



ОТЧЕТ ЗА ДЕЙНОСТТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА



2018

НИЕ ЗАЩИТАВАМЕ БЪЛГАРСКИТЕ ГРАЖДАНИ

Съдържание

I.	ДЕЙНОСТ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА	2
1.	Кратко описание	2
2.	Резултати от извършените финансови одити	4
3.	Резултати от извършените одити за съответствие	11
4.	Резултати от извършените одити на изпълнението	21
5.	Резултати от извършените специфични одити	45
6.	Изпълнение на препоръките от одитите на Сметната палата	62
7.	Административно наказване	64
II.	УПРАВЛЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА	66
1.	Структура	66
2.	Институционален и административен капацитет	67
3.	Обучение и квалификация	69
4.	Методология	70
5.	Информационна и комуникационна среда	71
6.	Изпълнение на стратегическите и оперативни цели на Сметната палата	71
III.	СЪТРУДНИЧЕСТВО	73
1.	Държавни органи, професионални и неправителствени организации	73.
2.	Международна дейност	74
IV.	ПУБЛИЧНОСТ И ПРОЗРАЧНОСТ	77



Уважаеми дами и господа,

Сметната палата на Република България през 2018 г. осъществи дейността си с убеждението, че подобряването на управлението и отчетността на публичните ресурси, към което се стремим с работата си, води пряко към подобряване на живота на гражданите и повишава доверието им в институциите.

Това е и един от приоритетите в новата Стратегия за развитие на Сметната палата за периода 2018-2022 г. - да продължим да откликваме на очакванията на обществото по теми и проблеми, които пряко го засягат. Целта е да бъдем още по-полезни с одитите си не само на гражданите и институциите, а също и на Народното събрание, като информираме за отчетността и ефективността на публичните средства и дейности.

Амбицията ни е да бъдем все по-добри професионалисти, като развиваме административния си капацитет и даваме пример за добро управление. Анализът показва положителна тенденция на увеличение на изпълнените и намаление на неизпълнените препоръки от одитираните обекти. Продължихме както развитието на човешките ресурси и устойчивото надграждане на основни умения, така и използването на специализирани одитни софтуери във всички одити на Сметната палата.

Особено ползотворно бе международното ни сътрудничество. Стартира проектът на ЕС за по-нататъшно подобряване на административния капацитет и ефективността на Върховната одитна институция (ВОИ) на Северна Македония, който се осъществява от българската Сметна палата (с младши партньор ВОИ на Хърватия). В рамките на Българското председателство на Съвета на Европейския съюз организахме конференция, на която бе споделен опит между 27 европейски одитни институции, включително и тези на Западните Балкани, и бяха дискутирани актуални теми от национално и европейско значение, сред които и важноста на независимостта на Върховните одитни институции. Работихме също и по съвместни и координирани одити като част от общото европейско семейство.

През изминалата година приключи структурната промяна съгласно влезлия в сила Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, като Дирекция „Публичен регистър“, която от 2007 г. осигуряваше публичност и прозрачност на доходите и имотите на лицата, заемащи висши длъжности и провери около 80 хиляди декларации, влезе в състава на нова структура.

Като модерна европейска Върховна одитна институция Сметната палата прилага международните одитни стандарти. За това Ви уверявам, че с отчета за дейността на институцията през 2018 г., който внасям в Народното събрание съгласно Закона за Сметната палата, Ви предоставяме богата обективна експертна информация за целия публичен сектор.

Цветан Цветков
Председател на Сметната палата
на Република България

I. ДЕЙНОСТ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА

1. Кратко описание

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

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

За периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2018 г. Сметната палата е провела 46 заседания, на които са приети 482 решения, 30 одитни доклада за одити за съответствие, 7 – за одити на изпълнението, както и 12 – за специфични одити. В резултат на извършените финансови одити на годишните финансови отчети (ГФО) на бюджетните организации са приети и 252 одитни доклада.

Шест одитни доклада са изпратени до председателя на Народното събрание, други 19 одитни доклада са предоставени на отделни парламентарни комисии, както следва:

- Комисия по бюджет и финанси – 4 бр.;
- Комисия по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление – 2 бр.;
- Комисия по земеделието и храните – 2 бр.;
- Комисия по образованието и науката – 2 бр.;
- Комисия по околната среда и водите – 2 бр.;
- Комисия по транспорт, информационни технологии и съобщения – 2 бр.;
- Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове – 3 бр.;
- Комисия по отбрана – 1 бр.;
- Комисия по енергетика – 1 бр.



Изпратени доклади:



С констатациите, изводите и препоръките от тези одити Сметната палата предостави на Народното събрание надеждна информация, която да подпомогне законодателния орган при осъществявания от него парламентарен контрол.

На Прокуратурата на Република България са изпратени 10 одитни доклада, при които има съмнение за наличие на данни за престъпление. Петдесет и три одитни доклада са изпратени на Министерския съвет, други 28 – до председатели на общински съвети, а 9 са адресирани до Агенцията за държавна финансова инспекция, поради наличие на данни за нарушения.

2. Резултати от извършените финансови одити

През 2018 г. Сметната палата извърши финансови одити на годишните финансови отчети на бюджетните организации за 2017 г. Финансовият одит представлява **изразяване на независимо одитно мнение с разумна степен на сигурност** дали годишният финансов отчет на бюджетната организация е изготвен във всички съществени аспекти в съответствие с приложимата обща рамка за финансово отчитане. С одитното мнение се повишава **степената на доверие** на потребителите на информацията относно финансовия отчет.

Одитното мнение може да бъде немодифицирано, квалифицирано или отрицателно. Немодифицираното мнение означава, че одитираният финансов отчет не съдържа съществени неправилно отчетени суми, а в приложението към него няма пропуски на важна за потребителите нефинансова информация. Финансов отчет, върху който Сметната палата е изразила немодифицирано мнение, дава вярна и честна представа за финансовото състояние, финансовите резултати от дейността и паричните потоци на бюджетната организация. Квалифицирано мнение се изразява, когато в одитирания финансов отчет има съществени неправилно отчетени суми или пропуск на важна нефинансова информация, но техният ефект е ограничен. Финансов отчет, върху който Сметната палата е изразила квалифицирано мнение, дава вярна и честна представа за финансовото състояние, финансовите резултати от дейността и паричните потоци на бюджетната организация, с изключение на ефекта от неправилно отчетените суми или пропуски. Отрицателно мнение се формира, когато в одитирания финансов отчет има съществени неправилно отчетени суми или пропуски на важна нефинансова информация, чийто ефект е всеобхватен. Финансов отчет, върху който Сметната палата е изразила отрицателно мнение, не дава вярна и честна представа за финансовото състояние, финансовите резултати от дейността и паричните потоци на бюджетната организация. В редки случаи, когато са налице обстоятелства¹, възпрепятстващи одитора да извърши необходимите одитни процедури, Сметната палата отказва да изрази мнение. За финансов отчет, относно който Сметната палата е отказала да изрази мнение, не може да се направи извод дали дава вярна и честна

¹ Например когато ръководството на одитираната организация откаже да предостави или по независещи от него причини не е в състояние да предостави определена информация на одиторите.

представа за финансовото състояние, финансовите резултати от дейността и паричните потоци на бюджетната организация.

През 2018 г. Сметната палата е приела общо 252 одитни доклада, резултат от извършените финансови одити на годишните финансови отчети (ГФО) на бюджетните организации за 2017 г. Значителен брой са немодифицираните мнения, които представляват 95 % от общия брой изразени мнения² върху финансови отчети (*Фигура 1*). Причината за това е възможността установените от одиторите неправилни отчитания да се коригират по време на финансовия одит. Целта на корекциите е ГФО да дава вярна и честна представа за финансовото състояние, финансовите резултати от дейността и паричните потоци на бюджетната организация, а оттам да бъде и надеждна база за вземане на управленски решения на институционално, регионално и национално ниво. Броят немодифицирани мнения е индикатор за степента на спазване на изискванията на приложимата рамка за финансовото отчитане, но не и за качеството на отчетността в публичния сектор, което е функция от естеството на рамката за финансово отчитане.

Фигура 1



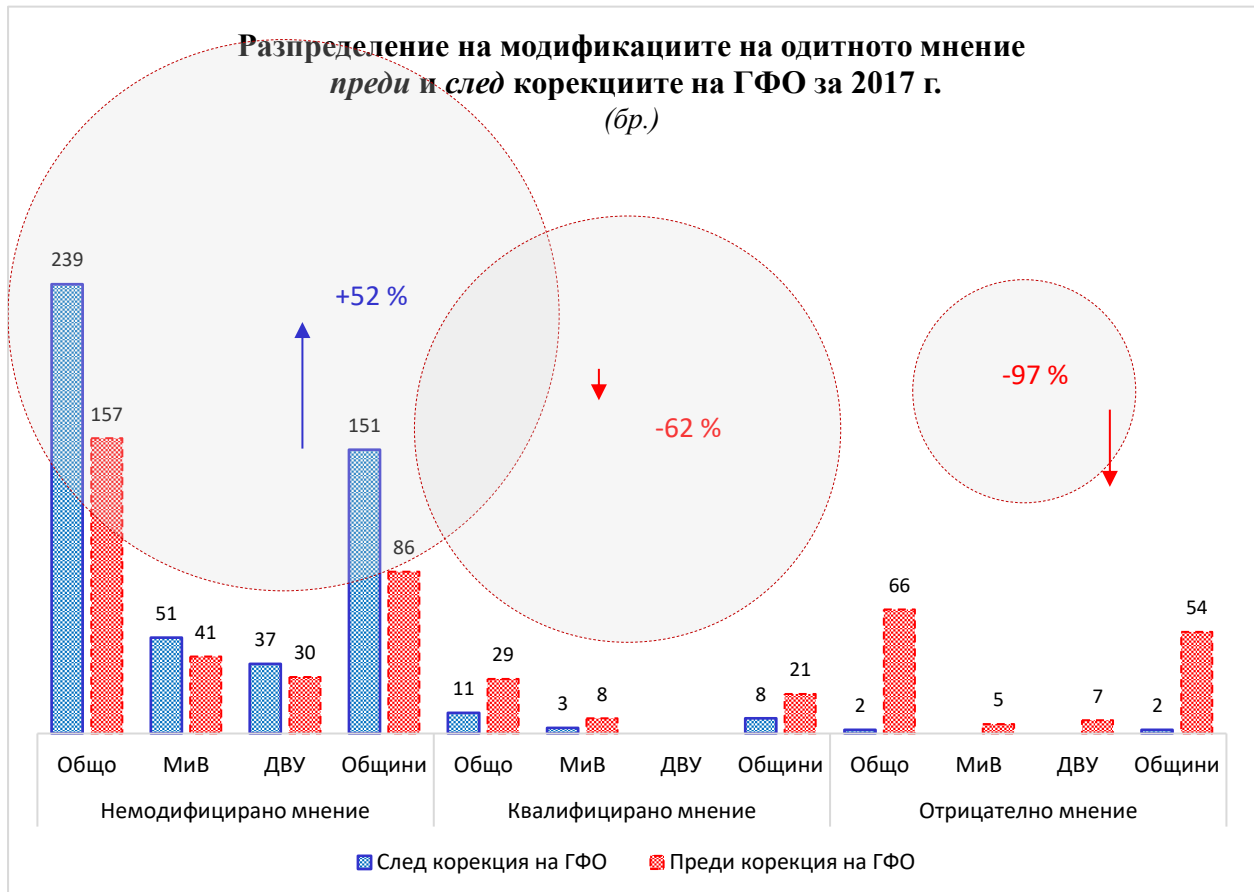
Становището на Сметната палата за приемливостта и бъдещото развитие на рамката за финансово отчитане е част от [Доклада за резултатите](#)

² В сравнение с други ВОИ от Европейския съюз относителният дял на немодифицираните мнения на Сметната палата е висок. Съгласно проучване на Върховната одитна институция на Република Чехия за броя одитни мнения по вид на модификацията, изразени върху финансовите отчети на централни органи за 2016 г., относителният дял на немодифицираните мнения в някои държави е, както следва: Хърватия – 25 %, Финландия – 61 %, Литва – 64 %, Франция – 77 %, Кипър – 80 %, Латвия – 85 %, Португалия – 93 %, Швеция – 94 %.

от финансовите одити на Сметната палата, осъществени през 2018 г., който е публикуван на интернет страницата на Сметната палата.

През отчетния период започна изпълнението и на 88 финансови одити на ГФО за 2018 г., от тях 23 на министерства, ведомства и държавни висши училища и 65 одити на общини.

Фигура 1



На Фигура 2 е представен положителният ефект на корекциите³ на неправилни отчитания върху надеждността на информацията в ГФО, изразена чрез броя на модификациите на одитните мнения за 2017 г. Ако не

³ Броят на модифицираните мнения преди извършване на корекциите е изчислен при допускането, че единственият фактор, който определя вида на модификацията на одитното мнение, е размерът на установените неправилни отчитания, отнесен към определено ниво на същественост за финансовия отчет. Този подход има няколко по-важни ограничения: първо, не се отчита възможността да има определени нива на същественост за класове сделки и операции; второ, не се отчитат неправилни отчитания, съществени по характер; и трето, не може да се изчисли потенциалният брой на отказите от изразяване на мнение. Всеки един от тези фактори е допълнително основание за модификация. Следователно ако се вземе предвид тяхното влияние, броят на модификациите на одитното мнение ще се увеличи. Ето защо при анализа на ефекта на корекциите следва да се има предвид, че разгледаният сценарий е възможно най-благоприятният.

бяха извършени корекции, Сметната палата би изразила отрицателно мнение по финансовите отчети на 66 бюджетни организации и квалифицирано мнение по финансовите отчети на 29 бюджетни организации. В резултат на корекциите броят на отрицателните мнения е намалял с 97 %, а броят на квалифицираните мнения – с 62 %. За сметка на това немодифицираните мнения са нараснали с 52 %. Това означава, че **в резултат на корекциите на установените от Сметната палата неправилни отчитания, значително се е увеличил броят на финансовите отчети, които дават вярна и честна представа за финансовото състояние, финансовите резултати от дейността и паричните потоци на отделните бюджетни организации.** Най-съществена промяна се наблюдава при общините, при които немодифицираните мнения са се увеличили с 65 броя или със 76 %.

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

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

- Неправилно начисляване на амортизации на нефинансови дълготрайни активи в резултат на неправилно определен срок на годност (несъобразен с годината на придобиване, физическото и морално състояние на активите) и неопределяне на остатъчна стойност на активите. Това влияе както на размера на разходите за амортизация, така и на балансовата стойност на нефинансовите дълготрайни активи;
- Не се отразяват промените в дяловото участие на бюджетните организации в капитала на търговски дружества (идентифицирано и при одитите на ГФО за 2016 г.). В резултат на това в ГФО некоректно се представят дяловете и акциите и приходите, свързани с тях;
- Неправилно осчетоводени ангажименти и провизии (идентифицирано и при одитите на ГФО за 2015 г. и 2016 г.), което обикновено води до подценяване на разходи и балансови и задбалансови пасиви;
- Неправилно класифициране на активи, пасиви, приходи, разходи и трансфери по счетоводните сметки от Сметкоплана на бюджетните организации (СБО) и параграфите от Единната бюджетна класификация (ЕБК) (идентифицирано и при одитите на ГФО за 2015 г. и 2016 г.), вследствие на което позициите в баланса, ОПР и ОКИ са представени с некоректни суми.

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

- ✓ Коригиране на разходите за амортизации, с което се постига и вярно представяне на балансовата стойност на амортизируемите активи;
- ✓ Признати неотчетени активи, пасиви, приходи и разходи (коригирано и при одитите на ГФО за 2015 г. и 2016 г.). С тази корекция се

постига честно представяне, като се осигурява пълнота на информацията във финансовия отчет;

- ✓ Отписани получени вземания и погасени задължения. По този начин се елиминира завишаване на активите и пасивите на бюджетните организации;
- ✓ Капитализиране на разходи за основен ремонт в стойността на активите. С това се избягва надценяването на разходите за текущ ремонт и подценяването на балансовата стойност на активите и на разходите за амортизации;
- ✓ Правилно класифициране на активи, пасиви, приходи, разходи и трансфери по счетоводните сметки от СБО и параграфите от ЕБК (коригирано и при одитите на ГФО за 2015 г. и 2016 г.), вследствие на което позициите в баланса, ОНР и ОКИ са представени с коректни суми.

2.2. Финансови одити на общини

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

- Неправилно начисляване на амортизации на нефинансови дълготрайни активи в резултат на неправилно определен срок на годност (несъобразен с годината на придобиване, физическото и морално състояние на активите) и неопределяне на остатъчна стойност на активите. Това влияе както на размера на разходите за амортизация, така и на балансовата стойност на нефинансовите дълготрайни активи;
- Неправилно класифициране на активи, пасиви, приходи, разходи и трансфери по счетоводните сметки от СБО и параграфите от ЕБК (идентифицирано и при одитите на ГФО за 2015 г. и 2016 г.), вследствие на което позициите в баланса, ОНР и ОКИ са представени с некоректни суми;
- Некапитализирани разходи за изграждане на инфраструктурни обекти (идентифицирано и при одитите на ГФО за 2015 г. и 2016 г.), което води до подценяване на стойността на тези активи в баланса, подценяване на разходите за амортизация и завишаване на разходите, капитализирани в отчетна група „Други сметки и дейности“;
- Отклонения при осчетоводяване на дяловото участие на общините в търговски дружества, както и при отразяване на промените в дела на тези инвестиции (идентифицирано и при одитите на ГФО за 2015 г. и 2016 г.). В резултат на това в ГФО на общините некоректно се представят дяловете и акциите и приходите, свързани с тях;
- Не се начисляват приходи и разходи по корективни сметки в края на отчетната година при наличие на основание за това, което води до неправилно представяне на размера на приходите и разходите за отчетния период.

Без да оказва влияние на одитното мнение при одитите на ГФО на част от общините е обърнато внимание за ползван временен безлихвен заем от

сметката за чужди средства. Ползването на заема е в несъответствие с правната рамка⁴.

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

- ✓ Коригирани разходи за амортизация, с което се постига и вярно представяне на балансовата стойност на амортизируемите активи;
- ✓ Отчитане на промените в дяловото участие на общините в търговски дружества (коригирано и при одитите на ГФО за 2015 г. и 2016 г.) с цел коректно да се представят инвестициите в дялове и акции и приходите, произтичащи от тях;
- ✓ Отчетени поети и реализирани ангажменти по договори, банкови гаранции, записи на заповед и други задбалансови активи и пасиви (коригирано и при одитите на ГФО за 2015 г. и 2016 г.). С тази корекция се постига честно представяне, като се осигурява пълнота на информацията за задбалансовите активи и пасиви във финансовия отчет;
- ✓ Признати неотчетени активи, пасиви, приходи и разходи (коригирано и при одитите на ГФО за 2015 г. и 2016 г.). С тази корекция се постига честно представяне, като се осигурява пълнота на информацията във финансовия отчет;
- ✓ Правилно класифициране на активи, пасиви, приходи, разходи и трансфери по счетоводните сметки от СБО и параграфите от ЕБК (коригирано и при одитите на ГФО за 2015 г. и 2016 г.), вследствие на което позициите в баланса, ОПР и ОКИ са представени с коректни суми.

2.3. Обобщени изводи от извършените финансови одити през 2018 г. на годишни финансови отчети за 2017 г.

В резултат на финансовите одити на ГФО за 2017 г. са коригирани неправилни отчитания във финансовите отчети на бюджетните организации в размер на 1,96 млрд. лв., което е с 46% по-малко в сравнение с коригираните неправилни отчитания през 2016 г.

Сред причините в ГФО да остават некоригирани неправилни отчитания са:

- Различия в мнението на одитора и мнението на ръководството на бюджетните организации по отношение на счетоводното третиране и отчитане на определени събития, трансакции и операции. Такива различия могат да възникнат например при противоречива нормативна уредба, включително заради сложната и на места неясна рамка за финансово

⁴ Съгласно чл. 147 от Закона за публичните финанси, чрез сметките за чужди средства не може да се извършват и отчитат други дейности освен администрирането на чужди средства и дейността на съответните държавни органи по принудително изпълнение и конфискуване на активи и последващото управление и разпределение на събраните средства съгласно изискванията на приложимото законодателство.

отчитане в публичния сектор;

- Невъзможност да се коригират неправилни отчитания от предходни периоди, които продължават да оказват влияние на ГФО през одитирания период;
- Размерът на неправилните отчитания не е съществен и няма да повлияе на одитора при преценката относно вида на одитното мнение.

Фигура 3



2.3.1. Слабости при създаване на финансовата отчетност

- В трите групи обекти – министерства и ведомства, държавни висши училища и общини се допускат сходни неправилни отчитания по отношение на **класифицирането на приходите и разходите, активите и пасивите по съответните параграфи и подпараграфи от ЕБК и сметки от СБО**. Като основна причина се определят честата промяна в изискванията на нормативната уредба, свързана с финансово-счетоводната отчетност, включително поради недостатъчно изчерпателните указания от страна на МФ за нейното прилагане (например, определението за прилежащи към сгради и съоръжения земи, класифицирането на определени групи дълготрайни активи и др.). Неблагоприятен ефект имат и даваните от страна на МФ индивидуални допълнителни пояснения на бюджетни организации, от които често произтичат изключения от общите правила;

- Неправилно се определя размерът на разходите за амортизации след настъпване на събитие, водещо до **промяна в амортизационния план**;
- Не се спазват указанията на МФ за **капитализиране на инфраструктурните обекти**, земи, гори и трайни насаждения, активи с художествена и историческа стойност;
- Неправилно осчетоводяване на **получените и разходвани средства по програми на ЕС** – трансфери, ползвани временни безлихвени заеми между „Бюджет“ и „Средства от ЕС“, заеми от централния бюджет и воденето на задбалансова статистическа отчетност на средствата за сметка на бенефициентите, ЕС и други донори;
- Неспазване на указанията на МФ относно задължението за извършване на преглед за **обезценка на дълготрайните активи и за провизиране на вземанията** в зависимост от степента на събираемост;
- Не се спазват указанията на МФ за **задбалансово отчитане** на поетите и реализирани ангажменти и/или възникналите нови ангажменти за разходи, условни вземания и задължения;
- Проблеми при идентифицирането и прилагането на относимите принципи от Закона за счетоводството;
- Не се спазват правилата за извършване на годишната инвентаризация на активите и пасивите.

2.3.2.1. Слабости при организацията на счетоводната отчетност

- Относителният дял на изразените модифицирани (квалифицирани и отрицателни) мнения е най-висок при финансовите одити на ГФО на общините, което е индикатор за **недостатъчен административен капацитет и неефективен вътрешен контрол** по отношение на финансовата отчетност.
- Липсва изискване за генериране на **унифицирана база данни в подходящ електронен формат**, съдържаща всички счетоводни записвания на начислена и касова основа **в системата на първостепенния разпоредител с бюджет**. Използването на единна база за съставяне на финансовия отчет намалява риска от технически грешки при изготвянето и обобщаването на информацията за ГФО, осигурява **проследимост и не ограничава обхвата на одита**, при който се използват специализирани одиторски софтуерни продукти.

Посочените слабости при организацията на счетоводната отчетност са идентифицирани и при извършването на одитите на ГФО за 2015 г. и 2016 г.

3. Резултати от извършените одити за съответствие

Одит за съответствие е проверката на системите за финансово управление и контрол, включително на вътрешния одит и на управленските решения във връзка с организацията, планирането, управлението, отчитането и контрола на бюджетните и другите публични средства и дейности в

одитираната организация с оглед на спазването на изискванията на нормативните актове, вътрешните актове и договорите.

През 2018 г. Сметната палата е приела 30 одитни доклада за извършени одити за съответствие. Изследвани са системите за финансово управление и контрол (СФУК), изпълнението на бюджета, възлагането и изпълнението на обществените поръчки и управлението на имуществото на министерства и ведомства, общини и държавни висши училища. От направените констатации са формирани оценки и изводи за управлението на публичните средства и дейности на одитираните организации и са дадени препоръки за подобряването им.

3.1. Изводи от приключените през периода одити за съответствие

3.1.1. Системи за финансово управление и контрол

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

3.1.1.1. Министерства, ведомства и държавни висши училища

- ✓ **Контролна среда:** Не е осъществен периодичен преглед и анализ за съответствие и вътрешните актове не са своевременно актуализирани във връзка с промени в правната рамка, регламентираща дейността и устройствените актове на организациите, определящи тяхната структура (констатирано и при одити през 2017 г.);
- ✓ Вътрешните правила не регламентират изчерпателно действията на участниците в различните процеси, извършвани в организациите, не създават условия за осъществяване на ефективен текущ и последващ контрол;
- ✓ Не са утвърдени правила и процедури за разпределение на отговорностите и определяне на последователността от дейности при разходването на средства за персонала по извънтрудови правоотношения в държавните висши училища.
- ✓ **Управление на риска:** Не е актуализирана Стратегията за управление на риска (констатирано и при одити през 2017 г.);
- ✓ Не са идентифицирани и оценени всички съществени рискове в одитираните организации, които могат да повлияят негативно за постигане на целите на организацията (констатирано и при одити през 2017 г.);
- ✓ **Контролни дейности:** Не са въведени адекватни и ефективни контролни дейности, които да предотвратят, разкрият и коригират несъответствията с правната рамка и договорите;
- ✓ Въведените контролни дейности не са изпълнявани непрекъснато и последователно, не са достатъчно ефективни и не обхващат всички аспекти от дейността на одитираните организации;
- ✓ Не са определени длъжностни лица, отговорни за изпълнението и документирането на въведени с вътрешни правила процедури по същество и контролни процедури, в т.ч. и за окомплектоването на

документация/преписки и комуникацията между структурните звена/субектите, участващи в процеса с цел осигуряване на неговата законосъобразност;

✓ Не е осъществен предварителен контрол за законосъобразност, преди подписването на договорите за наем на недвижими имоти и от продажба на жилища и самостоятелни обекти в сгради, както и при стартиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки;

✓ Не е извършен предварителен контрол преди поемане на задължения и преди извършване на разходи на стойност под 10 хил. лв. (констатирано и при одити през 2017 г.);

✓ Не е приложена системата за двоен подпис при сключване на договори за научни проекти в държавните висши училища;

✓ Не е въведена процедура за анализ на разходите, която да осигури своевременното планиране на обществени поръчки и законосъобразен избор на ред за възлагането им в държавните висши училища.

3.1.1.2. Общини

✓ **Контролна среда:** Не е осъществен преглед и актуализация на вътрешните актове за въвеждане на СФУК в одитираните общини (констатирано и при одити през 2017 г.);

✓ Във вътрешните правила за финансово управление и контрол не са включени всички дейности на общините, свързани с управлението и разпореждането с общинско имущество, застраховането на имоти и вещи общинска собственост и осъществяването на стопанската дейност;

✓ **Управление на риска:** Не е актуализирана Стратегията за управление на риска в законово определения срок (констатирано и при одити през 2017 г.);

✓ Не са идентифицирани и оценени всички съществени рискове в одитираните организации, които могат да повлияят негативно за постигане целите на организацията, сред които рискове при провеждането на обществените поръчки и изпълнението на сключените договори (констатирано и при одити през 2017 г.);

✓ **Контролни дейности:** Не са въведени адекватни и ефективни контролни дейности, които да предотвратят, разкрият и коригират несъответствията с правната рамка и договорите;

✓ Въведените контролни дейности не са изпълнявани непрекъснато и последователно, а проформа, не са достатъчно ефективни и не обхващат всички аспекти от дейността на одитираните организации (констатирано и при одити през 2017 г.);

✓ Контролни дейности за намаляване на риска, не са анализирани и актуализирани най-малко веднъж годишно (констатирано и при одити през 2017 г.);

✓ Не е осъществен предварителен контрол за законосъобразност преди поемане на задължение по сключените договори от финансовия контрольор;

- ✓ Не са въведени правила за осъществяване и документиране на контрола върху дейностите по приемане, проверка, обработка и архивиране на декларации, установяване на размера и събиране на местните данъци и такси (констатирано и при одити през 2017 г.);
- ✓ Действащи през одитирания период правила и процедури за осъществяване на контрол/наблюдение на дейността по администрирането на приходите от проверените данъци (данък върху недвижимите имоти и превозните средства, и туристически данък) и такса битови отпадъци не са изготвени в съответствие с изискванията на ЗФУКПС.
- ✓ **Мониторинг:** Не е осъществяван мониторинг на процеса по финансовото управление и контрол (констатирано и при одити през 2017 г.).

3.1.2. Бюджет

3.1.2.2. Министерства, ведомства и държавни висши училища

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

Министерства и ведомства:

- ✓ Нарушени изисквания на нормативната уредба при извършване на разходите за изплащане суми за представително облекло на служителите;
- ✓ Неправомерно сключване на граждански договори със служители от одитираната организация;
- ✓ След нормативно определения срок са отчитани извършени разходи за командировки в чужбина. Доклади за извършена работа не са изготвени от командированото лице, а някои са представени след указания 10-дневен срок;
- ✓ При извършването на разходи е установено: несвоевременно изпълнение на договори и непълно документиране на приемането на изпълнението на договорите;
- ✓ Неопределяне на длъжностно лице за осъществяване на контрол по изпълнението на сключени договори за строителство, доставки и услуги;
- ✓ Несвоевременно и непълно отразяване на получени дарения по съответните регистри и счетоводни сметки.

Държавни висши училища:

- ✓ Не са определени правила за формиране бюджета на основните звена на висше учебно заведение (констатирано и при одити през 2017 г.);
- ✓ Без правно основание от Академичния съвет са приети административни такси за студенти и докторанти;
- ✓ Не са калкулирани реалните разходи за предоставените административни услуги на лица, които не са студенти;

- ✓ Без правно основание са събирани административни такси за обслужване на студентите при внасяне на такси за обучение в касата на университета;
- ✓ Изплатени са хонорари, определени в несъответствие с утвърдените от Академичния съвет тарифи и без съставени протоколи за приемане на извършената работа;
- ✓ Заплатени са дейности, които са осъществени преди сключване/регистрация на договорите;
- ✓ При отпускане на стипендиите не са спазени нормативните изисквания за: определяне на относителния дял на средствата за стипендии, предоставени само по показателя „среден семестриален успех“; обявяване на броя на стипендиите; определяне на месечния размер на стипендиите; извършване на проверка на подадените документи за стипендии. Разпределението на стипендиите по факултети и специалности и изчисляването на коефициента/бала на студентите, във връзка с класирането за стипендии е осъществено без ясни правила;
- ✓ Извършени са разходи за научна дейност, финансирани целево от държавния бюджет, в несъответствие с правната рамка. Не са спазени сроковете за сключване на договори за научни проекти, не са представени финансови отчети.

3.1.2.3. Общини

Съществените отклонения и несъответствия, констатирани при управление на бюджетите на общините, са:

- ✓ В Наредби, приети от Общинските съвети **съществуват текстове в несъответствие с нормативните изисквания;**
- ✓ Неефективни действия на общинските администрации във връзка със събираемостта на приходите от местни данъци и такса битови отпадъци, вследствие на което съществува значителен размер на несъбираемите вземания с изтекъл давностен срок и трудно събираеми вземания, предадени за принудително събиране, и голям брой длъжници;
- ✓ Констатирани са несъответствия при осъществяване на дейностите при **възникването и управлението на общинския дълг**: при съхранението и предоставяне на информация и изготвянето на годишния отчет за състоянието на общинския дълг; поемане на заеми без конкретизирани източници за погасяването им и анализ на влиянието на дълговото финансиране върху бюджета на общината; непогасяване на заемите в определения период и др. **При възникването и управлението на общинския дълг са установени несъответствия** със законовите изисквания: непълнота на предложенията за поемане на дългосрочен дълг; предложения за поемане на дългосрочен дълг **не съдържат схема на погасяване на дълга**; поемане и изразходване на дългосрочен дълг за финансиране на текущи разходи за местни дейности; поемане на дълг, формиран от безлихвени заеми от Централния бюджет за финансиране на окончателни плащания по проекти без решение на общинския съвет; **надвишаване на законово допустимия размер**

на плащанията по общинския дълг; непълнота на информацията в изготвените и представени в общинския съвет годишни отчети за състоянието на общинския дълг;

✓ При вземането и реализирането на решението за гарантиране на дълга не са спазени определените от Общинския съвет лимити: за общинските гаранции, които могат да бъдат издадени през годината и на максималния размер на общинските гаранции към края на бюджетната година. Установени са случаи на **системно неупражняван предварителен контрол** при обслужване на дълга за законосъобразност преди плащане на дължимите лихви, такси и главница;

✓ При **разходването на целевата субсидия за капиталови разходи**, извършени в **осем общини**, са установени несъответствия с изискванията на правната рамка: не са възстановени в законоустановения срок в държавния бюджет неизразходените средства от целевите субсидии за капиталови разходи, предоставени на общини през предходната година; не са приети наредби от Общинските съвети за управление на общинските пътища, извършени са плащания по фактури преди представянето на всички изискуеми документи по договори; извършена е промяна на договорените видове и количества строително-монтажни работи, без да е съставен документ, подписан от страна на възложителя и изпълнителя;

✓ Сключени са граждански договори, при които е налице индикация, че представляват **прикрити трудови договори**;

✓ **Планиране на приходите от местни данъци и такси** по бюджета на общините в **нарушение на изискванията на Закона за публичните финанси**, отчитане на нереално „преизпълнение“ на приходите; непредприети мерки за събирането на невнесени местни данъци и такса за битови отпадъци през предходни години (констатирано и при одити през 2017 г.) и на МФ, на общинския съвет и кметовете на общините е представена невярна и неточна информация както за очакваните приходи по бюджета, така и за изпълнението им;

✓ **Не е упражняван контрол върху дейността на органите по приходите** и на мониторинг за прилагането и за резултатите от вътрешния контрол в общините, което създава предпоставки и може да доведе до нарушаване на принципите „Законност“ и „Обективност“ от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, във връзка с чл. 4 от Закона за местните данъци и такси, и пропуснати приходи за общинските бюджети;

✓ **Несъответствие на дейността по принудително събиране на местните данъци с правната рамка**: не е прилагана процедура за доброволно събиране на задълженията след влизане в сила на акт за установяване на задължение по декларация; от служители с права и задължения на органи по приходите не са предприемани действия за принудително събиране на невнесените в срок публични общински вземания, в т.ч. местни данъци и такси, при наличие на основания за това;

✓ При извършването на **разходи, финансирани със събраната такса за битови отпадъци** е установено: несъответствие при изготвянето на план-сметките за дейностите по чл. 66 от Закона за местните данъци и такси; неизготвени разчети за разходите за всяко населено място и за всяка от

дейностите, както и неправилно планиране на разходите в план-сметките; **част от събрани приходи от такса за битови отпадъци са изразходвани нецелево** в нарушение на законовите изисквания; не са извършени отчисления и плащания, дължими по Закона за управление на отпадъците;

✓ **Несъответствия с правната рамка и договорите при реализиране на приходите от наем на земя** относно: несъбиране на лихви за забава при плащането на наемите; непрекратяване на наемните отношения, поради неплащане на повече от един наем; непредприемане на действия за търсене по съдебен ред на неплатените в срок наеми.

3.1.3. Обществени поръчки

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

3.1.3.1. Министерства, ведомства и държавни висши училища

✓ Извършени са **разходи без прилагане на регламентирания ред за възлагане на обществени поръчки**, при наличие на основание за това (констатирано и при одити през 2017 г.), сред които разходи за топлинна енергия, електроенергия, вода, пощенски услуги, външни услуги и материали. Сред причините за това са, че в одитираните обекти **не са въведени процедури за анализ на разходите**, които да осигуряват своевременното планиране на обществени поръчки и законосъобразен избор на реда за възлагането им.

✓ Планирането на обществените поръчки е извършено без обвързването му с ресурсите на организацията и без приоритизиране на потребностите, което е довело до провеждане на обществени поръчки, които не са планирани и до нереализиране на планирани потребности от възлагане. С това е **създаден риск за законосъобразното извършване на разходите и нормалното осъществяване на дейностите на организациите**;

✓ При провеждането на процедури и възлагания на обществени поръчки са установени нарушения по отношение на: поставени изисквания в обявлението и документацията за участие, които дават предимство или **необосновано ограничават участието на лица в процедурата**; не е спазено нормативното изискване за изпращане на информацията за изпълнени договори до Агенцията по обществени поръчки или информацията е изпращана несвоевременно; **непубликуване или несвоевременно публикуване** на изискуемата информация в профила на купувача (констатирано и при одити през 2017 г.);

✓ Не е посочена задължителната информация в обявленията за обществените поръчки. **Не е спазен срокът при освобождаването на гаранциите за участие** (констатирано и при одити през 2017 г.). От участниците в открити процедури е изискано да докажат опит от сходни услуги, изпълнени през последните пет, а не през последните три години;

- ✓ В документацията на обществени поръчки са установени несъответствия, свързани със залагане на изисквания за удостоверяване на обстоятелства и извършване на действия, неотнормирани към този вид обществени поръчки, както и смесване на показатели и методика за оценка;
- ✓ Установени са **частични несъответствия при изпълнението на договорите** с договорни клаузи, Закона за обществените поръчки и Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор;
- ✓ Планирането на обществени поръчки **не е извършено съобразно реда**, регламентиран във вътрешните правила на държавните висши училища;
- ✓ В държавните висши училища са установени нарушения и на правната рамка при възлагането на обществени поръчки, свързани с: не е удължен първоначално определения срок при получени по-малко от три оферти; с решението за откриване на процедура за обществена поръчка не е одобрено обявлението за оповестяване откриването на процедурата, съгласно предвидения в ЗОП ред; в договор за обществена поръчка е поставено изискване участникът да представя гаранция за обезпечаване на изпълнението на договора, но това не е посочено в обявлението за обществената поръчка; сключване на договор за обществена поръчка преди влизане в сила на решението на възложителя; от комисията за оценяване на офертите е приложен подход за промяна на утвърдената методика в хода на разглеждане и оценяване на офертите; в протоколите от работата на комисии не са посочени причините за извършените замени на членове от редовния състав на комисии с членове от резервния състав; изменение на предварително определени условия към участниците в документацията, осъществено чрез даване на разяснения;

3.1.3.2. Общини

- ✓ Извършени са **разходи без прилагане на регламентирания ред за възлагане на обществени поръчки по реда на ЗОП**, при наличие на основание за това (констатирано и при одити през 2017 г.);
- ✓ В някои общини **не са разработени и утвърдени нови вътрешни правила за управление на цикъла на обществените поръчки**, след влизането в сила на новия Закон за обществените поръчки (от 15.04.2016 г.);
- ✓ При провеждането на процедури за възлагане на обществени поръчки са установени **съществени нарушения на правната рамка**, свързани с: незаконосъобразен избор на процедура за възлагане на обществени поръчки; поставени изисквания, които необосновано ограничават участието на лица при подаване на оферти за възлагане на обществени поръчки; промяна в срока за изпълнение на договори, без да са налице необходимите основания за това; непубликуване на изискуемата информация в профила на купувача (констатирано и при одити през 2017 г.); в обявления не е включена цялата минимално изискуема информация; изисквани са писмени обосновки от участниците за посочените от тях цифрови параметри в подадените оферти, без да са налице законовите основания за това; неспазване на срока за приключване работата на комисията; сключване на договор за обществена

поръчка без да е удостоверена липсата на задължения на изпълнителя към държавата и към общината; от комисията не е извършена оценка на офертата на участник по всеки от показателите от методиката по отделните обособени позиции; не е определен със заповед на кмета служител, отговорен за поддържане на профила на купувача (констатирано и при одити през 2017 г.); изпращане на информации до Агенцията по обществени поръчки за изпълнени договори с некоректно посочени данни за изплатени суми по тях;

✓ **При изпълнението на договори са установени нарушения,** свързани с: неспазване на сроковете за изпълнение по договорите; не са предприети действия от възложителя, при създали се условия за начисляване и претендиране на неустойка за забавено изпълнение или за неточно изпълнение на договори (констатирано и при одити през 2017 г.); приемане на извършените дейности от изпълнителите от неупълномощено длъжностно лице; не е извършвано приемане на работата и **не е осъществяван контрол от страна на възложителите;** неспазване на определения срок за изпращане на информация за изпълнен договор до Регистъра на обществените поръчки.

✓ Непълно съдържание на публични покани;

✓ Освобождаване на гаранции за участие в процедури и гаранции за изпълнение на обществени поръчки **след законно установените срокове.**

3.1.4. Имущество

В областта на възлагане на управление на имуществото в одитираните организации са установени следните съществени отклонения и несъответствия:

3.1.4.1. Министерства, ведомства и държавни висши училища

Министерства и ведомства:

✓ **Не са утвърдени Вътрешни правила,** регламентиращи реда за управлението, разпореждането и стопанисването на имотите и вещите държавна собственост;

✓ **Не са определени с вътрешен акт функциите и задълженията на длъжностните лица,** ангажирани с организацията за провеждане на търгове за отдаване под наем на имоти и разпореждане с вещи държавна собственост, за осъществяване на текущ контрол за изпълнение на договорите за наем и за изготвянето, поддържането и актуализацията на досиетата на отдадените под наем имоти;

✓ Наличие на **голям брой на имоти** от жилищния фонд на министерство, които се ползват без правно основание или на отпаднало правно основание, както и несвоевременно издадени заповеди за изземване на имотите.

✓ Установени са случаи на отдадени под наем помещения, **без провеждане на търг,** като са сключени допълнителни споразумения в несъответствие с изискванията на Закона за държавната собственост;

- ✓ **Ползване на помещения** под наем, за отделни периоди от време, **без сключени договори.**
- ✓ **Редът за комуникация** между отделните структурни звена, ангажирани в процесите по управление на собствеността, финансовата дейност и правното осигуряване **не е писмено определен** във връзка с предприемането на адекватни и навременни действия срещу неизправни длъжници по договори за наем, което намалява неговата ефективност.

✓

Държавни висши училища:

- ✓ **Не са разработени вътрешни правила** за организация на дейността по отдаване под наем на имоти/части от имоти държавна собственост и изпълнение на договорите за наем.
- ✓ Сключени са договори за отдаване под наем на части от имоти - публична държавна собственост **без провеждане на търг.**
- ✓ **Не са взети управленски решения за прекратяване на договори,** сключени без търг, в нарушение на действащото законодателство.
- ✓ **Не са начислени и събрани лихви** за несвоевременно внесени наемни вноски.

3.1.4.2. Общини

- ✓ **Не е спазено законовото изискване за задължително застраховане** на имотите - публична общинска собственост; не са определени имоти и вещи – частна общинска собственост, подлежащи на задължително застраховане.
- ✓ **Не е изпълнено законовото изискване** за приемане на Стратегия за управление на общинската собственост (констатирано и при одити през 2017 г.) и Годишна програма за управление и разпореждане с имотите общинска собственост;
- ✓ Общинските наредби за управление и разпореждане с общинско имущество **не са в съответствие с действащата нормативна уредба** и утвърдената структура на общинската администрация (констатирано и при одити през 2017 г.);
- ✓ Проведени са търгове с явно наддаване за отдаване под наем на недвижими имоти, без да са изпълнени изцяло нормативните изисквания;
- ✓ **Отдадени са под наем без търг имоти** за жилищни нужди, без да са спазени разпоредбите на Закона за общинската собственост;
- ✓ Системно неплащане в срок на наеми за общински имоти, спрямо които **не са предприети действия за прекратяване на договорите и принудително събиране** на вземанията;
- ✓ Не е определен ред за съставяне на актове за общинска собственост и на регистри за общинската собственост. **Не са съставени актове за общинска собственост** за значителен брой имоти, управлявани от общини (констатирано и при одити през 2017 г.);

- ✓ Не са предприети действия за вписване в Службите по вписванията на издадени актове за общинска собственост и договори за отдадени под наем общински имоти;
- ✓ Имоти, предмет на отдаване под наем и разпореждане, **не са включени в годишната програма** за управление и разпореждане с имоти - общинска собственост;
- ✓ При отдаване под наем на маломерни имоти от общинския поземлен фонд без публичен търг или публично оповестен конкурс) и на мери, пасища и ливади от общинския поземлен фонд, договорената **обща сума за наемите не отговаря на размера на дължимите съгласно наредбата** на общинския съвет;
- ✓ **Не са приети управленски решения и не са предприети действия** за актуализиране на наемната цена на общинските жилища; Неправилно са определени наемните цени, в резултат на което са пропуснати приходи за общинските бюджети;
- ✓ **Не е създадена организация** на процесите по отдаване под наем на мери и пасища и по настаняване на граждани в общински жилища, поради нерегламентиран ред за извършване на проверки на декларираните обстоятелства и за извършване на предварителен контрол при настаняване в общинско жилище;
- ✓ В договори за наем на мери и пасища **не е включена клауза за увеличаване на наемната цена с инфлационния индекс** и са сключени договори с частично платена наемна вноска за първата година;
- ✓ Неправомерно настаняване на лица в общински жилища;
- ✓ **Сключени са договори за продажба** на земя без да са спазени определените срокове и **преди влизането в сила на заповедта на кмета** на общината за определяне на купувач;
- ✓ За продажба на земя са сключени договори с купувачи, за които правото за сключване на договори е било погасено, поради неплащане на цената в определените срокове;
- ✓ При извършените продажби на дървесина са **установени несъответствия с правната рамка и договорите: нарушаване на клаузите на сключени договори за продажба на дървесина**, относно сроковете за извършване на необходимите плащания; върху забавени от купувачите на дървесина плащания не са начислени и заплатени предвидените с договорите неустойки; в договори за продажба на дървесина не се съдържат ясни и конкретни ценови параметри.

4. Резултати от извършените одити на изпълнението

Одит на изпълнението е проверката на дейностите по планиране, изпълнение и контрол на всички равнища на управление в одитирания обект с оглед на тяхната ефективност, ефикасност и икономичност. **Ефективност** е

степената на постигане на целите на одитирания обект при съпоставяне на действителните и очакваните резултати от неговата дейност. **Ефикасност** е постигането на максимални резултати от използваните ресурси при осъществяване на дейността на одитирания обект, а **икономичност** е придобиването с най-малки разходи на необходимите ресурси за осъществяване на дейността на одитирания обект при спазване на изискванията за качество на ресурсите.

Сметната палата подкрепя националните усилия за постигане на ускорен икономически растеж и повишаване на жизнения стандарт на българските граждани в средносрочен и дългосрочен план и постепенно приближаване на България до средноевропейските стандарти. Постигането на целите на Националната програма за реформи в изпълнение на Стратегия „Европа 2020“ и Националната програма за развитие България 2020, балансираното и устойчиво регионално развитие, укрепването на институционалната среда и управлението на програми и проекти, финансирани със средства от Европейския съюз (ЕС) продължават да са сред основните приоритети в одитната дейност на Сметната палата и през 2018 г.

През 2018 г. с решение на Сметната палата са приети одитни доклади за 7 извършени одити на изпълнението, изпълнението на 2 одита е прекратено⁵ и са изпълнявани други 16 преходни одити, групирани по следните тематични области:

Приет одитен доклад през 2018 г.	Преходни одитни задачи (2018 – 2019)
Образование, наука и култура	
1. Повишаване на качеството и достъпа до предучилищно образование	1. Опазване и поддържане на обекти на архитектурното наследство в градска среда
Земеделие и околна среда	
2. Ефективност и ефикасност на мерките предприети от националните и местните власти за борба срещу основните източници на замърсяване на атмосферния въздух в големите градове 3. Развитие, надзор и контрол над производството и търговията с биологични храни и продукти	2. Ефективност на предприетите мерки за облекчаване на административната тежест върху земеделските производители 3. Ефективност на управлението на мрежата НАТУРА 2000 с цел защита на околната среда и на местното население в зоните от мрежата
Енергийна ефективност, ефективно и ефикасно разходване на ресурси	
4. Енергийна ефективност на сградите, притежавани и ползвани от органите на централната и местна власт	

⁵ Ефективност на дейността на Агенция „Митници“ по администриране на приходите от акцизи, поради съществени законови и структурни промени, и Ефективност на мерките за намаляване на броя на регулаторните режими върху бизнеса в икономиката

Социални дейности и заетост	
	4. Ефективност на мерките за намаляване на бедността
Публични финанси	
	5. Ефективност на дейностите по събиране на публичните държавни вземания в Националната агенция за приходите 6. Ефективност на дейността по администриране на приходите от данък върху добавената стойност 7. Ефективно прилагане на програмното бюджетиране като инструмент за оптимално разпределение на ресурси
Икономика, енергетика и туризъм	
	8. Облекчаване на административната тежест за бизнеса в областта на туризма
Регионално развитие и инфраструктурни проекти	
	9. Условия за балансирано и устойчиво регионално развитие
Институционално развитие и ефективност	
	10. Прозрачност и публичност в дейността на държавната администрация и достъп до обществена информация
Управление на програми и проекти, финансирани със средства от ЕС	
5. Програмирането и договарянето на помощта от Европейския социален фонд допринася ли за постигане на целите на Национална програма за развитие: България 2020 6. Ефективност на управлението и контрола по оперативна програма "Иновации и конкурентоспособност" 2014 – 2020 7. Одит на изпълнението на мярка 11 "Биологично земеделие" от Програмата за развитие на селските райони 2014-2020	11. Мониторинг и оценка на Оперативна програма „Региони в растеж“ 12. Мониторинг и оценка на Оперативна програма „Околна среда“ 13. Мониторинг и оценка на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ и Оперативна програма „Инициатива за малки и средни предприятия“ 14. Ефективност на управлението и контрола на Оперативна програма "Наука и образование за интелигентен растеж" 2014 – 2020 15. Ефективност на мерките и дейностите за подобряване на

	<p>управлението на битовите отпадъци, финансирани по ОПОС</p> <p>16. Ефективност на планирането и договарянето на средствата по приоритетна ос 1 „Устойчиво и интегрирано градско развитие” на Оперативна програма „Региони в растеж“</p>
--	---

4.1. Изводи от приключилите през периода одити на изпълнението

4.1.1. Образование, наука и култура

Повишаване на качеството и достъпа до предучилищно образование за периода от 2014 г. до 2016 г.

Основният въпрос на одита е Ефективни ли са дейностите за повишаване качеството и достъпа до предучилищното образование, осъществявани в Министерството на образованието и науката?

Одитирана институция е Министерството на образованието и науката (МОН).

От Министерството на образованието и науката са създадени **необходимите условия** за осъществяване на дейностите свързани с повишаване качеството и достъпа до предучилищното образование.

Приетите стратегии и планове за действие за изпълнението им с водеща



институция МОН са **съобразени с общите европейски инструменти** за насърчаване на качеството на образованието. В тях са поставени взаимно обвързани цели и са планирани дейности, насочени са към конкретни целеви групи. **Утвърдените стратегически документи са насочени към решаване на съществуващи проблеми** и създаване на условия за равноправно социално включване и пълноценна личностна реализация за всички образователни субекти, в т. ч. за децата в предучилищно образование. Това е

предпоставка за провеждане на последователна политика в областта, за прилагане на интегриран подход и за постигане на устойчивост на планираните резултати.

Създадена е необходимата законова и подзаконова регламентация за осъществяване на дейностите по предучилищното възпитание и образование.

Законът за предучилищното и училищно образование, в сила от 01.08.2016 г., е насочен към цялостно развитие на детската личност и придобиване на съвкупност от компетентности, знания, умения и отношения, необходими за успешното преминаване на детето към училищното образование. До края на одитирания период не е приет стандарт за физическата среда, библиотечното и информационното осигуряване на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие.

Приети са единни разходни стандарти за финансиране на делегираните от държавата дейности с натурални и стойностни показатели. **От МОН и Министерството на финансите са издадени съвместни указания за прилагане на системата на делегирани бюджети на училищата и детските градини.**

Педагогическите кадри, ангажирани с обучението на децата в предучилищното образование, притежават необходимата квалификация и опит за изпълнение на възложените функции. **Наблюдава се застаряване на кадрите и липса на интерес от страна на младите специалисти.** С оглед подобряване на квалификацията са проведени достатъчно обучения на педагогическия персонал, но не е изградена система за събиране информация за потребностите от обучение и осъществяване на национално ниво. Необходими са допълнително анализи на въздействието и оценка на ефекта от осъществяваните политики и мерки за професионално развитие и задържане на млади педагогически кадри.

Въпреки положените усилия за изпълнението на планираните мерки и дейности в областта на предучилищно образование, Министерството на образованието и науката все още е изправено пред следните предизвикателства:

✓ **Изготвените доклади за постигане на стратегическите цели не включват анализи и не оценяват качеството на предучилищното възпитание и образование.** Нормативно не е регламентирана единна система за оценка на качеството на национално ниво. Липсата на единна система, която да осигурява съпоставимост и оценка на резултатите между отделните детски градини или училища с подготвителни групи, не позволява да се определи качеството на предучилищното образование на национално ниво.

✓ Резултатите от изпълнението на дейности относно качеството на предучилищното образование не са анализирани и оценявани, поради краткия период на действие на Закона за предучилищно и училищно образование (от 01.08.2016 г.).

✓ **Намалява относителният дял на децата обхванати в предучилищното възпитание и образование от 82 на сто през 2014 г. на 79 на сто през 2016 г.** За да се постигне по-пълнен обхват и задържане в системата на образованието на децата и учениците в задължителна предучилищна и училищна възраст с решение на Министерския съвет, е създаден Механизъм за съвместна работа на институциите по обхващане и задържане в образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст.

- ✓ **Наличието на деца в групите над определения максимален норматив не влияе положително върху тяхното отглеждане, възпитание, социализация и оказва негативно влияние върху качеството на предучилищното образование.**

Със Закона за предучилищно и училищно образование и приетите държавни образователни стандарти са регламентирани системата и инструментите за оценяване качеството на предучилищното образование. Действията, осъществявани в Министерството на образованието и науката в условията на новата нормативна уредба не са анализирани и оценени, поради краткия период на прилагането на закона.

4.1.2. Земеделие и околна среда

Ефективност и ефикасност на мерките предприети от националните и местните власти за борба срещу основните източници на замърсяване на атмосферния въздух в големите градове за периода от 2014 г. до 2016 г.

Одитът е част от кооперативен одит на Работната група по одит на околната среда към ЕВРОСАЙ за качеството на въздуха, в който участват 15 Върховни одитни институции (ВОИ) и Европейската сметна палата.

Основният въпрос на одита е: Ефективни и ефикасни ли са предприетите мерки за борба срещу основните източници на замърсяване на атмосферния въздух в големите градове?

Одитираните институции са Министерството на околната среда и водите (МОСВ), Изпълнителната агенция по околна среда (ИАОС), Регионални инспекции по околната среда и водите (РИОСВ) и три общини (Столична, Пловдив и Стара Загора).



В България **фините прахови частици (ФПЧ₁₀ и ФПЧ_{2,5}) са най-проблемните замърсители на атмосферния въздух** по отношение на опазване на човешкото здраве. Други проблеми, свързани с качеството на атмосферния въздух, са превишенията на средночасовите норми на азотен диоксид и на целевата средногодишна норма на бензоапирен в големите градове. Само в един район на страната (град Гълъбово) представляват проблем системните превишения на алармения

праг на серен диоксид.

Битовото горене, автомобилния транспорт, промишлеността и строително-ремонтните дейности са групи източници (сектори), които имат най-голям принос към замърсяването на атмосферния въздух.

Управлението и оценката на качеството на атмосферния въздух е процес, който е в компетенциите на различни институции и органи на национално и регионално ниво. МОСВ провежда държавната политика по опазване

чистотата на атмосферния въздух. Министърът на околната среда и водите контролира състоянието на компонентите на околната среда на територията на страната. Към министъра на околната среда и водите **не е създаден консултативен съвет за управление на качеството на атмосферния въздух (КАВ)**. Съществуват **пропуски при осъществяване на комуникация и обмен на информация между общините** с нарушено КАВ, по отношение изпълнението на мерките в програмите. Между всички ангажирани структури **няма достатъчна съгласуваност на действията** и активност от МОСВ при осъществяването на взаимодействието и комуникацията.

Общинските органи и регионалните инспекции по околната среда и водите (РИОСВ) осъществяват контрол и управление на дейностите, свързани с осигуряване чистотата на въздуха на тяхната територия. **Съществуват пропуски при определянето на отговорности на местно ниво** за осъществяване на дейностите по провеждането на политиката в областта на опазване чистотата на въздух.

Качеството на атмосферния въздух се следи чрез национална мрежа за мониторинг на атмосферния въздух към Националната система за мониторинг на околната среда (НСМОС). Оценката на КАВ се извършва чрез 48 стационарни пункта, разположени на територията на страната.

Българското законодателство е хармонизирано с правната рамка на ЕС относно качеството на атмосферния въздух.

Политиката за опазване чистотата на атмосферния въздух се осъществява чрез предвидените мерки и цели, заложи в действащи три Национални програми, в които КАВ е един от приоритетите, и в програмите на общините, където е нарушено качеството на атмосферния въздух. **Не са спазени изискванията на ЗООС** за наличието на стратегически документ за околната среда. **На национално ниво са заложи мерки, насочени към поетапно ограничаване на замърсяването** от големи горивни инсталации, за ограничаване на съдържанието на сяра в течните горива, както и законодателни промени, засилващи контрола върху изпълнението на изискванията. **В секторните политики на правителството също са заложи цели и мерки, реализацията на които допринася за подобряване на КАВ.**

В програмите за управление на качеството на атмосферния въздух на включените в одита общини са предвидени мерки, насочени към установените проблемни замърсители в съответната община. **Съществуват пропуски при планиране и отчитане на изпълнението на мерките и оценката на индивидуалния принос на всяка от тях за подобряване на КАВ**, както и тяхната ефективност. При докладване на изпълнението мерките не се отчитат самостоятелно спрямо заложените индикатори за изпълнение, а с обобщени постигнати резултати за годината, без да се отчита индивидуалният напредък от изпълнението им. **Няма разумна увереност, че акумулираните суми от глоби и имуществени санкции, постъпващи по бюджета на общините, се разходват за дейности за подобряване на КАВ.**

При планиране и при отчитане на мерките за подобряване на качеството на атмосферния въздух не е поставено изискване за представяне на резултати от извършен анализ „разходи-ползи“. Отделени са **значително по-малко финансови средства за дейностите по политиката за подобряване**

КАВ и за НСМОС от тези по други бюджетни програми на МОСВ. Отчетени са **минимални разходи за инвестиции** от държавния бюджет, **насочени към обновяване, повишаване на качеството и разширяване на средствата за измерване, мониторинг и докладване**. Липсват финансови разчети с конкретни суми за реализация на националните и общински стратегии, програми, планове и няма обвързаност с приеманите финансови прогнози и годишни бюджети на национално и на местно ниво. **Няма планирани конкретни суми за осигуряване на финансиране на мерките, насочени към подобряване КАВ** включени в стратегическите документи на национално и на общинско ниво. **Общините не разполагат с достатъчно финансови средства за реализиране на адекватни мерки** за подобряване на КАВ и не се възползват достатъчно активно от възможността да реализират проекти и дейности в областта на опазване чистотата на въздуха със средства от източници извън общинския бюджет.

При несъответствие с определените норми за качество на атмосферния въздух в националното законодателство са предвидени санкции. За неспазване на законодателството във връзка с качеството на атмосферния въздух се прилагат принудителни административни мерки, налагат се глоби и санкции по административен ред.

От 2015 г. при нарушаването на разпоредбите на ЗООС и на ЗЧАВ са предвидени санкции към местните органи. От министъра на околната среда и водите не са налагани глоби на кметове и длъжностни лица във връзка с неизпълнение на задължения за изготвяне и изпълнение на програми за подобряване на качеството на атмосферния въздух.

Предвидена е и наказателна отговорност за лица, които замърсяват или допускат замърсяване на въздуха, което го прави опасен за хора, животни и растения като е предвидено лишаване от свобода и глоба.

Националната система за мониторинг на КАВ е част от НСМОС. **Функционират минималния брой и вид пунктове за мониторинг във всеки район** за оценка и управление на качеството на атмосферния въздух по нормативните изисквания. Има прекъсване на режима на работата на част от пунктовете за мониторинг, дължащо се на наложителни премествания, технически проблеми и лоши метеорологични условия. **Техниката, обслужваща повечето от пунктовете за мониторинг, е остаряла.** Създадени са предпоставки за ефективно функциониране на НСМОС чрез регламентиране на нормативни изисквания за дейността ѝ. Прилагат се единни, унифицирани методи за пробонабиране и анализи при спазване на процедурите за осигуряване на качеството на измерванията и данните за качеството на атмосферния въздух. Определени са редът и длъжностните лица, отговорни за осъществяване работата на системата и осигуряване на контрол и качество на измерванията и контрол на качеството на данните, които се регистрират от автоматичните измервателни станции. **Въпреки положените усилия и вложените немалко средства, НСМОС не осигурява необходимата информация за ФПЧ_{2,5}, това е замърсителят, който най-много влияе върху човешкото здраве.**

Държавната политика по опазване чистотата на атмосферния въздух е свързана с постигане и поддържане на качество на въздуха, в съответствие с

определените от законодателството изисквания и осъществяване на отговорностите на Република България по ангажиментите за прилагане на европейските директиви и международните споразумения. **За периода 2009 – 2017 г. няма приета национална стратегия за опазване на околната среда**, като средство за постигане на целите и принципите на Закона за опазване на околната среда. Политиката на националните и местни власти по опазване чистотата на атмосферния въздух е насочена към постигане и поддържане на качество на въздуха, в съответствие с определените от националното законодателство изисквания и норми.

Причините за влошеното качество на атмосферния въздух в страната имат социално-икономически характер и са свързани с високата енергийна бедност на населението, тъй като основен източник на замърсяването е битовото отопление през зимния сезон. Провежданата социална политика за предоставяне на целеви помощи за отопление на лица с ниски доходи също не е насочена към осигуряване на щадящи природата горива и решаване на проблемите за КАВ в големите градове. **Мерките на национално и общинско равнище не са насочени към основните източници на замърсяване** – битово отопление на твърдо гориво, стария автомобилен парк и инфраструктурата, което е предизвикателство предприетите мерки за борба срещу основните източници на замърсяване на атмосферния въздух в големите градове да са ефективни и ефикасни.

Развитие, надзор и контрол над производството и търговията с биологични храни и продукти за периода от 2015 г. до 2017 г.

Основният въпрос на одита е: Защитени ли са интересите на потребителите на биологични храни и продукти в България?

Одитираните институции са Министерството на земеделието, храните и горите (МЗХГ) и Българската агенция по безопасност на храните (БАБХ). **Организацията по издаване на разрешенията за контролна дейност по спазване на правилата на биологичното производство се нуждае от съществено подобрение**, за да бъде ефективна. През по-голямата част от одитирания период в МЗХГ няма утвърдени вътрешни правила и процедури за издаване на разрешенията за контролна дейност. В утвърдените в средата на 2016 г. процедури не е предвидено съставяне на контролни листове за проверките на място и проверките по същество на предоставената от заявителя документация.

Липсва достатъчна проследимост за обхвата на извършените проверки на компетентното звено, а начинът на документиране показва **значителни слабости в механизмите за контрол**. Има случаи на издаване на разрешения за контролна дейност без процедурите на кандидатите да съдържат ключови нормативни изисквания.

Поради липса на документи няма увереност, че при част от проверените заявители са изпълнени всички условия за делегиране на контролните задачи по реда на чл. 27 от Регламент (ЕО) № 834/2007. Има случаи, при които не е спазен нормативно определения срок за издаване на

разрешението за контролна дейност. Липсва адекватна проследимост за дейността на Постоянната междуведомствена консултативна комисия по биологично производство.

Не е осигурена пълнота и проследимост на информацията в базата данни на лицата, осъществяващи контрол за спазването на правилата за биологично производство на земеделски продукти и храни.

Надзорът върху контролиращите лица е неефективен. Подходът на планиране на надзорните проверки не е достатъчно адекватен и ключовите възможности за осъществяване на допълнителен извънреден контрол не са използвани. Условия за обективна оценка на дейността на контролиращите лица не са създадени, като **липсата на ясни и обективни дефиниции за оценка създава възможност за прилагане на различен подход и проява на корупционни практики.** Съществуват значими пропуски по отношение на адекватността и проследимостта на обхвата на надзорните проверки.



Обхватът на надзор е нормативно ограничен в рамките на до един процент от досиетата на операторите, с които контролиращите лица имат сключен договор. Надзорът върху част от контролиращите лица през 2015 г. и 2016 г. е извършен след приключването на стопанската година. В края на одитирания период са предприети действия за концентриране на надзорните проверки в активния стопански сезон. **Липсват ясни, пълни и точни указания за осъществяване на проверките,** в т.ч. документите, които следва да се изискат и

анализират и процедурите, които трябва да се изпълнят, като **не е изградена и система за контрол на качеството.**

Липсват утвърдени правила и процедури за налагане на санкции и глоби и отнемане/ограничаване на разрешенията за контролна дейност. Действията на компетентното звено в случай на пропуски и нарушения на контролиращите лица не са адекватни и са в нарушение на нормативната уредба. Отказът на администрацията от упражняване на правомощията по отнемане или ограничаване на разрешенията за контролна дейност и налагане на санкции и глоби, в предвидените от закона случаи, е необоснован и **поражда рискове в търговската мрежа да бъдат реализирани храни и продукти, които не отговарят на изискванията за биологично производство.** Организацията на процеса по контрол за изпълнение на предписанията не способства за ефективно осъществяване на надзорните функции и **се нуждае от значително подобряване.** Осъществяването на контрол по същество само в рамките на следващата надзорна проверка не е достатъчно предвид значителното отстояние във времето между две надзорни проверки, което може да достигне и надхвърли една календарна година.

Контролът върху биологично произведените земеделски продукти и храни в търговската мрежа е частично ефективен. В резултат на слабости в нормативната уредба липсва информация за всички обекти в страната, които

търгуват с биологично произведени земеделски продукти и храни. Липсата на тези данни възпрепятства ефективното планиране и извършване на контрола върху биохраните в търговската мрежа. **Не се осъществява контрол върху биологично произведените земеделски храни и продукти в заведенията за обществено хранене и при он-лайн търговията**, което се дължи на липсата на изисквания в националното законодателство. Начинът на извършване и документиране на контрола показва необходимост от въвеждане на вътрешна методология и провеждане на теоретични и практически обучения на инспекторския състав с цел прилагането на единен и качествен подход за проверка на нормативните изисквания. **При нарушения на чл. 25 от Закона за прилагане на Общата организация на пазарите на земеделски продукти на Европейския съюз са издавани предписания, без да са съставяни актове за установяване на нарушения на разпоредбите му, като по този начин е прилаган по-благоприятен ред при установено нарушение на императивна законова норма и не е реализирана предвидената със закона санкция.**

Адекватен механизъм за обмен на информация на БАБХ с МЗХГ и контролиращите лица **не е създаден**. В резултат на сравнително ниската осведоменост на потребителите относно изискванията за етикетиране и означаване на биологичните храни и начините за тяхното разпознаване се разходват допълнително средства за проверка по сигнали за биопродукти, които на практика не са етикетирани и обозначени като биохрана и нямат претенциите да бъдат такива. Инспекторите на Областните дирекции по безопасност на храните (ОДБХ) не разполагат с преносими технически средства с интернет, което възпрепятства достъпа до информационните бази данни на МЗХГ при проверките в обектите от търговската мрежа.

Не са създадени необходимите предпоставки за ефективен обмен на информация между МЗХГ, БАБХ и ДФЗ-РА в случай на нередности и/или нарушения на правилата за биологично производство, а информационната база данни на производители, преработватели и търговци на земеделски биологични продукти и храни към момента **не изпълнява основното си предназначение**. Забавянето в отговорите на компетентното звено при получаване на нотификации по системата OFIS поражда **риск от уронване на авторитета на българската държава**, а в определени случаи и до необосновано негативно отношение спрямо български продукти зад граница. МЗХГ следва да използва предоставените му възможности за проверка за операторите с цел адекватна оценка на обстоятелствата за осигуряване на потребителското доверие.

Системата за надзор и контрол върху биологичните храни и продукти в търговската мрежа не защитава в достатъчна степен интересите на потребителите. Одитираните процеси не са осъществявани при спазване на принципите за добро финансово управление и не са изпълнени съществени изисквания на ЗФУКПС. Бързите темпове на развитие на биологичното производство **изискват предприемането на множество спешни мерки** от страна на МЗХГ, в т.ч. за промяна на нормативната уредба и актуализация на вътрешните правила и процедури, **с цел усъвършенстване на надзора и контрола върху биологичните храни и продукти**. Подобриването на

системите за постигане на качество и постоянство в подхода е от ключово значение за повишаване на доверието на потребителите на биологични храни и продукти в България.

4.1.3. Енергийна ефективност, ефективно и ефикасно разходване на ресурси

Енергийна ефективност на сградите, притежавани и ползвани от органите на централната и местна власт за периода от 2014 г. до 2016 г.

Одитът е част от кооперативен одит на Работната група по одит на околната среда към ЕВРОСАЙ за енергийна ефективност на публични сгради, в който участват ВОИ на 8 страни-членки на ЕС.

Основният въпрос на одита е: Подготвена ли е България за постигане на целите за подобряване на енергийните характеристики на сградите, притежавани и използвани от държавните и местните органи?

Одитирани институции са Министерството на енергетиката (МЕ), Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ), Агенцията за устойчиво енергийно развитие (АУЕР) и общини. Изчисленията на оптималните по отношение на разходите равнища минимални изисквания за енергийните характеристики на сградите са направени по удовлетворителен за ЕК начин, с което се постига определяне на числови граници на скалите за енергопотребление **в съответствие с изискванията** на Директива 2012/27/ЕС. Разликата между тях и съществуващите минимални изисквания за енергийни характеристики на сградите е в рамките на допустимата, което не е наложило прилагането на мерки за намаляването ѝ.

Задължението по чл. 5 от Директива 2012/27/ЕС (ДЕЕ) е транспонирано в националното законодателство, но **въведената формулировка в закона не**

създава всички предпоставки за практическото му изпълнение. Обхватът на произтичащото от Директивата задължение не е ясно определен и са налице значителни различия в данните за сградите, неотговарящи на минималните изисквания за енергийни характеристики, в националните стратегически документи. **Избраният подход за приоритизиране на сградите, не съответства на указанията на Комисията.**

Националният план за подобряване на енергийните характеристики на сградите не създава необходимите предпоставки за

практическото изпълнение на съществуващи национални и европейски изисквания във връзка с обновяване на сградите на централната администрация.



Съдържащата се в Националния план за действие по енергийна ефективност (НПДЕЕ) информация за централните правителствени сгради, за размера на съответното задължение и за предвидените финансови ресурси не съответстват по същество с разпоредбите на чл. 5 от Директива 2012/27/ЕС. В края на 2015 г. е приет Национален план за сгради с близко до нулево потребление на енергия, който до голяма степен **отговаря на изискванията на Директива 2010/31/ЕС и указанията за изготвянето му. Предвидената в Закона за енергийна ефективност (ЗЕЕ) политика за насърчаване на изграждането на сгради с близко до нулево потребление на енергия не е ясно дефинирана**, така че да се гарантира, че от 2019 г. всички нови сгради, притежавани и използвани от публичните органи, а от 2021 г. - всички нови сгради, ще бъдат с близко до нулево потребление на енергия. Планът не съдържа система за наблюдение, отчитане и оценка на изпълнението, което **не позволява да се проследи постигнатия напредък в посока към очакваните резултати.**

В Националния план за подобряване на енергийните характеристики на сградите **не е предвиден механизъм за координация, изпълнение, мониторинг и контрол на дейностите по обновяване на сградите на държавната администрация.** Изпълнението на мерките за подобряване на енергийните характеристики на сгради не може да бъде координирано и в рамките на предвидената в Споразумението за партньорство координация на финансирането от ЕСИФ, тъй като такъв механизъм не е изграден.

Изградена е системата за мониторинг и контрол на енергийните обследвания и сертификатите на сгради, като част от общата система за мониторинг и контрол на всички задължения, произтичащи от ЗЕЕ и са възложени отговорности за извършването на тези дейности на АУЕР. Приет е императивен подход за изпълнение на предписаните в енергийните обследвания енергоспестяващи мерки (ЕСМ) в определен срок без да са определени срокове за сертифициране на съществуващите сгради.

Въпреки че държавната политика в областта на енергийната ефективност се изпълнява от всички държавни и местни органи чрез разработване и приемане на програми за енергийна ефективност, на **национално ниво няма информация за тези програми.** Значителна част от ведомствата **не са разработили програми, а част от тях демонстрират непознаване на задълженията си, произтичащи от ЗЕЕ.** Две трети от общините имат програми за енергийна ефективност, които се характеризират с голямо разнообразие в съдържанието. Възложени са отговорности за изпълнение на програмите за енергийна ефективност на местните органи. Приоритетите на значителна част от общините са насочени към обновяване на сгради от други сектори, а не към административни сгради.

Надеждна оценка на необходимите финансови ресурси за изпълнение на задължението, произтичащо от чл. 5, на ДЕЕ не е направена. На национално ниво няма информация за разпределението на инвестициите за подобряване на енергийните характеристики на сградите на Централната администрация по финансови инструменти и за реалната финансова осигуреност на заложените в НПДЕЕ инвестиции.

Енергийното обновяване на сградите на централната администрация не е във фокуса на компетентните по ЗЕЕ институции и липсва точна информация за изразходваните за целта ресурси както в плановите, така и в отчетните документи. Съществуват различни финансови механизми с осигурен значителен финансов ресурс, част от който може да се ползва за финансова подкрепа на инвестиции, свързани с енергийното обновяване на сградите на централната администрация, но липсва механизъм за координация при планирането на средствата в тази насока. При преобладаващата част от финансовите инструменти няма заложен критерий за насочване на финансов ресурс към публични сгради. При всички инструменти влагането на финансови ресурси е обвързано с постигане на енергийните спестявания и намаляване на емисиите на парникови газове. **Не е извършвана оценка на ефикасността на използваните финансови инструменти.**

Налице е силна зависимост на общините от външни финансови източници при изпълнение на енергоспестяващи мерки, което не позволява те да прилагат последователна политика по отношение на енергийната ефективност. Договорите с гарантиран резултат, при които финансовият риск се носи от изпълнителя, не са достатъчно разпространени като инструменти сред общините.

Системата за проследяване и отчитане на предприеманите от държавните и местните органи мерки за енергийна ефективност в сгради се основава предимно на годишните отчети, които тези органи подават в АУЕР. Степента на надеждност на извършените на база на отчетите анализи се компрометира от качеството на подадената от съответните администрации информация. **Нисък е дялът на административните сгради, които имат издаден сертификат за енергийни характеристики.**

В одитирания период **няма създадена система за мониторинг и контрол на задължението за ежегодно обновяване на сградите на държавната администрация** и на изграден механизъм за събиране и обобщаване на необходимата информация.

Създадена е система за мониторинг и контрол на дейностите по енергийно обследване и сертифициране на сгради. В условия на увеличаващ се обем извършени обследвания, към края на 2016 г. АУЕР успява да поддържа висок дял на проверките за верност на данните и резултатите на подадената документация.

Въведеният механизъм за квалификация и регистрация на експерти, имащи право да извършват енергийно обследване и сертифициране на сгради **функционира ефективно.** Въведените през одитирания период облекчения в изискванията за регистриране на консултанти създават предпоставки за увеличаване на конкуренцията.

Задължението за обследване и сертифициране на сгради в експлоатация, въведено със ЗЕЕ без определен ред и срокове **не позволява ефективно прилагане на административнонаказателните разпоредби,** което да спомага за увеличаване на дела сертифицирани публични сгради в страната.

Местните власти не използват изпълнените енергоспестяващи мерки в общинските сгради, използвани от администрацията, за изпълнение на поставените им индивидуални цели за енергийни спестявания. Липсва стимул за обновяване на тези сгради и доказване на постигнатите енергийни спестявания чрез удостоверения.

Българските власти са предприели стъпки за постигане на заложените цели за подобряване на енергийните характеристики на сградите-държавна собственост, използвани от държавната администрация, но са необходими допълнителни усилия за преодоляване на констатираните слабости.

Местните органи определят целите си по отношение на енергийната ефективност съобразно собствените си приоритети, които в повечето случаи не са свързани с административните сгради.

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

Програмирането и договарянето на помощта от Европейския социален фонд допринася ли за постигане на целите на Национална програма за развитие: България 2020 за периода 2014 г. до 2016 г.

Основният въпрос на одита е: Програмирането и договарянето на помощта от Европейския социален фонд допринася ли за постигане на целите на Националната програма за развитие: България 2020“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.?

Одитирани са Оперативните програми „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 -2020 (ОПНОИР), „Развитие на човешките ресурси“ 2014 – 2020 (ОПРЧР) и „Добро управление“ 2014 – 2020 (ОПДУ).

В Стратегиите на одитираните три оперативни програми са покрити всичките четири тематични цели на Европейския социален фонд (ЕСФ).

НАЦИОНАЛНА
ПРОГРАМА ЗА РАЗВИТИЕ:

БЪЛГАРИЯ

2020



Целите и приоритетите по оперативните програми са **определени в съответствие** с НПР България 2020 и Споразумение за партньорство и допринасят за постигане на националните цели на НПР: България 2020. Целите на оперативните програми кореспондират и са насочени към

постигане на съответните национални стратегии и програми.

Въпреки заложените цели и изпълняваните дейности по оперативните програми, финансирани със средства на ЕСФ **не се преодоляват предизвикателствата** свързани с: икономическа неактивност и дълготрайна безработица; обвързване на образователната система към потребностите на пазара на труда; неравнопоставен достъп до качествено образование; влошена ситуация по отношение на целите на стратегията „Европа 2020“ относно преждевременното напускане на училище и намаляването на бедността; значителен дял на хората, изложени на риск от бедност или

социално изключване; бавни административни реформи и слабости в областта на обществените поръчки.

Необходими са допълнителни действия за адаптиране на трите оперативни програми в отговор на посочените предизвикателства, които са и във фокуса на одитите на Сметната палата през последните години.

Индикативните средства необходими за изпълнение на НПР: България 2020 са значително над размера, програмиран за финансиране на релевантните цели от оперативните програми.

По трите оперативни програми са **дефинирани показатели за изпълнение и резултати**, в т.ч. и за мерките по Инициативата за младежка заетост. Предвидените по всяка от оперативните програми показатели за резултати, показатели за изпълнение и определени целеви стойности, които следва да се постигнат към края на 2018 г. и до 2023 г., са **относими към целите и политиките на програмите**.

При разработване на индикативна годишна работна програма по оперативните програми са **спазвани определените процедури**, ред и попълване на утвърдените приложения и контролни листа за проверки от Управляващите органи на оперативните програми. През одитирания период в утвърдените Наръчници за управление и изпълнение на трите оперативни програми **не са конкретно и подробно пояснени редът и начинът за изменение на индикативните годишни работни програми**. С Наръчниците на ОПРЧР и ОПНОИР **не са въведени и определени изисквания за обосновки, мотиви и конкретни причини за измененията** на индикативна годишна работна програма.

Извършените **многобройни изменения на индикативните работни програми**, по отношение на брой процедури, стойности на помощта от ЕСФ, дати за обявяване на процедурите, срокове за подаване на предложения по трите програми, от една страна, са продиктувани от промени в нормативната уредба и промени в условията на пазара на труда, а от друга – са индикатор за **пропуски в организацията при подготовката за стартиране на процедурите** по предоставяне на безвъзмездна финансова помощ.

Договорирането на финансовия ресурс, съфинансиран от ЕСФ основно чрез процедури на директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, **ускорява процесите и намалява административната тежест** за Управляващия орган, **но от друга страна може да повлияе негативно за осигуряване на прозрачност, публичност и ефективен подбор** на проекти на крайните бенефициери. Използването на процедурите за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и подбор на проекти следва да е балансирано и ясно аргументирано. Осигуряването на отчетност и публичност в работата на конкретния бенефициент е задължително условие, включително и за да гарантира спазването на принципа за равнопоставеност при договарянето с крайните бенефициери.

Липсата на ясни правила за подбор и определяне на административните ръководители и на членовете на екипа по проекти на МОН като конкретен бенефициер, **повишава риска от поемане на ангажименти в условията на конфликт на интереси**, както и реализиране на последващи нерегламентирани практики.

Няма данни за извършена приоритизация на процедурите при включването им в проектите на индикативна годишна работна програма по ОПНОИР на основата на конкретен анализ и оценка за най-висока добавена стойност и преподреждането им по важност и въздействие при разработването и одобряването на индикативна годишна работна програма. Широкият обхват на теми и интервенции в оперативните програми не осигурява предпоставки за фокусиране върху стратегическите аспекти с оглед тяхното оптимално разпределяне за осигуряване на ефективно усвояване на финансовия ресурс.

Въведен е механизъм за подбор и оценка на проектни предложения по ОПРЧР и ОПНОИР с оглед операциите да допринасят за постигането на конкретните им цели и резултати по съответните приоритети. Без достатъчна мотивировка са одобрявани (ОПНОИР) критерии за подбор на операции, документи за кандидатстване и приложенията към тях. **Причините за пропуските са свързани с недостатъчно: идентифициране и анализиране на потребностите; проучване на мнението на бенефициерите, използване на опита от предходния одитиран период и осигуряване на своевременна координация от страна на Управляващия орган (УО) с конкретния бенефициер. Допуснатите слабости в организацията и управлението създават предпоставки за неефективно изразходване на средствата по програмите и респективно за непостигане на целите на НПР: България 2020, както и условия за пропуски и нередности.**

По всички процедури за кандидатстване за финансиране по ЕСФ е **въведено електронно подаване на документите**, което улеснява работата на Управляващия орган и комуникацията с бенефициерите, ускорява процеса на одобрение и изпълнение на проектните предложения, **спестява време и ресурси**, и позволява създаването на цялостна база данни по проектите/финансовите планове и програмата.

Спазвани са редът и правилата, утвърдени в Наръчниците за работа на ОПРЧР и ОПНОИР. Наличието на пропуски и неточности в част от проверените проектни предложения, показват **липса на капацитет при бенефициерите** и трудности за подготовка на проектната документация, както и **слабости от страна на оценителните комисии**, което носи **риск за избор на качествени проекти**. Необходимо е стриктно спазване на утвърдените разходни ставки, както и утвърждаване на лимити по видове разходи (ОПНОИР).

Смесване на показатели за изпълнение и резултат, както и **липсата на определени ясни показатели за резултат по проектите**, които да предвиждат реален измерим резултат от реализирането на мерките, създава предпоставки за избор на некачествени проекти и да не се изпълняват стратегически цели и съответни препоръки на Съвета.

Липсата на ясни разчети и обосновка за планираните разходи по проекти при процедурите за директно предоставяне на средства, предвид одобрените проекти със сключени договори по бюджети с високи стойности, **не осигурява прозрачност и крие риск от неикономично изразходване на средствата по оперативната програма.**

Разходването на значителен по размер бюджет за рекламни материали по процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, дори и за такива, чиято специфика и дейности не се нуждаят от засилена реклама, **вместо предоставяне на повече ресурс за самите бенефициери** в рамките на изпълнение на целите по проекта, **не показва прилагане на принципите за ефективно, ефикасно и икономично разходване на средствата**. Наличието на такива недобри практики създава и **предпоставки за недобър имидж на оперативните програми** и засилване на общественото **недоверие към управлението на средствата от ЕС (ОПНОИР)**.

В процедурните Наръчници на оперативните програми са определени отговорностите на ръководителя на Управляващия орган и на Комитета за наблюдение по отношение на дейностите за мониторинг, контрол и оценка. В процедурния наръчник на ОПНОИР, **не са ясно дефинирани функциите по мониторинг** на звеното за наблюдение и оценка.

През одитирания период **е извършван мониторинг и контрол от страна на УО и Комитетите по наблюдение**, основно в рамките на одобрение на критериите за операции и индикативна годишна работна програма. Наблюдението на напредъка е извършвано в рамките на обсъждането на годишния доклад по напредъка.

За дългосрочно събираните показатели чрез статистически таблици „Микроданни за участниците“, част от които са заложили като специфични цели, **липсват функционалности за автоматично обобщаване** в Информационната система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България 2020 (ИСУН 2020), което налага тяхното ръчно обобщаване и съответно **засилва риска от грешки и загуба на информация**.

Към 31.12.2016 г. **относителният дял на договорените средства** по тематични цели **е сравнително висок – над 35 на сто**, с изключение на средствата по тематична цел 11. Най-висок е дялът на договорените средства по тематична цел 10 – около 50 на сто. По оперативни програми към 31.12.2016 г. най-висок е дялът на договорени и изплатени средства по ОПРЧР, а най-нисък при ОПДУ.

Програмирането и договарянето на помощта от Европейския социален фонд допринася за постигане на целите на Националната програма за развитие: България 2020“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г., **като са необходими допълнителни усилия при планиране и предоставяне на помощта** с оглед преодоляване предизвикателствата, свързани с: резултатната насоченост на програмите и проектите; приоритизирано и обвързано с потребностите годишно планиране на процедури; баланс между процедури за директно предоставяне на безвъзмездната помощ и подбор на проекти; участието на партньори и техния принос за изпълнение на дейностите по проектите; проверки за липса на двойно финансиране.

Ефективност на управлението и контрола по оперативна програма "Иновации и конкурентоспособност" 2014 – 2020 за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2017 г.

Основният въпрос на одита е: Ефективни ли са управлението и контролът по Оперативна програма "Иновации и конкурентоспособност" (ОПИК) 2014 – 2020 за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2017 г.?

Одитирани са Министерството на икономиката – Управляващият орган на Оперативна програма "Иновации и конкурентоспособност" 2014 - 2020 г., Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ и Министерство на финансите – дирекция „Национален фонд“.

Прилагането през одитирания период на определените и утвърдени с Наръчника по ОПИК 2014 - 2020 г. вътрешни правила и процедури за изготвяне, публикуване и изменение на Индикативните годишни работни програми; за изготвяне на насоките за кандидатстване; за приемане на критерии за подбор на операции и критерии за подбор и оценка на проектни предложения създават условия, както за функционирането на механизма за подбор и оценка на проекти, така и за осъществяването на процеса по договаряне на помощта от ЕС по ОПИК.

Стартирането със закъснение на ОПИК и на част от процедурите, както и забавянето на дейността на оценителните комисии при извършването на оценките по определени процедури създават риск от забавяне при договарянето и усвояването на средствата по съответните оси на оперативната програма, както и за постигането на заложените етапни цели в определените срокове.

Включените в резервните списъци по проведените процедури голям брой одобрени проектни предложения са показател за повишен интерес от потенциалните бенефициери към нея.

За одитирания период е **допуснато забавяне в договарянето на проекти** по приоритетна ос 3 „Енергийна и ресурсна ефективност“ и приоритетна ос 4 „Премахване на пречки в областта на сигурността на доставките на газ“ по ОПИК.

В периода след приключване на одита и връчването на проекта на одитния доклад са предприети действия от Управляващия орган за обявяване на нови процедури и постигане на съществен напредък по отношение на броя на сключените договори по приоритетна ос 3.

С въведения механизъм и процедури за верифициране на разходите при управлението на ОПИК **се създават условия за постигане на заложените цели** по програмата.

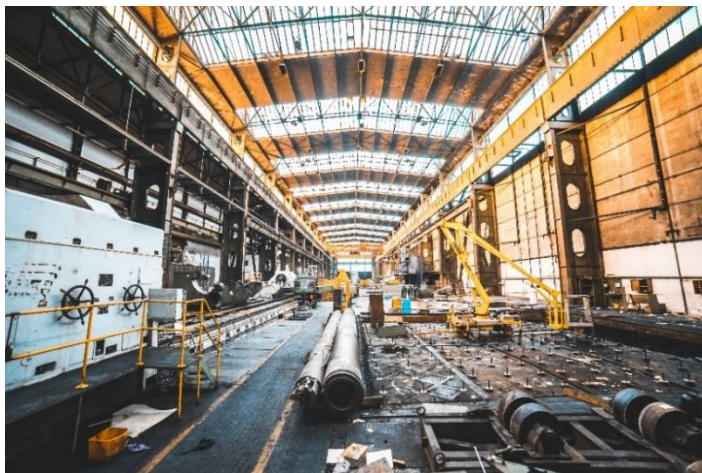
В процеса по верифициране на разходите от Управляващия орган за проектите, включени в одитната извадка, **не са установени съществени пропуски**, както по отношение на верифицирането на разходите, така и по отношение на забавяне на верифицирането на разходите.

Създадени са условия за сертифициране на разходите по проектите на ОПИК. Утвърдените и прилагани **процедури за сертифициране на разходите са**

адекватни. Приложени са в определените срокове регламентираните контролни процедури при годишното счетоводно приключване.

Ефективното изпълнение на процедурите по сертифициране на средствата **създава условия за постигането на целите** на отделните проекти, респективно целите на съответната приоритетна ос и на ОПИК.

Регламентираният процес по сертифициране на средствата в Процедурния наръчник на Дирекция „Национален фонд“ в Министерството на финансите, определените функционални и длъжностни характеристики за одитирания период, осъществените контролни процедури при годишното счетоводно приключване **са предпоставка за изпълнение на целите на сертификационния процес.**



Осъществените ефективни контролни процедури на дейностите по сертифициране на средствата на ОПИК от страна на Сертифициращия

орган **допринасят за достоверното отчитане на разходите.**

Процесите на верифициране и на сертифициране на разходите допринасят за постигане на целите по ОПИК.

Одобрените от Управляващия орган на ОПИК **процедури за администриране на нередности** са предпоставка за осъществяване на ефективна регламентирана дейност в този процес, но поради недобра организация и функциониране на контролите са **допуснати пропуски при прилагането им.**

Утвърдената Одитна стратегия и прилаганият в одитната дейност Наръчник за одит създават условия за въвеждане на подходящ механизъм за контрол, осъществяван от Изпълнителната агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ като Одитен орган.

Въведен е механизъм за контрол при изпълнението на ОПИК от страна на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ за одитирания период. Създадени са условия за осъществяването на ефективен контрол в съответствие с изискванията, което е предпоставка за подобряване на управлението на програмата.

Осъществяваният **ефективен контрол от страна на Одитния орган** на управлението и изпълнението на програмата за одитирания период допринася за постигането на нейните цели.

Управлението на Оперативна програма "Иновации и конкурентоспособност" 2014 – 2020 за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2017 г. е ефективно като цяло. Необходимо е допълнително усилие от страна на Управляващия орган по отношение оптимизиране на процесите по оценката и договарянето на проектите по приоритетна ос 4 и ефективно управление на рисковете за неизпълнение на етапните цели до края на 2018 г.

Одит на изпълнението на мярка 11 "Биологично земеделие" от Програмата за развитие на селските райони 2014-2020 за периода от 01.01.2015 г. до 30.06.2017 г.

Основният въпрос на одита е: Ефективно ли е изпълнението на мярка 11 „Биологично земеделие“ от Програма за развитие на селските райони 2014-2020 г.?

През одитирания период **не е осигурена надеждна основа за програмиране, финансиране и изпълнение на мярка 11 „Биологично земеделие“.**

Целите, приоритетите и мерките в областта на биологичното земеделие, предвидени в НПР България 2020, са доразвити в Програма на правителството за стабилно развитие на Република България за периода 2014-2018 г. и Програма за управление на правителството на Република България за периода 2017-2021 г.

Дефинираните в националните програми **цели в областта на биологичното производство са без количествени измерители**, което затруднява наблюдението на очакваните резултати. **Въпреки декларирания намерения, към 15.11.2017 г. или повече от две години след стартиране на ПРСР 2014-2020 г., няма приети стратегически документи с ясно формулирани и измерими национални цели в областта на биологичното земеделие**, което не утвърждава биологичното земеделие като национален приоритет.

Целите на мярка 11 „Биологично земеделие“ са съобразени с целите на политиката на Съюза за развитие на селските райони. Определените цели са съвместими и допринасят за изпълнение на подприоритет 4.4 от НПР България 2020, цел 2 и цел 3 на ПРСР 2014-2020 г., Програма на правителството за стабилно развитие на Република България за периода 2014-2018 г.

Отсъствието на национална стратегическа цел с количествен измерител в областта на биологичното земеделие за програмен период 2014-2020 г. не осигурява надеждна основа за програмиране и финансиране на мярка 11 „Биологично земеделие“ и **затруднява проследяването на ефективността от прилагането на мярката.**

Идентифицирани са **пропуски относно обвързаност на целите с показатели по мярка 11 „Биологично земеделие“**, поради отсъствие на ясна визия и неприети стратегически документи за програмен период 2014-2020 г. в областта на биологичното земеделие. Пропуските са по отношение на необвързване на показателите за изпълнение по мярката с количествен измерител на национална цел за биологично земеделие; необвързване на дефинираната цел в наредбата за прилагане на мярката - за създаване на нови работни места в селските райони чрез прилагане на методите на биологично производство с показател за отчитане на изпълнението.

Несъобразяването с прогнозния анализ от Предварителна оценка на ПРСР 2014-2020 г., занижените конкретни измерители на целта „насырчаване на растежа“ и липсата на документирана официална обосновка за

определяне на стойностни показатели и финансов ресурс **не дават разумна увереност за правилно планиране на мярката и следване на националните приоритети**. В резултат, е **установен недостиг на средства по мярката** за поемане на нови ангажименти или разширяване на поети ангажименти към средата на програмния период и прогнозен дефицит на финансови средства за поетите петгодишни ангажименти към края на програмния период. Приетите изисквания по мярка 11 „Биологично земеделие“ създават възможност единствената цел на бенефициерите да е получаването на компенсаторно плащане.



Предприетите действия за осигуряване на условия за ефективност на администрирането, оторизацията на заявления за подпомагане и плащанията по мярка 11 „Биологично земеделие“ не са достатъчни.

Измененията и допълненията в наредбата за прилагане на мярка 11 „Биологично земеделие“ са насочени основно към засилване на контрола по цялата верига на биологичното земеделие. **Въведените контролни процедури** при административните проверки, проверки на място на заявленията за подпомагане на бенефициерите от одитната извадка, **са прилагани правилно** и отразявани в Интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК). В резултат са установени случаи на недопустимост на кандидати за подпомагане по мярката и несъответствие с правилата за биологично земеделие.

Допуснати са и пропуски свързани с неспазване срока за уведомяване на земеделските стопани за участие по мярката, регламентиран в наредбата за прилагане на мярка 11 „Биологично земеделие“; наличие на съществени слабости в системата на контрол на биологичното земеделие в България, което **не предоставя увереност за спазване на правилата за биологично земеделие и за редовност на извършените разходи по мярката..**

Необходимо е изграждане на единна информационна система, съдържаща информация за всички оператори в система на контрол, както и всички производствени единици в стопанството и създаване на функционалност за автоматично извличане на информация, необходима за калкулация на плащанията на бенефициери по мярка 11. Това ще улесни административните проверки, ще намали административната тежест, ще ограничи допускането на технически грешки от контролиращите лица и ще подобри контрола по цялата верига.

Въведените контролни процедури по калкулация, оторизация и изплащане на годишната финансова помощ на бенефициери от одитната извадка **са прилагани правилно** и отразявани в ИСАК.

От МЗХГ не са създадени подходящи условия за осъществяване на дейностите по калкулация, оторизация и изплащане на годишната финансова помощ.

Извършването на част от административната проверка за наличие на прекъсване в системата за контрол и актуалност/валидност на предоставените договори за биологично производство от кандидати, подали заявление за подпомагане/плащане по мярката, е затруднено от **неизградена единна информационна система между МЗХГ и ДФЗ-РА и функционалност за автоматично извличане на информация**, което създава риск от забавяне на калкулациите и оторизациите на плащанията на бенефициерите по мярката;

Голямото текучество на ръководен и експертен персонал в компетентното звено в МЗХГ по прилагането на правилата на биологично производство е предпоставка за неосъществен текущ контрол за изпълнение на ангажиментите по договора за разработване на допълнителни функционалности към информационната база данни и неприключени задължения по договора към 13.10.2017 г. **В резултат, Информационната база данни на производители, преработватели и търговци на земеделски биологични продукти и храни не изпълнява основното си предназначение** за своевременно, пълно и актуално информиране за дейностите на операторите, в т. ч. по мярка 11 „Биологично земеделие“, както и за осигуряване на надежден контрол, и обработка на данните за развитието на биологичното производство в България.

С невъзлагането на конкретни задължения на служители със съответни права на достъп в информационната база данни на производители, преработватели и търговци на земеделски биологични продукти и храни **не са осигурени условия за персонифициране на отговорностите и за повишаване на контрола по поддържането на информационната система.**

Осигурен е **устойчив институционален и административен капацитет за изпълнение на функциите на Сертифициращия орган** на Европейския фонд за гарантиране в земеделието и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони. Изградена е специализирана администрация чрез подбор на **високо професионален, мотивиран експертен състав**, който се развива с осигуряване на подходящи обучения и адекватно оценяване. **Създадена е организация за разработване на подходяща методология** за изпълнение на одитните ангажименти и са осъществени функциите на сертифициращ орган на европейските земеделски фондове. **Приключен е успешно сертификационният одит на европейските земеделски фондове за финансовата 2016 г.**, в резултат на което от ЕК е взето решение за уравниване сметките по Европейския фонд за гарантиране на земеделието и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони.

През одитирания период **не са предприети необходимите действия за ефективно наблюдение на мярка 11 „Биологично земеделие.“** Начините за събиране, обобщаване и анализ на данните, необходими за докладване и проследяване на постигнатите резултати по мярка 11 „Биологично земеделие“, затрудняват и създават **риск за надеждността, своевременността и пълнотата на информацията.** Причините са неизградения информационен модул за мониторинг, липсата на функционална връзка между УО и информационната система на ДФЗ-РА, ограничения достъп на служители от УО до ИСАК, предоставянето на

информация за напредъка по електронен път и неизползване на специализирани програмни продукти за обобщаване на данните.

Докладването от УО на ЕК чрез годишни доклади за изпълнение на ПРСР 2014-2020 г., в т. ч. на мярка 11 „Биологично земеделие“ за 2015 г. и 2016 г. **е съгласно установената процедура и регламентирания срок.** В Годишния доклад за 2016 г. за изпълнението на ПРСР 2014-2020 г. е **извършен мониторинг на показателите за изпълнение по мярка 11 „Биологично земеделие“**, докладван е напредъкът в постигането на индикатора за резултат по приоритетна ос 4Б, за изпълнението на която допринася мярка 11 „Биологично земеделие“, и общо публични разходи.

От **Комитета за наблюдение е осъществяван мониторинг** относно финансовия напредък на мярка 11 „Биологично земеделие“. Не е докладвана информация за постигане на индикаторите за изпълнение, с което **не са осигурени условия на КН за вземане на информирани решения за предприемане на корективни действия** при идентифицирани слабости.

През одитирания период е постигнат напредък по всички направления за подпомагане по мярка 11 „Биологично земеделие“.

Нарастването на общо декларираните площи/пчелни семейства/животни по мярка 11 „Биологично земеделие“ за кампания 2016 спрямо кампания 2015 е **над два пъти.** Въпреки напредъка, от извършената проверка на място може да се направи извод, че **основният стимул на по-голямата част от проверените на място земеделски стопани да участват по мярката е получаването на компенсаторно плащане, а не развитието на биологичното земеделие.**

С отсъствието на стратегически подход за развитие на биологичното земеделие с ясно формулирани и измерими национални цели, с определени количествени измерители и необвързването на показателите за изпълнение и подпомагането по мярката с национална цел за биологично земеделие, **не е осигурена надеждна основа за програмиране и финансиране на мярка 11 „Биологично земеделие“** и се затруднява проследяването на реалния ефект от прилагането на мярката.

4.2. Обобщени изводи от одити на изпълнението

Заедно с добрите резултати в отделни области, доближаващи България до добрите европейски практики, **през 2018 г. са идентифицирани същите отклонения от принципите за добро финансово управление, като и при одитите, извършени през предходната 2017 г.** Някои от негативните практики и причините за тях са констатирани и още по-рано - през 2016 г.

Сред съществените слабости са:

- Неясно формулирани стратегически цели и приоритети;

- Липсващи или неподходящо определени критерии и показатели;
- Непостигнати критерии и показатели;
- Забавено изпълнение и многократно отлагане на срокове;
- Липса на създадени вътрешни правила и/или несъответствие на вътрешни правила с нормативни изисквания;
- Неефективно функциониращи системи за вътрешен контрол (констатирано и при одити през 2016 г.);
- Непоследователен подход при управлението и изпълнението на процесите;
- Недофинансиране на обществените потребности и планираните мерки.

Основните и често срещани причини за посочените отклонения:

- Неефективен и несвоевременно осъществен процес на планиране (констатирано и при одити през 2016 г.);
- Пропуски при уреждането на обществените отношения с нормативни актове (констатирано и при одити през 2016 г.);
- Нереално планирани средства за реализация на политики, стратегически национални приоритети, мерки и дейности;
- Недостатъчен административен капацитет за ефективно изпълнение (констатирано и при одити през 2016 г.);
- Недобра координация между отговорни институции (констатирано и при одити през 2016 г.);
- Чести структурни и кадрови промени (констатирано и при одити през 2016 г.).

5. Резултати от извършените специфични одити

Специфични одити са одитите, извършвани при условията и по реда на специален закон. Те могат да бъдат комбинирани одити, които съчетават подходите за извършване на финансов одит, одит за съответствие и одит на изпълнение.

През 2018 г. с решения на Сметната палата са приети 12 одитни доклада за извършени специфични одити, в т.ч. одити на: отчетите за изпълнението на държавния бюджет на Република България, бюджетите на държавното обществено осигуряване (ДОО) и Националната здравноосигурителна каса (НЗОК); бюджетните разходи на Българската народна банка (БНБ) и тяхното управление; дейността и управлението на търговски дружества и държавни предприятия; контрол по изпълнението на договори за предоставяне на концесии; финансовата дейност и управлението на предоставеното имущество на политическите партии; финансирането, свързано с предизборната кампания на участниците в избори.

В резултат от извършените одити на ръководството на одитираните организации са дадени конструктивни препоръки, които са насочени към преодоляване на причините, довели до констатираните несъответствия и към подобряване на одитираните дейности и процеси.

5.1. Изводи от приключените през периода специфични одити

5.1.1. Одит, възложен с решение на 44-то Народно събрание

Одит за съответствие на допълнителните разходи/трансфери по бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет, одобрени с постановления на Министерския съвет за периода от 01.01.2017 г. до 31.01.2018 г.

Одитът е извършен въз основа на Решение на 44-то Народно събрание от 23.02.2018 г. и заповед на председателя на Сметната палата на Република България.

През одитирания период с постановления на Министерския съвет (МС) са одобрени средства за допълнителни разходи/трансфери по бюджети на първостепенните разпоредители с бюджет (ПРБ), бюджетни организации по чл. 13, ал. 3 и ал. 4 от Закона за публичните финанси (ЗПФ) и държавното обществено осигуряване на обща стойност **2 734 119,7 хил. лв.**

Министерският съвет има оперативна самостоятелност да одобрява допълнителни разходи/трансфери. В рамките на своите компетенции Министерството на финансите прави оценка на направените предложения за допълнителни разходи/трансфери от гледна точка на тяхната ресурсна осигуреност и законосъобразност с оглед спазването на Закона за публичните финанси. Въпросите, свързани с целесъобразността на исканията, се решават от Министерския съвет. **Не са утвърдени писмени критерии за оценка на исканията на ПРБ** и съответно не се попълват контролни листове, които да отразяват извършената от Министерството на финансите проверка за законосъобразност и ресурсна осигуреност на исканията.

С приемането през 2016 г. на нова разпоредба в Закона за нормативните актове (параграф 1а) е **отпаднала приложимостта на принципа за откритост** и свързаните с него принципи за **публичност и прозрачност при съставяне и приемане на проекти на постановления на МС за одобряване на допълнителни разходи/трансфери**, предвид естеството на актовете.

В указанията и вътрешните правила на Министерството на финансите **не е предвиден изрично ред за проверка на финансовата обосновааност на исканията на ПРБ за допълнителни разходи/трансфери**, като се прилагат общите правила за съгласуване на проекти на актове на Министерския съвет.

Необходимо е да се прецизира правната рамка по отношение на уреждане на хипотезата за определяне на бюджет на нов първостепенен разпоредител с бюджет, който се създава в рамките на текущата година.

По някои от проектите на постановления на МС за одобряване на допълнителни разходи/трансфери, включени в одитната извадка, в

документацията към преписките в Министерството на финансите (докладите на вносителите и други документи) не са посочени достатъчно подробни и обосновани разчети на необходимия бюджетен ресурс за финансиране на посочените по тях дейности.



Произтичащите промени от приетите постановления на МС, включени в одитната извадка, са отразени коректно по бюджетите на ПРБ и централния бюджет.

Допълнителните средства, предоставени на някои ПРБ, имат съществен относителен дял спрямо първоначално утвърдения план със закона за държавния бюджет за съответната година. Неравномерното разпределение на допълнителните средства, предоставяни с постановления на МС по общини, се дължи и на обективни фактори и условия (напр. брой деца и

ученици в общината, извършени транспортни разходи, компенсирани на преференциални пътувания, стандарти за делегирани от държавата дейности и др.), които са база за остойностяване и разпределение на допълнителните трансфери по отделни общини.

При одита са констатирани различни случаи, при които е извършвано **преструктуриране на разходи/трансфери, предвидени по централния бюджет – както пренасочване на средства към приоритетна област** (например допълнителният ресурс за Министерството на регионалното развитие и благоустройството за финансиране на дейности по изпълнение на Националната програма за енергийна ефективност), **така и предоставяне на средства в други сфери и дейности за сметка на предвидени разходи по централния бюджет за приоритетна област** (например преструктуриране на капиталови разходи за отбрана и насочването им за финансиране на други дейности и обекти).

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

Одит на отчета за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2017 г.

Отчетът за изпълнението на държавния бюджет на Република България (ОИДБРБ) за 2017 г. е изготвен съгласно изискванията, регламентирани в приложимите нормативни актове, но е представен в Сметната палата след законоустановения срок.

Приходите, разходите, бюджетните взаимоотношения (нето) и вноската в общия бюджет на Европейския съюз (ЕС) са отчетени по показателите, по които са приети със Закона за държавния бюджет на Република България (ЗДБРБ) за 2017 г.

Изпълнението на разчетените със ЗДБРБ за 2017 г. приходи, помощи и дарения е 101,4 на сто, което се дължи на изпълнение на планираните данъчни приходи. Отчетените приходи по централния бюджет представляват 92,4 на сто от приходите, помощите и даренията по държавния бюджет за 2017 г.

В ОИДБРБ за 2017 г. **отразените разходи, бюджетни взаимоотношения (нето) и вноска в общия бюджет на ЕС са изпълнени на 97,5 на сто** от приетите със ЗДБРБ за 2017 г. или с 560 243,7 хил. лв. по-малко от очакваното.

Отчетените разходи (без трансфери и вноска за ЕС) по държавния бюджет за 2017 г. са със 796 185,2 хил. лв. по-малко от приетите със ЗДБРБ за 2017 г. От два първостепенни разпоредители с бюджет е допуснато превишение на извършените разходи за персонал спрямо уточнения план, с което не е спазена разпоредбата на чл. 79 от ЗДБРБ за 2017 г. и е нарушена бюджетната дисциплина.

Бюджетното салдо е отрицателно и е с 860 515,5 хил. лв. по-малко от заложеното в ЗДБРБ за 2017 г.



Изискването на чл. 88 от ЗПФ по отношение на превишението на уточнения план на максималния размер на ангажиментите за разходи, поети през 2017 г., и на максималния размер на новите задължения за разходи, натрупани през 2017 г., не е спазено от пет първостепенни разпоредители с бюджет, като от един е допуснато превишение и по двата показателя.

По Консолидираната фискална програма за 2017 г. са отчетени с 4,0 на сто повече приходи и с 6,1 на сто повече разходи спрямо предходната година и е реализиран излишък в размер на 845 536,1 хил. лв.

Системите за финансово управление и контрол в процесите по изготвяне и представяне на отчета за изпълнението на държавния бюджет са в съответствие с изискванията на правната рамка. **Функционират ефективни контролни механизми и процедури за текущо наблюдение на съставянето, изпълнението и отчитането на държавния бюджет.**

Одит на отчета за изпълнението на държавното обществено осигуряване за 2017 г.

Отчетът за изпълнението на бюджета на ДОО за 2017 г. е изготвен, утвърден и представен в Сметната палата и в Народното събрание **при спазване на законовите процедури и срокове**. Структурата и съдържанието на отчета отговарят на изискванията на Закона за бюджета на ДОО за 2017 г. и Кодекса за социално осигуряване. Получените приходи и трансфери, извършените разходи и предоставените трансфери от Националния

осигурителен институт (НОИ) на други бюджети са в съответствие с действащото законодателство и са отразени вярно в отчета за изпълнението на бюджета на ДОО за 2017 г.

Установено е **преизпълнение на осигурителните приходи с 5,3 на сто**, дължащо се на по-висок брой на осигурените лица, по-висок размер на осигурителния доход, събраните повече приходи от осигурителни вноски.

Общите разходи по бюджета на ДОО са превишени с 1,9 на сто, което се дължи на по-големите разходи за пенсии и за социални обезщетения и помощи.

Към 31.12.2017 г. дължимите суми за надвзети парични обезщетения за временна неработоспособност, подлежащи на събиране от НОИ, са в по-малък размер спрямо отчетените към 31.12.2016 г., в резултат на **предприети ефективни действия от страна на НОИ**, в т.ч. на засилена контролна дейност. В отчета за изпълнението на бюджета на ДОО е **отчетен излишък в размер на 14 595,3 хил. лв.**, като за 2017 г. не е планиран дефицит (излишък) по бюджета на ДОО.

През одитирания период в НОИ има утвърдени вътрешни актове за изграждане на системата за финансово управление и контрол в изследваните процеси. Въведените с вътрешните правила **контроли са достатъчни и адекватни** и са прилагани последователно през целия одитиран период.

Одит на отчета за изпълнението на бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2017 г.

Отчетът за изпълнението на бюджета на НЗОК за 2017 г. е изготвен при спазване на структурата и показателите на Закона за бюджета на НЗОК (ЗБНЗОК) за 2017 г. Отразените в отчета приходи, разходи и трансфери **съответстват на нормативно определените** в Закона за здравното осигуряване (ЗЗО).

Отчетът за изпълнение на бюджета на НЗОК за 2017 г. е одобрен от Надзорния съвет на НЗОК и е представен в Сметната палата в съответствие с изискванията на приложимата правна рамка. **Не е спазено изискването на чл. 30, ал. 1 от ЗЗО** за внасянето на отчета за 2017 г. от управителя на НЗОК чрез министъра на здравеопазването и Министерския съвет в Народното събрание не по-късно от 30.06.2018 г.

Отчетените приходи и трансфери са с **3,7 на сто повече** от заложеното в ЗБНЗОК за 2017 г.

Установено е, че **приходите от здравноосигурителни вноски са с 5,5 на сто повече от планираните**, като преизпълнението е преразпределено за здравноосигурителните плащания.

Отчетените **разходи и трансфери са с 3,4 на сто повече** от предвидените в ЗБНЗОК за 2017 г.

Средствата от резерва по бюджета на НЗОК в размер на 341 382 хил. лв. са **разходвани** за здравноосигурителни плащания **в съответствие с нормативните изисквания**.

Приетият бюджет на НЗОК за 2017 г. е с балансирано бюджетно салдо. В края на годината е **отчетено положително бюджетно салдо** в размер на 10 162 хил. лв.

Изпълнението на бюджета на НЗОК за 2017 г. е отчетено в съответствие с показателите на ЗБНЗОК за 2017 г. **Извършените промени през годината** между елементите на разходите и трансферите в рамките на определения бюджет и увеличението на приходите и разходите от преизпълнението на здравноосигурителните приходи са в съответствие с нормативните изисквания.

Одит на бюджетните разходи на Българската народна банка и тяхното управление за 2017 г.

Планирането на бюджетните разходи и приемането на бюджета на БНБ за 2017 г. е извършено в съответствие с изискванията на чл. 48, ал. 1 и чл. 50 от Закона за БНБ (ЗБНБ) и Вътрешните правила за съставяне, изпълнение и отчитане на бюджета на БНБ.

Средствата за издръжка на БНБ и за инвестиции не са усвоени в пълния планиран обем. Отчетеното изпълнение на разходите за издръжка е 83,6 на сто от утвърдения бюджет, а на тези за инвестиции – 17,5 на сто.

Корекциите в стойността на разходните показатели по бюджета на БНБ за 2017 г. са направени в съответствие с изискванията на Вътрешните правила за изготвяне, изпълнение и отчитане на бюджета на БНБ. Промените са в рамките на утвърдената обща стойност на разходите по раздел I „Разходи за

издръжка на БНБ“ и раздел II „Инвестиционна програма на БНБ“ от бюджета на БНБ за 2017 г. и са извършени при спазване на съответната компетентност, съобразно вида на разходния показател и стойността на корекцията.

Разходите на БНБ за периода 01.01.2017 г. – 31.12.2017 г. са законосъобразни и документално обосновани и са в рамките на утвърдените стойностни лимити на

отделните разходни показатели, определени в бюджета на БНБ за 2017 г.

Управлението на процеса по възлагане на обществени поръчки през одитирания период е в съответствие с нормативния ред. При проверените процедури и възлагания по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП е установено спазване на приложимите изисквания.

Годишният отчет за изпълнението на бюджета на БНБ за 2017 г., приет от Управителния съвет, е изготвен в съответствие с изискванията на нормативните и вътрешни актове във всички съществени аспекти и е представен в Народното събрание в съответствие с изискванията на чл. 51 от ЗБНБ.

По отношение на дадената от Сметната палата препоръка от предходния одит на отчета за изпълнението на бюджетните разходи на БНБ и тяхното управление за периода от 01.01.2016 г. до 31.12.2016 г., са



предприети мерки и са взети съответните управленски решения, в резултат на което препоръката е изпълнена.

5.1.3. Одити на търговски дружества, държавни предприятия и концесии

Одит на Държавно предприятие „Национална компания „Железопътна инфраструктура“ (ДП „НКЖИ“) за периода 2015 г. - 2016 г.

В област на изследване „Управление на държавното предприятие“ дейността е осъществявана в съответствие с изискванията на действащата правна рамка и договорите, с изключение на:

От Управителния съвет **не са предприети действия** за изготвяне и приемане на конкретни мерки с отговорни звена/длъжностни лица и срокове за изпълнението на заложените в бизнес-планове финансови цели и задачи за подобряване на финансовото състояние на предприятието.

В действащите Вътрешни правила за осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност на финансовата и административната дейност **не е предвидено документирането на предварителен контрол за законосъобразност** чрез образци на контролни листове и становища във връзка с възлагане на процедури за обществени поръчки, което е **довело до многократна отмяна на решения за откриване на процедури** за доброволно пенсионно осигуряване, мобилни телефонни и застрахователни услуги като незаконосъобразни и **до разходване на средствата за тези услуги, без да бъде спазен редът и условията на ЗОП (отм.).**

Поради липса на взети управленски решения, внедрената система за планиране и управление на ресурсите (СПУР – SAP ERP) не функционира в реални условия и не е водеща в държавното предприятие.

В област на изследване „Финансово състояние на държавното предприятие“ дейността е осъществявана в съответствие с нормативните изисквания, с изключение на следното:

Поради допуснати пропуски при документирането не може да се изрази разумна увереност относно изпълнението на основната цел на проведените инвентаризации през 2015 г. и 2016 г., а именно постигане на съответствие между данните от счетоводното отчитане и фактическото състояние на активите/пасивите в предприятието.

В ДП не са въведени процедури за наблюдение и контрол по спазването на регламентирани срокове, относими към отчитането на приходите от инфраструктурни такси.

От ДП „НКЖИ“ **не са предприети необходимите действия за синхронизиране на договорите с „БДЖ-Пътнически превози“ ЕООД („БДЖ-ПП“ ЕООД) и „БДЖ-Товарни превози“ ЕООД („БДЖ-ТП“ ЕООД) за достъп и използване на железопътната инфраструктура в съответствие с вътрешните актове.** С приетата Методика за изчисляване на лихви за забавени плащания по договори с лицензирани превозвачи са изменени едностранно и в нарушение на клаузи от същите договори, сроковете и падежите за плащане на дължимите от железопътните превозвачи такси и суми за предоставени услуги.

Сроковете за плащане на дължимите такси и суми за предоставяни услуги на железопътните превозвачи не са спазени през одитирания период в нарушение на клаузите на действащите договори и **не са предявявани лихви за забава** през одитирания период. Договорът за достъп и използване на железопътната инфраструктура с „БДЖ-ПП“ ЕООД не е актуализиран в съответствие с фактическата обстановка и реалното потребление по видове консумативи (електроенергия, топлоенергия, питейна вода) от железопътния превозвач.

В несъответствие с изискванията на Закона за държавната собственост и правилника за прилагането му, ДП „НКЖИ“ предоставя за ползване на „Холдинг БДЖ“ ЕАД, открити и закрити площи – държавна собственост. Към момента на извършване на одита фактурираните от ДП обезщетения на „Холдинг БДЖ“ ЕАД за ползване на открити и закрити площи през 2016 г. не са изплатени и за тях не са **предявявани лихви за забава**, в нарушение на разпоредбите на Закона за задълженията и договорите.



През одитирания период ДП „НКЖИ“ предоставя на „Холдинг БДЖ“ ЕАД услугата „Дългосрочен престой на трайно непреместваеми, поради влошено техническо състояние вагони, собственост на холдинга върху съоръжения на железопътната

инфраструктура”, на базата на споразумение, с изтекъл към 31.12.2014 г. срок.

По данни от годишните финансови отчети **най-големи по размер са вземанията на ДП „НКЖИ“ от „Холдинг БДЖ“ ЕАД и дъщерните му дружества, които представляват над 99 на сто от вземанията от свързани лица под общ контрол през 2015 г. и 2016 г.** От ДП не е извършвана обезценка на вземанията от „Холдинг БДЖ“ ЕАД и дъщерните му дружества с изтекъл срок на плащане над една година.

През одитирания период **загубата на ДП „НКЖИ“ се увеличава независимо от заложените в бизнес плановете финансови цели и задачи относно нейното намаляване.**

В област на изследване „Планиране, възлагане на обществени поръчки и изпълнение на сключените договори“ дейността е осъществявана в съответствие с изискванията на действащата правна рамка и договорите, с изключение на това, че:

- **планирането на обществените поръчки е в несъответствие с Вътрешните правила за възлагане на обществени поръчки и контрол на изпълнението на сключените договори.**

- **при възлагането на обществени поръчки и при изпълнението на сключените договори са констатирани различни несъответствия с приложимата правна рамка.**

- са извършени разходи за ползвани от ДП „НКЖИ“ услуги и извършени СМР, без да бъде приложен редът за възлагане на обществени поръчки на ЗОП, въпреки наличието на основания за това.

В област „Управление и разпореждане с недвижими имоти“ дейността е осъществявана в съответствие с изискванията на действащата правна рамка и договорите, с изключение на няколко проблема:

Не са предоставени актуални списъци с адреси и отчетна стойност на недвижимите имоти, които са застраховани през одитирания период, поради което не може да се изрази увереност относно изпълнението на изискванията на ЗДС по отношение на застраховането на всички имоти – публична държавна собственост, предоставени за управление на ДП.

Част от приетите от УС на ДП „НКЖИ“ **правила във връзка с управлението и разпореждането с недвижими имоти не са актуализирани своевременно**, а други – през целия одитиран период, в несъответствие с извършените промени в организационната структура на предприятието.

В нарушение на изискванията на чл. 22 и чл. 32а от Правилника за прилагане на ЗДС в Правилата за отдаване под наем, продажбата и замяната на държавни жилища, ателиета, гаражи и паркоместа, предоставени за управление на ДП „НКЖИ“ **е разширен обхватът на лицата, имащи право да бъдат настанявани във ведомствени жилища**. В резултат на това са настанявани под наем лица, които не са служители на държавното предприятие, в нарушение на нормативните изисквания.

За имоти – държавна собственост, предоставени на предприятието, **не са съставени актове за държавна собственост**, а съставените вече АДС - не са актуализирани в съответствие с промените, настъпили в нормативната уредба.

Контролните дейности в изследваните области не са ефективни и не са прилагани последователно, тъй като не са предотвратили констатираните несъответствия.

Одит на „БДЖ - Пътнически превози“ ЕООД, за периода 2015 г. - 2016 г.

При извършения одит за съответствие на дейността на дружеството с приложимата правна рамка, **в област „Управление на търговското дружество“ е установено несъответствие в някои съществени аспекти:**

В „БДЖ-ПП“ ЕООД **не е изградено звено за вътрешен одит**, което е в несъответствие с изискванията на Закона за вътрешния одит в публичния сектор и Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор.

Планирането и отчитането на дейността на „БДЖ-ПП“ ЕООД пред едноличния собственик на капитала, както и пред министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, е в частично съответствие с правната рамка и договора за управление на дружеството, тъй като и през двете одитирани години **не са спазвани сроковете за представяне на бизнес-плановите и отчетите на дружеството**.

От предвидените с бизнес-плановите за 2015 г. и за 2016 г. мерки за изпълнение, някои са частично изпълнени или са в процес на изпълнение, друга част не са изпълнени, както и не са съобразени с възможностите на

дружеството за тяхното изпълнение. За част от мерките не са спазени сроковете за изпълнението им, а за други реализацията им е зависима от трети страни, върху които дружеството не може да оказва контрол.

В област „Анализ на приходите от дейността на „БДЖ-ПП“ ЕООД“ е установено частично несъответствие на изследваните въпроси с правната рамка:

Процесът по реализацията и отчитането на приходите от превозна дейност е в съответствие с приложимата правна рамка, с изключение на **невъвеждането на билетоиздаваща и резервационна система**, предвидено в бизнес-плановете на дружеството. **Приходите от превозна дейност са осчетоводени съгласно приетата счетоводна политика**, при спазване на индивидуалния сметкоплан на дружеството.

Не са извършени съгласувателни процедури за законосъобразност на 21 договора, по които „БДЖ-ПП“ ЕООД е изпълнител.

Не е актуализирана „Инструкцията за процедурите и отчетността при превоза на пътници и товари и предоставянето на подвижен състав в „БДЖ“ ЕАД.

През одитирания период изпълнението на задълженията по договора за извършване на обществени превозни услуги в областта на железопътния транспорт е в съответствие с изискванията за отчетност, с изключение на неспазените срокове за изпращане на ежемесечни доклади и годишните отчети за изпълнението на превозните услуги, както и мотивираните годишна и тригодишна прогноза за компенсациите.



Въведените контролни дейности не са прилагани последователно, поради което не са предотвратили допускането на установените несъответствия.

В област „Анализ на извършените разходи за ремонтни дейности и поддържане на подвижния състав (пътнически вагони и тягов подвижен състав) на „БДЖ-Пътнически превози“ ЕООД“ са

установени следните несъответствия:

Притежаваният от дружеството **подвижен състав е с влошени възрастова структура и техническо състояние**, което е предпоставка за възникването на чести повреди при неговата експлоатация, водещи до нарушения в Графика за движение на влаковете и до извършването на допълнителни разходи за извънпланови ремонтни дейности.

Реализирано е частично изпълнение на програмите за ремонт на подвижния състав и са налице **значителни разминавания между планирани и възложени поръчки за доставки и ремонтни услуги**, което оказва негативен ефект върху възможностите на дружеството за осигуряване на достатъчен брой изправни локомотиви и вагони за изпълнение на железопътните превозни услуги.

Дейностите и процесите, свързани с изпълнението и ресурсното осигуряване на ремонтите дейности, **не са достатъчно ефективни**, което оказва негативен ефект върху възможностите на „БДЖ – ПП“ ЕООД за осигуряване на достатъчен брой изправни локомотиви и вагони за изпълнение на железопътните превозни услуги по договора за възлагане на задължение за обществена услуга.

Увеличеният брой повреди на подвижния състав през 2016 г. спрямо 2015 г., както и регистрираните по-голям брой закъснения на влакове, поради липса на изправни локомотиви и моториси **са оказали негативен финансов ефект върху разходите на дружеството** и са довели до налагане на санкции за неизпълнение на стандартите за точност на превозите, регламентирани в договора да обществена услуга.

Неизпълнението на определени показатели за качество на извършваната транспортна услуга оказва отрицателно влияние и върху репутацията на „БДЖ-ПП“ ЕООД, като надежден железопътен превозвач, което от своя страна създава риск от отлив на пътници и намаление на приходите от продажби.

Документирането на извършените ремонтни дейности на проверените пътнически вагони и локомотиви е в несъответствие с изискванията на приложимите вътрешни актове.

Процесът по планиране на обществените поръчки, свързани с ремонтни дейности, е в частично съответствие с изискванията на вътрешните правила, като не са спазени регламентираният срокове, с което е създаден **риск за дружеството от ненавременна осигуряване на определени доставки и услуги**, необходими за ремонтните дейности. **Не са предприети действия за инициране и възлагане в планирания обем на над 60 на сто от обществените поръчки за доставки и услуги.** Сключени са споразумителни протоколи през 2015 г., с които са изменени договори за обществена поръчка в несъответствие с разпоредби на ЗОП.

Констатирани са **несъответствия при изпълнението на част от проверените договори, свързани с ремонтни дейности.**

Контролните процедури, отнасящи се до вписването на всички изискуеми данни в техническите паспорти на локомотивите и вагоните, не са прилагани последователно и не са ефективни.

В област „Управление и разпореждане с недвижимото и движимо имущество на „БДЖ-Пътнически превози“ ЕООД“ са установени несъответствия в следните аспекти на дейността: **неактуване на значителна част от недвижимите имоти**, собственост на дружеството; липса на регистър на недвижимите имоти със съответните реквизити и длъжностни лица, отговорни за поддържането му; неподвиждане на гаранции за добро изпълнение в договори за наем на недвижими имоти.

Въведените контролни дейности в областта на изследване са прилагани непрекъснато и последователно и **са осигурили спазване на правната рамка при управление и разпореждане с недвижимото и движимо имущество на „БДЖ – ПП“ ЕООД.**

Одит на Предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда за периода 2015 г. - 2016 г.

През одитирания период опазването на околната среда е постоянен приоритет на ниво стратегически и програмни документи, между които като цяло се наблюдава обвързаност и последователност. **Не е приета Национална стратегия за околната среда**, с което не са спазени законовите изисквания за наличието на стратегически документ като инструмент за постигане целите на закона и за спазването на принципите за опазване на околната среда.

Предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда (ПУДООС) осъществява дейността си при липса на приети правила, съществени за организацията на работата и вземането на решения, което води до затруднения при проследяване на процеса по вземане на решения от УС и до неспазване на принципа за прозрачност. **Честата промяна в състава на УС** е индикатор за неустойчивост на управленско ниво, **крие риск за приемствеността и за постигане на целите на предприятието.**

Приетите от УС на ПУДООС приоритети за финансиране на екологични проекти и дейности съответстват на определените в националните стратегически документи, което е предпоставка за ефективно изпълнение на дейностите и постигане целите на предприятието, свързани с възможностите за оптимално използване на ресурсите и ефективна грижа за околната среда.

Изградената организационно-управленска структура дава ясна представа за възникващите в процеса на управление връзки и отношения между обособените звена. За одитирания период не са извършвани структурни промени, което е предпоставка за ефективно изпълнение на дейностите по опазване на околната среда.

Процесът на подбор на длъжностни лица, ангажирани с одитираната дейност чрез провеждане на конкурс и/или по документи **не е унифициран, последователен и детайлно регламентиран.**

Изпълнени са изискванията на ЗПФ по отношение на финансовия план на предприятието, което способства за осигуряване на необходимите средства за финансиране на екологични проекти. Осигурено е съответствие на бюджетните взаимоотношения на ПУДООС с държавния бюджет и са **спазени разходните тавани, одобрени от МС**, със средносрочната бюджетна прогноза.

По бюджета на предприятието са постъпили 219 143,5 хил. лв. за 2015 г. като изпълнението на плана е 93,8 на сто, а през 2016 г. са отчетени 156 406,4 хил. лв., което е 91,8 на сто спрямо утвърдения бюджет на ПУДООС. През одитирания период с **най-голям размер са разходите за управление на отпадъците и водите, както и за управление на дейностите по изменение на климата.** Няма данни за забавено разплащане на дължими суми поради ограничен финансов ресурс.

Въведени са правила за взаимодействие и координация между предприятието и организациите, които администрират приходи по реда, предвиден в Закона за водите. **Липсата на подобен регламент за средствата,**

постъпващи в ПУДООС въз основа на други нормативни актове в областта на околната среда, препятства събирането и отчитането на приходите и създава риск за целевото осигуряване на средства за финансиране на екологични проекти.

Не е съблюдаван вида на приходоизточниците от предходни периоди, което води до **риск средства с целево предназначение да бъдат използвани за екологични проекти и дейности, различни от посочените в нормативните актове.**

През одитирания период от ПУДООС са сключени 1104 договори на обща стойност 153 млн. лв. От тях под формата на безвъзмездни помощи са предоставени 146 млн. лв. по 155 договора и 7 млн. лв. по 949 договора в изпълнение на Национална кампания „За чиста околна среда“ за съответната година.

За финансирането на част от екологичните проекти са взети решения от УС на базата на отрицателни становища или липсващи такива от компетентните органи на Министерство на околната среда и водите относно това, дали проектите отговарят на политиката/приоритетите на министерството в съответната екологична област.

Утвърдените от УС на ПУДООС критерии и изисквания за кандидатстване за финансиране на екологични проекти не са приведени в съответствие с националните екологични стратегии и програми. Публикуването им на електронната страница на ПУДООС не осигурява прозрачност и дезинформира потребителите на информацията. **Липсата на обвързаност между оповестените изисквания и критерии за кандидатстване и приоритетите на ПУДООС за финансиране на екологични проекти предполага неефективно изпълнение на дейността.**

Предварителният контрол за съответствие на одобрените екологични проекти с изискванията и критериите за финансиране от ПУДООС не е достатъчно ефективен. Представените документи, необходими за кандидатстването за финансиране са непълни, а някои от отчетните листове за извършен предварителен контрол не съдържат становище дали проектът отговаря на изискванията и дали може да бъде финансиран. **При прилагане на контролните процедури от отговорните длъжностни лица са констатирани пропуски,** като неосъществяван контрол за наличието/липсата на двойно финансиране, което води до неефективно изпълнение на дейността. Нарушени са принципите за добро финансово управление и законосъобразност с дадената възможност от един служител едновременно да се изпълняват отговорности по одобряване, изпълнение и контрол.

На нормативно ниво и с вътрешни правила **не са създадени гаранции за прозрачност при избора на лица, осъществяващи инвеститорски контрол от ПУДООС.**

Досиетата на екологичните проекти не са подредени хронологично, а описите са непълни или липсват, с което не се дава изчерпателна и точна информация и се създава **риск от вземане на неефективни управленски решения.** Не е осигурена обвързаност при въвеждане и обработката на информацията от дейността на различните структурни звена и това води до

невъзможност за постигането на прозрачност и проследяване на процесите от тяхното инициране до приключването им.

През периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2016 г. дейността на ПУДООС не е достатъчно ефективна за реализирането на инвестиционни и неинвестиционни проекти за опазване и възстановяване на околната среда.

Одит на осъществявания контрол по изпълнението на концесионните договори в Министерството на околната среда и водите за периода 2015 г.-2016 г.

Обект на одита са дейностите, свързани с контрол по изпълнението на 17 концесионни договора за предоставяне на концесия за добив на минерална вода (2 от които прекратени през 2015 г.) и 1 концесионен договор за защитена територия в Министерството на околната среда и водите (МОСВ). На база извършените проверки и анализи е констатирано, че през одитирания период **осъщественият от МОСВ контрол върху изпълнението на концесионните договори е недостатъчно ефективен.**

Не е извършвана своевременно актуализация на нормативната уредба и вътрешните актове, касаещи контрола върху концесионните договори. Действащите през одитирания период **вътрешни правила не са актуализирани**, с което не са създадени условия за осъществяване на ефективен контрол.

Не са разписани конкретните действия, които трябва да предприемат длъжностните лица при проверка на място за изпълнението на специфични клаузи от концесионните договори.

Предприети са действия по създаване на електронни досиета на концесионните договори, но към края на одитирания период **не е създаден пълен електронен архив** и не е определено отговорно лице по създаването и поддържането му. За концесията за защитена територия няма задължение за създаване на електронен архив.

Комисията за текущ контрол е осъществявала дейността си в изпълнение на регламентирания си задължения. През одитирания период от комисията са извършвани само планирани проверки, което не гарантира осъществяването на адекватен и ефективен контрол върху концесионните договори в министерството.

Резултатите от проверките на място на концесионните обекти са документирани в



констативни протоколи, в които липсва информация за действията/контролите и документите, въз основа на които е извършен контролът и направено заключение за изпълнение/неизпълнение на условие или задължение по конкретния концесионен договор. Не са създадени

условия за контрол върху действията на длъжностните лица във връзка с формирането на констатациите, отразени в протоколите от проверки.

Съгласно изискванията на концесионните договори **осъществяваният текущ контрол е предимно документален** и се основава на подадени от концесионера данни, към които невинаги се прилага доказателствен материал, гарантиращ тяхната достоверност. **Това създава условия за формално изпълнение на контролните функции.** В създадените досиета не се съдържат всички документи, свързани с изпълнение на концесионните договори и осъществения контрол върху тяхното изпълнение през одитирания период. Не са определени отговорни лица за поддържане и своевременно актуализиране на информацията в досиетата. Непълната информация и нехронологичното подреждане в досиетата затруднява последващия контрол.

Процедурата по изготвяне, разглеждане, одобряване и изпращане на електронни формуляри в Националния концесионен регистър (НКР) е подробно разписана във Вътрешните правила на Дирекция „Управление на водите“. **Създадени са условия за публичност и прозрачност на контрола,** който се осъществява върху изпълнението на концесионните договори, но не са регламентирани срок за разглеждане на електронните формуляри от Комисията за текущ контрол и срок за изпращането им в НКР. От длъжностните лица са изготвяни електронни формуляри, като съдържанието им е в съответствие с изискванията на Правилника за прилагане на Закона за концесиите.

Липсата на клауза в концесионните договори за изчисляване на ежегодната актуализация на годишното концесионно плащане по отношение на броя знаци след десетичната запетая води до нееднакъв подход за изчисляване и отчитане на годишното концесионно плащане в отделните концесионни договори.

Извършеният контрол от длъжностните лица върху изпълнението на финансовите задължения на концесионерите съгласно изискванията на договорите, **не е достатъчно адекватен,** тъй като не са предприемани действия спрямо концесионери, изпълнили частично задълженията си. В нормативната уредба и вътрешните **правила липсват процедури за последващ контрол на дадените предписания,** вследствие на осъществения контрол върху изпълнението на концесионните договори, не са определени лица, които да го извършват, и не се изготвят документи от проверки за изпълнение на дадените предписания. Това създава **риск от забавяне и/или неизпълнение на мерките** и оказва негативно влияние на навременността и ефективността на контрола на установени несъответствия и нарушения.

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

Одит за съответствие на декларираните приходи и извършените разходи във връзка с предизборната кампания на участниците в изборите за народни представители за Народно събрание, проведени на 26.03.2017 г.

Всички одитирани политически субекти са спазили срока, регламентиран в Изборния кодекс (ИК), за представяне пред Сметната палата на отчет за приходите, разходите и поетите задължения за плащане във връзка с предизборната кампания. Представените отчети са изготвени по образеца, утвърден от Сметната палата, в съответствие с изискванията на чл. 172, ал. 4 от ИК.

Само от една коалиция от партии са нарушени законовите изисквания за представяне по време на предизборната кампания пред Сметната палата на информацията за възникнали факти и обстоятелства за публикуване в ЕРИК.

Спазени са законовите изисквания за набиране на приходи за предизборните кампании от всички одитирани политически субекти.

От една коалиция от партии са **набрани средства за финансиране на предизборната кампания и след приключването ѝ** в несъответствие с Изборния кодекс.

Установени са неотчетени разходи от една партия и пет коалиции от партии в общ размер на 16 699 лв. и неотчетени приходи от две партии и шест коалиции от партии в общ размер на 39 543 лв.

Към датата на извършване на одита, три коалиции от партии имат неразплатени задължения към доставчици на стоки и услуги.

Изискването за финансиране на приходите и разходите, свързани с предизборната кампания, в размер над 1 000 лв., да се извършва по банков път, е нарушено от една коалиция от партии.

Одитираните политически партии, коалиции от партии и инициативни комитети са **спазили законното изискване за общия размер на финансирането на предизборната кампания.**

Одит за съответствие на декларираните приходи и извършените разходи във връзка с предизборната кампания на участниците в частични избори за кметове, проведени през 2017 г.

Всички одитирани участници в частични избори за кметове, проведени през 2017 г., са спазили срока, регламентиран в ИК, за представяне пред Сметната палата на отчет за приходите, разходите и поетите задължения за плащане във връзка с предизборната кампания.

Двама участници са **нарушили законовите изисквания** за представяне по време на предизборната кампания пред Сметната палата на информацията, за възникнали факти и обстоятелства, за публикуване в ЕРИК. Всички одитирани участници са спазили законовите изисквания за набиране на приходи за предизборните кампании.

Не се установени неотчетени приходи и разходи от одитираните участници.

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

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

Одит на финансовата дейност и управлението на предоставеното имущество на политическите партии за 2016 г.

Годишните финансови отчети за 2016 г. на политическите партии със съответните приложения към тях са представени пред Сметната палата в законоустановения срок.

Спазени са изискванията на Закона за политическите партии (ЗПП), Закона за счетоводството и приложимите счетоводни стандарти при изготвяне и представяне на годишните финансови отчети за 2016 г. от одитираните политически партии. Счетоводните системи на одитираните партии са организирани **в съответствие с нормативните изисквания.**

Отразената в годишните финансови отчети за 2016 г. държавна субсидия на одитираните политически партии, получаващи субсидия, съответства на преведената от Министерство на финансите. **Спазени са изискванията на ЗПП** относно забраната за предоставяне на получената държавна субсидия за обезпечение на трети лица.

От одитираните политически партии са формирани приходи в съответствие с регламентираните със ЗПП източници за финансиране – субсидия, членски внос, дарения, разрешена със ЗПП стопанска дейност и от лихви, при спазване на ограниченията относно предоставяне на средства от анонимни дарители, юридически лица, еднолични търговци, религиозни институции, чужди правителства или от чуждестранни държавни предприятия, чуждестранни търговски дружества или чуждестранни организации с идеална цел. **Една партия не е отчетла в годишния си финансов отчет 68 000 лв. парични дарения под условие – за финансиране на предизборна кампания.**

Проверените средства от членски внос съответстват на отчетените, с изключение на **две партии, отчетли повече приходи от членски внос в общ размер на 28 572 лв.**

Проверените извършени разходи от одитираните политически партии **са документално обосновани**, осчетоводени са по съответните счетоводни сметки от индивидуалния сметкоплан на всяка партия при спазване на счетоводната ѝ политика и са отразени в годишните им финансови отчети. **Оценени са като присъщи за дейността на политическите партии**, в съответствие с изискванията на ЗПП.

Установено е **неплащане на наемната цена за повече от три месеца по 80 договора за ползвани от 11 партии държавни и общински помещения**, с което са създадени предпоставки за прекратяването им от наемодателите.

Одитираните политически партии са създали публичен регистър на интернет страниците си. Възникналите обстоятелства от дейността им през 2016 г., определени за вписване по реда на ЗПП, са публикувани в публичните им регистри.

6. Изпълнение на препоръките от одитите на Сметната палата

Сметната палата е дала 579 препоръки за подобряването на отчетността и дейностите в публичния сектор, които е одитирала през 2018 г. От тях одитираните обекти са изпълнили 381 препоръки, 57 не са изпълнени, 62 са частично изпълнени, а 72 са в процес на изпълнение.

Анализът е извършен въз основа на 43 проверки за изпълнението на препоръките при осъществения последващ контрол през 2018 г. Данните показват положителна тенденция за **все по-високо изпълнение на препоръките** от одитираните организации. **Делът на изпълнените препоръки през 2018 г. е 66%**, което е с 6 процентни пункта повече от предходната година (когато е 60%) и с 9 процентни пункта повече от 2016 г., когато одитираните организации изпълниха 57% от дадените от Сметната палата препоръки. **Неизпълнените препоръки са намалели с 4 процентни пункта** - от 14 на сто през 2017 г., на 10 на сто през 2018 г. Близо половината от неизпълнените препоръки са при одити на съответствие при финансовото управление, като най-много от тях са свързани с приемането на нови или с промени/актуализация на вътрешни актове, в т.ч. актове, приемани от общинските съвети. Не са изпълнени препоръки за подобряване на управлението на бюджета, най-вече на приходите, за управлението на имоти, за отдаване под наем, за управлението на изпълнението на договори, за оценката на риска и за обществените поръчки.

При одитите на изпълнението най-много са неизпълнените препоръки, свързани с актуализиране на вътрешни актове или регламентиране на ред за извършване на определени дейности чрез приемане на нови вътрешни актове. Не се изпълняват и препоръки, които изискват съвместни усилия на повече от една институция, както и такива, свързани с приемане на количествени и други индикатори за измерване на изпълнението. Проблемни за изпълнение са и препоръките, при които трябва да се закриват структури или прецизират функции, както и тези, свързани със създаването на механизъм за събиране и периодичен анализ на информация. В единични случаи не се изпълняват препоръки за привеждане на дейности в съответствие с делегирани правомощия, обвързване на финансирането с качеството на услугата или когато се налага държавна подкрепа или гаранция за осигуряване на средства.



При специфичните одити не са изпълнени препоръки, свързани с промени, допълнения или разработване на вътрешни актове и необходимост от съвместни действия на повече от една институция.

За препоръките, които не са изпълнени, частично са изпълнени или са в процес на изпълнение Сметната палата уведомява Народното събрание или Министерския съвет или общинския съвет за предприемане на действия за изпълнението им. Във връзка с това докладите от 20 проверки, са изпратени съответно: на Народното събрание - един доклад, на Министерския съвет - 10 доклада, на министъра на образованието и науката - един доклад и по един доклад в общините - София, Бяла, Димово, Завет, Златарица, Медковец, Попово и Търговище.

През 2018 г. както и в предходните две години липсва активност от страна на сезираните органи за предприемане на допълнителни действия за изпълнение на препоръките от тяхна страна. Те не са уведомявали Сметната палата за предприетите от тях действия за изпълнението на препоръките, като само в един случай, е получена информация за допълнително предприети действия.

Сметната палата създаде възможност за повторни или следващи проверки за изпълнението на препоръките, когато при първоначалната проверка е установено, че те не са изпълнени или са частично изпълнени. За тази цел са променени правилата за организиране на контрол по изпълнението на препоръките.

През 2018 г. са взети 7 решения за повторни проверки за изпълнение на препоръките. Извършени са 2 от тях - за одита на изпълнение „Професионално образование за заетост“ за периода от 01.01.2012 г. до

31.12.2014 г. и за одита „Изпълнение на Националната стратегия за научни изследвания“ за периода от 01.08.2011 г. до 31.12.2014 г. в Министерството на образованието и науката, Фонд „Научни изследвания“ и Българската академия на науките.

През януари 2019 са извършени още 2 повторни проверки - за препоръките при одита „Принос на Хоризонт 2020 за постигане на целите на НПР България 2020 и националните стратегически документи“ за периода от 01.01.2013 г. до 31.12.2015 г. и при „Летище София“ ЕАД.

Прецедент в практиката на Сметната палата е трета по ред проверка за изпълнение на препоръките, дадени с доклада за извършения одит на договора за предоставяне на концесия за подземни богатства – златно-медно-пиритни руди, чрез добив от находище „Челопеч“ – Софийска област, предоставена на „Дънди Прешъс Металс Челопеч“ ЕАД за периода от 01.01.2011 г. до 31.12.2013 г. При приемането на резултатите от третата проверка е взето решение за извършването на **четвърта** проверка за изпълнение на препоръките. Причината е препоръката (в процес на изпълнение), свързана с разработването на финансово икономически анализ на концесията и предприемане на действия за постигане на икономически баланс между ползите и рисковете за държавата и концесионера. По останалите две решения проверките ще бъдат извършени през 2019 г.

№ по ред	ПОКАЗАТЕЛ	2016 г.		2017 г.		2018 г.	
1.	Брой извършени проверки	26		53		43	
2.	Общ бр. дадени препоръки	180		514		579	
3.	Изпълнени препоръки – брой/%	102	57 %	307	60%	381	66%
4.	Неизпълнени препоръки – брой/%	22	12%	74	14%	57	10%
5.	Частично изпълнени препоръки- брой/%	21	12	57	11	62	11
6.	В процес на изпълнение - брой/%	31	17%	67	13%	72	12%
7.	Не подлежат на изпълнение - брой/%	4	2	9	2	7	1
8.	Сезирани органи - брой	12		32		20	
9.	Получен отговор от сезирания орган	0		1		1	

7. Административно наказване

През 2018 г. Сметната палата изпълнява функции по административно наказване, регламентирани в следните нормативни актове:

- Изборен кодекс (ИК);
- Закон за политическите партии (ЗПП);

- Закон за обществените поръчки (ЗОП);
- Закон за обществените поръчки (ЗОП) (отм.);
- Закон за концесиите.

В резултат от осъществения контрол в областта на обществените поръчки и в изпълнение на възложените на Сметната палата функции по административно наказване **по ЗОП и ЗОП (отм.)**, през 2018 г. са съставени 38 акта за установяване на административни нарушения. Към 31.12.2018 г. административнонаказващият орган се е произнесъл по 26 от тях като са издадени 2 наказателни постановления, 13 предупреждения по чл. 28 от ЗАНН, 11 резолюции за прекратяване на производството. В останалите случаи административнонаказващият орган се произнася в рамките на законоустановения срок след 31.12.2018 г. През 2018 г. е издадено и 1 наказателно постановление, 17 резолюции за прекратяване на производство и 3 предупреждения по чл. 28 от ЗАНН по 21 бр. образувани административнонаказателни производства през 2017 г.

В изпълнение на възложените на Сметната палата функции по административно наказване **по Закона за политическите партии** за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2018 г. са съставени 6 акта за установени административни нарушения, по които административнонаказващият орган се е произнесъл към 31.12.2018 г. и са издадени 1 наказателно постановление, 1 предупреждение по чл.28 от ЗАНН, 2 резолюции за прекратяване на производството и 2 резолюции за спиране. През 2018 г. е издадено и 1 наказателно постановление, 2 резолюции за прекратяване на производство и 1 резолюция за спиране на производство по 4 бр. образувани административнонаказателни производства през 2017 г.

В изпълнение на възложените на Сметната палата функции по административно наказване **по Изборния кодекс** за периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2018 г. са съставени 2 акта за установени административни нарушения. Към 31.12.2018 г. административнонаказващият орган се е произнесъл по тях като са издадени 2 предупреждения по чл.28 от ЗАНН. През 2018 г. са издадени и 1 наказателно постановление, 2 резолюции за прекратяване на производство и 1 предупреждение по чл. 28 от ЗАНН по 4 бр. образувани административнонаказателни производства през 2017 г.

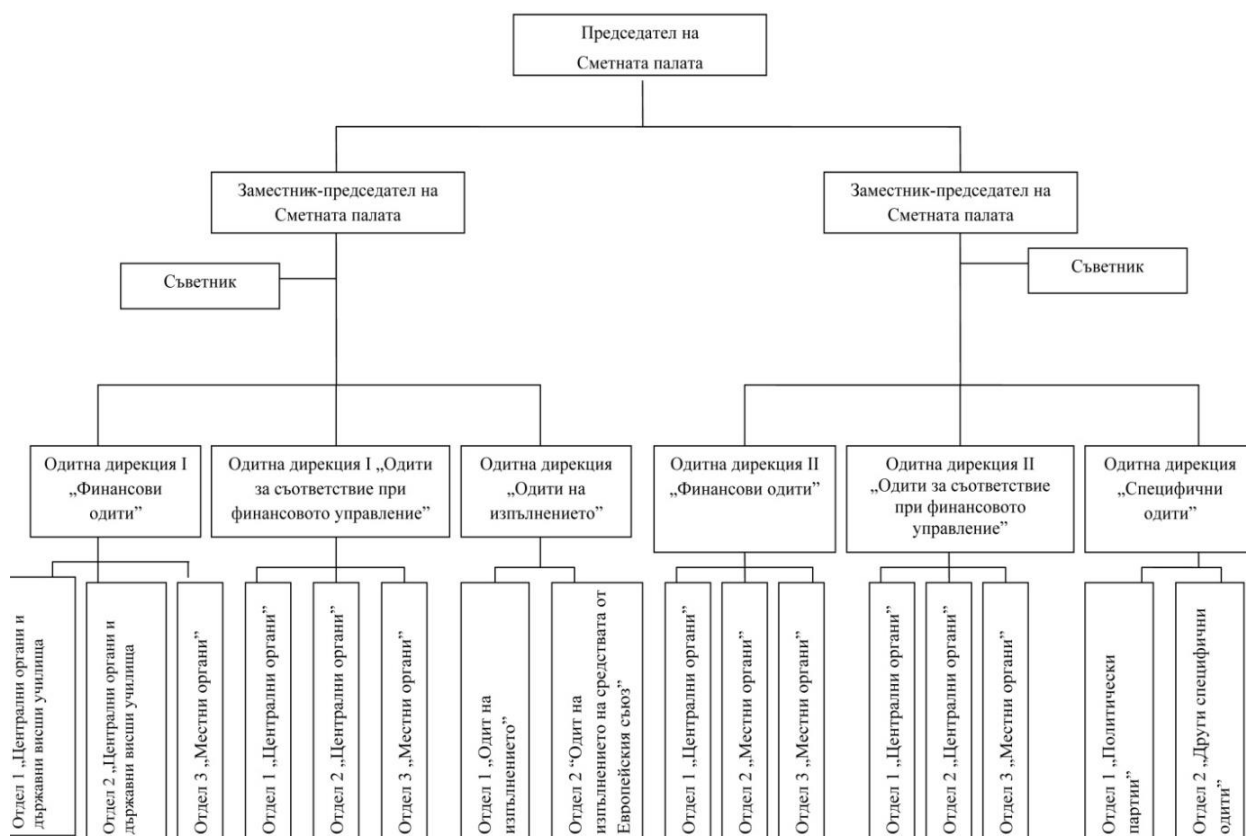
II. УПРАВЛЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА

1. Структура

През 2018 г. настъпи структурна промяна, свързана с приемането на Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество. В изпълнение на този Закон **от организационната структура на институцията отпадна дирекция „Публичен регистър“**, чийто административен капацитет, софтуер и документация преминаха към Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество. Към нея премина и електронния регистър на лицата, заемащи висши длъжности.

Заместник-председателите на Сметната палата носят отговорност за организацията на одитната дейност и нейното качество в областите, определени със заповед на председателя на Сметната палата. Запазват се шестте одитни дирекции, изградени на функционален принцип съобразно видовете одит, които извършва Сметната палата: две одитни дирекции „Финансови одити“, две одитни дирекции „Одити за съответствие при финансовото управление“, одитна дирекция „Одити на изпълнението“ и одитна дирекция - „Специфични одити“. Към одитните дирекции са обособени отдели, както и изнесени работни места на територията на страната. Одитните дирекции се ръководят от директори.

При осъществяване на своите функции Сметната палата се подпомага от администрация, организирана в Кабинет на председателя, шест дирекции и отдели към тях, както и от Звено за вътрешен одит.



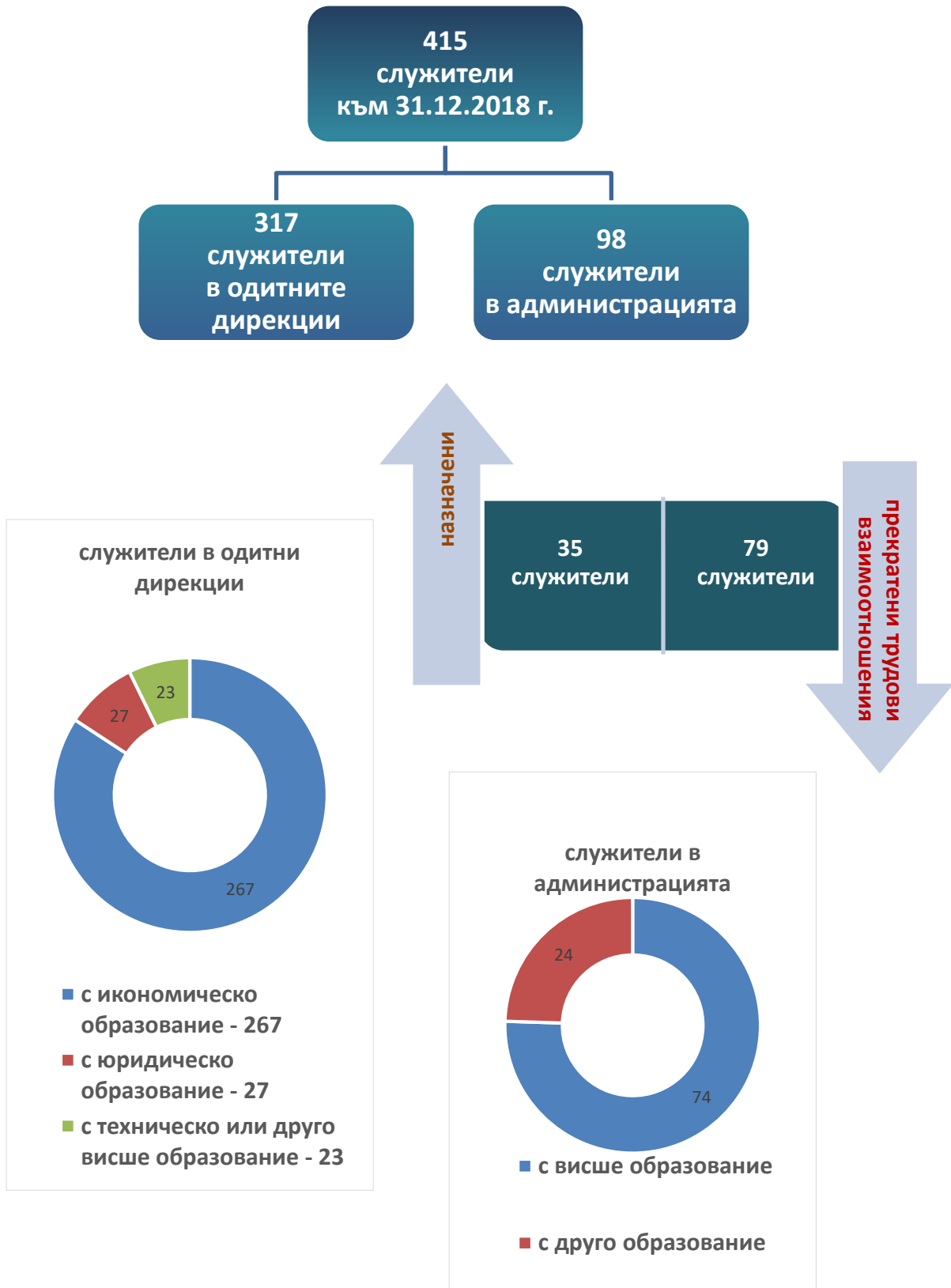
2. Институционален и административен капацитет

Съгласно длъжностното разписание на Сметната палата към 31.12.2018 г. в Сметната палата работят 415 служители.

За периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2018 г. са прекратени трудовите правоотношения със 79 служители, поради следните причини:

- ✓ придобито право за пенсия за осигурителен стаж и възраст – 28;
- ✓ отправено искане от страна на служител – 25;
- ✓ промяна на работодателя – 11;
- ✓ постъпване на държавна служба – 5;
- ✓ приключване на програма „Старт на кариерата” – 5;
- ✓ завръщане на титуляра – 2;
- ✓ по време на срока за изпитване – 2;
- ✓ смърт на служител – 1.

През 2018 г. са назначени 35 служители на следните длъжности: одитор – 3; стажант-одитор – 11; главен одитор-методолог – 1; главен вътрешен одитор – 1; служители на експертни длъжности – 9; по програма „Старт на кариерата” – 5; служители с технически функции в администрацията – 5, от тях 4 служители заемат длъжности по допълнителното разписание на длъжностите на Сметната палата, ПМС № 66/ 1996 г.



Към 31.12.2018 г. в **одитните дирекции на Сметната палата работят 317 служители**, назначени на следните длъжности: директор на одитна дирекция – 6; началник на отдел в одитна дирекция – 15; главен одитор – 121; старши одитор-втора степен – 36; старши одитор-първа степен – 38; одитор – 55; стажант-одитор – 38; експерти към директорите на одитни дирекции – 8. Одиторите и стажант-одиторите в Сметната палата са 288, от които 122 одитори и стажант-одитори работят в изнесените работни места на Сметната палата.

Всички служители, които работят в одитния състав на Сметната палата притежават висше образование с образователно-квалификационна степен "магистър", като четирима от тях са придобили и образователна и научна степен „доктор“. Основната част от тях притежават икономическо образование (267) и юридическо образование (27), а останалите (23) са с техническо или друго образование.

В администрацията на Сметната палата, по основното длъжностно разписание на Сметната палата работят 98 служители, от тях 74 служители са с висше образование, от които 69 притежават образователно-квалификационна степен „магистър“, един е с придобита образователна и научна степен „доктор“.

3. Обучение и квалификация

През 2018 г., в изпълнение на Плана за обучение на служителите на Сметната палата за 2018 г. **са реализирани 69 специализирани обучения** за усъвършенстване и развитие на професионалните знания и умения на **общо 1067 участници в следните области:**

- ✓ Одитна дейност, вътрешен контрол;
- ✓ Обществени поръчки, държавна и общинска собственост, концесии;
- ✓ Облигационно, вещно, административно и финансово право, търговски дружества;
- ✓ Административни разследвания в България и контрол върху процедурите за администриране на нередности в областта на ЕСИФ. Функция на AFCOS службите в ЕС, Оперативни, цифрови и координационни действия в борбата с нередностите и измамите в областта на ЕСИФ. Дейност на Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ) в България;
- ✓ Автоматизирани информационни системи/ мрежи и тяхната сигурност;
- ✓ Защита на класифицираната информация;
- ✓ Превенция и противодействие на корупцията;
- ✓ Усъвършенстване на работните процеси в администрацията;
- ✓ Комуникационни умения, протокол и етикет;
- ✓ Английски език.

След приемането на годишния план за обучение е възникнала необходимост от **5 допълнителни обучения**, като те са проведени в следните области:

- ✓ Управление на информационните ресурси и киберустойчивост в публичния сектор;
- ✓ Одит на изпълнението;
- ✓ Одит на изпълнението на ЕС;
- ✓ Административнопроцесуален кодекс;
- ✓ Вътрешния одит.

Извън Плана за обучение на служителите на Сметната палата, са проведени **10 обучения за общо 103 участници - служители на Сметната палата, по проект „Работим за хората – укрепване капацитета на институциите за посрещане на предизвикателствата на съвременните публични политики“**, организирани от Института по публична администрация и насочени в следните области:

- ✓ Дигитална трансформация;
- ✓ Въведение в общия регламент за защита на личните данни (GDPR);
- ✓ Доказателствена стойност на електронния документ;
- ✓ Планиране на потребностите от човешки ресурси;
- ✓ Комуникативни умения;
- ✓ Лична ефективност. Емоционална интелигентност;
- ✓ Одит на изпълнението в дейността на администрацията;
- ✓ Практически проблеми на административните нарушения и наказания;
- ✓ Прилагане на новия Закон за концесиите;
- ✓ Прилагане на Закона за обществени поръчки.

4. Методология

Сметната палата осъществява своята одитна дейност съгласно Закона за Сметната палата и международно признатите одитни стандарти. Методологията на одитната дейност на Сметната палата се развива непрекъснато, с оглед осигуряване на съответствие с промените в стандартите, адаптиране на техните постановки към българските условия и традиции и имплементиране на добрите одитни практики.

През 2018 г. бе актуализиран Наръчникът за прилагане на международно признатите одитни стандарти (МСВОИ) и одитната дейност на Сметната палата по отношение на:

- стратегическото и годишно планиране с оглед поддържане на качество на одитната дейност (съгласно МСВОИ 40) и при прилагане на единни критерии за оценка на области за одитиране и избор на конкретни одитни задачи;
- приемането на нови образци на одитни доклади за финансов одит във връзка с измененията на Закона за Сметната палата и МСВОИ;
- работни документи за отчитане на резултатите от извършени проверки в областта на обществените поръчки в съответствие с актуализиране на Индикатори за отчитане на нарушенията при възлагане и изпълнение на обществени поръчки и наложените административни

наказания от Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция;

- формиране на статистически одитни извадки с одитен софтуер.

За успешното практическо приложение на новите методологии и внедряването на нови техники за одит, включително чрез използването на специализиран одитен софтуер, се провеждат и вътрешни обучения с лектори от дирекция „Развитие на одитната дейност“, която отговаря за цялостното усъвършенстване на методологията на одитната дейност в Сметната палата.

5. Информационна и комуникационна среда

Одитната дейност на Сметната палата се подпомага от **специализирани одитни софтуери**. Общата информационна среда за извършване на одитите се осигурява от софтуера Pentana, като през 2018 г. е внедрена най-новата му версия, а 315 служители разполагат с инсталиран програмен продукт. **В одитната дейност се използват и аналитични софтуери**, сред които специализиран софтуер за анализ на бази данни ACL. **Създадена е организация за обучение на новопостъпилите служители** от екип от обучители за работа с ACL. Освен посочените, за обезпечаване на одитния процес се ползват програмните продукти Arbutus и ЕКВА Равнение.

През 2018 г. продължиха дейностите по миграция на данните на нови сървъри, при което се извършва **цялостно прехвърляне на всички информационни системи и бази данни**.

Продължава процесът на **виртуализацията на сървърите**, благодарение на което се намаляват нуждите от енергия и **сървърът използва своите ресурси по-ефективно**. По този начин, на институцията са нужни много по-малко сървъри за осигуряване на работните процеси. През годината беше извършено и **обединяване на файловете сървъри**, като през 2018 г. операционната им система беше обновена и бяха наложени нови политики относно правата на достъп до ресурсите.

През 2018 г. бе **осъвременен режимът на работа на информационните системи** чрез въвеждане на репликация. Репликацията на данни е процес на обмяна на данни между първичния сървър, на който е разположена съответната информационна система и вторичен такъв, който пази копие на цялата система в реално време. Така при срыв на дадена информационна система веднага може да бъде пуснат в употреба дублиращия сървър.

6. Изпълнение на стратегическите и оперативни цели на Сметната палата

През 2018 г. Сметната палата прие **Стратегия за развитие на институцията до 2022 г.**, в която си постави **16 стратегически цели**, в рамките на три приоритетни области, свързани с извършването на независим,

ефективен и ефикасен одит, развитието на системата за управление на човешките ресурси и подобряването на управлението и отчетността в публичния сектор, чрез засилване на взаимодействието със заинтересованите страни.

Целите са пряко насочени към преодоляване на слабости, идентифицирани при извършване на задълбочен анализ за потребностите от изграждане на капацитет, което е **гаранция, че ресурсите за модернизиране и развитие на Сметната палата ще бъдат насочени в правилната посока.** Формулирани са конкретни дейности за постигане на целите, както и индикатори за измерване на тяхното изпълнение. Взаимовръзката между приоритети, цели, индикатори и дейности е представена в Матрица за изпълнение на Стратегията за развитие на Сметната палата. Матрицата включва отговорните лица и сроковете за изпълнение на стратегическите дейности, което е основна предпоставка за превръщане на Стратегията в работещ механизъм, който генерира видими и измерими резултати за реализирането на мисията, визията и целите на Сметната палата, а от там и за засилване на отговорността, прозрачността и интегритета на държавното управление и организациите от публичния сектор.

През 2018 г. Сметната палата прие и първия **Оперативен план за изпълнението на Стратегията,** който е инструмент за осигуряване на единство между стратегическия хоризонт на развитие на Сметната палата и оперативните цели на всяко структурно звено в институцията. Документът съдържа **дейностите за постигане на целите, крайните срокове и отговорниците за тяхното изпълнение.**

В Оперативния план на Сметната палата за **2018 г.** са включени общо **89 дейности за изпълнение на стратегическите цели,** които са декомпозирани на отделни стъпки. От тях в рамките на отчетната година **изцяло са изпълнени 54 стратегически дейности (61 %),** като още 15 дейности (17%) са били в различна степен на изпълнение или е предстояло да започнат. **Не са изпълнени 20 дейности** или 22% от всички.

Делът на изпълнените оперативни дейности от структурните звена в Сметната палата е **значително по-висок, в сравнение със стратегическата част** на Оперативния план за 2018 г. В администрацията на Сметната палата процентът на изпълнени дейности е около и над 90%.

При одитните дирекции също се наблюдава висок процент на изпълнение на оперативните дейности, като **изключенията са предимно свързани с трудности при използването на специализирани софтуери** Pentana и ACL.

Степента на изпълнение на дейностите, произтичащи директно от Стратегията за развитие на Сметната палата, е значително по-ниска от тази за реализиране на оперативните цели и задачи на структурните звена.

Една от причините за неизпълнение на някои важни стратегически дейности е **недостатъчния административен капацитет** - липсата на достатъчно служители с подходяща квалификация. **Друга значима причина за неизпълнение са външни фактори,** които са извън контрола на Сметната палата, но забавят постигането на стратегическите цели на институцията. Сред тях е закъснението на съответния компетентен международен орган

при публикуване на методически документи, по-конкретно на актуализирани версии на инструментите iCAT, които служат за измерване на съответствието на одитната дейност на Сметната палата с МСВОИ за одитите за съответствие и одитите на изпълнението.

Сметната палата включи неизпълнените дейности за постигане на стратегическите цели в Оперативния план за 2019 г., като едновременно с това работи за преодоляването на първопричините за забавянето на тяхното изпълнение.

III. СЪТРУДНИЧЕСТВО

1. Държавни органи, професионални и неправителствени организации

В изпълнение на Закона за Сметната палата и Стратегията за развитие на Сметната палата за периода 2018-2022 г. **институцията си сътрудничи с държавни органи за повишаването на ефективността на контрола и борбата с престъпността и корупцията**. Поддържа също партньорски отношения с **професионални и неправителствени организации** с цел обмен на добри практики и професионално развитие, инициира и участва в професионални дебати.

В изпълнение на основната си задача – да предоставя на Народното събрание надеждна информация за състоянието на отчетността и ефективността на дейностите в публичния сектор, институцията се стреми да **подобрява взаимодействието с висшия законодателен орган**. През 2018 г.



подкомисията по отчетност на публичния сектор към Комисията по бюджет и финанси в 44-то Народно събрание обсъди на свое заседание Консолидирания годишен доклад за вътрешния контрол в публичния сектор в Република България и доклада за финансовото управление и контрол и вътрешния одит във Висшия съдебен съвет 2017 г. Разгледани са и становищата на Сметната палата по двата доклада. Консолидираният доклад обобщава информация за състоянието на

финансовото управление и контрол в 312 организации от публичния сектор за 2017 г. Внесен е в срок и годишният доклад за състоянието на системите за финансово управление и контрол на институцията, който също бе разгледан

на заседанието. Представени са и резултатите от извършените одити на управлението на средствата от Европейския съюз пред Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове в 44-то Народно събрание.

Представители на институцията участват в работата на Координационния съвет по концесиите към Министерския съвет, на Консултативния съвет по контрол и одит в Министерството на финансите, в Методологическия съвет по Закона за обществените поръчки.

Сметната палата задълбочи взаимодействието си с Министерството на финансите за по-голяма ефективност при подобряването на отчетността в публичния сектор. Израз на постигнатите резултати е наградата „Партньор на Сметната палата за 2018 г.“, с която бе удостоена Дирекция „Държавно съкровище“ в Министерството на финансите.

Управлението на публичните дейности и отчетността в общините е друг значим акцент в дейността на Сметната палата и затова от изключителна важност е ползотворното **сътрудничество с Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ)**. Новата култура на управление на принципите на управленска отговорност, прозрачност и добър мениджмънт бе теза, поставена на Националната среща на финансисистите, организирана от НСОРБ.

Продължиха контактите на институцията с висшите учебни заведения, участия във форуми, провеждане на студентски стажове.

Забележителен юбилей стана повод за конференция, организирана съвместно с катедра „Счетоводство и анализи“ при УНСС - 90-та годишнина на професор д.ик.н. Иван Душанов, член на Сметната палата от първия ѝ мандат след възстановяването ѝ – 1995-2005 г.

Висока оценка за професионализма на Сметната палата дава Асоциация „Прозрачност без граници“ в своето изследване „Оценка на системата за почтеност в банковия сектор в България“. В изследването се посочва, че **препоръките на Сметната палата след извършени одити са съдействали за подобряването на законосъобразното управление и функциониране на независимите регулатори.**

2. Международна дейност

Международната дейност на Сметната палата през отчетния период е фокусирана върху изпълнението на една от целите в Стратегията за развитие на Сметната палата за периода 2018-2022 година – активизиране и разширяване на участието в инициативи на международната одиторска общност, които допринасят за повишаване на институционалния и административен капацитет на Сметната палата.

Приоритетните направления в международната дейност са: спазване на ангажиментите и използване на възможностите, произтичащи от членството на България в Европейския съюз, членството на Сметната палата

в международните професионални организации (ИНТОСАЙ и ЕВРОСАЙ), развитие на многостранното и двустранното сътрудничество и създаване на условия за прилагане на добрите одитни практики.



Сметната палата бе **организатор и домакин на голямо събитие** в рамките на българското председателство на Съвета на Европейския съюз - **конференция** на тема „Ролята на ВОИ за засилване на отчетността, прозрачността и интегритета в публичния сектор“. Конференцията събра в София председатели и представители на ВОИ от 26 европейски страни, сред които 19 страни членки на ЕС, и Европейската сметна палата. Целта на форума бе ВОИ от страните-членки на ЕС и от страните, които кандидатстват за членство, да споделят своя опит и водещи практики по прилагането на принципите на доброто управление в публичния сектор – отчетност, прозрачност и интегритет. Управление, което е насочено към подобряването на живота на гражданите и оправдава тяхното доверие. Основният акцент на конференцията бе, че за съвременната ВОИ независимостта е фундамент, осигуряващ ефективността и ефикасността на одитната ѝ дейност.

През 2018 г. Сметната палата на Република България (водещ партньор) съвместно със Сметната палата на Република Хърватия (младши партньор) осъществява **туининг проект МК 13 IPA FI 01 17 R „По-нататъшно подобряване на административния капацитет и ефективна одитна дейност на Сметната палата на Република Македония“**. В рамките на проекта експерти от двете Сметни палати участват в мисии за споделяне на опит, натрупан в условията на членство в ЕС в областите подобряване на одитната дейност и методология в съответствие с МСВОИ, укрепване на институционалния капацитет и капацитета за извършване на одити на

изпълнението, създаване на механизъм за взаимодействие с Парламента по отношение на одитните доклади, укрепване на капацитета в областите ИТ и комуникации. Организиран са и 4 посещения с учебна цел в хърватската и българската ВОИ - за сътрудничество с парламента, в словенската ВОИ - за ИТ одит и комуникация и в българската ВОИ - за стратегическо планиране, одит



на политическите партии, ИТ и комуникация.

На кръгла маса „Одит на финансирането на политически партии и предизборни кампании“, която се проведе в гр. Скопие, бе споделен опитът и резултатите от анализа на правната рамка, регламентираща процесите в тази област в Северна Македония.

Дейностите по проекта продължават и през 2019 г.

Сметната палата продължи участието си в дейността на международни професионални организации на ВОИ и техните работни структури.

В изпълнение на **позицията одитор на ЕВРОСАЙ** представители на Сметната палата на Република България заедно със Сметната палата на Република Хърватия извършиха одит на място на отчетите и свързаните документи на ЕВРОСАЙ за 2017 г. в седалището на Секретариата на ЕВРОСАЙ в гр. Мадрид.

Представители на институцията се включиха в срещите на **работните групи** по одит на околната среда и по одит на средствата за преодоляване на последиците от бедствия и аварии (ЕВРОСАЙ), също и в XI-тата годишна среща на Работната група на ИНТОСАЙ по Ключови национални индикатори.

На годишната среща на Контактния комитет в гр. Дубровник, Хърватия, българската Сметната палата представи активната роля на ВОИ в използването на иновативни подходи за комуникация и взаимодействие с гражданите и други заинтересовани страни.

В рамките на сътрудничеството в Контактния комитет на ръководителите на ВОИ от ЕС и на Европейската сметна палата представители на Сметната палата участваха в срещи на работните групи по ДДС, мрежата за одит на Стратегията Европа 2020 и мрежата за одит на фискалната политика, както и в семинар за обмен на идеи за подобряване на финансовата отчетност, включително за Европейските счетоводни стандарти за публичния сектор.

Продължи сътрудничеството и с Европейската сметна палата при одитите ѝ в нашата страна. Одитори от българската Сметна палата участваха в качеството на наблюдатели в подготовката и провеждането на одитните мисии на Европейската сметна палата в България.

Заместник-председателите на Сметната палата участваха в симпозиум на тема „Добра публична администрация и ползи за гражданите – ролята на парламентарните контролни органи“, организиран съвместно от австрийския Съвет на омбудсмана и австрийската Сметна палата в рамките на австрийското председателство на Съвета на ЕС.

На конференция на тема „Ролята и въздействието на ВОИ за възстановяване на общественото доверие в публичния сектор“, посветена на 15-тата годишнина от създаването на ВОИ на Косово българската Сметна палата представя презентация на тема „Да отговорим на очакванията на обществото“. Основното послание е, че одитите трябва да са насочени към тази цел и това може да стане, когато те са базирани на оценката на риска.

Двустранно сътрудничество бе осъществено с ВОИ на Чехия и на Румъния. Сред дискутираните теми с ВОИ на Чехия са ролята на одитните институции при засилване на плащането на данъци в страната, активното взаимодействие между ВОИ и парламента, проекта на чешката ВОИ за споделяне на данни с цел обмен на информация за сравнителен анализ BIER, одита на търговски дружества с държавно участие.

По време на срещите с румънските висши одитори са дискутирани организацията и функционирането на двете ВОИ и възможностите за бъдещо сътрудничество и обмяна на опит с цел по-нататъшно подобряване на дейността им.

Представители на Сметната палата участваха в **обучения и срещи за споделяне на опит**: конференция „Мотивиране и подготвяне на ВОИ за извършване на партньорски проверки“, гр. Братислава; семинар на тема: „Одит на обществени поръчки в рамките на ЕС“, гр. Атина; среща за обмяна на опит по одитна методология в рамките на ЕВРОСАЙ, гр. Варшава; конференция „Ролята на ВОИ при популяризиране на културата на интегритет“, гр. Будапеща; обучителен курс по прилагане на Рамката за измерването на изпълнението на ВОИ, гр. Мадрид; обучителен курс на тема „Одит на държавни предприятия“ по Програмата за техническо и икономическо сътрудничество на правителството на Индия (ИТЕС).

Сметната палата се представи и с публикации в **журнала на ИНТОСАЙ, изданието Иновации в ЕВРОСАЙ и списание Public Finance Quarterly на унгарската ВОИ**, като по този начин споделя своя опит с международната професионална общност на ВОИ.

IV. ПУБЛИЧНОСТ И ПРОЗРАЧНОСТ

В изпълнение на Закона за Сметната палата и спазвайки стратегическия принцип за публичност и прозрачност, **Сметната палата активно информира обществеността за резултатите от своята дейност.**

Те са изцяло публични чрез интернет страницата на институцията, която е нейна основна платформа. **И през 2018 г. са публикувани всички приети одитни доклади** за резултатите от извършени одити, доклади за последващ контрол за изпълнение на препоръките, дадени от Сметната палата, съобщенията за връчените проекти на одитни доклади.

Чрез интернет страницата си **Сметната палата осигурява и прозрачност на отчетите на партиите и техните дарители.** През 2018 г. са публикувани годишните отчети на 137 партии, списъците на дарителите и размерите на даренията за политическите формации, както и информация за неизпълнените задълженията си политически субекти.

Посещенията през 2018 г. на интернет страницата на Сметната палата са 105 535, общо показванията на страници от сайта са 366 630. Посетителите са 43 307, като новите посетители са около 77%. Посетителите в активна възраст между 25 г. и 54 г. са около 61,5%, но не са малко и най-младите посетители между 18-24 г. те са 27,5%, което показва за поредна година постоянен интерес от младите хора, които се интересуват от дейността на институцията. Между жените и мъжете лек превес има на потребителите мъже – 54,15% , спрямо жените – 45,85%. Най-много са посещенията на интернет страницата от България, следват Франция, Съединени американски щати, Германия, Обединено кралство, Македония, Белгия, Люксембург и др.

Дейността на Сметната палата е намерила място в множество публикации в централните всекидневници, основните седмичници и електронните медии. **През 2018 г. институцията е публикувала 43 прессъобщения за резултатите от одитите,** международната и друга дейност на институцията, които печатните и електронните издания и медии са отразили в около 900 публикации.

Институцията използва и социалните мрежи за достигане на резултатите от дейността ѝ до по-широка аудитория – Facebook, twitter, youtube.

Осигурява и достъп и до обществената информация **в съответствие със Закона за достъп до обществената информация** на журналисти, граждани и неправителствени организации.

Чрез интегрираната информационна система, включваща и деловодната система и интранет портала, е осигурен незабавен достъп на всички служители до решенията, вътрешните документи, служебна и външна информация, включително от средствата за масово осведомяване. **Споделят се и добрите практики, които институцията въвежда непрекъснато в своята дейност.** Като цяло с интегрираната информационна система и интранет порталът се подобри значително вътрешната комуникация в Сметната палата.

За мотивация на служителите и за насърчаване на институционалната им принадлежност за първи път в историята на Сметната палата са учредени и връчени награди за нейни служители, проявили висок професионализъм през изминалата година. Наградата „Одитор на годината“⁶, се връчва на

⁶ „Одитор на 2018“ е Вангел Вангелов - главен одитор в одитна дирекция I „Финансови одити“;

одитор с изявен професионализъм, инициативност, принос в подобряване на



одитния процес и способност за работа в екип. Призът „Одитен екип на годината“⁷ се връчва за изключителен принос за постигане на съществени одитни резултати при конкретен одит, чрез които се съдейства за подобряването на управлението в публичния сектор и се постига

въздействие сред заинтересованите страни. Признанието „Ръководител на годината“⁸ получава ръководител на дирекция или отдел с изявени лидерски качества, вдъхновител и новатор, който се ползва с доверието на колегите си благодарение на своя професионализъм и интегритет.

⁷ „Одитен екип на 2018“ е екипът, извършил одита „Развитие, надзор и контрол над производството и търговията с биологични храни и продукти“ в състав: Венцислава Томова-Шилегарска - главен одитор, ръководител на екипа; Антон Антонов - главен одитор; Илонка Христова – одитор; Цветелина Николова - стажант-одитор;

⁸ „Ръководител на 2018 г.“ е Таня Константинова, директор на дирекция „Одити на изпълнението“

През 2018 г. Сметната палата продължи да се развива като модерна институция, която извършва независим външен одит на публичните средства и дейности в съответствие с разпоредбите на Закона за Сметната палата и международно признатите одитни стандарти.

Одитната дейност и усилията на институцията за изпълнение на своите мисия, визия и стратегически цели, допринасят за засилване на отчетността, прозрачността и интегритета на държавното управление и организациите от публичния сектор. Считаме, че именно укрепването на институционалната среда в Република България е основна предпоставка за постигане на крайния ефект от нашата работа - подобряване на живота на гражданите.



