



2008 СЛУЖЕБЕН БЮЛЕТИН

**СЛУЖЕБЕН
БЮЛЕТИН**
№3

2008



СЪДЪРЖАНИЕ

Предложения за промени в Закона за общинската собственост	3 стр.
Предложения за промени в Закона за държавната собственост	7 стр.
Стратегия за развитие на финансовото управление и контрол и вътрешния одит в Република България	11 стр.
Консолидиран годишен доклад	15 стр.
Становище на Сметната палата на Република България	33 стр.
Решение № 224	38 стр.
Решение № 4 на Конституционния съд	39 стр.
Предотвратяване и разкриване на корупционни практики в одитния процес	45 стр.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПРОМЕНИ В ЗАКОНА ЗА ОБЩИНСКАТА СОБСТВЕНОСТ

СТАНОВИЩЕ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА, ИЗПРАТЕНО В НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ

ОТНОСНО: предложения за промени в Закона за общинската собственост на основание чл. 6, ал. 2 от Закона за Сметната палата

Становището е подготвено въз основа на резултатите от извършените от Сметната палата одити на дейността по управление и разпореждане с недвижими имоти - частна общинска собственост, в общините за периода от 01.01.1998 г. до 31.12.2005 г.

Одитите са извършени в деветнадесет общини, включени в обхвата на всяко едно от шестте териториални поделения на СП и определени съобразно територията на общината и ресурса, който управлява. Извършените одити обхващат дейността по управление и разпореждане с недвижими имоти - частна общинска собственост, в общините Благоевград, Бургас, Варна, Велико Търново, Видин, Враца, Кюстендил, Монтана, Нова Загора, Перник, Плевен, Пловдив, Русе, Силистра, Стара Загора, Шумен, Хасково, Ямбол и Столична община.

Въз основа на изготвените доклади е съставен обобщен доклад за резултатите от извършените одити на дейността по управление и разпореждане с недвижими имоти - частна общинска собственост, за периода от 01.01.1998г. до 31.12.2005 г. В него изчерпателно са посочени критериите, спрямо които одитните екипи са оценили дейността по разпореждане с имоти в общините.

В одитните доклади са изведени значителен брой констатации и изводи за извършени действия по управление и разпореждане с имоти - частна общинска собственост, които не са в съответствие с принципите на ефективност и ефикасност. В редица случаи основните причини за реализирането на такива разпоредителни действия с негативен за общината /и в частност за общинския бюджет/ ефект са установени празноти в нормативната уредба, регламентираща действията по

управление и разпореждане с имоти - частна общинска собственост, както на ниво закон, така и на ниво подзаконов нормативен акт. Считаме, че създаването на по-детайлна регламентация на действията по разпореждане би спомогнало от една страна за повишаване ефективността и ефикасността на извършваните разпоредителни сделки, а от друга страна би допринесло за унифициране на практиката.

Предвид гореизложеното, представяме на Вашето внимание за обсъждане следните предложения за изменения и допълнения на законовата нормативна уредба, регламентираща дейността по управление и разпореждане с имоти - частна общинска собственост:

1. Предложение: да се създадат разпоредби в ЗОС със задължение за общинските съвети да приемат програми и планове за дейността по придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество, както и на програми и планове за развитие на стопанската дейност на общината, с ясно формулирани цели и приоритети.

За постигане публичност и прозрачност, кметът на общината следва да е задължен да осигури обществен достъп до приетите програми и планове (например чрез публикуване на страницата на общината или оповестяване по друг подходящ начин).

Мотиви: Въвеждането на такова задължение е предпоставка за ефективност в управлението, осигурява публичност на дейността и създава

условия за постигане на по-добро управление в интерес на местната общност. Съгласно чл. 21, ал. 1, т. 12 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) общинският съвет приема стратегии, прогнози, програми и планове за развитие на общината. На основание посочената законова разпоредба от страна на общинските съвети са приемани стратегии и/или планове за развитие на общината в съответствие със Закона за регионалното развитие и Закона за общинските бюджети. ЗОС обаче не съдържа правни разпоредби, съгласно които упражняването на функциите по чл. 21, ал. 1, т. 8 и т. 9 от ЗМСМА да се извършва въз основа на предварително приети от общинския съвет годишни или многогодишни програми за дейността. В резултат на това се установява, че за одитирания период, в 73 на сто от одитираните общини, за разпореждането с имоти - частна общинска собственост няма разработени и приети програми за управление и разпореждане с общинска собственост. Не са определени стратегически и оперативни цели, които да бъдат постигнати в средносрочен и дългосрочен план в тази област.

2. Предложение: В закона за общинската собственост да се предвиди изрично задължаване на общинския съвет да създаде публичен регистър на разпоредителните сделки с общинско имущество. В този регистър задължително да се вписват данни:

- за насрещната страна по сделката;
- за нейната цена, съответно за цените на заменяните имоти;
- за имота, предмет на сделката.

Мотиви: Това би допринесло за прозрачността при тези сделки и за укрепване на доверието на населението към органите за местното самоуправление.

3. Предложение: В ЗОС да се предвиди, че общинските съвети взимат решения за разпореждане с общинско имущество с квалифицирано мнозинство и въз основа на мотивирано писмено предложение на лицето, което предлага извършването на

такава сделка.

Мотиви: Това би дало по-голяма гаранция и би намалило риска от вземането на необосновани решения от общинския съвет.

4. Предложение: В ЗОС да бъдат създадени разпоредби, изискващи от общинските съвети при вземане на решения за замяна на имот – частна общинска собственост, да приемат правни и финансово-икономически анализи и мотиви, обосноваващи целесъобразността на замяната като способ за разпореждане. Посочените анализи и мотиви следва да се прилагат към предложенията на кмета за извършване на замени и да бъдат основа за вземане на решения за извършването им. Считахме, че обект на нормативна уредба следва да бъде и изискването за изготвяне и приемане на ясни и точни критерии за допустимост на имотите - обект на замяна.

В допълнение към изложеното и с цел постигане на по-голяма публичност, прозрачност и ефективност предлагаме да бъде обсъдена и възможността за прилагане на конкурсния подход при извършването на замените.

Мотиви: Съгласно чл. 40 от ЗОС замяната на имот - частна общинска собственост, на правото на строеж върху имот-частна общинска собственост и на правото на строеж в полза на общината с имот или с право на строеж – собственост на държавата, на физически лица или на юридически лица, се извършва с решение на общинския съвет. Въз основа на решението кметът на общината издава заповед и сключва договор. В ЗОС не се съдържат други разпоредби, които да уреждат реда и условията за извършване на заменителни сделки. В резултат на това разпоредителните действия по извършване на замени са обект на нормативно регулиране единствено в приетите от общинските съвети наредбите по чл. 8, ал. 2 от ЗОС.

От извършените анализи на сделките по замяна се установяват някои общи негативни практики, а именно: решенията за извършване на заменителни сделки са вземани само въз основа на отправени

от заинтересувани лица предложения; в чести случаи в решенията на общинските съвети не са конкретизирани имотите, които физическите или юридически лица предлагат в замяна. Това е създадо практика тези имоти да се придобиват от заменителите след решението на общинския съвет за извършване на замяната. Поради липсата на детайлна нормативна уредба, замените са извършвани без осигуряване на публичност в действията на администрацията; не са изготвяни правни и финансово-икономически анализи, обосноваващи целесъобразността на замяната при приемането на решенията на общинските съвети. Липсата на подобен вид анализи, както и липсата на програми или планове на дейността по управление и разпореждане с общинско имущество не дава възможност за изготвяне на оценка относно степента на постигане на целите и оттук на ефективността на извършените действия.

5. Предложение: В ЗОС да бъдат създадени разпоредби, които да задължават общинските съвети да вземат решения за апортиране на имоти в капитала на търговските дружества:

- въз основа на правни и финансово-икономически анализи на дружеството и на имота – предмет на апорт;
- въз основа на мотиви, обосноваващи целесъобразността на предлагания апорт в сравнение с другите методи за участие при учредяване на търговско дружество или за увеличаване на неговия капитал.

В нормативна уредба следва да бъде включено и задължение за изготвяне и приемане на ясни и точни критерии за допустимост на имотите, които могат да бъдат обект на апорти. Необходима е правна регламентация на съдържанието на договорите, с които се възлага управлението на общинските търговски дружества, с предвидени в тях задължения и санкции, в случай на неизпълнение.

Мотиви: Съгласно чл.34, ал.5 от ЗОС редът за учредяване на търговски дружества и за упражняване на правата на собственост на общината в търговски дружества се определя с наредба на общинския

съвет. При извършените одити се установява, че в приетите от общинските съвети наредби липсват или не са изчерпателно уредени въпросите относно: наличието на мотиви за вземане от общинските съвети на решения за апортиране на имоти в капитала на търговски дружества; изготвянето на финансово – икономически, правни и други анализи за извършване на апортите; правомощията и отговорността на органите на едноличните търговски дружества с общинско участие; санкции при неизпълнение на договорите за възлагане на управлението и други.

Считаме, че приемането на направените в настоящото становище предложения ще повиши степента на ефективност в действията по разпореждане с имоти – частна общинска собственост, като същевременно ще се запази правото на гражданите и органите на местното самоуправление да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в тяхна компетентност в сферата на управлението и разпореждането с общинско имущество.

Становището с предложенията за промени в Закона за държавната собственост е прието на заседание на Сметната палата, проведено на 29.05.2008 г., и е изпратено в Народното събрание.



Съвместен семинар на българската и британската сметни палати на тема „Одит на структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз“ се проведе от 16 до 18 септември. Той бе финансиран от посолството на Великобритания в България като продължение на проекта „Укрепване на капацитета на Сметната палата на България за одитиране на средства от ЕС и за превенция на публичния сектор от измами и корупция“. Професор Димитров благодари на Н. Пр. посланик Стийв Уилиамс за съдействието, което посолството на Великобритания оказва на Българската сметна палата от самото начало на проекта, стартирал на 11 юли 2007 г.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПРОМЕНИ В ЗАКОНА ЗА ДЪРЖАВНАТА СОБСТВЕНОСТ

СТАНОВИЩЕ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА, ИЗПРАТЕНО В НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ

В изпълнение на програмата за одитна дейност на Сметната палата на Република България (СПРБ) за 2006 г. са извършени одити на дейността по управление и разпореждане с недвижими имоти - частна държавна собственост, които обхващаха МТ, МЗГ, МРРБ, МТСП, МИЕ, МОН и МЗ и областните администрации – София, Бургас, Врана, Пловдив и Благоевград.

Въз основа на одитните доклади са съставени два обобщени доклада за резултатите от извършените одити, като в единия са представени общи констатации и оценки от резултатите от одита в министерствата, а в другия – резултатите в обобщен вид от извършените одити в областните администрации.

С оглед изведените в одитните доклади и в обобщеният доклад констатации и изводи, и на основание чл. 6, ал. 2 от ЗСП, представяме на Вашето внимание за обсъждане следните предложения за изменения и допълнения в нормативната уредба, регламентираща дейността по управление и разпореждане с имоти - частна държавна собственост:

1. Предложение: В ЗДС да се предвиди разпоредба, която да съдържа задължение за министрите и ръководителите на други ведомства, които да изготвят и утвърждават програми или планове, определящи визията, целите и развитието на дейностите с имоти - държавна собственост, предоставени им за управление или разпореждане, съобразно техните правомощия.

Предвид правомощията на Министерския съвет да приема програми и стратегии за развитие на отделни сфери или дейности, както и с оглед значимостта за държавното управление на действията на компетентните държавни органи по управление и разпореждане с имоти - държавна собственост, да бъде обсъдено изготвянето на стратегия или програма на национално ниво, съдържаща визията, целите и насоките на правителството за управлението и разпореждането с имоти - публична и частна държавна собственост.

Мотиви: За одитирания период Сметната палата установи, че във всичките седем министерства няма приети стратегии, програми или планове за развитие на дейността по управление и разпореждане с имоти - частна държавна собственост, съобразно специфичните функции на отделните одитирани обекти. Такива програми не са приемани и на регионално ниво. Действията по управление и разпореждане са извършвани при спазване реда и условията посочени в ЗДС, без същите да са насочени към постигане на определени цели и приоритети, в дългосрочен или средносрочен план.

Липсата на стратегии, планове или програми за дейностите по управление и разпореждане с имоти - частна държавна собственост, води до невъзможност за извършването на последваща оценка за степен на ефективност на тези дейности.

2. Предложение: В ЗДС да се създадат нормативни разпоредби изискващи изготвянето на правни и финансово-икономически анализи за всяка отделна разпоредителна сделка, включително апортите, преди вземането на решение за извършване на разпореждането от съответните оправомощени органи.

Мотиви: Считаме, че наличието на правни и финансово-икономически анализи би гарантирало защита на държавния интерес и би обосновало целесъобразността на извършваните разпоредителни сделки.

По отношение извършените апорти на имоти – държавна собственост в капитала на търговски дружества с държавно участие се установява, че решенията за това са вземани без да е достатъчно обоснована необходимостта от извършване на подобно разпореждане. Като общ извод се установява липсата на пълна информация за извършени анализи на състоянието на търговските дружества с държавно имущество, правни и финансови анализи на апортираните недвижими имоти, постигнатите финансови резултати от дейността на дружествата и взетите в тази връзка управленски решения.

Проверката и анализа на извършените от областните управители през одитирания период разпоредителни сделки показва липсата на финансова и правна обосновка на извършваните разпоредителни сделки; не винаги са изготвяни мотиви за целесъобразност на разпоредителните сделки по замяна на имоти - частна държавна собственост; имотите - отредени за жилищно строителство са били предмет на заменителни сделки, без да са изготвяни финансово-икономически анализи за ефективността от разпореждането.

3. Предложение: В ЗДС да се предвидят разпоредби, изискващи създаване на публични регистри на извършените разпоредителни сделки, които да се поддържат от органите, компетентни да

извършат разпореждането с имота – обласен управител или съответен министър.

В този регистър да се вписват следните данни:

- информация за насрещната страна по сделката;
- за нейната цена, съответно за цената на заменяемите имоти;
- за имота, предмет на сделката.

Мотиви: Считаме, че приемането на това предложение ще допринесе за по-голяма публичност и прозрачност при тези сделки и ще създаде условия за упражняване на контрол, не само от компетентните органи, но и от обществото.

4. Предложение: В ЗДС да се създаде разпоредба, която да възлага на министъра на регионалното развитие и благоустройството периодично да издава методически указания по принципни въпроси, засягащи дейността по управление и разпореждане с имоти - държавна собственост.

Мотиви: Съгласно чл. 102 от ППЗДС министърът на регионалното развитие и благоустройството упражнява общо ръководство и контрол върху дейността на областните управители при изпълнение на техните правомощия. В процеса на изпълнение на одитите е установено, че през 2005 г. на областните управители е изпратена заповед на министъра на регионалното развитие и благоустройството за утвърждаване на образец на Акт за държавна собственост и Указания за надзора, актуването на имоти - държавна собственост и отписването им от актовете книги. През същата година е изпратено и писмо до областните управители, с което същите се уведомяват за стартирането на информационната система "Регистър имоти" и правилата за работа със същата. По време на одитите се установи, че за одитирания период, от министъра на регионалното развитие и благоустройството, освен посочените писма, не са изготвяни методически и други указания за общо ръководство

и контрол при осъществяване на дейността по управление и разпореждане с имоти-частна държавна собственост, на основание чл.66 от ЗДС.

Считаме, че активната дейност на министъра на регионалното развитие и благоустройството в областта на методологията би спомогнала за унифициране на практиката от една страна и подобряването качеството и координацията в дейността на администрацията от друга страна.

5. Предложение: По отношение сделки за замяна на имоти – частна държавна собственост с такива, собственост на физически и юридически лица, предлагаме в ЗДС да се създаде правна уредба, регламентираща:

- публично оповестяване на имотите, които ще бъдат предмет на разпореждане чрез извършване на замяна;
- въвеждане на критерии за подбор на имотите, които могат да бъдат предмет на разпореждане чрез замяна.

Предлагаме да се обсъди възможността за въвеждане на конкурсното начало при извършване на замените, тъй като това би гарантирало състезателност, публичност и прозрачност при извършване на разпореждането и в по-голяма степен постигане целта от сделката.

Мотиви: При извършените одити се установява, че замените на имоти-частна държавна собственост са извършвани по отправени от конкретни физически или юридически лица молби за замяна. В молбите се дава точно описание на имота-държавна собственост, предмет на замяната, въпреки, че областната администрация не е оповестила публично намеренията си да заменя точно този имот.

В много случаи, имотът собственост на заменителя, е придобит в период от 1 до 6 месеца преди предложението за замяна, а в някои случаи дори след подаването на същото.

Установено е също, че не са прилагани критерии за подбор както на имотите - частна държавна собственост, предос-

тавени за управление на областните управители и предмет на заменителните сделки, така и на имотите - собственост на физическите или юридическите лица -заменители. Договори за замяна на държавни жилища със жилища, собственост на физически или юридически лица, са сключвани без предварително определена цел, като получените в замяна имоти в много случаи са неравностойни по местонахождение и площ.

Считаме, че участието на по-голям кръг лица, заинтересувани от извършването на замяната би създадо условия за конкурентност при този вид разпоредителни сделки и от тук повишаване степента на ефективност на същите.

6. Предложение: В ЗДС да се уредят условия и ред за възлагане, изготвяне и приемане на оценките от областните управители или министъра на регионално развитие и благоустройството.

Мотиви: С измененията в ЗДС (обн. ДВ, бр.32 от 2005 г.) разпореждането от страна на държавата с имоти - частна държавна собственост, се извършва на база на оценки на имотите, извършени от независим оценител, но не по-ниски от данъчните оценки. ЗДС и ППЗДС обаче не уреждат реда за възлагане, изготвяне и приемане на оценките.

В процеса на извършването на одитите като добра практика се установи, че оценките на заменяемите имоти са възлагани за изготвяне от назначена комисия за оценки, в състава на която има лицензиран оценител (преди измененията в ЗДС, обн. ДВ, бр.32 от 2005 г.), или от лицензиран оценител, включен в утвърден от областния управител списък с лицензирани оценители (след измененията в ЗДС, обн. ДВ, бр.32 от 2005 г.). Изборът на лицензиран оценител е извършван от списък на оценители, утвърден от областния управител, или списък на вещи лица към окръжният съд, без спазване на определени критерии, чрез случаен подбор, на принципа на ротацията. В част от случаите обаче, оценката на предлаганите в замяна имоти - соб-

ственост на физически или юридически лица е възлагана за изготвяне от самия заменител - физическо или юридическо лице. В тази връзка, разпоредбата на чл. 61, ал. 6 от ППЗДС (обн., Д.В., бр.78 от 2006г.), съгласно която областният управител или министъра на регионалното развитие и благоустройството възлагат на независим лицензиран оценител оценка на заменяемите имоти или на правото

на строеж, е положителна стъпка в тази посока.

Становището с предложенията за промени в Закона за държавната собственост е прието на заседание на Сметната палата, проведено на 29.05.2008 г., и е изпратено в Народното събрание.



Председателят на Сметната палата проф. Валери Димитров връчи на одитираните обекти заповедите за провеждане на одит на системите на управление на Структурните и Кохезионния фондове на Европейския съюз и на одит на системите за прилагане на Националния стратегически план за развитие на селските райони и Националния стратегически план за рибарство и аквакултури. С решение от 20 юни 2008 г. Народното събрание възложи на Сметната палата да извърши двата одита

СТРАТЕГИЯ ЗА РАЗВИТИЕ НА ФИНАНСОВОТО УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ И ВЪТРЕШНИЯ ОДИТ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Тази Стратегия за развитие на финансовото управление и контрол и вътрешния одит в Република България, наричана по-нататък Стратегията, се базира на постигнатото в тази област през последните години и очертава приоритетите на българското правителство за периода 2008 - 2010 г., насочени към ефективно прилагане на новия модел на вътрешен контрол в организацията от публичния сектор.

1. Същност

Новият модел на вътрешен контрол беше изработен в рамките на преговорния процес за членство на Република България в Европейския съюз (ЕС) по Глава 28 „Финансов контрол“.

В съответствие с договореното с Европейската комисия новият модел на вътрешния контрол в публичния сектор, или държавния вътрешен финансов контрол, включи три основни компонента, прилагащи международно признати контролни рамки и одитни стандарти:

- финансово управление и контрол (ФУК)/системи за ФУК във всяка организация
- децентрализиран вътрешен одит в министерства, общини и др. организации, предвидени в закон
- централни хармонизиращи звена за ФУК и за вътрешен одит към министъра на финансите.

2. Нормативна основа

Новият модел на вътрешния контрол в публичния сектор се заложи в следните стратегически документи и закони:

- Стратегия за държавния вътрешен финансов контрол, приета от Министерския съвет на 16.06.2005 г.,

- Актуализиран Документ за политиката на държавния вътрешен финансов контрол от декември 2005 г.

- Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС), приет от Народното събрание на 24.02.2006 г. (обн., ДВ, бр. 21/2006 г.),

- Закон за вътрешния одит в публичния сектор (ЗВОПС), приет от Народното събрание на 17.03.2006 г. (обн., ДВ, бр. 27/2006 г.).

3. Изпълнение до момента

Изминалият период от 2005 г. може да се определи като начален за въвеждане на новия модел на вътрешния контрол в публичния сектор със следните основни акценти:

- Законодателна и структурна реформа

ЗФУКПС и ЗВОПС регламентираха изискванията за трите компонента на вътрешния контрол в публичния сектор. Изградиха се 155 звена за вътрешен одит. Към момента, съгласно получените в Министерството на финансите (МФ) данни, в публичния сектор работят 530 вътрешни одитори. В МФ се създадоха Централни хармонизиращи звена за ФУК и за вътрешен одит.

- Методология и обучение

Усилията на Централните хармонизиращи звена в МФ бяха насочени в две основни области:

- разработването на предвидените в законите нормативни актове и методология
- Министерският съвет одобри стандарти за вътрешен одит и наредба за докладване, министърът на финансите издаде две наредби и 12 други акта,
- популяризиране на законодателството и методологията по ФУК и вътрешен одит - проведените специализирани обучения през 2006 г. са 13 с 347 обучени,

през 2007 г. -17с388 обучени служители на ръководни длъжности, финансови контролори и вътрешни одитори.

- Годишно докладване от организации-те в публичния сектор

Напредъкът по прилагане на новия модел е отразен в Консолидирания годишен доклад за вътрешния контрол в публичния сектор в Р България, приет с решение на Министерския съвет № 437/29.06.2007 г.

4. Изводи и предизвикателства

В Консолидирания годишен доклад за вътрешния контрол за 2006 г. наред с положителните тенденции са отчетени и трудности. Анализът на получените в МФ 511 годишни доклади (236 по вътрешен одит и 275 по ФУК) от организациите в публичния сектор показва, че най-често трудностите са свързани с прилагане на изискванията относно:

Разработване на стратегически и оперативни планове;

- Утвърждаването и прилагането на правила за управление на риска, за предварителен контрол върху нефинансовата дейност на организацията и за докладването на грешки, нередности и измами;

- Недостатъчно разбиране за ролята на вътрешния одит от страна на ръководителите на организациите;

Запълване на капацитета на звената по вътрешен одит с компетентни вътрешни-те одитори.

Изброените трудности са естествени в началния период от въвеждането на новия модел на вътрешен контрол в публичния сектор. Необходимо е те да бъдат адекватно адресирани, като се вземе предвид постигнатия напредък до момента и се очертаят насоките за развитие през следващите три години.

II. ЦЕЛ И ПРИОРИТЕТИ

Тази Стратегия има за цел изграждане-то и функционирането на ефективен въ-трешен контрол в съответствие със за-конодателството по финансово управление и контрол и вътрешния одит. Ефективни-ят вътрешен контрол ще осигури управ-лението на публичните средства, в т.ч. и на средствата по фондове и програми

на Европейския съюз, да се извършва при стриктно спазване на принципите за законосъобразност, добро финансово уп-равление и прозрачност.

За постигане целта на стратегията за периода 2008 - 2010 г. се определят след-ните основни приоритети:

Приоритет 1: Укрепване на управлен-ската отговорност в организациите от публичния сектор

Приоритет 2: Осигуряване на качест-вен вътрешен одит в организациите от публичния сектор

Приоритет 3: Утвърждаване на коор-диниращата и хармонизираща роля на Централните хармонизиращи звена

Приоритет 4: Ефективно изпълнение на одитните дейности по фондове и програ-ми на Европейския съюз

III. МЕРКИ

Основните приоритети на Стратегията ще се реализират чрез изпълнение на следните мерки:

1. Мерки по Приоритет 1:

1.1. Ефективно функциониране на фи-нансовото управление и контрол в орга-низациите, управляващи средства по про-грами и фондове на Европейския съюз;

1.2. Въвеждане на процеса по управле-ние на рисковете в организациите от пуб-личния сектор;

1.3. Планиране и осъществяване на обучения за служителите на ръководни длъжности по финансово управление и контрол и роля на вътрешния одит в ор-ганизациите от публичния сектор;

1.4. Осъществяване на мониторинг на системите за финансовото управление и контрол и разработване на планове за тяхното подобряване;

1.5. Изграждане и попълване на ад-министративния капацитет на звената за вътрешен одит в съответствие с изисква-нията на ЗВОПС и популяризиране на дей-ността по вътрешен одит.

Отговорни за изпълнението на мерките по Приоритет 1 са ръководителите на ор-ганизациите по чл. 2 от ЗФУКПС.

2. Мерки по Приоритет 2:

2.1. Придобиване на сертификат „Въ-трешен одитор в публичния сектор“;

2.2. Осигуряване на адекватно одитно покритие на дейностите по управление на фондове и програми на Европейския съюз;

2.3. Изготвяне на качествени доклади от одитни ангажменти и годишни доклади за дейността по вътрешен одит;

2.4. Разработване и утвърждаване на планове за обучение на вътрешните одитори с цел поддържане на непрекъснато професионално развитие;

2.5. Разработване и изпълнение на програма за осигуряване на качеството на одитната дейност.

Отговорни за изпълнението на мерките по Приоритет 2 са ръководителите на вътрешния одит и вътрешните одитори.

3. Мерки по Приоритет 3:

3.1. Подпомагане на професионалното обучение в областта на ФУК и вътрешния одит;

3.2. Актуализиране и доразвиване на методологията по финансовото управление и контрол и вътрешен одит;

3.3. Мониторинг на финансовото управление и контрол и вътрешния одит в организациите, управляващи средства по програми и фондове на Европейския съюз;

3.4. Извършване на системно наблюдение и анализ на информацията по прилагането на изискванията на ЗФУКПС, ЗВОПС и издадените въз основа на тях актове;

3.5. Изграждане на мрежа за обмяна на опит и добри практики между вътрешните одитори в публичния сектор;

3.6. Укрепване на административния капацитет на Централните хармонизиращи звена в МФ чрез обучение по най-новите практики и теория в областта на вътрешния контрол и одит;

3.7. Изграждане на Консултативен съвет за финансово управление и контрол в съответствие с чл.19, ал.1 от ЗФУКПС;

3.8. Планиране и извършване на оценки на качеството на одитната дейност на звената за вътрешен одит. Провеждане на специализирано обучение на служителите от Централните хармонизиращи звена по извършване на външна независима оценка на

качеството на вътрешния одит.

Отговорни за изпълнението на мерките по Приоритет 3 са министърът на финансите и Централните хармонизиращи звена за финансово управление и контрол и за вътрешен одит в МФ.

Приоритет 4: Ефективно изпълнение на одитните дейности по фондове и програми на Европейския съюз

4. Мерки по Приоритет 4:

4.1. Планиране на одитната дейност в съответствие с изискванията на приложимите регламенти на Европейския съюз;

4.2. Развитие на методологията по осъществяване на одитни дейности по фондове и програми на Европейския съюз;

4.3. Укрепване на административния капацитет на одитния орган;

4.4. Осигуряване на качество на одитните дейности по фондове и програми на Европейския съюз.

IV. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СТРАТЕГИЯТА

За изпълнение на Стратегията министърът на финансите утвърждава до 31 януари всяка година план, който съдържа конкретните задачи, срокове и отговорни лица. Планът за 2008 г. се утвърждава в едномесечен срок от приемането на Стратегията от Министерския съвет.

Напредъкът по изпълнението на Стратегията се отчита ежегодно пред Министерския съвет до 31 януари всяка година.



Сметната палата на Република България, представлявана от председателя й проф. Валери Димитров, и Държавната агенция "Национална сигурност", представлявана от председателя й Петко Сертов, подписаха споразумение за сътрудничество и взаимодействие.

КОНСОЛИДИРАН ГОДИШЕН ДОКЛАД

ЗА ВЪТРЕШНИЯ КОНТРОЛ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

за периода 1 януари – 31 декември 2007 година

приет с решение № 480 на МС

СОФИЯ, 2008 г.

СМЕТНА ПАЛАТА

15

БЮЛЕТЕН 3

Този доклад е изготвен на основание чл. 20, ал. 2 от Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор.

ВЪВЕДЕНИЕ

Първият Консолидиран годишен доклад за състоянието на вътрешния контрол в публичния сектор беше изготвен от Министерство на финансите (МФ) през 2007 г., приет с Решение на Министерския съвет № 437 от 29.06.2007 г. и предоставен на Народното събрание и Сметната палата. Той съдържа информация за развитието на предприетата през пролетта на 2006 г. мащабна законодателна и структурна реформа в областта на вътрешния контрол и одит и беше важна стъпка за осигуряване на прозрачност и отчетност на действията на изпълнителната власт по изпълнение на новите Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС, в сила от 14.03.2006 г.) и Закон за вътрешния одит в публичния сектор (ЗВОПС, в сила от 04.04.2006 г.).

Това е вторият Консолидиран годишен доклад за състоянието на вътрешния контрол (наричан Консолидирания доклад) и за първи път той обхваща пълна календарна година - периода от 01.01.2007 г. до 31.12.2007 г.

Консолидираният доклад за 2007 г. има за цел да представи информация за състоянието на финансово управление и контрол (ФУК) и на вътрешния одит в публичния сектор, напредъка спрямо

предходната година и предложения за подобряния. В съответствие с дадените от Сметната палата препоръки по Консолидирания доклад за 2006 г., настоящият доклад включва и специална информация за ФУК и вътрешния одит по фондове и програми на Европейския съюз (ЕС) и изпълнението на специфичните одитни дейности по ЗВОПС.

За подготовката на Консолидирания доклад са използвани следните източници:

1. Докладите и въпросниците за 2007 г., получени от ръководителите на организациите, първостепенни разпоредители с бюджетни кредити, по реда на Наредбата за формата, съдържанието, реда и сроковете за представяне на информация по чл. 8, ал. 1 от ЗФУКПС (Наредбата) и указанията на министъра на финансите, в т.ч. на структурите и организациите, които се разпореждат със средства по фондове и програми на ЕС;

2. Годишните доклади за дейността по вътрешен одит през 2007 г., изготвени в съответствие с разпоредбата на чл. 40 от ЗВОПС;

3. Базата данни за звената за вътрешен одит по чл. 50 от ЗВОПС;

4. Отчета по Програма 2 “Защита на публичните финансови интереси” от програмния бюджет на МФ за 2007 г. в частта му за дейността на Дирекция “Вътрешен контрол”;

5. Данните от проведените обучения от Школата по публични финанси по програмата “Вътрешен контрол”;

6. Информация за специфичните одит-

ни дейности по фондове и програми на ЕС от дирекция „Одит на средствата от Европейския съюз” в МФ.

II. ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ

1. Получаване на информацията

В изпълнение на Наредбата по чл.8, ал.2 от ЗФУКПС през 2007 г. Централното хармонизиращо звено (ЦХЗ) по ФУК в МФ изготви нов въпросник за състоянието на системите за финансово управление и контрол и подробни указания за неговото попълване, одобрени от министъра на финансите на 31.10.2007 г. Въпросникът съдържа 42 въпроса, ориентирани към изпълнение на изискванията на ЗФУКПС, свързани с петте елемента на ФУК – контролна среда, управление на риска, контролни дейности, информация и комуникация и мониторинг. Въпросникът е изготвен на база въпросника от 2006г., като някои от въпросите са по-детайлни и е съобразен с факта, че ЗФУКПС е сравнително нов закон, но все пак до края на 2007 г. следва да са изпълнени по-голямата част от основните изисквания, заложени в него. И във въпросника за 2007 г. са запазени вариантите на отговори, а именно „Да/Напълно”, „Да/Частично”, „Не/Планирам” и „Не/Не планирам”. Тези отговори дават по-детайлна информация за предприетите действия и осигуряват възможност за проследяване на напредъка през 2007 г. спрямо 2006 г. Въпросникът за 2007 г. включва в модифициран вид някои въпроси от този за 2006 г., избрани по два критерия – първостепенно значение на изискването, чието изпълнение се докладва и/или нисък брой положителни отговори, дадени от организациите. По-голямата част от въпросите изискват нова информация за изпълнението на ЗФУКПС.

В съответствие с изискванията на чл. 8 ал. 1 от ЗФУКПС, ръководителите на общо 307 първостепенни разпоредители по републиканския и общинските бюджети и др. организации следва да предоставят в МФ доклади и въпросници за състоянието на системите за ФУК до края на месец

март 2008 г. До 15.05.2008 г. информация е получена от 275 организации, което представлява 89% от всички имащи това задължение за 2007 г. Консолидираният доклад съдържа подробен анализ на данните, отнасящи се за 274 организации, тъй като един доклад и въпросник включват класифицирана информация.

Приложение № 1 съдържа пълнен списък на организациите, които не са изпълнили задължението си по ЗФУКПС да представят годишен доклад за състоянието на ФУК и попълнен въпросник за 2007 г.

След получаване на докладите и въпросниците, организациите от публичния сектор бяха класифицирани в следните три групи:

- Министерства и други първостепенни разпоредители по републиканския бюджет, включително държавни агенции и комисии,
- Общини – областни центрове,
- Други общини.

Подробната информация за състоянието на системите за ФУК, отразена в табличен вид, е дадена съответно в **Приложение № 2, Приложение № 3 и Приложение № 4.**

2. Оценка на ФУК в публичния сектор

Основа за определяне на оценките за състоянието на системите за ФУК през 2007 г., както и през предходната 2006 г. е подробен въпросник, който съдържа информация за елементите на ФУК: контролна среда, управление на риска, контролни дейности, информация и комуникация и мониторинг. В съответствие с одобрените от министъра на финансите указания за попълване на въпросника ръководителите на организациите определят оценка за състоянието на СФУК спрямо броя дадени отговори „Да/напълно”. През предходната 2006 г. определянето на оценката се извършваше на база всички положителни отговори („Да/напълно” и „Да/частично”), тъй като това беше първата година от прилагане на ЗФУКПС. МФ планира всяка следваща година да завишава изискванията за цялостното прилагане на законодателството в областта на

финансовото управление и контрол, както и критериите, свързани с формирането на оценката, давана от ръководителите на организациите.

В съответствие с чл. 6 от Наредбата представените доклади от ръководителите на организациите съдържат определена от тях оценка за общото състояние на ФУК в съответната организация през 2007 г. Ръководителите на 33 организации не са определили обща оценка за състоянието на финансовото управление и контрол, от тях 26 са общини и 7 агенции или други първостепенни разпоредители с бюджетни кредити.

Определените от ръководителите на организациите 241 оценки се разпределят, както следва:

- Оценка „Много добра” - 18.67 % или 45 организации;
- Оценка „Добра” - 57.68 % или 139 организации;
- Оценка „Задоволителна” - 16.60 % или 40 организации;
- Оценка „Незадоволителна” - 7.05 % или 17 организации.

Подробна информация за индивидуалните оценки на всяка организация от публичния сектор е дадена съответно в **Приложение № 2, Приложение № 3 и Приложение № 4.**

3. Съпоставка на оценките за 2007 г.

и 2006 г.

Извърши се подробен анализ на изменението на оценките за общото състояние на системите за ФУК през 2007 г. спрямо оценките от 2006 г. в 210 организации от публичния сектор (това са организациите формирали оценки както за 2006 г., така и за 2007 г.). Анализът е необходим, за да се направи обща оценка на състоянието на системите за ФУК в публичния сектор и да се оцени ефективността на предприетите през 2007 г. от ръководителите на организациите действия за подобряване на вътрешния контрол и изпълнение изискванията на законодателството. Резултатите от извършеният анализ са следните:

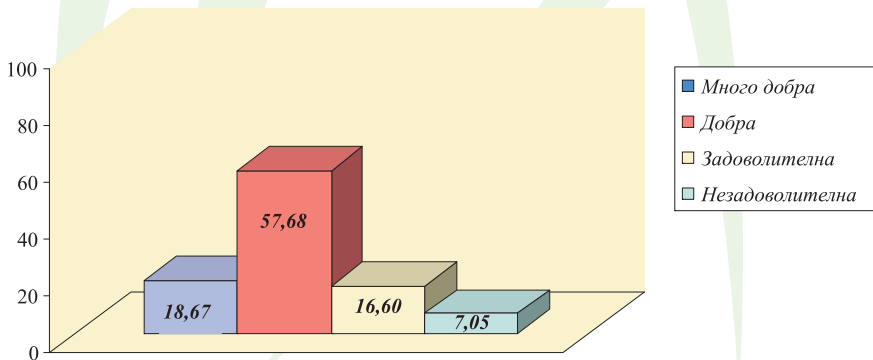
- Без промяна в оценките са 131 организации, или 62.38 %;
- Завишение в оценките се наблюдава в 19 организации, или 9.05 %;
- Понижение на оценките има в 60 организации, или 28.57 %.

На фиг. № 3 по-долу е показано изменението на индивидуалните оценки на организациите за състоянието на системите за финансовото управление и контрол през 2007 г. спрямо оценките от 2006 г.

Подробното изследване на индивидуалното изменение на оценките на отделните организации показва, че най-голям (44

Фиг. № 1

Оценки за състоянието на системите за ФУК през 2007 г. , поставени от ръководителите на организациите от публичния сектор



%) е относителният дял на организациите, които са поставили оценка „Добра“ през 2006 г. и през 2007 г. са запазили оценката си. През 2007 г. 13% от организациите са запазили оценката си „Много добра“ от 2006 г.

Като ефективни следва да бъдат отчетени действията на ръководителите на организациите, които са променили оценката си от „Добра“ през 2006 г. на „Много добра“ през 2007 г. Това се следните организации: Министерство на икономиката и енергетиката; Министерство на транспорта; Министерство на регионалното развитие и благоустройството; Национален статистически институт и общините: Габрово; Разград; Хасково; Аксаково; Баниче; Гълъбово; Девня; Дулово; Мадан; Симеоновград.

Необходимо е също така да се отбележи и сериозното влошаване на ФУК в организациите, в които оценката от „Добра“ през 2006 г. се е променила на „Незадоволителна“ през 2007 г. Това се следните общини: Антоново, Белоградчик, Божурище, Борован, Бяла (Русе), Вършец, Кресна, Марица, Нови пазар, Радомир, Стражица, Червен бряг.

Големият относителен дял на организациите с оценка „Добра“ и „Много добра“ за двете години, както и фактът, че

част от оценките „Добра“ за 2006 г. са се променили на „Много добра“, въпреки завишените критериите за годишно докладване, показват напредък в прилагането на законодателството и методологията и дават основание да се даде оценка „Добра“ за състоянието на ФУК в целия публичен сектор.

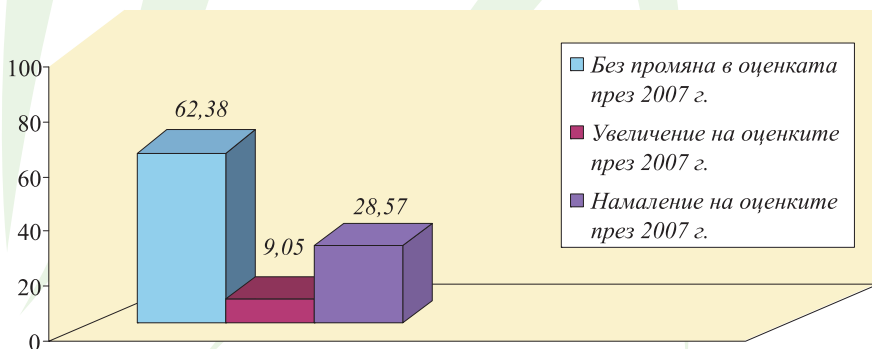
4. Анализ на докладите и въпросниците

4.1. Състояние на системите за ФУК в министерствата и другите първостепенни разпоредители по републиканския бюджет

Анализът на отговорите от първата група организации показва, че през 2007 г. ръководителите са предприели действия за подобрене на състоянието на СФУК чрез изпълнение на планираните дейности през 2006 г. В най-голяма степен (48.6 %, или в 18 от 37 организации в тази група) е постигнато изпълнение на дейностите, свързани с въвеждането на антикорупционни процедури, регулиращи извършването на проверки на сигналите за корупция, нарушения, индикатори за измами и нередности и тяхното докладване. От съществено значение е неизпълнението на планираните през 2007 г. обучения на служителите на ръководни длъжности

Фиг. № 2

Изменение на оценките за състоянието на системите за ФУК през 2007 г. спрямо оценките от 2006 г.



в организацията и на разпоредителите с бюджетни кредити от по-ниска степен по прилагане на новото законодателство и методология по финансово управление и контрол (56.8 %, или 21 организации). През 2007 г. част от ръководителите на организацияте не са изпълнили задълженията си за утвърждаване на собствен Етичен кодекс (35.1 %, или 13 организации), за въвеждане на процедури за докладване на нарушения на Етичния кодекс и предприемане на последващи действия (46 %, или 17 организации) и за утвърждаване на правила/процедури за управление на риска в организацияте (70.3 %, или 26 организации).

Голяма част от министерствата и другите първостепенни разпоредители с бюджетни кредити по републиканския бюджет са постигнали оперативните си цели за 2007 г. (35 организации от 37 в тази група или 94.6 %). В съответствие с указанията за попълване на въпросника за състоянието на ФУК за 2007 г., организацияте са посочили най-малко три основни цели, чието изпълнение е постигнато през годината. Конкретното посочване на постигнати цели показва разбирането на ръководителите на организацияте за необходимостта от ясно формулиране на целите и изготвяне на планове и програ-

ми за тяхното точно и навременно постигане. Ръководителите на организацияте от тази група осъществяват мониторинг върху изпълнението на дадените препоръки от вътрешни и външни одитори и на предписанията на други контролни органи и въз основа на тях предприемат необходимите действия за подобряване на ФУК в организацияте, които ръководят (33 организации или 94.6 %).

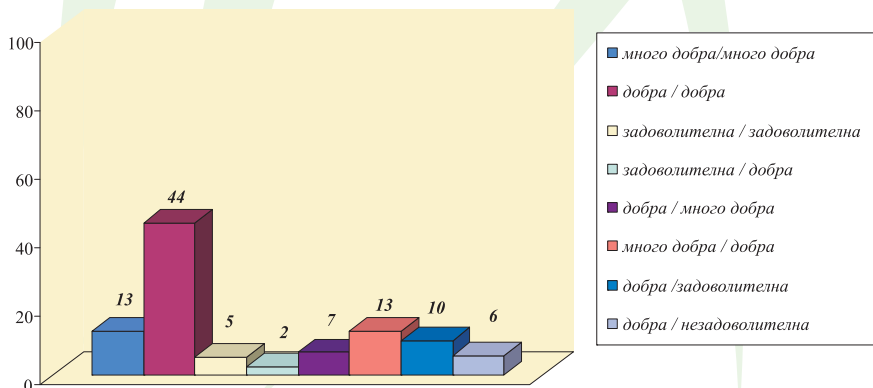
Въпросникът за състоянието на системите за ФУК изисква и предоставяне на информация извършени ли са през 2007 г. проверки на служители от организацията по сигнали за корупция, измами, нередности и нарушения. Такива проверки са извършени в 16 от организацияте или в 43.2 %, като в зависимост от резултатите от проверките са предприети и съответните действия.

4.2. Състояние на системите за ФУК в общините – областни центрове

Анализът на информацията от общините – областни центрове показва, че планираните за 2007 г. действия не са изпълнени изцяло. В голяма част от областите, за които самите ръководители са посочили, че са необходими подобрения на ФУК през 2007 г., такива не са постигнати. Това се подкрепя от фактите, че 17 от 27 областни центрове, подали

Фиг. № 3

Изменение на индивидуалните оценки за състоянието на системите за ФУК от 2007 г. към оценките от 2006 г.



информация или 63 %, не са осигурили участие в обучения на служителите на ръководни длъжности в организацията и на разпоредителите с бюджетни кредити от по-ниска степен по прилагане на новото законодателство и методология по финансово управление и контрол; 15 от общините - областни центрове или 55.56 % не са въвели антикорупционни процедури, регулиращи извършването на проверки на сигналите за корупция, нарушения, индикатори за измами и нередности и тяхното докладване, а 13 от тях или 48.15 % нямат правила/процедури за управление на риска.

В организациите от тази група постигането на оперативните цели и осъществяването на мониторинг върху изпълнението на дадените препоръки от вътрешни и външни одитори е на добро ниво. Тези два показателя за състоянието на СФУК са напълно постигнати в 24 от 27 общини - областни центрове или 88.89 %. Също така се откроява и сравнително доброто изпълнение на изискванията за адаптиране на вътрешните правила в организацията според изискванията на ЗФУКПС и за въвеждане на вътрешни правила за осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност върху нефинансовата дейност на организацията. Тези изисквания са изпълнени напълно в 18 общини - областни центрове или 66.66 %. В тези организации вътрешните правила, съдържат изискване за документиране на всяко действие от неговото инициране до приключването му, с което се постига проследимост на дейностите и процесите (17 общини или 62.96 %).

4.3. Състояние на ФУК в другите общини

В тази група като положителна тенденция се откроява изготвянето на собствени етични кодекси. Собствен етичен кодекс не е изготвен само в 28 от 211 от общините в тази група или в 13.2% от тях. В голяма част от общините не са въведени процедури за докладване на нарушения на Етичния кодекс и предприемане на последващи действия (116 общини или 54.6%). Също както в организациите от предходните две групи не са били утвър-

дени през 2007 г. правила/процедури за управление на риска (142 общини или 67.3%) и не е извършено обучение на служителите на ръководни длъжности в организацията и на разпоредителите с бюджетни кредити от по-ниска степен по прилагане на новото законодателство и методология по финансово управление и контрол (123 общини или 58.9 %).

В тази група, в сравнение с предишните две групи, се наблюдава значително по-лошо състояние на системите за ФУК. Например изискването за документиране на всяко действие от неговото инициране до приключването му е напълно изпълнено само в 125 от 211 общини в тази група или 59.2 %. Предварителният контрол за законосъобразност върху нефинансовата дейност на организацията напълно се осъществява само в 108 от общините или в 51.1 %, а мониторинг върху постигането на стратегическите и оперативните цели в общината се осъществява в 106 общини или 50.2 %.

5. Анализ на докладите и въпросниците на структурите, разпореждащи се със средства по фондове и програми на ЕС

За да се изпълни дадената от Сметната палата препоръка за включване на обособена част за състоянието на системите за ФУК в организациите, разпореждащи се със средства по фондове и програми на ЕС, в указанията за попълването на въпросника е включено изискване всички структури или организации, които се разпореждат със средства по фондове и програми на ЕС, да попълват собствен въпросник и да изготвят собствен доклад.

В резултат на това в МФ постъпи информация от осемнадесет (18) такива структури или организации. Две от тях са представили само въпросник за състоянието на системите за ФУК, а не са изготвили и представили самостоятелен доклад. Това са дирекции „Фондове на ЕС за околна среда“ и „Кохезионна политика за околна среда“ в Министерството на околната среда и водите.

Подробна информация за състоянието на системите за финансово управление и контрол в организациите, разпореждащи

се със средства по фондове и програми от ЕС е дадена в **Приложение № 5**.

В министерството не е постъпила информация (въпросници и доклади) от структурите, които се разпореждат със средства по фондове и програми от ЕС на Министерство на икономиката и енергетиката. От Министерството на държавната администрация и административната реформа са получени доклад и въпросник само от дирекция „Управление на проекти и програми“ и от Министерството на транспорта – дирекция „Координация на програми и проекти“.

В представените доклади ръководителите на **осем** организации са определили „Много добра“ оценка на общото състояние на ФУК, на **девет** от тях – „Добра“ и на една – „Задоволителна“.

Организациите, оценили ФУК с „Много добра“ оценка, са изпълнили голяма част от изисквания на законодателството и методологията в областта на ФУК. Всяка от тях е постигнала оперативните си цели за 2007 г., като са били определени ясни индикатори за изпълнение на оперативните планове. В тези организации са изготвени длъжностни характеристики, които предвиждат изрично задължение за докладване на административни слабости, пропуски и нарушения, които създават предпоставки за корупция, измами или нередности. Съществуват утвърдени процедури за управление на риска, както и правила за осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност върху нефинансовата дейност на организациите. В организацията е изградена база данни за препоръките, дадени от вътрешните и външни одитори и се осъществява мониторинг върху изпълнението им.

Формираната „Добра“ оценка на състоянието на СФУК е показател за добро разбиране на законодателството и методологията в областта на ФУК, въпреки необходимостта от допълнителни усилия за постигане на пълно съответствие с изискванията. В тези организации съществуват утвърдени стратегически и оперативни планове, собствени етични кодекси и в по-голямата част от тях – процедури за докладване на нарушенията на етични-

те кодекси. В организациите са въведени и антикорупционни процедури, регулиращи извършването на проверки на сигналите за корупция, нарушения, индикатори за измами и нередности и тяхното докладване.

Задоволителната оценка, определена за състоянието на системите в дирекция „Развитие на селските райони“ в Министерството на земеделието и храните, основно е резултат от непостигане на планираните за 2007 г. оперативни цели, непълно адаптиране на вътрешните правила в съответствие с изискванията на ЗФУКПС, отсъствието на собствен Етичен кодекс и процедура за докладване на нарушенията му, както и липсата на правила за управление на риска.

Въпреки факта, че ФУК в по-голямата част от структурите/организациите е оценено от техните ръководители като много добро или добро, съществуват области от съществено значение, за подобрението на които е необходимо да се положат допълнителни усилия. Докладите, изготвени в част от организациите, не са в съответствие с изискванията на Наредбата и не съдържат поставена от ръководителя оценка. В някои от въпросниците не е попълнена частта с бележки, в разрез с дадените от МФ указания. Това затруднява анализа и придобиването на представа за реалното състояние на ФУК в тези организации.

Като съществен пропуск може да бъде посочено обстоятелството, че по-голямата част от организациите при изготвянето на докладите и попълването на въпросниците се придържат към вътрешните процедурни наръчници по съответните оперативни програми, а не към законодателството и методологията по ФУК, разчитайки на това, че законодателството в тази област е напълно хармонизирано с това на ЕС. Във връзка с това, част от въпросите са определени като неотнормирани за съответните структури/организации или дадените отговори са неточни и непълни.

6. Изводи и насоки за развитието на ФУК през 2008 г.

В резултат на извършения преглед и

анализ на информацията, съдържаща се в докладите и въпросниците за общото състояние на системите за ФУК в организациите от публичния сектор може да бъде направен следния извод:

Недостатъчното участие на лицата на ръководни длъжности в обученията, свързани с прилагане на законодателството и методологията по ФУК е причина за отсъствието на достатъчно разбиране за техните задълженията, произтичащи от законодателството в областта на ФУК. В резултат на това част от ръководителите на организациите не са изпълнили следните основни изисквания:

- годишно докладване – не всички организации са предоставили доклади и въпросници, а част от докладвалите са използвали формата на въпросник, отнасяща се за 2006 г.;
- утвърждаване на собствен Етичен кодекс и въвеждане на процедури за докладване на нарушения му;
- утвърждаване на правила/процедури за управление на риска.

Част от организациите продължават да срещат трудности при формулирането на точни и ясни отговори на въпросите относно функционирането и ролята на вътрешния одит. Това е индикатор за отсъствието на разбиране за ползите от дейността на вътрешния одит.

Усилията на ръководителите на организациите за подобряване на ФУК в публичния сектор през 2008 г. следва да бъдат насочени към осигуряването на качествени обучения на всички служители на ръководни длъжности. Това ще е основна предпоставка за предприемането на действия за изпълнение на всички изисквания на ЗФУКПС и методологията в тази област и за подобряване на разбирането за ролята на вътрешния одит за подобряване дейността на организацията.

III. ВЪТРЕШЕН ОДИТ

1. Получени годишни доклади

Информацията за вътрешния одит в настоящия доклад е изготвена въз основа на получените в МФ годишни доклади от

221 бюджетни организации, от които 185 общини и 36 първостепенни разпоредители с бюджетни кредити по републиканския бюджет. Това представляват 72 % от общо 307 бюджетни организации, задължени да представят годишни доклади в МФ, съгласно ЗВОПС и методологията за годишно докладване (158 по ЗВОПС и 149 по методологията).

Доклади не са получени от 86 бюджетни организации, като от тях в 34 общини и 3 първостепенни разпоредители с бюджетни кредити от републиканския не са назначени вътрешни одитори (минималната численост съгласно ЗВОПС е един одитор). За останалите 38 организации (общини с един одитор), съгласно Информационната система за финансово управление и контрол и вътрешен одит (ИСФУКВО) има назначени одитори, но доклади не са представени в МФ. В ЦХЗ-ВО няма постъпила информация относно структурирането и осъществяването на дейността по вътрешен одит в 11 организации (4 първостепенни разпоредители с бюджетни кредити по републиканския бюджет и 7 общини). За повече информация - **Приложение 6 и Приложение 7.**

2. Въвеждане и структуриране на вътрешния одит

Съгласно ЗВОПС вътрешен одит следва да се осъществява в 319 бюджетни организации. По данни от ИСФУКВО функцията по вътрешен одит е въведена в 303 организации (252 общини, 16 министерства, 20 държавни органи и ведомства, 11 второстепенни разпоредители с бюджетни кредити, Висш съдебен съвет и Сметната палата). С решение на министъра на финансите са създадени допълнително 4 ЗВО в организации, които съгласно ЗВОПС нямат задължение да имат вътрешен одит. Следователно през отчетния период вътрешен одит се осъществява в общо 307 бюджетни организации, което е с 36 организации повече от предходната година. Това показва положителна тенденция в развитието на вътрешния одит в публичния сектор.

Структурата на вътрешния одит в публичния сектор е следната:

- 380 са изградени в 158 организации, от които 108 общини, 16 министерства, 18 държавни органи, СП, ВСС и 13 ВРБК (в т.ч. 4 с решение на министъра на финансите) и ДФ „Земеделие“;

- по един вътрешен одитор е назначен в 149 организации.

3. Резултати от дейността по вътрешен одит през 2007 г.

3.1. Статистика на одитни ангажименти, констатации и препоръки

Изпълнени са общо 2 006 одитни ангажименти, от които:

- 1 617 за увереност (95% от планираните 1 705 бр.) и

- 389 за консултиране (при планирани 188 бр.). Значителният обем на консултантските ангажименти при 95 % изпълнение на тези за увереност е показател за повишаване ефективността на вътрешния одит, изградено доверие и подобрена комуникация между ръководители и одитори.

Вътрешните одитори са извършили общо 70 одитни ангажименти за увереност по програми на ЕС, от които:

- 17 бр. по програма ФАР,
- 22 бр. по програма ИСПА,
- 18 бр. по програма САПАРД,
- 9 бр. по отношение дейността на разплащателната агенция в ДФ „Земеделие“,
- 4 бр. по Структурните и Кохезионния фондове.

Вътрешните одитори са формулирали 4 288 констатации. Анализът на тяхното естество показва тенденция за намаляване на тези с отрицателен ефект. Така например констатациите, свързани с нарушения на нормативни актове, през 2007 г. са 34% от общо 4 288 констатации, а през 2006 г. са 38% от общо 2 158; констатациите с индикатори за измами през 2007 г. са приблизително 1 %, а през 2006 г. са представлявали 1.5 % от общия брой констатации.

Общият брой на дадените препоръки в резултат на изпълнените одитни ангажименти за 2007 г. е 6 729. Ръководителите на организациите са приели 94 % от тях. Към 31.12.2007 г. вътрешните одитори са

проследили изпълнението на 3 769 дадени препоръки, като е установено, че 3 207 (85 %) са изпълнени. Данните показват, че препоръките са полезни и адекватни, допринасят за подобряването на вътрешния контрол в организацията.

В резултат на одитните ангажименти по програми на ЕС са дадени общо 748 препоръки (133 по ФАР, 95 по ИСПА, 90 по оперативните програми, 128 по САПАРД и 302 за разплащателната агенция), от които 96 % са приети от страна на ръководството.

3.2. Одитирани области и установени пропуски

Областите, които най-често се одитират и където се установяват слабости, са следните:

3.2.1. Провеждане на обществени поръчки и търгове

- Констатиран проблем, свързан с публикуването на информация относно обществените поръчки, е непосочването на показателите за оценка на офертите в обявлението за съответната обществена поръчка, при избран от възложителя критерий „икономически най-изгодната оферта“. Този проблем се дължи както на недостатъчното разбиране на правилата в областта на обществените поръчки от възложителите, така и на съдържанието на утвърдените образци на обявление за обществена поръчка, които позволяват възложителите да цитират в обявлението само избрания критерий за оценка на офертите, без да изреждат показателите, включени в него и тяхната относителна тежест в комплексната оценка на офертата. По този начин лицата, които проявяват интерес към обявената поръчка, запознавайки се с публикуваното в РОП и ДВ обявление, не могат да направят бърза и реална преценка дали да участват и как да подготвят офертата си.

- Друг констатиран проблем е при избор на критерий „икономически най-изгодната оферта“ възложителите да посочват като показатели, включени в него, обстоятелства, по които се оценява допустимостта на кандидата/участника. Възложителите не включват показатели, които характеризират изпълнението

на конкретната обществена поръчка и които пряко засягат интереса им да разходват ефективно и ефикасно средствата за постигане на съответния обществено значим резултат. По този начин при неправилно изготвена методика се създават възможности за злоупотреби от страна на кандидатите/участниците, които не могат да предложат удовлетворяващо възложителя изпълнение на съответната обществена поръчка.

- Липсата на правила за делегиране на правомощия на по-ниските йерархични нива, с цел по-голяма бързина и оперативност, при което задължителното изпращане на информация за сключените договори за обществени поръчки се извършва със закъснение и се санкционира от органите на държавната финансова инспекция като административно нарушение.

- При подготовката на техническите спецификации/техническото задание на обществената поръчка от възложителите се извършва незадоволителен предварителен контрол, което се отразява негативно на цялата по-нататъшна процедура и на сключения договор. При повечето възложители, попадащи в обхвата на ЗФУКПС, предварителният контрол се осъществява едва преди подписването на договор за обществената поръчка, когато възможностите за реакция и отстраняване на недостатъците са твърде ограничени.

- По отношение на търговете по програмите ФАР и ИСПА, при архивирането и съхранението одиторите констатира, че тържните и договорни досиета са непълни и неопределени. В досиетата не се прилагат документи, удостоверяващи обявяването на процедурите, доклади от работата на оценителната комисия, таблици за оценка на офертите, уведомителни писма до кандидатите и др. Тържните досиетата нямат опис и не са номерирани, което води до риск от загуба на документи в тях. Констатираните от одиторите пропуски, свързани с комплектоването и липсата на документация е сериозен проблем, т.к. това може да бъде основание за възстановяване на средства

по програмите ФАР и ИСПА. Одиторите отчитат, като съществен пропуск и липсата на процедура, която да дава разумна увереност, че е ограничен достъпът на неоторизирани лица до тържните документи на кандидатите преди започване на работата на комисията. Причините за пропуските са: липсата на процедури във вътрешните правила на организациите за комплектоване, предаване и приемане на досиета и документация при напускане на служител или при предаването им в архив; не са определени отговорни лица за архивирането и съхранението на документацията; липсват достатъчно помещения и/или шкафове за съхранение на документацията.

- Констатирани са и слабости в работата на оценителните комисии: За проектите по ИСПА, по които са сключени договори преди въвеждането на децентрализираната система за управление на проекти (ЕДИС), съществените пропуски са установени и от Делегацията на Европейската комисия в Р България, като докладите на комисии са връщани за преразглеждане. По ФАР са установени пропуски в работата на комисията, свързани с оценителните доклади (липса на подписи от всички членове на комисията, различия между крайните срокове за получаване на предложенията посочени в доклади за отваряне на предложения и в оценителните доклади), допуснати несъответствия на информацията в предложения на кандидатите и в оценителните таблици. В единичен случай е констатирано, че оценителните таблици на двама от кандидатите по проекта са попълнени преди провеждане на заседанието на оценителната комисия.

- По отношение на отговорностите и сроковете вътрешните одитори са установили следното: Допуска се договарящият мениджър да участва като член на комисия за оценка на предложения на кандидати, което може да доведе до конфликт на интереси. Причина за това са неефективно прилагане на вътрешни правила, където съществува изрична забрана за участие на договарящия мениджър в оценителни комисии или пък липса на та-

кова изискване в правилата (например ИА ФАР в МРРБ). В някои случаи е констатирано, че не са уведомявани успешите и неуспешите кандидати, както и неспазване на сроковете за изпращане на писмата и за издаване на мотивирано решение за изпълнител по договор.

3.2.2. Изпълнение на сключени договори – Констатирани са изплатени суми, без да са действително извършени услуги, доставки и строителство; неначисляване и удържане на неустойки по договори и други. По ИСПА са установени забавяне на изпълнението на дейности съгласно графици в договорите, като това се наблюдава основно по договорите за строителство; неустойките за забава на дейностите по договорите не се начисляват и отчитат счетоводно; пропуски при сключването на допълнения (анекси) към договорите, като възникналите с анекса допълнителни задължения не са счетоводно отразявани; за по-голяма част от договорите, които са попаднали в обхвата на вътрешния одит през 2007 г. се установява, че не са представени гаранции за изпълнение, съгласно изискванията на договорите и ФИДИК. Основен проблем по програма ФАР, който е отчетен от одиторите, е наличието на неефективен мониторинг от страна на ИА ФАР по отношение на счетоводното отразяване на получените средства по договорите от страна на бенефициентите, както и последващи проверки за устойчивост на проектите. Вътрешни одитори от общини, които са бенефициенти по ФАР също са констатирали факта, че получените средства по проектите не се осчетоводяват. В единични случаи са установени извършване на разходи по договори, които не са документално обосновани.

3.2.3. Управление на собствеността – Установени са пропуски като: разпореждане с неактувани като общинска собственост имоти, неначисляване и несъбиране на наказателни лихви по договори, неактуализиране и несъбиране на наеми, неизпълнение и пропуски в извършването на инвентаризация, неподдържане на изискуемите общински регистри, съгласно Закона за концесиите, невъведени въ-

трешни правила и контролни дейности на процеса на отдаване под наем на недвижими имоти държавна собственост;

3.2.4. Управление на публичните средства - Извършване на разходи без наличие на разходооправдателни документи, незаконосъобразни разходи за командировки, липси на парични средства в каса и други; незаконосъобразна експлоатация на служебните автомобили, неизготвяне на годишни финансови отчети в читалищата, съгласно Закона за народните читалища;

3.2.5. Процедури - Липса на процедури за пълно, вярно, точно и своевременно осчетоводяване на операциите, както и за съхранението, архивирането и ползването на счетоводната документация; липса на вътрешни правила, регламентирани дейностите на служителите по управление на проекти и на дейността на дирекциите от специализираната администрация, правила за идентифициране и управление на риска, предварителен контрол и мониторинг, антикорупционни процедури и Етичен кодекс. Липсата на същите изброени правила се констатира и в звената за управление на проектите по ФАР. По оперативните програми са констатирани: липса на детайлни процедури за допустимост на разходите, за документиране на проверките за действително извършените работи и разходи от бенефициента; пропуски в описанието на системите за управление и контрол, което се изисква по всяка оперативна програма; липса на разписани процедури за оценка на оперативната програма и др. Не са разработени и планове за проверки на място на крайните бенефициенти по оперативните програми, като одиторите препоръчват в случаите, когато се осъществява проверка на бенефициентите на извадки принцип, УО да разпише методология за определяне на извадката от бенефициенти за проверка, която да се описва в регистър и да се преразглежда ежегодно. Необходимо е да се установят процедури, които да гарантират, че фактурата не е представяна и по други програми.

3.2.6. Предварителен контрол - В повечето случаи длъжностните характеристики-

ки на служителите на ръководни длъжности не са актуализирани чрез допълване на задължение за осъществяване на предварителен контрол по въпросите, които са от компетентността на съответния служител; неправилно се прилага забраната по чл. 13, ал. 3, т. 2 от ЗФУКПС по отношение на съвместяването на отговорност по осчетоводяване с отговорност за осъществяването на предварителен контрол; незадоволително разписан във вътрешни правила е предварителният контрол върху изпълнението на нефинансови задължения; липсва разбиране за необходимостта от извършване на такъв контрол и за определяне на лице, което да го упражнява.

3.2.7. Административен капацитет по програма САПАРД - Вътрешните одитори считат, че успешното приключване на Програма САПАРД е свързано основно с оптимизиране на три процеса: изплащане на проектите, последващ контрол на платени проекти и събиране на лошите вземания. Ръководството следва да запази персонала като отчете факта, че до края на 2008 г. трябва да се финализират разплащания по проекти, които представляват приблизително 50 % от броя проекти, управлявани от стартирането на програма САПАРД до момента. Необходимо е да се подобри правното осигуряване при възникване на лоши вземания и възстановяване на дължими суми. Извършените одити на Разплащателната агенция също показват нужда от изграждане на необходимия административен капацитет, ресурсно обезпечение на новата структура и детайлизиране на вътрешни правила за прилагане на мерките за развитие на селските райони; проблем в тази връзка осигуряване на допълняемост и съгласуваност между дейностите, финансирани от ЕФРР, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, ЕЗФРСР и Европейския фонд за рибарство, така че да не се дублира финансирането на определени мерки от няколко фонда.

4. Области за развитие и подобрене

4.1. Административен капацитет

В публичния сектор основно незаети

одиторски длъжности са налице в малките общини и в бюджетните организации в столицата. Особено внимание трябва да се обърне на ЗВО в някои организации, управляващи програми и фондове на ЕС, където има остър недостиг на одитори. Накратко може да бъде представена следната картина за налични проблеми в административния капацитет, структурирането и общото състояние на вътрешния одит:

4.1.1. Министерства:

- Министерството на регионалното развитие и благоустройството – утвърдена численост под минимума на ЗВОПС (8 щатни бройки от изискуемите 10), назначени 5, текучество на одиторски персонал с опит, от създаването на звеното пилотно през 2005 г. няма ръководител на вътрешния одит, недобра комуникация с ръководството на МРРБ, не се оказва съдействие на вътрешния одит и не се предоставят документи, не се изпълняват препоръките от одитните доклади;

- Министерство на отбраната – утвърдена численост значително под минимума на ЗВОПС (4 щатни бройки от изискуемите 10), назначени само 3 одитора, от създаването на звеното през 2006 г. няма ръководител на вътрешния одит, липса на комуникация между одиторите и министъра, възлагане на неаудиторски функции на вътрешните одитори;

- Министерство на вътрешните работи – утвърдена численост под минимума на ЗВОПС (5 щатни бройки от изискуемите 10, 5 назначени одитора), звеното не е структурирано на пряко подчинение на министъра;

- Министерството на околната среда и водите – няма ръководител на вътрешния одит, назначени са 9 одитора към 31.12.2007 г. (един напуснал през 2008 г.) от утвърдени 10 щатни бройки;

- Министерство на външните работи – назначени само 2 одитора и РВО от утвърдени по щат 10 бройки;

- Министерство на здравеопазването – утвърдена численост 10 щатни бройки, назначени 2 одитора и РВО (в началото на 2008 г. са назначени още 2 вътрешни одитора);

- Министерство на държавната администрация и административната реформа - утвърдена численост под минимума на ЗВОПС (4 щатни бройки от изискуемите 6), назначени 2 одитора и РВО;

- Министерство на извънредните ситуации - утвърдената численост съответства на ЗВОПС (4 щатни бройки), назначени 2 (следва да се има предвид, че през 2008 г. повишеният размер на бюджета на министерството определя минимална численост на звеното съгласно чл. 14, ал. 1 от 10 вътрешни одитора);

- Министерство на труда и социалната политика – утвърдена численост 10 щатни бройки, назначени 9, текучество на персонал (двама напуснали през 2008 г.);

- Министерство на културата - утвърдената численост съответства на ЗВОПС (6 щатни бройки), назначени 5 (следва да се има предвид, че през 2008 г. повишеният размер на бюджета на министерството определя минимална численост на звеното съгласно чл. 14, ал. 1 от 10 вътрешни одитора);

- Министерство на правосъдието - утвърдената численост съответства на ЗВОПС (10 щатни бройки), назначени 5. В началото на 2008г. е стартирала процедура за назначаване на още 4 вътрешни одитора;

- Оптимален административен капацитет имат ЗВО на: Министерство на транспорта с утвърдена численост съгласно ЗВОПС 10 щатни бройки, всички от които са заети; Министерство на финансите с 10 утвърдени щатни бройки и 9 заети; Министерство на икономиката и енергетиката с 10 утвърдени щатни бройки и 8 заети; Министерство на земеделието и храните с 10 утвърдени щатни бройки и 8 заети; Министерство на образованието и науката с утвърдена численост над минимално изискуемата по ЗВОПС (11 щатни бройки), назначени 8 одитора.

4.1.2. Други централни администрации:

- Администрация на Народното събрание с утвърдени в съответствие със ЗВОПС 4 щатни бройки, назначен 1 одитор – РВО (В началото на 2008 г. числеността на звеното е попълнена с още 2

вътрешни одитора);

- Администрация на Министерския съвет с утвърдена численост под минимума на ЗВОПС (3 щатни бройки от изискуемите 4), назначени 2 одитори (В началото на 2008 г. след конкурс са заети всички утвърдени щатни бройки, включително РВО);

- Агенция за социално подпомагане с утвърдени 10 щатни бройки, заети само 3;

- Фонд „Тютюн“ с утвърдени в съответствие със ЗВОПС 10 щатни бройки, назначени 3 одитора;

- Фонд „Републиканска пътна инфраструктура“ – утвърдена численост под минимума на ЗВОПС (6 щатни бройки от изискуемите 10), назначени 5, повечето без опит; провеждат се конкурси за свободните щатни бройки, но не се явяват кандидати;

- Национална агенция за приходите с утвърдени 10 щатни бройки, заети само 6;

- Национален център за аграрни науки/ Селскостопанска академия с утвърдени 4 щатни бройки съгласно ЗВОПС, заета само 1;

- Национална ветеринарномедицинска служба с утвърдени 4 щатни бройки съгласно ЗВОПС, заети само 2;

- Държавна агенция за информационни технологии и съобщения с утвърдена численост под минимума на ЗВОПС – 2 щатни бройки от изискуемите 4, назначени 2 одитора;

- Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ с утвърдени в съответствие със ЗВОПС 6 щатни бройки, назначени 5 одитора.

4.1.3. Общини:

- Общини с утвърдена численост под минимума на ЗВОПС (изискуеми бройки/утвърдени бройки) и заети утвърдени щатни бройки: Антоново (2/1), Балчик (3/2), Велики Преслав (2/1), Девин (2/1), Камено (2/1), Марица (3/2), Родопи (3/2), Самоков (3/2), Сандански (3/2), Стара Загора (5/3), Твърдица (3/2), Царево (3/2);

- Общини с утвърдена численост под минимума на ЗВОПС и незаети утвърдени щатни бройки: Ботевград, Марица,

Разград (3 щатни бройки, утвърдени – 2, заета – 1), Сливен (минимална численост по ЗВОПС 5 щатни бройки, утвърдени – 3, заети – 2);

- Общини с утвърдена численост в съответствие със ЗВОПС и незаета утвърдена численост (утвърдени/заети): Асеновград (3/2), Бургас (5/4), Варна (8/7), Горна Оряховица (3/2), Несебър (3/2), Петрич (3/2), Своге (3/2), Столична община (10/8); Айтос, Аксаково, Гълъбово, Долни Чифлик, Дългопол, Елин Пелин, Златоград, Карнобат, Кирково, Мадан, Момчилград, Нова Загора, Панагюрище, Попово, Раднево, Радомир, Руен, Сатовча, Созопол, Стамболийски, Тутракан, Червен бряг – утвърдени 2, заети 1;

- Общини без назначен вътрешен одитор – Ардино, Белене, Белица, Бобов дол, Болярово, Борован, Брацигово, Венец, Ветово, Ветрино, Елхово, Етрополе, Завет, Костенец, Кайнарджа, Калояново, Копревщица, Костинброд, Летница, Лозница, Любимец, Мизия, Мирково, Никола Козлево, Приморско, Роман, Сливница, Смядово, Суворово, Съединение, Хаджидимово, Ценово, Челопеч, Чупрене.

Проблемът с административния капацитет, необходим за ефективното изпълнение на функцията по вътрешен одит в организацията от публичния сектор, е отчетен от правителството на Република България още в края на 2007 г. В резултат на това, в приетата през месец март от Министерския съвет Стратегия за развитие на финансовото управление и контрол и вътрешния одит в Република България за периода 2008 г. – 2010г., наричана накратко „стратегията“, е заложена мярка „изграждане и попълване на административния капацитет на звената за вътрешен одит, в съответствие с изискванията на ЗВОПС и популяризиране на дейността по вътрешен одит“. Тази мярка ще бъде изпълнена с конкретни дейности, включени в плана за действие за изпълнение на стратегията.

5. Качество на годишните доклади

5.1. Сравнителна оценка

Годишните доклади за дейността по вътрешен одит през 2007 г. на ЗВО в следни-

те организации се отличават с най-добро качество (яснота, краткост, обобщени съществени констатации и самостоятелни, “годишни” изводи за организацията, направени на база на всички одити през годината): общините Балчик, Благоевград, Велики Преслав, Върбица, Крушари, Лесичово, Лом, Медковец, Минерални бани, Монтана, Несебър, Пещера, Пловдив, Поморие, Разград, Русе, Свиленград, Сливен, Средец, Харманли, Царево, Шумен и Министерство на правосъдието.

С добро качество са и докладите на ЗВО в: общините Братя Даскалови, Варна, Велико Търново, Велинград, Габрово, Горна Оряховица, Димитровград, Димово, Община Добричка, Дряново, Каварна, Камено, Котел, Кресна, Криводол, Крумовград, Левски, Момчилград, Невестино, Никопол, Плевен, Радомир, Родопи, Сандански, Своге, Севлиево, Силистра, Столична община, Стара Загора, Стражица, Твърдица, Трявна, Тутракан, Шабла, Ябланица, както и Министерство на здравеопазването, Министерство на вътрешните работи, Министерство на икономиката и енергетиката, Министерство на финансите, Министерство на труда и социалната политика.

5.2. Области за подобряване

5.2.1. Одитно покритие

Анализът на одитните ангажименти и констатации от годишните доклади показва, че ЗВО в много от министерствата се ориентират към одитиране не само на общите за всички дейности и процеси (финанси и управление на собствеността, човешки ресурси), но и към специализираните на дейности на съответното министерство. ЗВО в общините като цяло остават насочени към одитиране основно на общоадминистративните дейности.

Изпълнявани са одитни ангажименти чрез извършване на проверки на парични средства и на материални активи, разходи за командировки, гориво и смазочни материали, които не водят до постигане на целите на вътрешния одит да оценява и подобрява ефективността на управление на риска, контрола и управление.

ЗВО (най-вече в общини) са извършвали одитни ангажименти в търговските дру-

жества по чл. 61 и 62 от Търговския закон, както и в другите дружества, в които държавата или общината имат участие с дялове/акции. Това става основно по искане на ръководителите. Към момента ЗВОПС съдържа рестриктивни разпоредби, които позволяват това при определени условия. С оглед бъдеща законодателна промяна следва да се обмисли премахването на ограничителните условия или задължително изграждане на ЗВО там, както и задължение за годишно докладване към принципала.

Проблемът с осигуряването на адекватно одитно покритие в организациите от публичния сектор ще бъде преодолян чрез планиране на одитните ангажменти на база оценка на риска и приоритетно залагане на одитни ангажменти, свързани с управлението на средствата по фондове и програми на Европейския съюз. По този начин усилията на ръководителите на организации и вътрешните одитори ще бъдат насочени към съществени процеси и дейности в организациите, подпомагащи постигането на целите им.

5.2.2. Годишно докладване

а) Значителната част от годишните доклади не съдържат обща оценка за състоянието на одитираните системи и полезна обобщена информация за ръководителя. Представените резултати в годишния доклад често са препис на констатациите от изпълнените ангажменти, като не се прави разграничение между съществени и несъществени констатации. В много случаи не се посочва какви са причините за установените слабости и какви действия са препоръчани на съответния ръководител.

При формулирането на част от констатациите се наблюдава ревизорски уклон, като се установяват единствено вреди и нарушения (дори технически или маловажни), без да се анализират причините и да се даде оценка на системите за управление и контрол, довели до тези пропуски.

Някои от препоръките са формулирани по общ и абстрактен начин и съответно не адресират констатацията и не подпомагат ръководството (напр. да се изгот-

вят правила в съответствие със законодателството, да се осигури спазването на вътрешните правила, да се предприемат необходимите действия за подобряване на системите и др.). В някои случаи вниманието привлича идентичността на констатация, извод и препоръка.

Изготвянето на качествени доклади от одитни ангажменти и годишни доклади за дейността по вътрешен одит ще се постигне чрез участие на вътрешните одитори в обучения за подобряване на систематичността на писмената форма и точността на изказа и обучения за подобряване на комуникативните умения. Чрез целенасоченото обучение ще се подобри процеса по комуникация между ръководителите на организации и вътрешните одитори, с оглед вземането на своевременно, обосновани и правилни управленски решения и спестяване на времеви и материални ресурси при докладване на резултатите от дейността на вътрешните одитори. По този начин ще се задълбочи разбирането на ръководителите на организации относно ролята на вътрешния одит за подобряване на системите за финансово управление и контрол.

б) В някои доклади се наблюдава недобро разбиране за предварителния контрол. Като цяло голяма част от констатациите за предварителен контрол не характеризират обхвата и начина на осъществяване на предварителния контрол в съответната организация от гледна точка на действащото законодателство и методология, а касаят неговото документiranje и дейността по съхраняване на информацията и архивирането ѝ, които има произведен (съпътстващ) характер. Някои от констатациите в тази връзка се отнасят само за наличие и окомплектованост на досиетата за задължение или разход на стойност над 10 хил. лв. (съгласно издадени указания по отменения Закон за държавния вътрешен финансов контрол). От получените доклади, съдържащи констатации за наличието на досиета за задължение/разход над 10 хил. лв. може да се направи извод, че предварителният контрол върху финансовата дейност също не обхваща всички задължения/

разходи. Според действащите изисквания в областта на предварителния контрол, задължения/разходи на стойност под 10 хил. лв. също подлежат на предварителен контрол, независимо дали вътрешните правила в съответната организация предвиждат създаването на отделно досие за тях.

Преодоляването на този проблем ще се постигне чрез:

- планиране и провеждане на обучения за ръководителите на организации и служителите на ръководни длъжности по финансово управление и контрол и роля на вътрешния одит в организациите от публичния сектор

- актуализиране на съществуващите вътрешни правила, в съответствие с изискванията на ЗФУКПС и методологията по прилагането му за ефективно функциониране на системите за финансовото управление и контрол

- извършване на системно наблюдение от Централните хармонизиращи звена за финансово управление и контрол и за вътрешен одит и анализ на информацията по прилагането на изискванията на ЗФУКПС, ЗВОПС и издадените въз основа на тях актове.

IV. СПЕЦИФИЧНИ ОДИТНИ ДЕЙНОСТИ ПО ГЛАВА V ОТ ЗВОПС

Дейността на дирекция „Одит на средствата от ЕС“ (ОСЕС) в Министерство на финансите по глава V от ЗВОПС се отчита за първи път в Консолидирания годишен доклад за вътрешен контрол в публичния сектор за периода на календарната 2007 г.

Одиторите от тази дирекция извършват специфични одитни дейности по фондове и програми на Европейския съюз. Дирекция ОСЕС изпълнява функциите на Одитен орган по Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС; по оперативните програми за трансгранично сътрудничество с Македония, Сърбия и Турция; изпълнява функциите на Одитиращ орган по Инструмента за подобряване на бюджетните парични потоци и за подпомагане изпъл-

нението на Шенгенското споразумение; извършва одити и издава декларации за приключване на проект по Кохезионен фонд, Регламент 1164/94 (Програма ИСПА); тя е и Сертифициращ орган по програма САПАРД; сертифицира сметките на функционалните структури, които се разпореждат със средства от програми на Европейската общност - „Леонардо да Винчи“, „СОКРАТ“ и техните подпрограми; издава декларации за приключване на проект или програма по фондове и програми на Европейския съюз.

В изпълнение на функциите си дирекция ОСЕС е постигнала следните резултати:

1. Специфични одитни дейности по ИСПА

През 2007г. са изпълнени всички планирани 18 одита по програма ИСПА. Допълнително е изпълнен и одитен ангажимент за оценка на системите за управление и контрол на средствата по програма ИСПА в Министерство по околната среда и водите. В резултат на това са изготвени общо 121 констатации, в т.ч. 43 съществени констатации. Общият брой на дадените препоръки е 121, като 112 или 93% са приети от ръководството на управляващите органи по Кохезионния фонд.

2. Специфични одитни дейности по САПАРД

По програма САПАРД на 15.04.2007г., съответно на 15.04.2008г. са приключили одитите за годишна сертификация на програмата за 2006г. и 2007г. По заповед на министъра на финансите е извършен и одит по подмярка „Месопреработка“ на мярка 02 на програма САПАРД, по който е издаден отделен одитен доклад.

Общият брой на извършените одити по програма САПАРД са 37, от които 5 са съществени. Дадени са 41 препоръки, като ръководството на САПАРД е приело 37 или 90% от тях. Броят на констатациите с финансово изражение е 14 бр.

3. Специфични одитни дейности по Програми Леонардо да Винчи и СОКРАТ

През 2007г. в Центъра за развитие на човешките ресурси (ЦРЧР) са изпълнени общо 7 одита по тези програми – 3 по Леонардо да Винчи и 4 по програма СОКРАТ.

Одитите са завършили с одитни доклади и одитни сертификати. Общият брой констатации, изготвени във връзка с изпълнените одити е 25, в т.ч. 5 съществени констатации. Дадени са 25 препоръки, от които ръководството на ЦРЧР е приело 22 бр. или 88%. Изготвена е една констатация с финансово изражение.

4. Специфични одитни дейности по Фонд за солидарност на ЕС

Одиторите от дирекция ОСЕС са изпълнили два одита по отношение на фонда за солидарност на ЕС, при което са изготвени 7 констатации, от които 2 са съществени. Ръководството е приело и двете дадени препоръки. Броят на констатациите с финансово изражение е 2 бр.

5. Предложения за развитие през 2008 г.

С цел укрепване на административния капацитет през 2008г. дирекция „ОСЕС“ планира назначаване на нови одитори в дирекцията, провеждане на специализирани обучения, с цел поддържане и засилване на професионалната квалификация, както и допълнително усъвършенстване на одитната методология.

Планира се засилване на комуникацията и координацията в работата на дирекцията с всички органи, ангажирани в процеса на управление и контрол на средствата от ЕС, в това число: Сертифициращия орган по Оперативни програми, Управляващи органи и междинни звена, Звена за вътрешен одит, Сметна палата на Република България. Конкретните мерки за постигането на тези цели ще са организирането на съвместни работни срещи и обучения, съгласуване на одитни планове и планове за извършване на проверки, споразумения. С цел укрепване на авторитета и ефективността на дирекция „ОСЕС“ ще бъде засилена прозрачността и публичността на дейността на дирекцията чрез прессъобщения, семинари и др.

В ЦЕНТРАЛНИ ХАРМОНИЗИРАЩИ ЗВЕНА ЗА ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ И ЗА ВЪТРЕШЕН ОДИТ

Създадените по силата на ЗФУКПС и

ЗВОПС ЦХЗ за ФУК и вътрешен одит в дирекция „Вътрешен контрол“ на МФ продължиха да развиват и актуализират методологията. През 2007 г. министърът на финансите одобри следните документи, разработени от ЦХЗ:

- Указания за годишно докладване на дейността по вътрешен одит;
- Процедура за консолидирането и одобряването на годишните планове за дейността на звената за вътрешен одит по отношение на EDIS, Структурните фондове и Кохезионния фонд;
- Указания за работа с Информационна система за финансово управление и контрол и вътрешен одит;
- Указания за стратегическо и годишно планиране на дейността по вътрешен одит;
- Наръчник за вътрешен одит в три тома;
- Правила за актуализиране на методологията по вътрешен одит и подробен въпросник за обратна връзка, изпратен до всички звена за вътрешен одит и вътрешни одитори;
- Годишен въпросник за състоянието на системите за финансово управление и контрол за 2007 г. и указания за неговото попълване.

За осигуряване на своевременен достъп до законодателството и актуалната методология по ФУК и вътрешен одит, дирекция „Вътрешен контрол“ създаде и поддържа Информационна система за ФУК и вътрешен одит като част от електронната страница на Министерството на финансите. В нея се съдържа информацията, подадена официално от ръководителите на организациите за звената за вътрешен одит, техните статuti, назначените вътрешни одитори, както и информацията на МФ за лицата, притежаващи сертификат „Вътрешен одитор в публичния сектор“.

С цел правилно изпълнение на изискванията на законодателството по ФУК и по вътрешен одит, в Школата по публични финанси през 2007 г. се проведеха 22 обучения, като са обучени както следва:

- за подготовка за явяване на изпита за придобиване на сертификат „вътрешен

одитор в публичния сектор” – 260 вътрешни одитора;

- по прилагане на методологията по вътрешен одит – 136 вътрешни одитори;
- по прилагане на законодателството и методологията по ФУК – 202 лица на ръководни длъжности и финансови контролори.

В изпълнение на Наредба № Н-6 от 29.06.2006 г. за реда и начина за организиране и провеждане на изпити за придобиване на сертификат „Вътрешен одитор в публичния сектор” на министъра на финансите през м.юни и м. ноември 2007 г. са проведени два национални изпита за придобиване на сертификат „вътрешен одитор в публичния сектор”. В резултат на проведените изпити министърът на финансите издаде 326 сертификата.

VI. СТРАТЕГИЯ ЗА РАЗВИТИЕТО НА ФИНАНСОВОТО УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ И ВЪТРЕШНИЯ ОДИТ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА ПЕРИОДА 2008 – 2010 Г.

През 2007 г. Дирекция „Вътрешен контрол” на МФ разработи проект на Стратегия за развитието на финансовото управление и контрол и вътрешния одит в Република България за периода 2008 – 2010 г. Участие при обсъждането на Стратегията взеха лица на ръководни длъжности и РВО от министерствата. Тя беше обсъдена и на първата годишна среща на вътрешните одитори от публичния сектор, организирана съвместно от МФ и Института на вътрешните одитори в България. Стратегията е приета с решение на Министерския съвет от 20 март 2008 г. В нея са очертани основните приоритети на българското правителство за периода 2008 – 2010 г., както следва:

- засилване на управленската отговорност и подобряване на вътрешния контрол в организациите от публичния сектор;
- осигуряване на качествен вътрешен одит;
- утвърждаване на координиращата и хармонизираща роля на Централните хармонизиращи звена за финансово уп-

равление и контрол и вътрешен одит към министъра на финансите;

- ефективно изпълнение на одитните дейности по фондове и програми на Европейския съюз.

Стратегията посочва мерките за постигане на приоритетите, като конкретните задачи, срокове и отговорни лица за изпълнението им се определят в годишен план, утвърждаван от министъра на финансите. Изпълнението ѝ се възлага на всички ръководители на организации от публичния сектор, на ръководителите на звената за вътрешен одит и на министъра на финансите, който отговаря за цялостното развитие на вътрешния контрол и вътрешния одит в публичния сектор. Чрез възвличането на широк кръг ключови лица се осигурява ефективното прилагане на новия модел на вътрешен контрол в организациите от публичния сектор.

СТАНОВИЩЕ

на Сметната палата на Република България по Консолидирания годишен доклад за вътрешния контрол в публичния сектор в Република България за периода 1 януари – 31 декември 2007 г.

ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящото становище се дава на основание чл. 20, ал. 4 от Закона за финансово управление и контрол /ЗФУКПС/ и се отнася до Консолидирания годишен доклад за вътрешния контрол в публичния сектор в Република България за периода 1 януари - 31 декември 2007 г., наричан по-нататък „доклада“.

Цел на настоящото становище е да се даде независимо и обективно мнение за състоянието на вътрешния контрол в публичния сектор през 2007 г. То се основава на одитната практика на Сметната палата, отразена в приетите от нея одитни доклади с одитиран период 2007 г.

Консолидираният годишен доклад за вътрешния контрол в публичния сектор в Република България за 2007 г. е изготвен от министъра на финансите, приет е от Министерския съвет с Решение № 480/24.07.2008 г. и получен в Сметната палата на 25.07.2008 г. Информацията в доклада е събрана по реда, предвиден в чл. 8 от ЗФУКПС и съгласно Наредбата за формата, съдържанието, реда и сроковете за представяне на информация по чл. 8, ал.1 от ЗФУКПС. Тя обобщава попълнените въпросници и докладите на 89 % от задължените организации от публичния сектор.

Както и през 2007 г., така и през 2008 г. докладът е съставен като е използвана информация, събрана въз основа на направена от ръководителите на организациите от публичния сектор **самооценка**

на състоянието на вътрешния контрол, вкл. на вътрешния одит в ръководените от тях организации.

ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ

В първата си част, Консолидираният годишен доклад за вътрешния контрол в публичния сектор в Република България съдържа информация за състоянието на финансовото управление и контрол в публичния сектор през 2007 г.

Необходимата за изготвяне на доклада информация е събрана като е използван въпросник, утвърден от министъра на финансите. Той е утвърден от министъра на финансите през 2008 г., като е преработен в сравнение с въпросника, използван за отчитане състоянието на вътрешния контрол през 2006 г. В доклада е посочено, че не всички организации са представили информацията си чрез въпросника, утвърден за отчитане през 2007 г., а някои от тях са използвали въпросника за 2006 г. Този факт сочи, че не са въведени достатъчно мерки, за да се гарантира, че необходимата информация за съставяне на доклада ще бъде подадена в еднаква форма. Възникнал е риск от получаване на нееднородна информация, тъй като съдържанието на въпросниците от двете години се различава по степента на аналитичност на предвидените въпроси.

При анализ на използвания въпросник прави впечатление, че продължава практиката въпросите да са твърде общи, относително сложно формулирани и не във

всички случаи да дават възможност за отговори, позволяващи тяхното обобщаване. Запазва се тенденцията и в новия въпросник да преобладават въпросите, свързани с изграждането на системите, а не с тяхното функциониране, което през 2007 г. се очаква да бъде в съответствие с изискванията на ЗФУКПС.

Съгласно чл. 8 от ЗФУКПС ръководителите на организациите от публичния сектор трябва да представят на министъра на финансите информация за функционирането, адекватността, ефективността и ефикасността на финансовото управление и контрол. Съдържанието на въпросника, чрез който се получава необходимата за изготвянето на Консолидирания доклад за вътрешния контрол в публичния сектор в Република България, не обхваща въпроси, които да позволяват в доклада да се направят оценки по всички посочени показатели.

При отговорите си ръководителите се ограничават предимно с информация за приети или подготвени в организацията проекти на вътрешни актове в различни области. Това позволява определени мерки или дейности да се отчитат като изпълнени и да служат като основа за формиране на по-висока оценка за състоянието на финансовото управление и контрол в съответната организация.

Положителен момент в доклада е направената съпоставка между резултатите от попълнените въпросници и представените доклади от 2006 г. и тези от 2007 г. Въпреки това, поради начина по който се събира информацията /чрез самооценка от ръководителите на организациите от публичния сектор/ и поради липсата на механизъм за проверка на верността на подадената информация, в доклада не се съдържа достатъчно задълбочен анализ на причините за установените различия в оценките от двете поредни години.

Въз основа на препоръка, съдържаща се в становището на Сметната палата по Консолидираният годишен доклад за вътрешния контрол в публичния сектор в Република България за 2006 г., в доклада за 2007 г. е включен специален раздел за оценка на състоянието на финансовото

управление и контрол в структури и организации, разпореждащи се със средства от фондове и програми на Европейския съюз /ЕС/.

В тази връзка е приложен подход за изискване на въпросници и доклади от ръководителите на структури, разпореждащи се със средства от ЕС. В резултат от това, съгласно съдържащата се в доклада информация са получени въпросници от 18 такива структури, без да е посочен общия брой на задължените субекти в тази област. Видно от списъка на структурите, предоставили информация в Министерството на финансите, същите са със статут на дирекции в различни министерства, като от едно и също министерство са получени въпросници от повече от една дирекция. Въпросниците и докладите към тях са подписани от ръководителите на различните структури, а не от съответните министри.

Приложеният подход за изпълнение на препоръката от предходното становище на Сметната палата не е изпълнил целта ѝ. Изискването за самостоятелно представяне в доклада на информация за състоянието на финансовото управление и контрол в структури, разпореждащи се със средства от ЕС не предполага тази информация да бъде събирана чрез попълване на утвърдения въпросник и представяне на самостоятелни доклади от ръководителите на тези структури.

В областите, предмет на изследване в Консолидираният годишен доклад за вътрешния контрол в публичния сектор в Република България в частта му за състоянието на финансовото управление и контрол, **въз основа на одитната си практика, Сметната палата изразява следното становище:**

И през 2007 г. Сметната палата е констатирила, че в организациите от публичния сектор продължава привеждането на финансовото управление и контрол в съответствие с изискванията на ЗФУКПС и методологията в тази област. Все още се наблюдава неразбиране или неправилно разбиране от страна на ръководителите за смисъла и значението на системата за вътрешен контрол в техните организации.

По тази причина, в повечето организации петте взаимосвързани елемента на системата за вътрешен контрол /контролна среда, управление на риска, контролни дейности, информация и комуникация и мониторинг/ се възприемат поотделно, а не в тяхната съвкупност и взаимозависимост. Това води до предприемане на действия за изпълнение на изискванията спрямо един от елементите, без да се отчита комплексното влияние на тези действия върху другите елементи.

През 2007 г. одитната практика на Сметната палата сочи, че усилията на ръководителите на организациите от публичния сектор са насочени главно към развитие на някои от елементите на вътрешния контрол. В тази връзка се потвърждава информацията от доклада за предприети действия за изпълнение на изискванията по отношение на елементите „контролна среда“ и „контролни дейности“. Сметната палата е констатирала целенасочени действия в организациите за приемане на етични кодекси, правила за управление на човешките ресурси, утвърждаване на длъжностни характеристики и др.

При извършените от Сметната палата одити, които се отнасят до 2007 г., е установено, че в преобладаващата си част, ръководителите на организациите се стремят да въведат всички контролни дейности, описани в чл. 13 от ЗФУКПС. Въвеждането им обаче не е резултат от целенасочено управление на риска в конкретната организация, а израз на стремеж за изпълнение на законовите изисквания. Акцент се поставя само върху две от контролните дейности по чл. 13 от ЗФУКПС – предварителен контрол за законосъобразност и система на двоен подпис. Причина за това е обстоятелството, че тези контролни дейности са познати от Закона за държавен вътрешен финансов контрол /отм./ и се разбират по-лесно от ръководителите. Като негативна практика при прилагането на предварителния контрол като контролна дейност е установено погрешното му възприемане като относим само към финансовата дейност на организацията /преди поемане на задължение и преди извършване на разход/. Все още

не може да се твърди, че предварителен контрол за законосъобразност се осъществява преди вземане на всяко решение или действие.

През 2007 г. Сметната палата е установила, че преобладаващата част от организациите в публичния сектор не са полагали целенасочени усилия за управление на рисковете, съпътстващи тяхната дейност. В този смисъл се потвърждава информацията от доклада за липсата на вътрешни правила, които да описват действия по идентифициране, оценка и реакция на рисковете. Една от причините за това е издаването на съответната методология за управление на риска едва през 2008 г.

Прави впечатление, че чрез въпросника, утвърден от министъра на финансите, е събирана информация за елемента „информация и комуникация“, но в доклада не се съдържат данни в тази насока. Одитната практика на Сметната палата, относима към 2007 г., показва, че развитието на този елемент на вътрешния контрол за момента остава на заден план. Недостатъчната методология в това отношение е вероятна причина този елемент да бъде разбран като съставен от два отделни /а не взаимосвързани/ компонента и да бъде възприеман в по-тесен смисъл от този, който ЗФУКПС му вменява.

Одитната практика на Сметната палата потвърждава информацията от доклада за липсата на достатъчно усилия от ръководителите на организациите в публичния сектор за развитие на елемента „мониторинг“. Установено е, че за момента мониторинг се осъществява основно чрез вътрешен одит и частично посредством самооценка /чрез годишното докладване за състоянието на вътрешния контрол в организациите/. Липсата на разбиране за компонента „текущо наблюдение“ като форма на мониторинг е причина за неговото неприлагане в практиката.

III. ВЪТРЕШЕН ОДИТ

В областите, предмет на изследване в Консолидираният годишен доклад за вътрешния контрол в публичния сектор в

Република България в частта му за състоянието на вътрешния одит, Сметната палата изразява следното становище:

Одитната практика на Сметната палата от 2007 г. потвърждава информацията от доклада относно недостига на административен капацитет за осъществяване на дейността по вътрешен одит в организациите от публичния сектор. Причините са свързани както с незаети щатни бройки за вътрешни одитори, така и със значително текучество на кадри. Констатирани са многобройни случаи, при които, по различни причини /необявяване на конкурси за свободните места или липса на кандидати/, не е изпълнено изискването за минимална численост на звената за вътрешен одит в организациите, в които се изисква създаване на такива.

Потвърждава се информацията от доклада, че са изпълнявани одитни ангажменти, които нямат за цел да се даде оценка на системите за финансово управление и контрол, а са насочени главно към проверка на финансовата дейност на определени звена и/или структури в организацията. Такива случаи са най-често срещани в общините.

В доклада е отразена информация за броя на дадените при вътрешен одит препоръки, както и за броя на проследените и изпълнени такива. Въз основа на тези данни е направен извод за полезността на препоръките и за приноса им за подобряване на вътрешния контрол в организациите. Сметната палата приема, че препоръките са основното средство за въздействие на вътрешния одит. Въпреки това, броят на дадените препоръки не би следвало да се използва като показател за измерване полезността на вътрешния одит.

Одитната практика на Сметната палата сочи, че не са предприемат достатъчно действия от страна на ръководителите на организациите за изпълнение на дадените от вътрешните одитори препоръки. От друга страна, и вътрешните одитори не предприемат навременни действия за проследяване изпълнението на препоръките.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Консолидирания годишен доклад за вътрешния контрол в публичния сектор в Република България за периода от 1 януари - 31 декември 2007 г. е съставен в съответствие със законовите изисквания. Въпреки това, обстоятелството, че докладът е резултат от самооценката на ръководителите на организациите за състоянието на системите за вътрешен контрол, се отразява на неговата задълбоченост и аналитичност. Липсата на механизъм за проверка относно верността на информацията, предоставяна от отделните ръководители влияе сериозно на надеждността на информацията, съдържаща се в доклада.

През 2007 г. са положени значителни усилия за привеждане на системите за вътрешен контрол в организациите от публичния сектор в съответствие с изискванията на ЗФУКПС и приложимата методология. В голяма част от организациите, обаче тези усилия са по-скоро формални. Сред ръководителите от публичния сектор продължава да е налице неправилно разбиране за вътрешния контрол като за отделен процес или звено в организацията.

Въпреки положените усилия за налагане на вътрешния одит в организациите от публичния сектор, липсата на достатъчно разбиране за същността му, както и недостатъчния административен капацитет, ограничават възможността за постигане целите на вътрешния одит. Необходимо е да се отчита, че проблемът с недостатъчния административен капацитет на вътрешните одитори ще се задълбочава предвид изтичането през 2008 г. на срока за придобиване на сертификат „вътрешен одитор в публичния сектор“.

Като стъпка в правилната посока може да се оцени приемането през 2008 г. на Стратегия за развитието на финансовото управление и контрол и вътрешния одит в Република България за периода 2008 – 2010 г. и на план с конкретни действия за изпълнението й.

Въз основа на оценките, направени в настоящото становище, Сметната палата счита, че министърът на финансите би могъл да продължи усилията си в областта на вътрешния контрол в публичния сектор, като вземе предвид и следните препоръки:

1. Да бъде преразгледано съдържанието на въпросника, чрез който се събира информация от ръководителите на организациите, като в него се обособят две основни части със самостоятелна тежест в общата оценка, както следва:

- **първа част**, която да изчерпва всички въпроси, свързани с разработване на различни правила и процедури в организациите;

- **втора част**, която да обхваща само въпроси, свързани с фактическото функциониране на системите, т.е. с прилагането на въведените правила в конкретната организация.

Въпросите от втората част би следвало да имат по-голяма тежест в общата оценка.

1.1 Съдържанието на въпросника да бъде адаптирано по начин, позволяващ предоставяне на информация от структурите, разпоредители със средства от ЕС, които функционират в рамките на една и съща организация. Такива организации да представят един доклад за състоянието на вътрешния контрол, който да обхваща и оценката за състоянието му в структурите, разпореждащи се със средства от ЕС.

2. Събираната от ръководителите на организациите информация да служи на министъра на финансите като база за анализ на всеки от елементите на вътрешния контрол в организациите от публичния сектор. Общата оценка за състоянието на вътрешния контрол да бъде направена на база на анализ и оценка на всеки от елементите. За целта, консолидираният доклад за 2008 г. в частта му за финансовото управление и контрол би могъл да се структурира по елементите на вътрешния контрол.

3. Да се разработи по-подробна методология за елементите „информация и комуникация” и „мониторинг” /по компонента му „текущо наблюдение”/.

4. Да се обмисли възможността за прилагане на нови форми на методология в областта на финансовото управление и контрол, които да се отличават с по-голяма степен на конкретност и да имат практическа насоченост.

5. Да се обмислят нови начини за обезпечаване на административния капацитет на вътрешния одит с цел осигуряване на тази функция във всички организации от публичния сектор.

Настоящото становище е прието на заседание на Сметната палата с Решение № 224/07.10.2008 г.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА:
/проф. В. Димитров/

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
СМЕТНА ПАЛАТА

РЕШЕНИЕ

№ 224
от 07.10.2008 г.

На основание чл. 20, ал. 4 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор, Сметната палата

РЕШИ:

1. Приема становище по Консолидирания годишен доклад за вътрешния контрол в публичния сектор в Република България за периода 1 януари – 31 декември 2007 г., приет с Решение на Министерския съвет № 480/24.07.2008 г.

2. Приема становище по доклада за финансовото управление и контрол в публичния сектор и вътрешния одит на Висшия съдебен съвет за 2007 г., приет с решение на ВСС по протокол № 21 от заседание, проведено на 28.05.2008 г.

Решението е прието на заседание на Сметната палата, проведено на 07.10.2008 г. (Протокол № 34).

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА:
(проф. В. Димитров)

Решение № 4 на Конституционния съд

София, 8 юли 2008 г.

по конституционно дело № 4 от 2008 г.

(Обн., ДВ, бр. 63 от 15.07.2008 г.)

СМЕТНА ПАЛАТА

39

БЮЛЕТЕН 3

Конституционният съд в състав: Председател: Румен Янков, и членове: Васил Гоцев, Благовест Пунев, Людмил Нейков, Пламен Киров, Емилия Друмева, Красен Стойчев, Владислав Славов, Снежана Начева, Евгени Танчев, Димитър Токушев, Георги Петканов и при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 8 юли 2008 г. конституционно дело № 4/2008 г., докладвано от съдията Пламен Киров. Делото е образувано на 03.06.2008 г. по искане на главния прокурор на Република България за установяване противоконституционност на разпоредбата на параграф 92, ал.2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за горите (обн. ДВ, бр. 43/29.04.2008 г.). В искането се твърди, че разпоредбата на параграф 92, ал.2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за горите (обн. ДВ, бр. 43/29.04.2008 г.) в частта: “представляващ осеметажна административна сграда, находяща се в гр. София, район “Възраждане”, ул.”Антим Първи” № 17, подробно описана в акт за публична държавна собственост № 00440/18.Хт.1997 г. на областния управител на област София” противоречи на **чл. 4, ал. 1, чл. 5, ал. 1, чл. 8, чл. 106 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията.**

Производството е по **чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.** С посочения текст Народното събрание задължава Министерския съвет в тримесечен срок от влизането в сила на Закона за изменение и допълнение на Закона за горите да предостави за управление на Държавната агенция по горите конкретно определен имот - публична държавна собственост. В

сградата, посочена в параграф 92, ал. 2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за горите, са настанени Софийската апелативна прокуратура, структури на Сметната палата, Регионален инспекторат по образование - гр. София, и други държавни органи. Съответните части от сградата са предоставени на цитираните по-горе институции за безвъзмездно стопанисване и управление с решения на Министерския съвет № 710/28.12.1998 г., 707/01.11.2000 г., 230/13.05.1998 г. и 406/18.06.2002 г.

Според главния прокурор на Република България Народното събрание не може да изземва оперативни управленски функции на Министерския съвет по стопанисване на държавното имущество - неговото предоставяне, отнемане, преразпределяне. По този начин се нарушава принципът на правовата държава и разграничението на властите, нарушава се конституционно установеният баланс между институциите чрез упражняване на функции, които Конституцията е възложила на изпълнителната власт. Народното събрание е излязло извън кръга на правомощията си, посочени в **чл. 84 и чл. 85 и други разпоредби на Конституцията** и е иззело конституционни правомощия на Министерския съвет, които са му изрично възложени с **чл. 106 от Конституцията.**

С **определение от 12 юни 2008 г.** съдът е допуснал искането за разглеждането по същество. Със същото определение са конституирани като заинтересовани страни Народното събрание, Министерският съвет, министърът на правосъдието, Сметната палата, Висшият съдебен съвет, Върховният касационен съд, Върховният административен съд и Държавната

агенция по горите, като им е предоставена възможност да представят становища по делото. В дадения в определението срок са постъпили становища от Сметната палата, Върховния касационен съд, министъра на правосъдието, Висшия съдебен съвет, както и от председателя на Държавната агенция по горите.

В становището си Сметната палата на Република България поддържа разбирането, че параграф 92, ал. 2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за горите в атакуваната му част е в пряко несъответствие с Конституцията на Република България. Законодателната власт недопустимо се е намесила в конституционните правомощия на изпълнителната власт в лицето на Министерския съвет, посочени в чл.106 от основния закон и по този начин е нарушила принципа за разделение на властите (**чл. 8 от Конституцията**).

Върховният касационен съд счита за основателно направеното от главния прокурор на Република България искане да бъде обявена за противоконституционна атакуваната част от разпоредбата на параграф 92, ал.2 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за горите. С едностранно осъществено с разглежданата норма от парламента имотно предоставяне се засяга материалната обезпеченост на конституционно установени държавни органи, без съгласуваност във взаимоотношенията между отделните власти, което накарнява обективирания в **чл. 8 от Конституцията** принцип за разделение на властите. Върховният касационен съд счита, че институционното изграждане и съществуване на конституционно установените държавни органи се предпоставя от осигуряването на подходящи условия, в които на практика се осъществява дейността им. Министърът на правосъдието приема, че оспорената разпоредба не е в съответствие с Конституцията и с тълкувателни решения, постановени от Конституционният съд. Като се е намесила в конституционните правомощия на Министерския съвет, законодателната власт

нарушава принципа за разделение на властите, решава едностранно и, влизайки в противоречие с принципа за независимост на съдебната власт (**чл. 117, ал. 2 от Конституцията**), се разпорежда с части от сграден фонд, без които конституционно установени, независими държавни органи не биха могли да осъществяват дейността си.

В становището на Висшия съдебен съвет се подкрепя искането на главния прокурор на Република България, като то се възприема за основателно. Приемането на оспорения текст от Народното събрание е нарушение на норми и принципи на основния закон, поради което той следва да бъде обявен за противоконституционен. Всички заинтересовани страни, които представят становища, с изключение на председателя на Държавната агенция по горите, излагат доводи, че искането на главния прокурор на Република България следва да бъде уважено.

Конституционният съд обсъди искането, прецени съображенията, съдържащи се в него и в становищата на заинтересованите страни и за да се произнесе, взе предвид следното: Народното събрание може да задължи със законова разпоредба Министерския съвет в определен срок да предприеме действия за осигуряване на сграда - публична държавна собственост, за осъществяване на дейността на съответен държавен орган. Законодателната власт обаче не може да навлиза в разпоредителните правомощия на изпълнителната власт, свързани с организирането на стопанисването на държавното имущество. Народното събрание няма правомощие да определя с кой конкретен имот ще стане задоволяване на нуждите на съответния държавен орган. На практика с атакуваната законова разпоредба на Министерския съвет се разпорежда да предостави на Държавната агенция по горите конкретна сграда - публична държавна собственост, подробно описана по местонахождение и вид - осеметажна административна сграда в София, район "Възраждане", ул. "Антим I" № 17 и с посочване на акта за публична държавна собственост - № 00440/18.11.1997

г. на областния управител на област София. Оспореният текст, от друга страна, е пречка пред Министерския съвет да предостави друг имот - публична държавна собственост, с който да задоволи по много по-добър начин нуждите на агенцията. За да изпълни закона, Министерският съвет би трябвало да издаде съответните актове, с които първо да отнеме ползването на части от същия имот от държавни органи, които в момента ползват имота и да го предостави на друг държавен орган. Законовата разпоредба на практика предопределя конкретното съдържание на актовете, които следва да издаде Министерският съвет, което представлява недопустима намеса в конституционно установените правомощия на Министерския съвет по **чл. 106 от Конституцията**.

Определянето на начина на задоволяване на нуждите на Държавната агенция по горите с подходящи сгради - публична държавна собственост, е правомощие на Министерския съвет, съгласно чл. 106 от Конституцията. На Министерския съвет, като орган на изпълнителната власт в Република България, Конституцията е поверила организацията на стопанисването на държавните имоти. В **Решение № 19 от 21.XII.1993 г. по к.д. № 11 от 1993 г.** Конституционният съд е дал тълкуване на разпоредбата на **чл. 106 от Конституцията** в частта ѝ, в която на Министерския съвет е предоставено правомощието да организира стопанисването на държавното имущество. Конституционният съд е приел, че това е "типично управленска функция". Стопанисването на държавното имущество се определя като съвкупност от разнородни и неизброими изчерпателно дейности. Поначало Министерският съвет не се занимава с тези дейности, защото "нито е необходимо, нито е възможно той да се нагърби изцяло с тях". Затова нормата предвижда, че правителството организира стопанисването на държавното имущество, като се грижи за реда, по който то се извършва, и определя субекта, който го извършва. При тази организационна дейност Министерският съвет издава съответни актове, но тя може да се осъществява и от от-

делни министри или други овластени от правителството органи. В това отношение основният закон на страната овластява Министерския съвет да взема решения, считани от него за най-целесъобразни. Народното събрание не може да изземва оперативни управленски функции на Министерския съвет по стопанисване на държавното имущество, състоящи се в неговото предоставяне, отнемане, преразпределяне. По този начин се променя конституционно установеният баланс между властите, като се отнемат правомощия, които Конституцията е възложила на изпълнителната власт. Това е в пряко противоречие с възприетия от основния закон принцип за разделение на властите (**чл. 8 от Конституцията**). Народното събрание е излязло извън кръга на компетентността си, определена в **чл. 84 и чл. 85 и други разпоредби на Конституцията** и е упражнило конституционни правомощия на Министерския съвет, които са му изрично възложени с **чл. 106 от Конституцията**.

Материална предпоставка за изграждането и функционирането на конституционно установени държавни органи е осигуряването на подходящи условия, в които на практика се осъществява тяхната дейност. При евентуалната промяна на тези материални условия трябва да се държи сметка за самостоятелността, представителността и значимостта на съответните институции. Това следва от конституционното положение на съответните органи и е изискване, което може да се обоснове с определените в Конституцията място и компетентност на всеки от тях. Когато с акт на Министерския съвет се засягат материалните предпоставки за функциониране на конституционно установени органи и по този начин се създават трудности от материално и практическо естество за дейността им, разпоредителният акт на Министерския съвет влиза в противоречие с **чл. 8 от Конституцията**. Конституционният съд посочва в мотивите на **Решение № 14 от 12.09.1995 г. по к.д. № 23 от 1995 г.** на КС, че е необходимо издаването на подобни актове да става в условията на "съгласуваност със

заинтересованите институции”. Това про-изтича от установените в Конституцията принципи за взаимоотношения между отделните власти, респективно между установените в Конституцията органи. По този начин реално се гарантират дейността и зачитането на тези органи като носители на компетентност, предоставена им от Конституцията.

Конституционноправният статус на държавните органи не може да бъде накърняван не само чрез вмесване и подчинение, което би съставлявало непосредствено нарушение на принципа за разделение на властите, но и чрез засягане на престижа и достойнството им по начин, който не се отнася пряко до изпълнението на функциите им. Конституционно недопустимо е състояние, при което определена институция може да се окаже лишена от възможност да съществува и функционира по причини от напълно материален характер. По тези съображения с цитираното решение Конституционният съд е приел, че разпоредителните действия на правителството, когато засягат обекти, свързани с нуждите на други конституционно установени органи, не могат да бъдат обосновавани единствено със съображения за целесъобразност. Едностранично издаване на административни актове, чрез които се осъществява дейността по организиране стопанисването на държавното имущество, създава условия за пренебрегване на конституционноправният престиж на другите висши държавни органи и води до неговото накърняване. Непосредствена последица от това са възможни затруднения и дори евентуалната практическа невъзможност за функционирането на държавните институции. За да се предотврати настъпването на подобни недопустими от гледна точка на основния закон последици, е необходимо издаването на подобни актове да става след постигане на съгласие със заинтересуваните институции. В сградата, посочена в параграф 92, ал. 2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за горите (обн. ДВ, бр. 48/2008 г.), са настанени Софийската апелатив-

на прокуратура, структури на Сметната палата и други органи. Софийската апелативна прокуратура е част от системата на прокуратурата и принадлежи към съдебната власт. Сметната палата е конституционно установен държавен орган. Конституционният статус на тези органи не може да бъде накърняван и тяхната дейност не може да бъде затруднявана чрез произволно отнемане на ползвания от тях сграден фонд. Без него те не могат практически да осъществяват дейността си. Поради особеното място на съдебната власт (част от която се явява прокуратурата) в конституционната система на разделения на властите разпореждането с посочения обект не би могло да се осъществи без съгласието на институцията, чиито интереси в конкретния случай се засягат. При гласуване на оспорвания текст на параграф 92, ал. 2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за горите, такова съгласие нито е искано, нито е давано, поради което атакуваната законова разпоредба влиза в противоречие не само с принципа за разделение на властите (**чл. 8 от Конституцията**), но и с принципа за независимост на съдебната власт, прокламиран в **чл. 117, ал. 2 от основния закон**.

Изземването на конституционни функции, които принадлежат на Министерския съвет, от страна на Народното събрание, е нарушение на принципа на разделение на властите, на принципите на правовата държава и върховенството на Конституцията. Конституционно недопустимо е със закон да се възлага на правителството да изпълни конкретно по съдържание задължение като на практика оформи съответните актове за отнемане и предоставяне на описания в законовата разпоредба имот - публична държавна собственост. Министерският съвет не би могъл да осъществи тези действия без съгласието на институциите, чиито интереси в конкретния случай се засягат - Прокуратурата на Република България и Сметната палата. Конституционно неприемливо е да се решават въпроси, свързани с материалното осигуряване на една държавна агенция

за сметка на отнемане на ползването на имот - публична държавна собственост от конституционно установени и независими от изпълнителната власт органи, като по този начин се засяга техният конституционен статут. Народното събрание не може да решава въпроси, свързани с отнемане и предоставяне на имоти - публична държавна собственост, в нарушение на основни конституционни принципи. Извън правомощията на Народното събрание е определянето на конкретния имот, който следва да бъде предоставен на Държавната агенция по горите. Министерският съвет, изпълнявайки указанието за издаване на съответните актове за предоставяне на посочения по-горе имот на Държавната агенция по горите, би действал като администрация, обвързана с конкретно задължително предписание - нормативно по своята външна форма, но не и по съдържание, доколкото атакуваният текст от закона съдържа разпореждане за предоставяне на конкретен имот. Това е така, защото с посочването на конкретен имот, индивидуализиран по вид, местонахождение и дори акт за публична държавна собственост се предопределя съдържанието на актовете, които Министерският съвет трябва да издаде и по същество се изземват правомощия, включени в неговата компетентност. Чрез упражняването им от Народното събрание в нарушение на **чл. 106 от Конституцията** се допускат нарушения и на заложените в основния закон принципи, прокламирани в: **чл. 4, ал. 1** - Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната; **чл. 5, ал. 1** - Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат; **чл. 8** - разделение на властите, както и **чл. 117, ал. 2** - независимост на съдебната власт.

Поради това оспореният с искането на главния прокурор на Република България текст от параграф 92, ал. 2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за горите (обн. ДВ, бр. 43/29.04.2008 г.) следва да се обяви за противоконституционен.

По изложените съображения и на основание **чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България** Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на параграф 92, ал. 2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за горите, обн. ДВ бр.43/29.04.2008 г. в частта: “представляващ осеметажна административна сграда, находяща се в гр. София, район “Възраждане”, ул.”Антим I” № 17, подробно описана в акт за публична държавна собственост № 00440/18.XI.1997 г. на областния управител на област София”.

Председател: **Румен Янков**



Българо-руски семинар на тема „Одит на държавния дълг“ се проведе в Сметната палата в София от 27-31 октомври, 2008 г.



Българската Сметна палата бе домакин през юли 2008 г. на осъществявания от Сметната палата на Република Армения проект „Мобилизиране на дейност срещу корупцията (МДСК)“ по линия на Американската агенция за международно развитие

ПРЕДОТВРЯВАНЕ И РАЗКРИВАНЕ НА КОРУПЦИОННИ ПРАКТИКИ В ОДИТНИЯ ПРОЦЕС

Корупцията като явление

Корените на корупцията се крият много назад във времето. Нейното развитие като територия на действие, начин на проявление и мащаб на обхвата я прави сериозен проблем на съвременната действителност. За осъзнаването на значимостта на този проблем допринесе сътрудничеството с определени структури на Европейската общност.

Корупция в най-общ смисъл е злоупотребата с обществена служба за лично облагодетелстване или по-конкретно - поведение на длъжностни лица, чрез което те или техни близки се облагодетелстват неправомерно и незаконно, като злоупотребяват с поверената им власт. Всички форми на управление са уязвими за корупцията. Степените варират от дребното използване на влияние за извършване на услуги до институционализирано рушветничество, че и отвъд него.

Корупцията съществува, както при политическите, така и при административните длъжности, и може да бъде дребна и едра, организирана или неорганизирана. Макар че корупцията често улеснява противозаконни дейности като трафик на наркотици, пране на пари или проституция, тя не се ограничава до тях и често е свързана с дейности, които сами по себе си са законни.

Нови моменти в правната регламентация на антикорупционната дейност

Антикорупционната институционална и правна рамка в България се отчита като вече изградена.

През октомври 2008 г. Народното събрание разгледа и прие Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси.

Кои са основните моменти? Според този закон конфликт на интереси възник-

ва, когато лице, заемащо публична длъжност има частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективно изпълнение на правомощията или задълженията му по служба.

Държавните служители ще трябва да подават задължителни декларации в 7-дневен срок от назначаването си, след което документите ще бъдат публикувани в интернет. Декларациите ще се съхраняват 10 години, след което ще се унищожават. Ако държавният служител не внесе такава декларация, ще бъде глобен, а при повторно нарушение сумата е завишена.

Лице, което е декларирано несъвместимост, е длъжно до един месец след подаване на декларацията да предприеме действия за отстраняване на несъвместимостта. При напускане на заеманата длъжност, служителят няма право да работи една година или да участва в дружества, с които е осъществил контакт, докато е заемал държавен пост.

Въвежда се широко понятие за свързаните лица, които попадат в обсега на този закон. "Свързани лица" са съпрузите или лицата, които се намират във фактическо съжителство, роднините по права и по съребрена линия, както и роднините по сватовство. В това понятие са включени и физическите и юридическите лица, с които лицето, заемащо публична длъжност, се намира в икономически или политически отношения, пораждащи съмнения в неговата безпристрастност и обективност.

Приети са и промени в Закона за обществените поръчки, които ще влязат в сила от 1 януари 2009 година. Според нововъведенията обществени поръчки ще се възлагат за срок от 4 години. Ако има направена една оферта, или е допуснат само един кандидат, отговарящ на критериите, ще се провежда процедура, но

само ако няма съмнение за корупционна практика.

Ролята на върховните одитни институции

Вече е оформено разбирането Върховните одитни институции (ВОИ) да дадат своя принос в дейността по предотвратяване и откриване на корупционните практики в държавния сектор и затова специално внимание се отделя на създаването на механизми за взаимодействие с други държавни органи, за засилване на превантивната роля на ВОИ срещу това негативно явление.

Все повече се засилва международното сътрудничество и взаимодействието с международни организации, специализирани в борбата срещу измамите и корупцията.

В контекста на казаното до тук можем да обобщим, че основната задача на Сметната палата е да упражняват ефективен, независим контрол за опазване на финансовата и бюджетната дисциплина и да гарантира законосъобразността и целесъобразността на бюджетните приходи и разходи, както и на управлението на държавните финанси. При изпълнението на тази задача одиторите от Сметната палата в практиката си се сблъскват с многоликите проявления на корупцията - измами, злоупотреби, кражби, фалшифициране на документи, подкупи.

Това е един международен проблем за съвременността, който налага в борбата срещу него да бъдат включени не само ВОИ, а и съдът, прокуратурата, изпълнителната власт.

Антикорупционни мерки

В приетата от правителството Стратегия за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията за периода 2006-2008 година са набелязани следните мерки за централната и местната администрация:

- Постигане на единност и прозрачност в прилагането на **процедурата по назначаване на служителите** в администрацията, както и на отговорност за нейното неспазване;

Цел на тази мярка е да се стимулира конкуренцията, основана на професионални качества и да не се допуска назначаването на служители по политически, личен, родов, приятелски или по друг нелегитимен белег.

- **Мобилност и ротация** на служителите в особено чувствителните към корупционен натиск сфери;

- **Контрол** за спазване на разграничаването между назначенията в политическите кабинети и назначенията на другите служители;

- По-нататъшно оптимизиране на **процедурите за оценяване и професионално развитие**. Превръщане на механизмите на **атестиране** в реално действащ инструмент, който да гарантира високия професионализъм на държавните служители;

- Оптимизирането на системата за **допълнително материално стимулиране** в посока на по-ясното ѝ регламентиране и намаляване на елементите на субективизъм;

Преместването на акцента от стимулиране на административната принуда към стимулиране на управлението на доброволното изпълнение на задълженията и по-ясното ѝ обвързване със системата за индивидуално текущо оценяване/заплащане.

- Укрепване капацитета на **инспекторите** за разкриване и предотвратяване на случаи на корупция, конфликт на интереси и други нарушения на служебните задължения;

- Усъвършенстване на регламента за **избягване на конфликт на интереси** при преминаването на работа в частния сектор на служители от държавната администрация;

- Въвеждане на по-детайлни правила, които да направят възможно разкриването на нарушения на Етичния кодекс и **Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация** и санкционирането им;

- Създаване на адекватна система на **защита за лицата, които добросъвестно уведомяват за съмнения за корупция** в публичната администрация и въвеждане

на обучение на държавните служители за уведомяване при такива съмнения;

- **Задължително обучение по проблемите на корупцията**, конфликтите на интереси и професионалната етика за всички служители в администрацията;

- **Повишаване отчетността на администрацията пред обществото;**

- **Установяване на прозрачни механизми за движение на паричните потоци;**

- **Усъвършенстване на ефективността на осъществявания финансов контрол;**

- **Въвеждане на ефективен одитен процес** от страна на контролните органи чрез подобряване на връзката между разкриване на нарушенията и налагането на адекватни санкции.

Основни моменти от програмата за извършване на одитната задача

На какво трябва да се обърне внимание при изготвянето на програмата за одит, кои са областите и дейностите, предразположени към риск от възникване на нередности с корупционен характер?

Вниманието на одитора трябва да бъде насочено към фактори като:

- **Разграничаване на задълженията** – между вземане на решение, изпълнение на процедурата и упражняване на контрол върху изпълнението на тази процедура;

- **Независимост в дейността на звено-то или дирекцията за вътрешен контрол**

Тук трябва да се обърне внимание на квалификацията на вътрешните одитори, отговаря ли на изискванията според Закона за вътрешния одит в публичния сектор. Използват ли се констатациите от вътрешните одити за подобряване на управлението на институцията? Отстраняват ли се констатираните нередности? Вземат ли се мерки по отношение на лицата, които са виновни за констатираните нередности или само се казва, че за в бъдеще ще трябва да спазват установените правила?

- **Наличие на вътрешна нормативна уредба**, създаваща предпоставка за прозрачност в дейността на отделните структури;

- **Отговарят ли назначените длъжностни лица** на определените за съответ-

ната длъжност изисквания;

- Има ли случаи на нередовна **документация и отчетност** и ако се установи липсата на добросъвестност в това отношение – дали това е в резултат на предумишлени действия (тук се включва и правилното съхранение и защита на документацията)

- **Налице ли е равнопоставеност при достъпа до информация** от страна на външните потребители;

Това се проверява и при обявените процедури по Закона за обществени поръчки. Дали изискваните от закона съобщения за пресата са публикувани в установения срок? Има ли случаи на коригиране на грешки в обявите, направени в последния момент, с което съществено се е променило съдържанието им? Избраният начин на оповестяване действително ли осигурява възможност информацията да достигне до заинтересованите лица и т.н.

- **Каква практика е установена във ведомството за достъпа до информация от вътрешните потребители;**

- **Има ли изискване за лична отговорност** от служители, които са допуснали нередност, водеща до безотпаднаост, в резултат на която са нанесени щети на общественото имущество. Отсъствието на отговорност при нарушаване на финансовата дисциплина в публичния сектор **води до съзнание за безнаказаност** и е предпоставка за последващи нарушения;

За изясняването на **личната отговорност** е необходимо да се проверят следните обстоятелства: има ли ясно разпределение на задачите между отделните организационни звена; това разпределение обхваща ли всички дейности на одитирания обект, така че да няма “пролуки” в процеса на вземане на решения; дали служителите имат прецизно очертани задължения – дали някои нямат твърде много задачи, съответстват ли задачите със съответните компетенции на служителите; има ли случаи на неоснователно пренасочване на въпроси за разрешаване от лица, различни от вече определените (каква е причината); има ли случаи на индивидуално уреждане на въпроси, ко-

ито са изисквали решение на колегиални органи и обратно – случаи, при които се получава размиване на отговорността и се прикриват за паравана на колективната отговорност.

- Предприемат ли се в одитирания обект основни **антикорупционни действия**.

Служителите изпълняват ли други дейности, които влизат в противоречие с изпълняваните от тях публични функции; прилагат ли се мерки за предотвратяване вземането на решения по въпроси, засягащи близки на служителя; изисква ли се от служителите да подават декларации за обстоятелства, свързани с т.нар. “антикорупционни разпоредби”, проверяват ли се тези декларации за пълнота и достоверност; неподдаването на тази декларация води ли до санкции;

Милиони български левове годишно се разходват за заплащане на стоки, услуги и капиталови проекти. Поради огромния финансов размер на тези дейности и възможността за неправомерното им разходване, одиторите трябва да са в състояние да разпознават обстоятелства, които говорят за възможни корупционни практики. Това означава, че одиторът трябва да проучи вероятността да е била извършена такава.

Въпросите, които могат да насочват одитора в хода на всеки одит са:

1. Приложени ли са недобросъвестни практики при вземане на дадено управленско решение/ както и при неговата реализация?

2. Умишлено ли са извършени тези недобросъвестни практики?

3. Има ли невярно представяне на факти с цел подвеждане? /не бива да се забравя, че може да попаднем на вярно, но нечестно представена информация/

4. Недобросъвестната практика, довела ли е до увреждане, щета или пропуснати ползи?

5. Кои са облагодетелствалите се страни по сделката?

6. Какъв е резултатът за всички участници в процеса и какъв е резултатът от самият процес?

Търсенето на отговори на тези въпроси

при одита води до събиране на доказателства. Такива доказателства трябва да дават възможност да се направят заключения за това дали може да е била извършена корупционна практика и дали е оправдано сезирането в крайна сметка на съдебен орган с цел наказателно преследване.

Росица Димитрова–Симеонова
Старши одитор – втора степен
в Отделение VIII

