поръчка е прекратено два пъти, след което два пъти е открито на основание неотложно възлагане, поради изключителни обстоятелства и не е възможно спазването на сроковете по ЗОП, като обстоятелствата, довели до неотложност в случая се дължат на възложителя и са свързани с твърде късното стартиране на първото възлагане с обява в края на 2020 г.; обявлението за възлагане на поръчката е публикувано след определения 5-дневен срок от сключването на договора; не са публикувани приложенията, неразделна част от договора. Директните възлагания през одитирания период не са обхванати от графика за обществени поръчки, като няма данни същите да са били предмет на прогнозиране и планиране под друга форма. Тази практика създава риск да бъдат направени разходи над праговете за директно възлагане по чл. 20, ал. 4 от ЗОП без да е приложен съответния ред за избор на изпълнител. Сключвани са ежегодни допълнителни споразумения/анекси за продължаване действието на договори, сключени през 2014 г. и 2017 г. Този подход за сключване на анекси за удължаване на срока на договора, вместо на сключване на нови договори не е добра практика, тъй като създава рискове за законосъобразното възлагане на поръчките.

Въведените контролни дейности не са прилагани непрекъснато и последователно през одитирания период, поради което не са предотвратили установените несъответствия с нормативните и вътрешните актове.

Част пета

ПРЕПОРЪКИ

В резултат на извършения одит на председателя на СЕМ се дават следните препоръки:

1. Да се извършат преглед и анализ на вътрешните правила за СФУК, в т.ч. в частта на предварителния контрол за законосъобразност, с цел актуализирането и привеждането им в съответствие с изискванията на правната рамка и методологията за прилагането на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор. Да се предприемат действия за актуализирането на ПУДСЕМ относно процедурата за разрешаване, одобряване и оторизиране

в съответствие с Методическите указания, утвърдени със Заповед № ЗМФ-184/06.03.2020 г. на министъра на финансите.³¹²

2. Да се актуализират вътрешните актове свързани с процедурите по издаване на Акт за установяване на публично държавно вземане (АУПДВ) и да се въведат адекватни контролни дейности, които да гарантират законосъобразното осъществяване на дейностите и повишаване на ефективността при събирането на дължимите суми.³¹³

3. Да се въведат писмено вътрешни правила и адекватни контролни дейности в процесите по управление на човешките ресурси и извършването на разходите за персонал, които да гарантират законосъобразното осъществяване на дейностите.³¹⁴

4. С вътрешните правила за цикъла на обществените поръчки да се въведат адекватни контролни дейности, които да гарантират документалната проследимост (одитна пътека) за всички действия и решения на възложителя, пълнота, правилно подреждане и архивиране на документацията/информацията в досието на обществената поръчка, в това число и за действията на ангажираните длъжностни лица в процеса по прогнозиране, планиране, възлагане и изпълнение на обществените поръчки.³¹⁵

Част шеста

ОТГОВОРИ НА ОДИТИРАНАТА ОРГАНИЗАЦИЯ

Фактите и обстоятелствата, установени при одита, са съгласувани с одитираната организация. Представените по време на одита становища са взети предвид при оценяването на одитираните области. Проведено е обсъждане с цел постигане на съгласие за достоверност на установените фактите и обстоятелства³¹⁶.

В подкрепа на констатациите от одитния доклад са събрани 79 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 15.09.2024 г.** председателят на СЕМ 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 № 124 от 08.05.2024 г. на Сметната палата.

ОПИС НА ОДИТНИТЕ ДОКАЗАТЕЛСТВА КЪМ ОДИТЕН ДОКЛАД № 0500200322

³¹² Част III, раздел I, т. 2 и раздел II, т. 4.

³¹³ Част III раздел I, т. 3 и т. 4

³¹⁴ Част III, раздел II, т. 2, 3.3, т. 3.4.3

³¹⁵ Част III, раздел III, т. 1 и т. 2

³¹⁶ Одитни доказателства №№ 25, 30, 31, 43, 45, 46, 50, 63, 66, 70, 71

№ по ред	Одитни доказателства	Брой страници
1.	Справка за отговорните длъжностни лица	1 стр.
2.	Правилник за устройството и дейността на Съвета за електронни медии и администрацията към него, приет с решение на СЕМ по протокол № 29 от 01.07.2019 г. Правилник за устройството и дейността на Съвета за електронни медии и администрацията към него, приет с решение на СЕМ по протокол № 30 от 02.09.2020 г., в сила от 01.10.2020 г. Правилник за устройството и дейността на Съвета за електронни медии и администрацията към него, приет с решение на СЕМ по протокол № 1 от 13.01.2021 г. Декларации за идентичност на вътрешни нормативни документи и ППП от 26.04.2022 г	CD № 1 4 стр.
3.	Функционални характеристики на дирекции „Обща администрация“ „Лицензионни, регистрационни, правни режими и международна дейност“ и „Мониторинг и анализи“	CD № 1
4.	8 бр. длъжностни характеристики на главен секретар, директори на дирекции ОА, ЛРПРМД и МА, финансов контролор, главен счетоводител, ст. счетоводител, главен експерт „Човешки ресурси“	CD № 1
5.	Счетоводна политика утвърдена от председателя на 28.01.2020 г., изменена с решение съгласно протокол № 36 от 24.11.2021 г., и индивидуален сметкоплан; Правилник за планиране, разходване и отчитане на бюджета на СЕМ	CD № 1
6.	Етичен кодекс за поведение на служителите в администрацията на Съвета за електронни медии, рег. № 30-08-65/17.12.2012 г., приет с решение по протокол № 50 от 11.12.2012 г. Етичен кодекс за поведение на служителите в администрацията на Съвета за електронни медии, приет с решение по протокол № 38 от 24.11.2021 г., отменен с протокол № 50 от 11.12.2012 г.	CD № 1
7.	Правилник за основните изисквания и елементи на СФУК на СЕМ, приет с решение на СЕМ, по протокол № 50 от 11.12.2012, изм. с решение по протокол № 9 от 28.02.2019 г.	CD № 1
8.	Вътрешни правила за контролни дейности в СЕМ, приети с решение на СЕМ по протокол № 50 от 11.12.2012 г., изм. с решения по протокол № 9 от 28.02.2019 г., в сила от 01.04.2019 г., и протокол № 2 от 20.01.2021 г.; Инструкция за осъществяване на предварителен, текущ и последващ контрол за законосъобразност, към Вътрешните правила за контролни дейности, утвърдена от председателя на СЕМ на 12.08.2021 г.	CD № 1
9.	Регистри на финансовия контролор за 2020 г. и за 2021 г.	CD № 1
10.	Стратегия за управление на риска и управленска отговорност в СЕМ, рег. № 30-06-210 от 14.12.2012 г., приета с решение по Протокол № 50 от 11.12.2012 г. /отм./; Стратегия за управление на риска в СЕМ, рег. № БФ-22-30-10-3/17.08.2021 г., приета с решение по Протокол № 23 от 12.08.2021 г.;	CD № 1

№ по ред	Одитни доказателства	Брой страници
	Риск-регистър за 2020 – 2021 г.	
11.	ГФО 2020 г. ГФО 2021 г.	CD № 1
12.	Вътрешни правила за установяване на публични държавни вземания от Съвета за електронни медии, приети с решение по Протокол № 50 от 11.1.2012 г., изм. с решение от протокол № 21 от 09.06.2015 г., посл.измен.за одитирания период с решение по протокол № 9 от 28.02.2019 г., в сила от 01.04.2019 г. Тарифа за таксите за радио-телевизионна дейност	CD № 1 и 4 стр.
13.	Регистър АУПДВ 2020 г. Регистър АУПДВ 2021 г.	CD № 1
14.	2020 Справка АУПДВ ЧСИ 2021 Справка АУПДВ ЧСИ	CD № 1 и 3 стр.
15.	Протокол № 15/15.04.2020 на СЕМ по т. 4 за забавяне до края на извънредното положение стартирането на производствата по издаване на АУПДВ през 2020 г. за неплатени годишни такси за 2019 г.	CD № 1
16.	Писмо № РД-29 09-00-7/26.04.2022 г. ППП от 05.05.2022 г. Досиета на АУПДВ 2020 г.	8 CD № 1 № 2
16.1.	Досие № 1 АУПДВ № 4 / 06.11.2020 г. 11 стр. Извлечение от счетов. програмен продукт задължения Б1Б – 1 стр. Решение № РД-05-32/28.04.2021 г. заличаване на програмата B1B Action Television и в частност на Б1Б ООД за на основание чл. 125д ал.2 т.1 от ЗРТ	CD № 1 и № 2
16.2.	Досие № 2 АУПДВ № 9 / 06.11.2020 г. 12 стр. Извлечение от счетов. програмен продукт задължения България кабел ТВ Решение № РД-05-31/28.04.2021 г. заличаване на програмата България ТВ и в частност на България Кабел ТВ ЕООД на основание чл. 125д, ал. 2, т.1 от ЗРТ	CD № 1 и № 2
16.3.	Досие № 3 АУПДВ № 11 / 06.11.2020 г. 11 стр. Извлечение от счетов.програмен продукт задължения ВЕСТ /ВТВ/ ТВ Решение № РД-05-30/28.04.2021 г. заличаване на програмата ВЕСТ /ВТВ/ и в частност на Вест /ВТВ/ АД на основание чл. 125д, ал.2 т.1 от ЗРТ https://www.cem.bg/actbg/6018	CD № 1 и № 2
16.4	Досие № 4 АУПДВ № 12 / 06.11.2020 г. Извлечение от счетов. програмен продукт задължения Глобъл Комюникейшън Нет Решение № РД-05-27/02.04.2020 г. заличаване регистрацията по искане на лицето на основание чл. 32 ал. 1 т. 16а и чл. 125к а. 2 от ЗРТ https://www.cem.bg/actbg/5896	CD № 1 и № 2
16.5.	досие № 5 АУПДВ № 20 / 06.11.2020 г. 12 стр. Извлечение от счетов. програмен продукт задължения Конов 79 ООД	CD № 1 и № 2

№ по ред	Одитни доказателства	Брой страници
16.6.	Досие № 6 АУПДВ № 28 / 06.11.2020 г. Извлечение от счетов. програмен продукт задължения Телевизия ОКО ЕООД Решение № РД-05-56/08.07.2020 г. заличаване на програмата ТЕЛЕВИЗИЯ ОКО и в частност на Телевизия ОКО ЕООД (Благоевград) на основание чл. 125д ал.2 т.1 от ЗРТ https://www.cem.bg/actbg/5926 .	CD № 1 и № 2
16.7.	Досие № 7 АУПДВ № 34 / 06.11.2020 г. Извлечение от счетов. програмен продукт задължения ХИТ ТИ ВИ Решение № РД-05-32/28.04.2021 г. заличаване на програмата HIT MIX CHANNEL и в частност на Хит Ти Ви ООД на основание чл. 125д ал.2 т.1 от ЗРТ – 2 стр. https://www.cem.bg/actbg/6021 .	CD № 1 и № 2
16.8.	Досие № 8 АУПДВ № 31 / 06.11.2020 г. Извлечение от счетов. програмен продукт задължения ТТВИ ЕООД	CD № 1 и № 2
16.9.	Досие № 9 АУПДВ № 29 / 06.11.2020 г. 13 стр. Извлечение от счетов. програмен продукт задължения ТВ Европа – 2 стр.	CD № 1 и № 2
17.	Досиета на издадени АУПДВ 2021 г.	CD № 1 и № 2 и 4 стр.
17.1.	Досие № 11 АУПДВ № 4 / 09.07.2021 г. 16 стр. Извлечение от счетов. програмен продукт задължения Телевизия Варна Решение № РД-05-29/28.04.2021 г. заличаване на програмата ТВ ВАРНА и в частност на Телевизия Варна АД на основание чл. 125д ал.2 т.1 от ЗРТ https://www.cem.bg/actbg/6017	CD № 1 и № 2
17.2.	досие № 12 АУПДВ № 6 / 09.07.2021 г. ТТВИ Извлечение задължения ТТВИ	CD № 1 и № 2
17.3.	Досие № 13 АУПДВ № 8 / 09.07.2021 г. Извлечение от счетов. програмен продукт задължения ТВ Европа	CD № 1 и № 2
17.4.	Досие № 14 АУПДВ № 15 / 09.07.2021 г. 13 стр. Извлечение от счетов. програмен продукт задължения България кабел ТВ; Решение № РД-05-31/28.04.2021 г. заличаване на програмата България ТВ и в частност на България Кабел ТВ ЕООД на основание чл. 125д, ал. 2, т. 1 от ЗРТ	CD № 1 и № 2
17.5.	Досие № 15 АУПДВ № 17 / 09.07.2021 г. Извлечение от счетов. програмен продукт задължения ВЕСТ /ВТВ/ ТВ Решение № РД-05-30/28.04.2021 г. заличаване на програмата ВЕСТ /ВТВ/ и в частност на Вест /ВТВ/ АД на основание чл. 125д ал.2 т.1 от ЗРТ https://www.cem.bg/actbg/6018	CD № 1 и № 2
17.6.	Досие № 16 АУПДВ № 19 / 09.07.2021 г. Извлечение от счетов. програмен продукт Бойкос	CD № 1 и № 2

№ по ред	Одитни доказателства	Брой страници
	Прекрат. индивид. лицензия за радио Мелодия (Силистра) с решение № РД-05-64 от 12 август 2021 г. (прехвърлена е на Агенция Витоша) https://www.cem.bg/actbg/6056. Прекрат. индивид. лицензия за радио Гама (Видин) с решение № РД-05-82 от 24 септември 2021 г. (прехвърлена е на Агенция Атлантик) https://www.cem.bg/actbg/6075.	
17.7.	Досие № 17 АУПДВ № 25 / 09.08.2021 г. Извлечение счетов. програмен продукт ЕС ТВ	CD № 1 № 2
17.8.	Досие № 18 АУПДВ № 25 / 09.08.2021 г. Извлечение от счетов. програмен продукт задължения Конов 79 ООД	CD № 1 № 2
18.	Предложения до председателя на СЕМ за публикуване на електронната страница на актове във връзка с издадените АУПДВ - За 2020 г. – от 30.10., 23.11., 10.12., 25.01.2021 /26р./, 01.02.2021, 05.02.2021, 09.03.2021, 26.03.2021 - За 2021 г. – от 11.06., 12.07., 10.08., 07.09., 11.10., 29.10.2021 г.	15 стр.
19.	Писмо № РД-20 09-00-7/03.06.2022 г. и отговор изх. рег. № РД-20 09-00-7/09.06.2022 г. от директора на дирекция ЛРПРМД Правилник за ползване на компютърните ресурси в СЕМ, Длъжн. характеристика ИТ – 2 бр. Извлечение от АИС Документооборот Писмо рег. № РД-20 09-00-7/09.06.2022 г. за предоставяне на справка Справка относно задължение и плащане по издадени АУПДВ	CD № 1 и 26 стр.
20.	Споразумение за сътрудничество с рег. № БФ-21-08/08.06.2015 г. от дата 11.06.2015 г. с Камарата на частните съдебни изпълнители	CD № 1 и 3 стр.
21.	Справки задължения за радио и ТВ такси за 2019, 2020 и 2021 г.	CD № 1
22.	Счетоводни извлечения за 2020 и 2021 г. на с-ки 7090, 4301 (и за 2019 г.), 7051, 9911	CD № 1
23.	Извлечение от Протокол № 26/08.07.2020 г. Доклад № БФ-22 30-06-2/03.07.2020 г. Справки за възникнали задължения за предходната година 2 бр. Извлечение от Протокол № 36/04.11.2020 г. Извлечение от Протокол № 23/12.08.2021 г. Доклад № БФ-22 30-06-20/17.05.2021 г. Извлечение от Протокол № 21/07.07.2021 г. Доклад № БФ-22 30-06-95/05.07.2021 г. Извлечение от Протокол № 15/19.05.2021 г. Доклад № БФ-22 30-06-20/17.05.2021 г. Справка относно възникнали задължения на доставчици на аудио-визуални медийни услуги за 2020 г.	CD № 1 и 15 стр.

№ по ред	Одитни доказателства	Брой страници
	Справка относно възникнали задължения на доставчици на радиоуслуги за 2020 г.	
24.	Справка изтичащи рег. № Д-20 09-00-7/17.06.2022г.	CD № 1 и 6 стр.
25.	Писмо № РД-20 09-00-7(22)/13.04.2023 г. Протокол установяване факти и обстоятелства Становище и приложения към него, други	17 стр.
26.	Досиета на НП, предадени с ППП от 29.04.2022 г. и диск Писмо № РД-20 09-00-7/29.04.2022 г.	CD № 1 и CD № 2 и 3 стр.
26.1.	досие № 1 НП РД-10-2 / 26.02.2020 г.	CD № 1 и CD № 2
26.2.	досие № 2 НП РД-10-4 / 20.05.2020 г.	CD № 1 и CD № 2
26.3.	досие № 3 НП РД-10-5 / 17.06.2020 г.	CD № 1 и CD № 2
26.4.	досие № 4 НП РД-10-7 / 08.07.2020 г.	CD № 1 и CD № 2
26.5.	досие № 5 НП РД-10-9 / 22.07.2020 г.	CD № 1 и CD № 2
27.	Правилник за реда за установяване на административни нарушения и налагане на административни наказания от Съвета за електронни медии 2 бр. Доклад № ЛРП-15 30-04-30/17.12.2021 г. за изменение на Правилника Сравнение на извършените изменения ППП и диск от 27.04.2022 г.	CD № 1 и CD № 3 и 1 стр.
28.	Регистър на наказателните постановления – за 2020 и за 2021 г. ППП и диск от 27.04.2020 г.	CD № 1
29.	Заповеди за актосъставители	CD № 1
30.	Протокол установяване факти и обстоятелства 21.04.2023 г. Становище и приложения към него, и други	CD № 1 и 27 стр.
31.	КП предварителен контрол за законосъобразност Становище Писмо № РД-20 09-00-7(22)/20.04.2023 г.	4 стр.
32.	Вътрешни правила за работна заплата Декларация за идентичност на данните от ЧР	CD № 4 4 стр.
33.	Вътрешни правила за подбор, възникване, изменение и прекратяване на служебни и трудови правоотношения в администрацията на СЕМ – 3 бр.	CD № 4
34.	Правилник за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в СЕМ	CD № 4
35.	Вътрешни правила за условията и реда на ползване на различни видове отпуски	CD № 4

№ по ред	Одитни доказателства	Брой страници
36.	Заповеди №РД-13-1/07.01.2020 г. и №РД-13-7/01.02.2021 г. допълнителен отпуск	CD № 4
37.	Правилник за вътрешния трудов ред в СЕМ	CD № 4
38.	Длъжностни и поименни разписания, мотивирани доклади	CD № 4
39.	Справка назначени служители 2020 г.	4 стр.
40.	Справка назначени служители 2021 г.	3 стр.
41.	Справка проведени конкурси 2020 г. и 2021 г.	2 стр.
42.	Досиета на проведени конкурси за назначаване на служители през 2020 г. и 2021 г. – 12 бр. Справка за проведените конкурси	CD № 4
43.	Протокол за резултатите от проведено финално обсъждане проведени конкурси, Становище от одитиран обект и допълнителна информация	36 стр.
44.	Досиета на назначени служители по служебни и трудови правоотношения	CD № 4
45.	Протокол за резултатите от проведено финално обсъждане (подбор), Становище и допълнителна информация	74 стр.
46.	Констативен протокол от 24.04.2023 г. с приложени документи	6 стр.
47.	2 бр. Протокол от общо събрание 2020 г. 2021 г.	CD № 4
48.	Справка за допълнителните възнаграждения и обезщетения за 2020 г. и 2021 г.	4 стр.
49.	Вътрешни правила за управление цикъла на обществените поръчки в СЕМ	CD № 5
50.	Протокол за резултатите от проведено финално обсъждане с представители на одитирания обект на установените при одита факти и обстоятелства в област на изследване „Планиране и възлагане на обществени поръчки и изпълнение на договорите“ Становище	16 стр.
51.	Писмо вх. № РД-20 09-00-7/31.05.2022 г. и отговор от 06.06.2022 г.	5 стр.
52.	График на обществените поръчки за 2020 г. и 2021 г.	CD № 5
53.	Справки за проведените процедури за възлагане на обществени поръчки в СЕМ за доставки, услуги строителство по реда на ЗОП за периода от 01.01.2020 г. до 31.12.2021 г.; Справки за обществените поръчки в СЕМ за доставки, услуги строителство възложени по реда на чл. 20, ал. 3, т. 1 от ЗОП; Справка за възлаганията по чл. 20, ал. 4 от ЗОП в СЕМ за периода от 01.01.2021 г. до 31.12.2021 г.	39 стр.
54.	Документи по обществена поръчка, с предмет „Организиране и осъществяване на невъоръжена денонощна физическа охрана на административна сграда в гр. София, бул. „Шипченски проход” № 69 и прилежащия терен, осигуряване на пропускателен режим и видеонаблюдение в сградата и на паркинга пред нея“ Декларация за идентичност на данните по 7 бр. ОП	CD № 5 1 стр.

№ по ред	Одитни доказателства	Брой страници
55.	Документи по обществена поръчка, с предмет „Доставка, внедряване и гаранционна поддръжка на Система за мониторинг на СЕМ“	CD № 5
56.	Доклад № НД-04 30-07-19/23.02.2021 г. до членовете на СЕМ – оферти Доклад № НД-04 30-07-89/23.02.2021 г. до членовете на СЕМ – информация ИСМ Протокол № 7/24.02.2021 г. СЕМ - извлечение Извлечение от АИС Документооборот – покана 22.03.2021 г. Писмо вх. № РД-20 09-00-7/19.05.2022 г. и отговор изх. № РД-20 09-00-7/26.05.2022 г.; Договор № БФ-21-15/10.05.2021 г. с „Доли Медиа Студио“ ЕООД Протокол на СЕМ № 14/10.05.2021 г. Доклад № НД-04 30-07-34/07.05.2021 г. и приложение към него Декларация – външен експерт	50 стр.
57.	Договор № БФ-21-27/20.08.2021 г. с външен консултант Приложени документи за професионална квалификация Допълнително споразумение № БФ-21-21а/18.06.2021 г. към договор за консултантска услуга № БФ-21-02/01.02.2021 г. Декларация по чл. 103, ал. 2 от ЗОП	10 стр.
58.	Договор № БФ-21-31/09.11.2021 г. сключен с ЕЙЧ-ТЕК ЕООД	8 стр.
59.	Банково извлечение 10.11.2021 г. Банково извлечение 12.11.2021 г. Фактура аванс № 1000000389/10.11.2021 г. Платежно нареждане 11.11.2021 г. Уведомление от 10.11.2021 г. от МФ по РМС № 592/21.08.20218 г. Контролен лист № 962/11.11.2021 г. Фактура аванс № 1000000390/12.11.2021 г. Платежно нареждане 12.11.2021 г. Уведомление от 12.11.2021 г. от МФ по РМС № 592/21.08.20218 г. Контролен лист № 966/12.11.2021 г. Складова разписка № 3/15.11.2021 г.	11 стр.
60.	Документи за обществена поръчка, с предмет „Поддържане, обслужване и оптимизиране на софтуерната част на Интегрираната система за мониторинг на СЕМ“, УИН 00928-2020-0002	CD № 5
61.	Доклади	CD № 5
62.	Писмо вх. № РД-20 09-00-7/22 от 06.04.2023 г. и отговор от 07.04.2023 г. г. Декларация за идентичност на данните	7 стр.
63.	Протокол за резултатите от проведено финално обсъждане с представители на одитирания обект на установените при одита факти и обстоятелства в област на изследване „Планиране и възлагане на обществени поръчки и изпълнение на договорите“ от 26.04.2023 г.	6 стр.
64.	Документи за обществена поръчка, с предмет „Поддържане, обслужване и оптимизиране на софтуерната част на Интегрираната система за мониторинг на Съвета“, с УИН 00928-2021-0001	CD № 5

№ по ред	Одитни доказателства	Брой страници
65.	Документи за обществена поръчка, с предмет „Поддържане, обслужване и оптимизиране на софтуерната част на Интегрираната система за мониторинг на Съвета“, с УИН 00928-2021-0002 Договор № БФ-21-01/26.01.2022 г. и платежни документи	CD № 5 129 стр.
66.	Констативен протокол Извлечение от Протокол № 15/20.04.2023 г. на СЕМ	4 стр.
67.	Документи за обществена поръчка, с предмет „Доставка и гаранционно обслужване на компютърно оборудване“ с УИН 00928-2021-0004 Писмо № РД-20 09-00-7(22)/11.04.2023 г. и отговор № № РД-20 09-00-7(22)/12.04.2023 г. Писмени обяснения относно прилагане на чл. 21, ал. 6 от ЗОП	CD № 5 3 стр.
68.	Документи по договори, сключени през 2020 г. по чл. 20, ал. 4 от ЗОП Декларация за идентичност на данните – 3 бр. и диск	CD № 5 5 стр.
69.	Документи по договори, сключени през 2021 г. по чл. 20, ал. 4 от ЗОП	CD № 5
70.	Протокол за резултатите от проведено финално обсъждане с представители на одитирания обект на установените при одита факти и обстоятелства в област на изследване „Планиране и възлагане на обществени поръчки и изпълнение на договорите“ от 26.04.2023 г. Становище по отразените констатации	16 стр.
71.	Протокол за резултатите от проведено финално обсъждане с представители на одитирания обект на установените при одита факти и обстоятелства в област на изследване „Планиране и възлагане на обществени поръчки и изпълнение на договорите“ от 27.04.2023 г. Становище по отразените констатации и приложения: Протокол от 05.03.2021 г., индикативни оферти Доклад № АСД-09 30-08-70/10.11.2021 г. Доклад № АСД-09 30-08-63/20.10.2021 г. Оферта, Проформа фактура от 11.11.2021 г., Пл. нареждане от 02.12.2021 г., ППП от 06.12.2021 г., Фактура от 30.12.2021 г.	54 стр.
72.	Застрахователна полица обезпечаваща авансово предоставените средства по договор № БФ-21-34/19.11.2021 г.	10 стр.
73.	Справка УПДВ/чл. 20, ал. 1 от ВП за 2019 г.	2 стр.
74.	Справка УПДВ/чл. 20, ал. 1 от ВП за 2020 г.	1 стр.
75.	Поименно разписание на длъжностите на СЕМ от 01.07.2023 г.	4 стр.
76.	Поименно разписание на длъжностите на СЕМ от 07.08.2023 г.	4 стр.
77.	Заповед № РД-13-33 от 04.05.2022 г.	1 стр.
78.	Договор № БФ-21-24 от 13.08.2020 г.	6 стр.
79.	Доклад от национално проучване първа част от 08.04.2021 г.	45 стр.