

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
СМЕТНА ПАЛАТА

ДОКЛАД

за резултатите от извършен одит на финансовото управление на Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури за периода от 01.01.2006 г. до 31.12.2007 г.

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Въз основа на годишната програма за одитната дейност на Сметната палата за 2008 г. и в изпълнение на заповед № ОР-08-17 от 10.07.2008 г. на ръководителя на Отделение VIII и член на Сметната палата е извършен одит на финансовото управление на Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури (ИАРА) за периода от 01.01.2006 г. до 31.12.2007 г.

Извършеният одит обхваща бюджетния процес, управлението и контрола на бюджетните средства, процедурите за възлагане на обществени поръчки, организацията и функционирането на счетоводната система, на системата за финансово управление и контрол (СФУК) и управлението на имуществото, с цел да се оцени законосъобразността на финансовото управление и адекватността и ефективността на СФУК в ИАРА.

ИАРА е юридическо лице със седалище в София, второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към министъра на земеделието и храните.

ИАРА осъществява дейностите, свързани с държавното и оперативното управление на подотрасъл "Рибарство и аквакултури" и с държавния надзор и контрол върху риболовните дейности и рибностопанските води.

ИАРА се ръководи и представлява от изпълнителен директор.

В резултат на извършения одит е съставен одитен доклад № 0800001708.

Постъпило е становище по одитния доклад, в което се съдържат обяснения по констатациите и изводите в одитния доклад.

II. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ ОТ ИЗВЪРШЕНИЯ ОДИТ

През 2006 г. е извършен одит на изпълнението на дейността на ИАРА за периода от 01.01.2004 г. до 30.06.2006 г. В резултат от извършения одит са отправени шест препоръки към изпълнителния директор на ИАРА и една към министъра на земеделието и горите. При извършения последващ контрол за изпълнение на дадените препоръки е установено, че всички препоръки, с изключение на една, са изпълнени. Към момента на одита тази препоръка все още не е изпълнена.

1. Бюджетна процедура

Проектобюджетът на ИАРА за 2006 г. е изготвен при спазване на указанията на Министерството на финансите (МФ) по пълна бюджетна класификация и в програмен формат и е комплектован с изискващите се справки и разшифровки.

За одитирания период е установено несъответствие на прогнозираните от ИАРА приходи с утвърдените от първостепенния разпоредител с бюджетни кредити (ПРБК). В утвърдения от Министерството на земеделието и храните (МЗХ) бюджет на ИАРА за 2007 г. не са включени приходи от глоби и санкции. ИАРА упражнява контрол върху ползването и опазването на рибните ресурси и събира приходи от глоби и санкции.

По разходната част на бюджета за 2006 г. са утвърдени 3,824 млн. лв., с 1,398 млн. лв. по-малко от предложените от ИАРА. Общо утвърдените разходи на ИАРА за 2007 г. са 4,4 млн. лв. Не са утвърждавани разходи за заребяване по чл. 53, ал. 2, т. 3 от Закона за рибарството и аквакултурите (ЗРА).¹

През 2006 г. от МЗХ са извършени 3 корекции по бюджета на ИАРА на основание на чл. 34, ал. 1, 2 и 5 от Закона за устройството на държавния бюджет, а през 2007 г. - една. Окончателният уточнен план на бюджета е утвърждаван от ПРБК със закъснение след изтичане на отчетния период и сроковете за представяне на отчета за касово изпълнение на бюджета.

Изготвените и представени на ПРБК периодични и годишни отчети за касовото изпълнение на бюджета на ИАРА съдържат неточности и грешки.

2. Изпълнение на бюджета за 2006 г. и 2007 г.

2.1. Приходна част на бюджета

През 2006 г. са отчетени приходи в размер на 2 096 хил. лв. като изпълнението им е 99,3% от утвърдения план по приходите.

Отчетените приходи през 2007 г. са 3 160 хил. лв. и превишават утвърдените по бюджета с 1 060 хил. лв. Преизпълнението на приходите (150,8%) е в резултат на занижен размер на утвърдените от МЗХ приходи по бюджета на ИАРА.

Приходите на ИАРА са формирани основно от държавни такси, глоби, санкции и наказателни лихви, помощи и дарения от чужбина и приходи и доходи от собственост.

Изпълнението на утвърдените приходи от държавни такси е 97,5% за 2006 г. и 143,6% - за 2007 г. С най-висок дял в приходите от такси (80%) са постъпленията от издадени билети за любителски риболов. Отчетените приходи от тях за 2006 г. са 1 654 хил. лв., а за 2007 г. – 2 368 хил. лв. Вследствие на липса на разписани правила и контролни процедури са установени редица пропуски и нарушения на процеса по предоставяне на празни бланки и отпечатване на билетите, настъпили след промяната на ЗРА, в сила от 01.01.2006 г., и Наредба № 8 от 28 януари 2006 г., за условията и реда за отпечатване и разпространяване на билети за любителски риболов.

2.1.1. С промяна на ЗРА бланките за билети за любителски риболов (БЛР) са изключени от предмета на дейностите, регламентирани с Наредбата за условията и реда за отпечатване и контрол върху ценните книжа. Възникнал е риск от нерегламентирано отпечатване и разпространяване на бланки за БЛР. Наредба № 8 не регламентира правила за условията и организирането на отпечатването на бланките на билети за любителски риболов. Редът за отпечатване (чл. 2, ал. 1) на БЛР е обвързан с Закона за обществените поръчки (ЗОП).

2.1.2. В процеса по планиране и отчитане на приходите от билети участват служители на агенцията, без това да бъде включено в длъжностните им характеристики или възложено с изрична заповед на изпълнителния директор.

2.1.3. Въведената през юни 2006 г. Електронна система за издаване на билети за любителски риболов регистрира както издадените билети, така и празните билети, предоставени за попълване на ръка от Териториалните звена (ТЗ), Държавни лесничества (ДЛ), Държавни дивечовъдни стопанства и организациите по чл. 11 от ЗРА. Процедурите за контрол на процеса по предоставянето на **празни** билети за любителски риболов и реализираните приходи от продажбата им не са разписани. Не са определени отговорни длъжностни лица от ИАРА, които да съпоставят

¹ Препоръка № 1.1

предоставените празни бланки на билети и преведените приходи от тях по сметката на ИАРА.

2.1.4. При провеждане на инвентаризацията през 2006 г. комисиите са констатирани несъответствие на приходите от билети за любителски риболов по касова книга и справките от Електронната системата за пет ТЗ. Установено е несъответствие на предоставените бланки за БЛР и намерените при инвентаризацията в ТЗ.

2.1.5. Към момента на одита агенцията среща значителни трудности в комуникацията си с отделни контрагенти, на които са предоставени бланки за БЛР. Един от тях е представил отчета си за 2007 г. по време на одита, т.е. януари 2009 г. Поради това към датата на приключване на одита не е извършена съпоставка на количествата предоставени бланки за билети за 2007 г. и преведените приходи по сметката на ИАРА.

2.1.6. Вземанията от външните организации, на които са предоставяни празни бланки за БЛР, не са начислявани счетоводно през 2006 г. и 2007 г. Централното управление (ЦУ) на ИАРА не осъществява контрол за спазване на срока по чл. 5 от Наредба № 8 за превеждане на стойността на издадените билети за любителски риболов и не разполага с информация какъв е размерът на вземанията от външните организации по издадени билети за любителски риболов².

2.1.7. Установено е несъответствие на приходите от билети за любителски риболов за 2007 г. по данни от Отчета за касово изпълнение (ОКИ) за 2007 г., по главна книга, оборотна ведомост и по данни от Информационната система на ИАРА.

В резултат от извършен вътрешен одит от МЗХ през 2008 г. е утвърдена Инструкция за осигуряване на достъп до специализираната електронна система на ИАРА и начина на отчитане на продадените билети за любителски риболов.

2.1.8. Приходи от стопански риболов

Съгласно чл. 3 от Тарифата за таксите, събирани по ЗРА³, за усвояване на ресурс от определен вид риба във водите на Черно море, в рамките на определена квота, за всеки килограм от нея се събира такса. В Тарифата не е уреден срокът за заплащане на дължимите такси по чл. 3 за улов на квотирана риба в Черно море.

Установено е, че дължимите такси върху декларираното количество уловена квотирана риба не са начислявани. Това възпрепятства осъществяването на контрол и съпоставка на постъпленията от такси, с дължимите суми по чл. 3 от Тарифата.⁴

За одитирания период са налице съществени пропуски в контролните процедури и отчетността на приходите от билети за любителски риболов и улов на квотирана риба.

Няма разумна увереност, че отчетените приходи от БЛР отразяват действителния размер на постъпленията от издадените БЛР. През 2008 г. са предприети действия за подобряване на организацията, позволяваща засичане на постъпленията от издадени БЛР.

² Препоръка № 1.2

³ Обн. ДВ., бр. 48 от 13.06.2006 г.

⁴ Препоръка № 1.6.

2.2. Разходна част на бюджета

Отчетените разходи за 2006 г. са в размер на 4 407 хил. лв., а за 2007 г. - 5 119 хил. лв. През 2006 г. е отчетен преразход спрямо уточнения план в размер на 407 108 лв., а за 2007 г. - 755 015 лв., в резултат на несвоевременно извършени корекции от ПРБК.

2.2.1. Отчетените **разходи за заплати** и възнаграждения за персонала, нает по трудови и служебни правоотношения, са до размера по утвърден план за 2006 г. – 98,4% , а за 2007 г. – 99,5%.

Средните брутни работни заплати през одитирания период са до размера на утвърдените от първостепенния разпоредител.

Установени са пропуски и нередности в документацията за начислените и изплатени трудови възнаграждения:

2.2.1.1. Неизготвяни ведомости за работната заплата (РЗ) на служителите, което възпрепятства контрола за вярност и съответствие на данните от индивидуалните начисления и удържки със сумите от рекапитулациите, а също така и със сумите, преведени по дебитни карти на служителите.

2.2.1.2. За ноември 2007 г. в приложената разпечатка на фишовете се съдържат 390 фишове за заплати. От тях 73 са с нулеви стойности за начисления и за удържки, и съдържат имената на лица, с които са прекратени трудови правоотношения.

2.2.1.3. Месечната рекапитулация за заплатите не е подписана от ръководител и от главен счетоводител.

2.2.1.4. Не са регламентирани правата за достъп на отговорните служители до модули „Кадри” и „Заплати” за организация на процеса по управление на човешките ресурси и начисляване на трудовите възнаграждения.

2.2.1.5. От 01.01.2006 г. до края на 2008 г., в отдел „Финансово-стопански дейности и управление на собствеността (ФСДУС)” няма месечни поименни справки с данни за напуснали, назначени, преназначени служители, служители в отпуск, служителки в отпуск по майчинство.

2.2.1.6. Ведомости, справки и поименни щатни разписания не са предоставяни на финансовия контролор за извършване на предварителен контрол при начисляване и изплащане на месечните възнаграждения. Същият е сравнявал данните единствено от рекапитулациите и платежните нареждания.⁵

2.2.1.7. Изплатените средства за допълнително материално стимулиране (ДМС) и други парични награди не са отчетени по §§ 01-09 „ДМС и други допълнителни възнаграждения”, а по параграфите от Единната бюджетна класификация (ЕБК) за отчитане разходите за заплати. На служителите са изплатени ДМС и парични награди в размер на 533 979 лв.

2.2.2. Разходите за **издръжка** през 2006 г. (1 462 588 лв.) са до размера на утвърдените по бюджета. През 2007 г. разходите за издръжка са 142,3% спрямо 2006 г. Отчетени са 2 081 694 лв. Изпълнението на уточнения план е 126,5%, като е извършен преразход от 436 249 лв.

Установена е липса на документирана процедура по инициране, разрешаване и оторизиране при извършване на разходи за закупуване на мобилни телефони. В агенцията е възприета практиката на всички служители да се предоставят служебни мобилни телефони и SIM карти.⁶ Във финансовата дирекция не е водена отчетност за броя и стойността на мобилните апарати – закупени, раздадени, бракувани и налични. Липсват обобщени данни от инвентаризациите в агенцията за броя и стойността на наличните апарати.

⁵ Препоръка № 6.3.

⁶ Препоръка № 3.1.

При завеждането на мобилните телефони в счетоводната отчетност не е използвано унифицирано наименование на тези активи, което пречатства съпоставката и осъществяването на контрол.⁷

През 2006 и 2007 г. е иницирано закупуването на 203 мобилни апарати без да е обоснована необходимостта от тях и становища на отговорните длъжностни лица. Извършването на разходите през 2007 г. не е предшествано от процедура по разрешаване и оторизиране. Към разходните документи няма контролни листове за извършен предварителен контрол.

2.2.3. В ИАРА не са утвърдени лимити за пробег/разход на гориво на служебните автомобили, използвани от служителите в ЦУ на ИАРА. Разходите за гориво на ТЗ се утвърждават с месечни план-сметки. Разписана е процедура за проверка на месечните отчет-сметки, която не е утвърдена от изпълнителния директор.⁸

Утвърдени са със заповед на изпълнителния директор разходни норми за гориво и смазочни материали на служебните автомобили на ИАРА съгласно Наредба № 3 за нормиране разхода на горива и смазочни материали на автомобилите и мотоциклетите. Установено е неспазване на утвърдените разходни норми за гориво.

При извършената проверка на извадка от досиета на служебните автомобили е установено, че същите не съдържат документите за придобиване и заповедите за зачисляване. Папките за минали периоди не са архивирани и не съдържат описи на съдържащата се в досието документация.

В ИАРА няма разписани контролни дейности за достоверност на вписаните в пътните листа на служебните автомобили изминати километри.⁹

2.2.4. През 2006 г. разходите за **външни услуги** (438 565 лв.) са 136,3% спрямо утвърдените по бюджета. Извършен е преразход от 116 761 лв. През 2007 г. отчетените разходи за външни услуги (827 310 лв.) са 188,6% спрямо предходната година. Делът на външните услуги в издръжката е нараснал от 30% на 39,7%.

2.2.4.1. През 2007 г. като външни услуги са отчетени и разходите за зарибяване по сключени договори в размер на 110 421 лв. През 2006 г. същите, в размер на 36 162 лв., са отчетени по §§ 10-98 „Други разходи неklasифицирани в др. параграфи и подпараграфи”.

2.2.4.2. Разходите за телекомуникационни и пощенски услуги от 186 574 лв. през 2006 г. са нараснали на 262 735 лв. през 2007 г.

До май 2006 г. в ИАРА не са били лимитирани разходите за ползване на мобилни услуги. След тази дата разходите са лимитирани със заповеди на изпълнителния директор. Лимитите за разговори не включват месечната такса и ДДС.

2.2.4.3. Установена е липса на контролни процедури, довели до неикономично и незаконосъобразно разходване на бюджетни средства за мобилни услуги. През 2006 г. разходите за мобилни услуги са на стойност 190 189 лв., а през 2007 г. разходите са 200 418 лв. Дължимите суми от превишение на лимити за разговори са водени извънсчетоводно, за което е изготвяна ежемесечна справка. Поради неосигурена актуална информация за персонала в отдел „ФСДУС”, неправилно са записани лимити и са допускани грешки при изчисляване на дължимите суми. Липсва отчетност за закупените, предоставени и свободни SIM карти.¹⁰ За одитирания период са заплащани такси и разходи за мобилни услуги на лица, които не са служители на ИАРА.¹¹ От

⁷ Препоръка № 3.2.

⁸ Препоръка № 4.1.

⁹ Препоръка № 4.2.

¹⁰ Препоръка № 3.2.

¹¹ Препоръка № 3.3.

външни лица и служители на агенцията към 23.02.2009 г. са дължими 6 755 лв., които не са осчетоводени;¹²

2.2.5. През 2006 г. са установени редица пропуски при отчитане на разходите за **командировка** в страната, като: непопълване на всички реквизити в заповедите за командировка, липса на печат от обекта, в който служителят е командирован; липса на дата на пристигане и отпътуване; липса на задача на командировката; липса на подпис на командирован и ръководител в отчета за направените разходи; липса на размер на дневни и квартирни пари. Въпреки пропуските няма отказ на финансовия контролор за извършване на разходите. През 2007 г. е налице подобрене при отчитане на разходите за командировка.

2.2.6. За 2006 г. от ПРБК са утвърдени **капиталови разходи** в размер на 300 000 лв., разпределени по параграфи и подпараграфи на ЕБК. В бюджета на ИАРА за 2007 г. са утвърдени капиталови разходи в размер на 100 000 лв. В ИАРА не е налично утвърдено от МЗХ разпределение на капиталовите разходи. И през двата отчетни периода от ПРБК няма извършени корекции на капиталовите разходи на агенцията. Средствата са увеличавани само въз основа на одобрени лимити за разход, без наличие на формално корекционно писмо. В резултат и през двете години е отчетен преразход на капиталови разходи: 514 917 лв. - за 2006 г., и 259 022 лв. - за 2007 г. Извършените от ИАРА капиталови разходи са утвърдени с писма на МЗХ след изтичане на отчетните периоди.

Взетите решения за управление на бюджетните средства са създали предпоставки за незаконосъобразност при разходването им. Констатирани са пропуски, нарушения и грешки в отчетността. Липсват регламентирани процедури за контрол на приходите и разходите.

3. Анализ и оценка на организацията и функционирането на счетоводната система

Счетоводното отчитане в ИАРА е организирано по ред, определен със Закона за счетоводството (ЗСч), ДДС № 20 от 2004г. на МФ и Сметко плана на бюджетните предприятия (СБП). За одитирания период индивидуалният сметкоплан на агенцията не е утвърден от изпълнителния директор, в нарушение на чл. 5, ал. 1 от ЗСч.

Принципите на организация на счетоводната отчетност са оповестени в счетоводната политика на ИАРА.¹³ Същата е непълна и не отразява спецификата на дейността на агенцията. В резултат на това са допуснати множество пропуски в счетоводната дейност.¹⁴

Документирането на счетоводните операции е регламентирано с утвърден План за документооборота на счетоводните документи (ПДСД) на ИАРА, в сила от 18.04.2006 г.

3.1. Осчетоводяване на приходите и разходите

Счетоводната политика на ИАРА не регламентира условията и реда за начисляване и отчитане на приходите от БЛР и приходите от такси. Това е причина за непълнота в аналитичната отчетност. Данните от Информационната система за издаване на БЛР не кореспондират със счетоводните записвания по сметка 7051 „Приходи от такси в лева”.

В ИАРА не са начислявани вземанията от влезли в сила наказателни постановления по ЗРА.¹⁵

¹² Препоръка № 3.4.

¹³ Счетоводна политика, утвърдена на 01.01.2003 г. и Счетоводна политика, утвърдена на 31.07.2007 г.

¹⁴ Препоръка № 5.1.

¹⁵ Препоръка № 5.2.

В Счетоводната политика на ИАРА не е определен редът за осчетоводяване на материалните запаси. Стоково-материалните запаси се отчитат в сметки от гр. 60, „Сметки за разходи”, без да се заприходяват по гр. 30 „Сметки за материални запаси и конфискувани активи”. Установено е, че няма съставени документи за предаването им в употреба, които са основание за записване по гр. 60 „Сметки за разходи”. Този пропуск в счетоводната политика е предпоставка за неправомерно разходване на бюджетни средства.¹⁶

3.2. Съответствие на отчетността на касова и начислена основа

При съпоставката на информацията от ОКИ на бюджета и оборотните ведомости на ИАРА е установено наличие на разлики в осчетоводените приходи и разходи на начислена касова основа.

Отчетените приходи на касова основа превишават тези на начислена. Една от причините за установените разлики е липсата на набирателна сметка за съхранение на средствата за гаранции. До момента на одита ПРБК не е разрешил на ИАРА да разкрие набирателна сметка, необходима за съхраняване на внесени гаранции за участие и изпълнение в процедури по ЗОП.¹⁷

Разходите, отчетени на касова основа за одитирания период, са по-малко от осчетоводените. Основните разлики са между параграф 10-00 „Издръжка” и съответстващите му разходни сметки. Част от различията се дължат на начисляване и отчитане в различни периоди, както и грешки при осчетоводяване и съставяне на касовия отчет.

Наличието на различия в отчетността на начислена и касова основа не дават увереност за вярното и честно отразяване на информацията в отчетите.

3.3. Текущо осчетоводяване и контрол на верността на информацията в първичните счетоводни документи, взетите операции и генерираните вторични счетоводни документи.

При проверка на първичните счетоводни документи и функционирането на счетоводната система са установени следните пропуски и нарушения:

3.3.1. Поправки и зачертавания в касовата книга. Липса на подписи на главен счетоводител. Липса на заповеди при приемане – предаване на касата.

3.3.2. В някои от приходните касови ордери (ПКО), разходните касови ордери (РКО) и платежни нареждания съществува разлика между контировките и действителното записване в счетоводната програма. През 2006 г. част от РКО са без подписи на ръководител, главен счетоводител, без съставил, с непопълнени номера и дати. Не всички първични счетоводни документи са с приложени контролни листи към тях. Част от приложените контролни листи са непопълнени и неподписани.

3.3.3. Изплатени суми по граждански договори без да е попълнен номер на договор. Липса на отчет за извършената работа или приемно-предавателен протокол. При осчетоводяването на гражданските договори са ползвани различни сметки. За 2007 г. ИАРА не е представила в Националната агенция по приходите справка за физическите лица, на които са изплатени суми, различни от тези по трудови правоотношения и пенсии на основание чл. 57 от Закона за облагане доходите на физическите лица.

3.3.4. Осчетоводяване на разходи по счетоводни сметки, които не са в съответствие с характеристиката на сметката. Несъответствие при записите между счетоводни сметки и параграфи. Еднородни стопански операции са осчетоводявани по различен начин.

¹⁶ Препоръка № 5.3.

¹⁷ Препоръка № 5.4.

3.3.5. Предоставяне на служебни аванси на подотчетни лица без да са отчетени предходните. Не е спазван десетдневният срок за отчитане на получените аванси.¹⁸

3.3.6. През 2006 г. е използвана несъществуваща в СБП сметка 8888 „Коригираща”.

3.3.7. До март 2007 г. са изплащани и отчетани суми за разход на горива само въз основа на фактури, без да са приложени отчет за пропътуваните километри, цел на пътуването и разходни норми.

3.3.8. През 2006 г. не е ползвана сметка 4010 „Задължения към доставчици в страната”.

3.3.9. Осчетоводявани са разходи за дълготрайни материални активи (ДМА) като разходи за материали, което е една от причините годишният финансов отчет (ГФО) да не отразява вярно и точно имущественото състояние на ИАРА.

3.3.10. Прежеждани са суми с платежни нареждания, които са без подпис на изпълнителния директор.

3.3.11. Допуснато е закупен мобилен телефон със стойност над прага на същественост да бъде осчетоводен задбалансово, като принтер.

3.3.12. През одитирания период са разходвани суми от касата, подлежащи на внасяне в транзитната сметка, с което не са спазени указанията на МФ дадени с БДС № 91-00-0292 от 01.09.2000 г.

3.3.13. Не е спазено изискването за осчетоводяване на даренията съгласно т. 20.1. от ДДС 20/14.12.2004 г.

3.3.14. Допуснато е извършване на преводи на контрагенти на ИАРА от сметката за наличности в края на 2007 г., като произходът на средствата е от касата на ИАРА. Преводите на средства от сметката за наличности е нарушение на указанията на МФ, дадени с БДС № 91-00-0292 от 01.09.2000 г.

3.3.15. За авансово плащане по сключени договори в края на 2007 г. е взето счетоводно записване по дебита на сметка 6029 „Други разходи за външни услуги”, което не отразява същността на стопанската операция.

3.3.16. В оборотната ведомост на ИАРА са отразени счетоводни сметки с неанализиран произход на салдата.¹⁹

През одитирания период е спазен принципът на текущо начисляване на извършените разходи, отнасящи се за съответния период, независимо от издадените и получени през следващ отчетен период първични документи.

Установено е различие по оборотите на сметка 7051 „Приходи от такси” в размер на 18 443 лв. между главната книга и оборотната ведомост за 2007 г. Оборотната ведомост не съответства и на записите в счетоводната програма. Без документално основание в оборотната ведомост са завишени оборотите на сметки 7051 „Приходи от такси” и 7501 „Вътрешни касови трансфери”, с цел равнение с първостепенния разпоредител.

3.4. Разходване и отчитане на средствата във валута

През одитирания период са извършени валутни разходи само за командировки в чужбина. Касовата книга във валута за 2006 г. не е номерирана. Последните страници на касовите книги не са подпечатани с печата на ИАРА и подписани от ръководителя и главния счетоводител. В касовата книга за 2006 г. са отразени операции във валута, извършени през 2007 г. След тези записи има отново отразени ордери от 2006 г., с което е нарушен чл. 2 от ЗСч за хронологично записване на стопанските операции. През 2007 г. не е спазено изискването от ПДСД за предаване на втория екземпляр от касовата книга в счетоводството.²⁰

¹⁸ Препоръка № 5.5.

¹⁹ Препоръка № 5.6.

²⁰ Препоръка № 5.7.

От проверените документи за разходи за командировки в чужбина е установено:

3.4.1. Авансово са предоставяни валутни средства, значително превишаващи предвидените в Наредбата за служебните командировки и специализации в чужбина.

3.4.2. Предоставяни са валутни средства за командировка в чужбина при наличието на неотчетени отпуснати суми от предишни командировки.

3.4.3. Част от отчетите за изразходваната валута са представяни в счетоводството след изтичане на 14-дневния срок от завръщане на командированите.

В ИАРА не са създадени достатъчни правила и процедури, регламентирани организацията на счетоводната дейност, което затруднява вземането на правилни и своевременни управленски решения. Липсват контролни дейности за достоверно представяне на счетоводната информация и навременно откриване на счетоводни грешки.

4. Оценка на СФУК

4.1. Контролна среда

В ИАРА е утвърден Етичен кодекс на служителите в съответствие с принципите, заложи в Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация и за одитирания период няма установени случаи на нарушаването му.

За периода от 01.01.2006 г. до 19.11.2007 г. в ИАРА не са утвърдени антикорупционни процедури. В края на одитирания период е разработена и утвърдена одитна пътека за реда за осъществяване на контрол и изпълнение на дейностите, свързани с получаване на сигнали за корупция в ИАРА.

Със заповед на изпълнителния директор в началото на 2006 г. е определен състав и правила за работа на Дисциплинарния съвет на ИАРА. Тя не разполага с достоверна информация за наложените дисциплинарни наказания на служителите ѝ.

През одитирания период е налице честа смяна на ръководния персонал и значително текучество на служители на ИАРА. За периода от 01.01.2006 г. до 31.12.2007 г. агенцията е била ръководена от 4-ма изпълнителни директори:

- Ерман Мустафов Занков – до 26.07.2006 г.
- Владимир Филипов Любомиров – 01.08.2006 г- 21.03.2007 г., и.д.
- Владимир Филипов Любомиров – от 21.03.2007 г. - 29.11.2007 г.
- Антон Петров Дочев – от 03.12.2007 г. до 27.05.2008 г.

Към 31.12.2006 г. са заети 259 щатни бройки в ИАРА - 74% от утвърдената численост. Към 31.12.2007 г. заетостта в ИАРА е 84% (295 щ. бр.).

Организационната структура на ИАРА е определена с длъжностни разписания, утвърдени от изпълнителния директор. Установени са значителни несъответствия между длъжностните щатни и поименните щатни разписания по отношение на отделите, секторите, броя и вида длъжности в тях. Структурни промени в щата, утвърдени със заповеди на изпълнителния директор не са своевременно отразявани в длъжностните и поименни щатни разписания на ИАРА. Една от причините за това е, че във Вътрешните правила за организация на дейностите по управление на човешките ресурси не са определени срокове за изготвяне на поименните щатни разписания.

4.1.1. Служебните/трудова досиета на служителите на ИАРА не съдържат всички документи, изискуеми с нормативната уредба и вътрешните правила на агенцията.²¹

4.1.2. Част от длъжностните характеристики не са били актуализирани в съответствие със структурата на ИАРА през одитирания период. Към момента на

²¹ Препоръка № 6.1.

одита на служителите не са връчени дължостни характеристики в съответствие с новия устройствен правилник на ИАРА от 2008 г.²²

4.1.3. Установено е несъответствие между разписани задължения и отговорности и реално изпълнявана от служителите дейност, както и дублиране на задължения и отговорности за различни длъжности.

4.1.4. Констатирани са нередности при провеждане на конкурсите за държавни служители. Не е спазена вътрешната уредба на ИАРА при подбора и назначаването на държавни служители. Назначавани са служители, които не отговарят на изискванията на работодателя за степен и вид на образованието, включени в длъжностните характеристики.

4.1.5. Констатирани са слабости в процеса на обучение на служителите в ИАРА. Налице са пропуски в документирането и анализа на потребностите от обучение, както и в поддържането на базата данни за проведените обучения. Тези пропуски са оказали влияние върху ефективността на системата за повишаване знанията и уменията на служителите на ИАРА.

През одитирания период елементите на контролата среда са били в процес на изграждане в съответствие с изискванията на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС). Съществуващите пропуски в документирането на процесите в ИАРА са породили риск от взимане на решения на базата на недостоверна информация. Честата смяна на служителите с ръководни функции в ИАРА, текучеството на персонала, пропуските в процеса по повишаване на знанията и уменията, както и назначаването на служители с несъответстващо на изискванията образование са оказали влияние върху административния капацитет на ИАРА и са създали рискови предпоставки за неизпълнение на дейностите, възложени на ИАРА.

4.2. Управление на риска

В ИАРА е утвърден Стратегически план за дейността на агенцията за периода 2007-2010 г., дефиниращ основните цели и приоритети. За одитирания период не са разработени годишни планове за дейността, определящи предмета, обхвата, целите, времетраенето и ресурсите, необходими за изпълнението на всяка приоритетна цел.²³

Утвърдена е Стратегия за управление на риска за периода 2007-2010 г. с Регистър на идентифицираните стратегически и оперативни рискове в ИАРА. Като рискови области не са идентифицирани и не са включени в регистъра процедурите по възлагане на обществени поръчки.

Изготвени са План за управлението на риска, включващ присъщите рискове и контролните дейности, както и План за действие, съдържащ контролните дейности, отговорните длъжностни лица за тяхното въвеждане, сроковете, както и наличните и необходимите ресурси.

4.3. Контролни дейности

4.3.1. Процедури за разрешаване, одобряване и оторизиране са разписани в отделни вътрешни актове като: Вътрешни правила за финансово управление и контрол в ИАРА; План за документооборота на счетоводните документи на ИАРА и Инструкция към плана; Вътрешни правила за организацията на работата и изпълнение на дейностите по възлагане на обществени поръчки и сключване на договори в ИАРА. Процедурите са непълни, в резултат на което са допуснати множество пропуски и нарушения при управлението и разходването на бюджетни средства.

4.3.2. Система за двоен подпис

²² Препоръка № 6.2.

²³ Препоръка № 6.4.

Системата за двойния подпис е регламентирана в “Система за финансово управление и контрол в ИАРА” и “Вътрешни правила за финансово управление и контрол в ИАРА”. Няма заповед на изпълнителния директор за определяне на лицата, имащи право на първи и втори подпис при отсъствие на титулярите.

Установени са пропуски при прилагането на системата за двойния подпис в документацията за извършените разходи през 2006 г.

4.3.3. Предварителен контрол

Редът за извършване и начинът на документиране на предварителния контрол са разписани в утвърдените от изпълнителния директор СФУК (в сила от 18.11.2004 г.) и Вътрешни правила за финансово управление и контрол (в сила от декември 2006 г.). Основните дейности, подлежащи на предварителен контрол в ИАРА съгласно правилата са: процедури за възлагане на обществени поръчки; придобиване на активи/услуги; командировки в страната и чужбина; продажба на услуги и провеждане на конкурс за назначаване на служители.

За одитирания период трима служители в ИАРА са изпълнявали функциите на финансов контролор, а за периода от 21.06.2007 г. до 26.11.2007 г. в ИАРА няма финансов контролор.

За одитирания период финансовият контролор не е осъществявал предварителен контрол за законосъобразност, свързан с нефинансовата дейност на ИАРА. Не е осъществяван предварителен контрол и върху решения и действия, свързани с управлението и стопанисването на имуществото на ИАРА, както и върху решенията и действията, свързани с провеждането на конкурси и процедурите за назначаване на служителите, с което не са спазени вътрешните правила за финансово управление и контрол.²⁴

За одитирания период финансовият контролор не се е произнасял с отказ при поемане на задължение и извършване на разход.

При проверка на счетоводната документация за 2006 г. и 2007 г. са установени значителни пропуски в осъществяването и документирането на предварителен контрол.

4.3.4. Процедури за пълно, вярно, точно и своевременно осчетоводяване на всички операции – установени са множество пропуски и нарушения при проверката на счетоводната отчетност, дължащи се на непълно разписани вътрешни правила и процедури.

4.3.5. Задълженията за наблюдение и контрол върху текущата дейност на служителите са вменени на ръководителите на структурните звена с длъжностните им характеристики. Констатирана е липса на ежедневно наблюдение върху работата на служителите, неосъществяване на преглед на точността на изпълнение на операциите и слаб оперативен контрол.

4.3.6. Антикорупционни процедури

В края на одитирания период е разработена и утвърдена „Одитна пътека за реда за осъществяване на контрол и изпълнение на дейностите, свързани с получаване на сигнали за корупция в ИАРА”. Чрез нея е осигурено проследяване на дейностите по получаване, обработка и вземане на решения при получаване на корупционни сигнали. В одитната пътека не са разписани редът и отговорните лица за архивно съхраняване на досиетата за подадени сигнали за корупция.²⁵ Не е предвидена възможност за информиране на обществеността и подателите на сигналите за корупция за резултатите от извършените проверки и предприетите действия.

²⁴ Препоръка № 6.5.

²⁵ Препоръка № 6.6.

4.3.7. Правила за достъп до активи и информация

В ИАРА няма разписани вътрешни правила за управление и опазване на имуществото. За одитирания период в ИАРА не е предвидена щатна бройка за лице, отговарящо за имуществото на агенцията. С отделни заповеди на изпълнителния директор са въведени мерки за опазване на имуществото и активите, като е забранен достъпът до сградата на ИАРА в празнични дни, определени са материално отговорните лица за имуществото в ТЗ, както и отговорните лица за спазване на правилата за пожарна и аварийна безопасност.

На служителите в ИАРА не са водени индивидуални картони за предоставените им за ползване активи.²⁶

Липсата на разписани правила за достъп до активите е породила риск за незаконосъобразното и нецелесъобразното им използване и е увеличила риска от загуби.

В ИАРА има утвърдени „Вътрешни правила за работа с компютърната мрежа на агенцията“. За одитирания период няма заповед на изпълнителния директор за определяне на системни администратори в агенцията.²⁷

4.3.8. Управление на човешките ресурси

Констатираны са пропуски и слабости при управлението на човешките ресурси, показващи, че въведените контролни дейности не са ефективни.

4.3.9. Процедури по документиране, архивиране и съхраняване на информацията

В ИАРА няма одобрена номенклатура на делата и списъци на видовете документи със сроковете за тяхното съхранение, с което не е спазен чл. 43 от Закона за националния архивен фонд (ЗНАФ)²⁸. Не е разписан ред за предаване на документите в учрежденския архив.

През одитирания период няма назначена постоянно действаща експертна комисия, която ежегодно да проверява наличността, условията за съхранение и опазването на документите, с което не е спазен чл. 42 от ЗНАФ.²⁹

Не е издадена заповед на изпълнителния директор за определяне на регистрационните индекси, с което не изпълнен чл. 11, ал. 2 от Правилника за документооборота.³⁰

Не е воден регистър на заповедите на изпълнителния директор. Не е воден регистър и на заповедите за командировка на служителите в страната и чужбина.³¹

За одитирания период не се изготвяни описи на входящите и изходящите документи в делата при архивното им съхраняване, което затруднява достъпа и поражда риск от загуба на документите.

В ИАРА не са изготвени: образец на изходящ документ; заповед за определяне на реда за ползване и съхранение на официалните печати на ИАРА; образец на обходен лист и ред за попълването му и заповед за определяне на документите, чието ползване се допуска след предварително разрешение, с което не са изпълнени изискванията, разписани в Правилника за деловодната дейност и документооборота в ИАРА.³²

Установени са значителни пропуски в прилагането на процедурата по съхраняване на оригиналите на входяща и изходяща кореспонденция.³³

²⁶ Препоръка № 6.7.

²⁷ Препоръка № 6.8.

²⁸ Препоръка № 6.9.

²⁹ Препоръка № 6.10.

³⁰ Препоръка № 6.11.

³¹ Препоръка № 6.12.

³² Препоръка № 6.13.

³³ Препоръка № 6.14.

В ИАРА са утвърдени „Вътрешни правила за приемане, издаване и съхраняване на електронни документи, подписани с универсален електронен подпис”.

Не е създаден електронен регистър за входяща и изходяща кореспонденция за отразяване на движението на документите от постъпването им до приключване на преписките по тях. За одитирания период в ИАРА няма документи, подписани с електронен подпис.

Констатираните пропуски в процедурите за разрешаване и оторизиране, в прилагането на системата на двойния подпис и предварителния контрол, слабостите в процеса на движение на документацията на ИАРА, липсата на достатъчен оперативен контрол, невъвеждането на контролни дейности във всички основни процеси и дейности в ИАРА, липсата на правила за управление и опазване на имуществото пораждаат риск от незаконосъобразно и нецелесъобразно разходване на публични средства.

4.4. Информация и комуникация

През одитирания период са били закупени и въведени в експлоатация отделни модули на информационна система, чрез която са съставяни и поддържани изискуемите съгласно законодателството регистри.

Системата за издаване на БЛР не е свързана технологично със счетоводната програма, използвана в ЦУ. За одитирания период не са били разписани ясни правила и процедури, регламентиращи реда, сроковете, вида на данните и отговорните длъжностни лица за предоставяне на информация от Електронната система за издаване на БЛР. При съпоставката на данните за броя на издадените билети за 2007 г. и приходите от такси за 2007 г. са установени несъответствия.³⁴

За одитирания период не е определено отговорно длъжностно лице, което да предоставя потребителско име и парола на лицата, подали заявление за достъп до Електронната система за издаване на БЛР.³⁵ Към момента на одита освен служителите на ИАРА достъп до Електронната системата за издаване на БЛР имат 112 външни потребители.

Няма разписан ред и не е определено лице, което да предоставя информация на служителите на отдел “Статистика” за напусналите и назначените служители на ИАРА, с оглед спиране или осигуряване на достъп до системата. Това е породило риск от неоторизиран достъп до системата.³⁶

4.4.1. Вътрешна комуникация

За одитирания период са констатирани значителни пропуски в регламентирането на задълженията за оперативен обмен на информация между отделните структурни звена в ИАРА.

4.4.2. Външна комуникация

ИАРА поддържа електронна страница, предоставяща подробна информация за дейността и структурата на а ИАРА на външните потребители. В изпълнение на чл. 21, ал. 1 от Наредбата за административното обслужване (НАО) е публикувана Харта на клиента. Страницата предлага изчерпателна информация за българското и европейското законодателство в сектор “Рибарство”.

През одитирания период ИАРА изгражда и поддържа многокомпонентна информационна система, изискваща ясно и подробно разписване на функциите и отговорностите на всички длъжностни лица. Съществуващите пропуски в регламентирането на задълженията за оперативен обмен на информация

³⁴ Препоръка № 1.5.

³⁵ Препоръка № 1.3.

³⁶ Препоръка № 1.4.

създават риск от неефективна хоризонтална и вертикална комуникация. За проверявания период ИАРА е осигурила добри условия за осъществяване на комуникация с външни потребители.

4.5. Мониторинг

Вътрешният одит на ИАРА се осъществява от дирекция “Вътрешен одит” към МЗХ. Със заповед на министъра на земеделието и храните е извършен вътрешен одит за оценка и докладване на състоянието на елементите на вътрешния контрол в ИАРА за периода от 01.01.2007 г. до 31.12.2007 г. В резултат от проверката към ръководството на ИАРА са отправени 36 препоръки за подобряване на дейността. За изпълнението им е разработен план за действие, съдържащ конкретни действия, срокове и отговорни длъжностни лица. Планът е одобрен от министъра на земеделието и храните. Ръководството на ИАРА е предприело действия за изпълнение на част от препоръките.

В ИАРА има разписани правила за осъществяване на мониторинг на СФУК. За одитирания период не са извършвани самооценки в отделните звена на ИАРА. Осъществените частични анализи на дейността на отделни структури в ИАРА не позволяват цялостна оценка на ефективността на въведените контролни дейности.

5. Спазване на изискванията за възлагане на обществени поръчки

5.1. Проверка за съответствие на вътрешните правила за възлагане на обществени поръчки с действащата нормативната уредба

Дейностите по планиране, възлагане, архивиране и контрол на процедурите за възлагане на обществени поръчки, а също така и задълженията и отговорностите на служителите от ИАРА са регламентирани с Вътрешни правила за организация на работата и изпълнение на дейностите по възлагане на обществени поръчки и сключване на договори в ИАРА (Правилата). За одитирания период Правилата не са актуализирани, за да отразят промените в ЗОП и Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки (НВМОП). Правилата е следвало да се актуализират и предвид настъпилите промени в структурата на ИАРА и отговорните длъжностни лица.³⁷

Установено е, че определената с правилата процедура за планиране на възлагането на обществени поръчки не се спазва.

В ИАРА е воден „Регистър на обществените поръчки”, за който не е утвърден образец. Регистърът е непълен, тъй като в него са включени само протоколи от 2006 г.³⁸

Установени са нарушения при архивирането на документите по приключили процедури за възлагане на обществени поръчки. Описите на документите не съдържат брой страници и дата на предаване, което е предпоставка за загубване документи от досието на поръчката.³⁹

5.2. Проверка за спазване нормативните изисквания при провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки

През 2006 г. са проведени 3 процедури на основание чл. 16, ал. 2 (отм.) от ЗОП, две от които са прекратени.

На основание на чл. 3, ал. 2 от НВМОП през същата година са проведени 4 процедури за възлагане на малки обществени поръчки, в т.ч. една прекратена.

През 2007 г. са проведени 2 открити процедури за възлагане на обществени поръчки. Чрез открит конкурс по НВМОП (чл. 3, ал. 2) са проведени 4 процедури, от които една е прекратена.

³⁷ Препоръка № 7.1.

³⁸ Препоръка № 7.2.

³⁹ Препоръка № 7.3.

5.2.1. Възлагане на обществени поръчки по реда на ЗОП

Проверката на проведените процедури по ЗОП включи документите в досиетата на една процедура за 2006 г. и на две процедури за 2007 г.:

5.2.1.1 С решение № 259/13.06.2006 е открита процедура с предмет „Доставка на оборудване, изграждане, обучение на специалисти и пускане в експлоатация на система за сателитно наблюдение на риболовните кораби“:

➤ Методиката за определяне на комплексната оценка на офертите по чл. 28, ал. 2 от ЗОП не съдържа точни указания за определяне на оценката на всеки показател. В документацията е определена само относителната тежест на показателите, но не и методика за оценяването им в определени граници. Създадени са условия офертите да бъдат оценявани субективно. По този начин са нарушени принципите за публичност и прозрачност, тъй като оценяването е извършвано по начин, който не е бил предварително обявен и известен на участниците. В следствие на това 3-ма от членовете на Комисията за разглеждане, оценяване и класиране на офертите (КРОКО) са оценили с повече точки показателите „срок за изпълнение на поръчката” и „цена”, предложени от участника, спечелил поръчката, независимо че са по-неблагоприятни от предложените от друг участник. Протоколът е подписан с особено мнение от двама членове на комисията - външен експерт и служител на агенцията, които са изложили писмено мотивите си.

➤ Към техническите спецификации е приложена разпечатка от интернет страницата на фирма производител на конкретен тип оборудване и не са добавени думите „или еквивалентно”. Не са посочени и мотиви, които да обуславят причините, поради които е невъзможно обектът на поръчката да бъде описан в съответствие с изискванията на чл. 30 от ЗОП.

➤ В документацията е определена формата на гаранцията за участие и изпълнение в парична сума, в нарушение на чл. 60, ал. 2 от ЗОП. С това си действие възложителят е лишил кандидатите или участниците от правото на преценка за формата на представяната гаранция.

➤ Върху пликовете с офертите не е отбелязан часът на получаването им, който не е отбелязан и във входящия регистър, с което е допуснато нарушение на чл. 57, ал. 3 от ЗОП.

➤ В заповед № 321 от 10.08.2006 г. няма определена дата за приключване на работата на комисията, в нарушение на чл. 34, ал. 5 от ЗОП.

➤ Договорът за обществена поръчка е сключен в нарушение на чл. 41, ал. 3 от ЗОП, преди изтичане на срока за обжалване.

➤ Участникът, определен за изпълнител, не е представил в пълен размер определената от възложителя гаранция за изпълнение - 3%.

Със сключването на договор без представяне на определената гаранция е нарушен чл. 42, ал. 1, т. 3 от ЗОП.

➤ Един от показателите за оценка към методиката за определяне на комплексната оценка е бил „цена на комуникационната услуга”. Въпреки това в договора, сключен с изпълнителя по описаната процедура, няма клауза за доставка на такава. Възложителят е сключил друг договор на 24.10.2006 г. за тази услуга със същия изпълнител и със стойност до достигане на 15 000 лв. (без ДДС). Неразделна част от договора, сключен на 24.10.2006 г., съгласно клаузите му са приложения № 1 и № 2. На одитния екип е предоставен договор, съдържащ само приложение № 1 - за видовете услуги и цената им. Установена е разлика между приложения № 1 от договора и приложение № 1 от офертата на участника. Възложителят е определил неправилно стойността на поръчката, тъй като с решението за обявяване на процедурата за поръчката на сателитната система е било ясно, че доставката на комуникационни услуги е систематично свързана с предмета на поръчката.

5.2.1.2. С решение № 100/26.03.2007 е открита процедура с предмет „Доставка на компютри, оборудване за отдалечен достъп, джобни компютри и аксесоари, принтери, скенер за нуждите на ИАРА”:

➤ Методиката за определяне на комплексната оценка на офертите не съдържа точни указания за определяне на оценката на всеки показател, с което е допуснато нарушение на чл. 37, ал. 2 от ЗОП.

➤ В нарушение на чл. 57, ал. 3 от ЗОП, часът на получаването на офертите не е отбелязан върху три от пликите с оферти.

➤ В досието липсва декларацията на председателя на комисията, подавана по чл. 35 от ЗОП.

➤ Пликите с ценовите оферти не са подписани от 3-ма членове на комисията, с което е допуснато нарушение на чл. 68, ал. 4 от ЗОП. Подписи от 3-ма членове на комисията има върху ценовите оферти.

➤ При сключване на договора не е представен документ за гаранция за изпълнение от участника по обособена позиция № 1, по която е сключен договор № 19, с което е нарушен чл. 42, т. 3 от ЗОП.

5.2.1.3. С решение № 187/04.06.2007 г. е открита процедура с предмет „Осигуряване на самолетни билети за превоз по въздух на пътници и багаж при служебни пътувания в страната и чужбина на служители от ИАРА”:

➤ в обявлението за обществена поръчка гаранцията за изпълнение е определена в абсолютна сума, а не в проценти, с което е нарушен чл. 59, ал. 3 от ЗОП;

➤ липсва декларация по чл. 35, ал. 3 по ЗОП от председателя на комисията;

➤ при извършване на оценката на офертите не е спазена методиката за оценяване на показателите за определяне на финансовата оценка;

➤ част от таблиците за оценка на офертите са с поправки;

➤ възложителят не е спазил изискуемия тридневен срок по чл. 73, ал. 3 от ЗОП за изпращане на решението за обявяване на класирането на участниците в процедурата и участника, определен за изпълнител;

➤ при сключване на договора не е представено удостоверение от общината за липсата на задължения към местния бюджет от управителя на участника, определен за изпълнител.

5.2.2. Възлагане на малки обществени поръчки по реда на НВМОП

От проведените 8 процедури за възлагане на обществени поръчки по реда на НВМОП са проверени досиетата на 4 поръчки, в т.ч: една, проведена през 2006 г., и 3 - през 2007 г. Нарушения са установени в следните случаи:

5.2.2.1. С решение № 457/06.12.2006 г е открита процедура с предмет „Закупуване на канцеларски материали за нуждите на ИАРА”:

➤ В обявлението има две обособени позиции, но в документацията няма пълното им описание, в нарушение на чл. 8 ал. 1, т. 3 от НВМОП.

➤ Върху плика с офертата на един от участниците не са поставени поредният номер, датата и часът на получаването на офертата, а е положен единствено щемпел за входирание, който не е попълнен. Допуснато е нарушение на чл. 14, ал. 3 от ЗОП.

➤ Към договорите (в досието на поръчката), сключени с изпълнителите, не са приложени спецификациите, по които ще се извършват доставките и които съгласно чл. 1 от договорите са неразделна част от тях.

5.2.2.2. С решение № 147/08.05.2007 г. е открита процедура с предмет „Трафично и техническо обслужване на система за сателитно наблюдение на риболовните кораби”:

➤ В техническите спецификации се съдържа изискване за трафик през точно определен спътник, което не дава възможност за равен достъп на участниците в процедурата. В нарушение на чл. 8, ал. 1, т. 4 от НВМОП към името на спътника (източника) не са добавени думите „или еквивалентно”.

➤ Договорът, сключен в резултат на процедурата, е бил предшестван от друг, описан в т. 5.2.1.1, като изпълнителят е същият. Стойността на сключения договор е до достигане на 90 000 лв. (без ДДС).

Стойността на поръчката е определена в нарушение на чл. 15 от ЗОП.

5.2.2.3. С решение № 361/01.11.2007 г. е открита процедура с предмет „Доставка на 18 бр. бордови комплекти за сателитно наблюдение на риболовни кораби с дължина над 15 м, монтаж, пускане в експлоатация на оборудването и обучение на капитана на съответния риболовен кораб”. С участника, определен за изпълнител на поръчката, е сключен договор № 48/18.12.2007 г. на стойност 179 604 лв. (с ДДС). По платежни документи за доставката на оборудването от ИАРА са платени 186 564 лв.

5.2.2.4. С участника, определен за изпълнител по изграждането на системата за сателитно наблюдение на риболовните кораби и доставка на комуникационна услуга на 22.11.2007 г. (т. 5.2.1.1., 5.2.2.2. и 5.2.2.3.) са сключени още два договора на основание по чл. 2, ал. 2 от НВМОП с предмети:

- „Изпълнение на разширение на система за спътниково наблюдение на риболовните кораби с предмет „Генериране и регистрация на електронен риболовен дневник” на стойност 13 998 (с ДДС).

- „Изграждане на система, реализираща е-услуги „Наблюдение на риболовен кораб”, на стойност 13 920 лв. (с ДДС).

Предметът „сателитно наблюдение на риболовните кораби” на проведените процедури през 2007 г. по т. 5.2.2.2, 5.2.2.3 и 5.2.2.4. е един и същ и е в изпълнение на задължението по чл. 2 от Наредба № 7 от 2006 г. за условията и реда за ползването, поддържането и съхранението на системата за наблюдение и контрол на риболовните кораби и бордовото оборудване. Общата стойност на четирите договора, сключени през 2007 г., е 315 522 лв. (с ДДС), а изпълнителят е един и същ. Възложителят не е определил стойността на поръчката съгласно чл. 15 от ЗОП, с което е допуснал нарушение на чл. 15, ал. 6 от ЗОП.

5.2.2.5. С решение № 366/05.11.2007 г. е открита процедура с предмет „Доставка на зарибителен материал”:

➤ Към документацията за участие няма технически спецификации за изпълнение на поръчката.

➤ Пликите с ценовите оферти на участниците не са подписани от най-малко трима членове на КРОКО, с което е допуснато нарушение на чл. 38, ал. 3 от НВМОП. Членовете на комисията са положили подписи върху ценовите предложения, т.е. след отваряне на пликовете с предлаганата цена.

➤ Съгласно чл. 1, ал. 1 от договорите, обособените позиции са описани в Приложение № 1, неразделна част от тях. Липсата на Приложение № 1 към договорите не дава възможност да бъде изразена увереност за спазването на изискването на чл. 31, ал. 2 от НВМОП, за задължително включване на всички предложения от офертата на участника, въз основа на които е определен за изпълнител. Това затруднява и контрола върху изпълнението от страна на възложителя;

➤ В досието липсват приложенията към сключените договори по обособени позиции (чл. 1, ал. 2 от договорите) с участниците изпълнители на поръчката, съдържащи сроковете за изпълнение на поръчката.

5.2.3. Възложени малки обществени поръчки след събиране на **3 оферти**

През 2006 г. въз основа на чл. 2, ал.1 от НВМОП, без провеждане на процедура, са сключени 20 договора в ИАРА, които са 83 на сто от всички сключени договори (общо 24) в агенцията.

На същото основание през 2007 г. са сключени 37 договора, които са 86 на сто от всички сключени договори за 2007 г. в ИАРА.

Проверени са документите по 42 договора, сключени на основание чл. 2, ал. 1 от НВМОП и е установено, че:

5.2.3.1. На 20.12.2007 г. е сключен договор за „Доставка на 1 685 кг зарибителен материал от балканска пьстърва” на стойност 24 583 лв. (без ДДС). Изпълнителят по същото време е участвал в процедура със същия предмет (виж т. 5.2.2.5), провеждана по чл. 3, ал. 2 от НВМОП, но не е бил избран.

В утвърдения за 2006 г. и 2007 г. бюджет не са били планирани средства за зарибяване, въпреки изискването на чл. 53, ал. 2, т. 3 от ЗРА. След откриване на процедурата по т.5.2.2.5 възложителят е уведомен от МЗХ за отпускане на допълнителни средства по бюджета на агенцията. Посоченото е причина за непровеждане на процедура при сключване на договора въз основа на чл. 2, ал. 1 от НВМОП.

5.2.3.2. През 2006 г. са сключени 4 договора чрез събиране на 3 оферти:

- Договор от 14.03.2006 г. за доставка на 3500 риболовни дневници на стойност 29 820 лв. (без ДДС).

- Договор № 22/01.06.2006 г. за доставка на 100 000 бр. защитена хартия, на стойност 29 800 лв. (без ДДС).

- Договор № 23/02.06.2006 г. за доставка на 4200 дневници за първа продажба на стойност 29 358 лв. (без ДДС).

- Договор 23А/05.06.2006 г. за доставка на: калъфи за риболовни билети и риболовни дневници, заявления за разрешителни за стопански риболов в Черно море и р. Дунав, разрешителни за стопански риболов, удостоверения за право за извършване на стопански риболов, заявления за разрешителни за стопански риболов в язовирите и специализираните обекти на стойност 29 370 лв. (без ДДС).

Изпълнителят на договорите е един и същ, а общата им стойност 118 348 лв.

Отпечатването на посочените документи е ежегодно и ИАРА е имала яснота относно необходимите количества и прогнозната им стойност. Допуснато е разделяне на обществената поръчка, като същата е възложена при облекчен режим чрез събиране на три оферти вместо провеждане на процедура по реда на ЗОП, с което е нарушен чл. 15, ал. 6 от ЗОП.

5.2.3.3. На 22.02.2007 г. са сключени два договора с предмети:

- „Полиграфическа изработка на Дневник на продажбите и Риболовен дневник” на стойност 28 866.86 лв. (без ДДС).

- „Полиграфическа изработка на бланки, билети (70 000 бр.) и АУАН” на стойност 6 212 лв. (без ДДС).

Със същият предмет „Полиграфическа изработка на бланки за любителски риболов” през 2007 г. са сключени още два договора със стойности съответно 1 650 лв. и 2 700 лв. (без ДДС).

Изпълнителят на договорите е един и същ.

Предметите на сключените договори се отнасят до идентични дейности. Възложителят е имал яснота за необходимостта от възлагането им. Допуснато е разделяне на обществената поръчка, като същата е проведена при облекчен режим чрез събиране на три оферти вместо провеждане на процедура по реда на НВМОП. Нарушен е чл. 15, ал. 6 от ЗОП, във връзка с § 2 от преходните и заключителните разпоредби (ПЗР) на НВМОП.

5.2.3.4. През 2006 г. ИАРА е сключила на една и съща дата 5 договора за доставка на хардуерно оборудване на обща стойност 84 699 лв. (без ДДС). Изпълнителят на поръчките е един и същ.

Възложителят е имал яснота за необходимостта от възлагането им, тъй като са били планирани като „офис оборудване – 100 хил. лв.” в плана за капиталовите разходи през 2006 г. Предметите на сключените договори се отнасят до идентични дейности. Допуснато е разделяне на обществена поръчка, като е възложена при облекчен режим чрез събиране на три оферти или свободно вместо провеждане на процедура по реда на НВМОП. Нарушен е чл. 15, ал. 6 от ЗОП, във връзка с § 2 от ПЗР на НВМОП.

5.3. Изпълнение на сключените договори за обществени поръчки

При изпълнението на договорите за обществени поръчки са установени пропуски и нарушения в следните случаи:

5.3.1. На 05.09.2006 г. ИАРА сключва договор за доставка на оборудване, обучение на специалисти и пускане в експлоатация на система за сателитно наблюдение на риболовни кораби на стойност 573 042 лв. (с ДДС). Съгласно чл. 4, т. 3 от договора, фирмата поема гаранционното обслужване на доставеното оборудване за срок от 24 месеца. На 02.11.2007 г. ИАРА сключва договор за ремонт на спътников терминал на стойност 2 217 лв. със същата фирма. Посоченото е неизпълнение на клауза от договора.

5.3.2. По описаната процедура в т. 5.2.2.1. са сключени два договора с фирми изпълнители по две обособени позиции. Установено е, че задълженията на ИАРА по аналитичната партида на единия от договорите надвишава договорената сума с 6 882 лв. Поради нарушение на процедурата по одобряване на разхода и неосъществен предварителен контрол към момента на одита сумата е дължима от ИАРА.

5.3.3. Изпълнение на договори по доставка на зарибителен материал

През 2006 г. са сключени 2 договора за доставка на зарибителен материал с двама изпълнители. В договорите има клауза (чл. 8), задължаваща „изпълнителя да достави зарибителния материал на посочено от възложителя място”. В писмата до потенциалните изпълнители на поръчката е изискано да се посочи наличието на собствен специализиран транспорт, капацитет за единичен курс и цена за километър. В сключените с посочените фирми договори липсват клаузи, задължаващи ИАРА да поеме транспортните разходи. Въпреки това е извършено плащане за транспортни разходи на стойност 1 139 лв. за доставка на зарибителен материал. Извършеният разход за транспортна услуга е извън стойността на поръчката, с което са нарушени клаузите на единия от договорите.

Изпълнението на договорите за зарибяване, сключени през 2007 г., е удостоверено с приемно-предавателни протоколи. Зарибяването е следвало да се извърши от фирмите по график. Същият е спазен от един от изпълнителите. С другия изпълнител е подписан общ приемно-предавателен протокол на 15.01.2009 г. Въз основа на него ИАРА е превела остатъка от договора на 09.02.2009 г. в размер на 49 684 лв. Причината за забавянето е ненавременен управленско решение на изпълнителния директор, въпреки планирания разход на средствата за същата година. Протоколът е подписан през 2009 г. от новия изпълнителен директор на ИАРА. С изплащането на бюджетни средства непланирани за 2009 г. е нарушена бюджетната дисциплина.

През одитирания период при провеждането на процедури по ЗОП и НВМОП не са спазвани нормативните изисквания. В преобладаващия брой случаи изборът на изпълнител е осъществен чрез събиране на три оферти по реда на чл. 2, ал. 1 от НВМОП. Допуснато е разделяне на поръчки с цел прилагане на облекчен

режим. Методиките за оценка на офертите не съдържат точни и ясни правила за оценка по отделните показатели, с което е предоставена възможност за субективна оценка от членовете на комисията. В досиетата на обществените поръчки не се съхраняват всички документи, изготвени в хода на провеждане на процедурата за възлагане на обществена поръчка. Нарушавани са клаузи по някои от сключените договори за обществени поръчки.

Причините, за допуснатите нарушения при възлагане на обществените поръчки в ИАРА са:

- *неспазване на процедурата за планиране;*
- *утвърждаване на бюджетни разходи от ПРБК, несъобразени с потребностите на възложителя;*
- *разрешаване на разходи в края на отчетния период, довели до прилагане на по-лек режим, с цел усвояване на средствата.*

6. Придобиване, управление, разпореждане и опазване на имуществото

ИАРА ползва общо 56 имоти, от които 8 са предоставени за управление от ИАРА, 38 са предоставени за безвъзмездно ползване, а 10 са по договори за наеми.

Към 31.12.2007 г. по баланса на ИАРА са заведени 8 имоти, от които с акт за държавна собственост са 3 – в Русе, Сливен и Хасково. Предприети са действия за издаване на актове за държавна собственост (АДС) за предоставените имоти на ЦУ и на ТЗ в Бургас. Останалите имоти са части от административни сгради, за които има издаден АДС и са предоставени за управление със заповеди на съответните областни управители. Установено е, че за имотите в София, Сливен, Бургас и Варна е извършена оценка от лицензиран оценител и са заведени по справедлива стойност в баланса на ИАРА. Не са взети счетоводните записвания във връзка с извършената оценка на имота, предоставен за ползване на ЦУ. Към 31.12.2006 г. имотът е с балансова стойност 518 652 лв.

Имотите, които са публична държавна собственост, са застраховани в съответствие с чл. 12 от Закона за държавната собственост (ЗДС).

През 2006 г и 2007 г. не са извършвани разпоредителни действия с имоти на ИАРА.

Не е спазено изискването на чл. 3 от Правилника за прилагане на ЗДС за уведомяване на министъра на финансите при разпореждане с движими вещи - частна държавна собственост: оборудване за Сателитна система за наблюдение на риболовни кораби с дължина минимум 15 м.

Условията и редът за ползването, поддържането и съхранението на системата за наблюдение и контрол на риболовните кораби и бордовото оборудване са регламентирани с Наредба № 7 от 27.01.2006 г. Системата се състои от бордово оборудване за сателитно проследяване и Център за наблюдение на риболовните кораби. В противоречие с § 7 от ПЗР на ЗРА в чл. 4 от Наредба № 7 е посочено, че системата се създава и поддържа от ИАРА.

Установено е несъответствие в документацията, свързана с договорените и доставени видове оборудване и количества /договор по т. 5.2.1.1./. Оборудването е заведено с обща стойност като един актив под наименованието „Сателитна система за наблюдение на риболовни кораби” в счетоводна сметка 2041 „Компютри и хардуерно оборудване” - 1 бр. на стойност 446 166 лв., и в счетоводна сметка 2101 „Програмни продукти” - 1 бр. на стойност 126 876 лв. Оборудването не е заведено аналитично по видове, количества и местонахождение, което затруднява контрола и създава риск за опазването му.⁴⁰

⁴⁰ Препоръка № 8.1.

През 2007 г. са доставени още 18 Бордови комплекти за сателитно наблюдение на риболовни кораби/договор по т. 5.2.2.3./.

Общо по двата договора ИАРА е закупила 55 бордови комплекта за сателитно проследяване на кораби с дължина минимум 15 м, които са предоставени на собственици на риболовни кораби безвъзмездно. ИАРА не разполага с приемно-предавателни протоколи за предоставяне на оборудването на корабособствениците.⁴¹

Безвъзмездното предоставяне на бордовото оборудване е в нарушение на чл. 61 от ЗДС, съгласно който разпореждането с движими вещи - държавна собственост, е възмездно.

В изпълнение на чл. 21 и 22 от ЗСч през 2006 г. и 2007 г. изпълнителният директор е издал заповеди за годишни инвентаризации. Със заповедите не е възложено извършване на инвентаризация на разчетите. Установени са пропуски в документирането на резултатите от инвентаризацията⁴²:

- 6.1. липса на реквизити в съставените документи за инвентаризация;
- 6.2. съставените протоколи за брак за 2007 г. са след датата на предаване на ГФО;
- 6.3. бракувани са активи, които липсват в инвентаризационните описи или стойността им не съответства на стойността в протоколите за брак;
- 6.4. липса на протокол за унищожаване на активите през 2006 г.;
- 6.5. не е изготвена обобщена сравнителна ведомост, която да бъде основание за осчетоводяване на резултатите от инвентаризацията;
- 6.6. несъответствие на данните от инвентаризационните описи, предложенията за брак и протоколите за брак;
- 6.7. неотразяване на установени липси в резултатите от инвентаризацията;
- 6.8. активи, които са били одобрени с предложенията за брак, липсват в протокола за предаване на фирмата, определена за унищожаването им;
- 6.9. установяване на липсващи активи в инвентаризационните описи, които след това са били предложени за бракуване;
- 6.10. активите, за които има съставени протоколи за брак през 2007 г., не са предадени на специализирана фирма, но са отписани от счетоводните регистри, което е намерило отражение и в ГФО.

Извършената инвентаризация по разчетни сметки е непълна. ИАРА не е изпратила писма до контрагентите си за уточняване на вземания и задължения с произход от предходни отчетни периоди.

До момента на одита не са възстановени суми за липсващите активи, установени след инвентаризацията през 2007 г.

Към 31.12.2006 г. е извършена оценка на дълготрайните активи и задбалансови активи. Датата на доклада е 28.02.2007 г. и резултатите от оценката са осчетоводени и отразени в ГФО за 2006 г. Общо намалението на активите от гр. 20 и 21 вследствие на оценката е 1 943 887 лв., а на задбалансовите активи от гр. 99 - 194 000 лв.

В доклада за извършената преоценка на активи липсват част от изискуемите реквизити. Активите придобити през 2006 г. са намалени между 40 и 50 на сто спрямо цената на придобиване. Някои от активите са преоценени на изключително ниска стойност, като например 18 пистолети – с единична стойност 6,84 лв. Заведени са активи с наименование „Разни” - 1 бр., с единична стойност 4 436 лв.

Извършената оценка на активите не отразява достоверно имущественото състояние на ИАРА. Оценката на активите е извършена на принципа на справедливата пазарна стойност. Намалението с близо 50 на сто на

⁴¹ Препоръка № 8.2.

⁴² Препоръка № 8.3.

придобитите през 2006 г. активи показва, че същите са закупени на необосновано високи цени, което е индикатор за неикономично разходване на публични средства.

III. ПРЕПОРЪКИ

На основание чл. 41, ал.1 от ЗСП, се дават следните препоръки на изпълнителния директор на ИАРА:

1. По отношение на приходите от любителски и стопански риболов:

1.1. Планираните разходи за зарибяване да се обвържат с планираните приходи от такси за издаване на билети за любителски риболов.

1.2. Да се предприемат мерки за уточняване на разчетните взаимоотношения с организациите, издаващи билети за любителски риболов и начисляване на вземанията на ИАРА.

1.3. Да се определят редът и отговорното длъжностно лице за предоставяне на достъп до Електронната система за издаване на билети за любителски риболов.

1.4. Да се определи редът за своевременно предоставяне на информация за напусналите и назначени служители на ИАРА в отдел „Статистика”, с цел прекратяване/осигуряване на достъп до електронната система.

1.5. Да се предприемат действия за определяне на реда за оперативен обмен на информация между отделните структурни звена на ИАРА за контрол на постъпленията от издадените билети за любителски риболов.

1.6. Да се предприемат мерки за текущо начисляване на дължимите такси от улов на квотирана риба.

2. По отношение на предоставяне на служебни мобилни телефони и SIM карти

2.1. Да се регламентира ред за инициране на закупуване и предоставяне на служебни мобилни телефони и служебни SIM карти.

2.2. Да се извърши инвентаризация на закупените и предоставени за ползване мобилни апарати и SIM карти. Да се въведат аналитични партии по видове, стойност и местонахождение.

2.3. Да се прекрати практиката за предоставяне на служебни SIM карти за ползване на лица, които не са служители на агенцията.

2.4. Да се предприемат действия за събиране на вземанията от превишение на лимити за мобилни услуги

3. По отношение отчитане на разходите за гориво на служебните автомобили

3.1. Да се утвърдят лимити за пробег/разход на гориво на служебните автомобили.

3.2. Да се утвърди процедура за отчитане на разходите за гориво и изминати километри от служебните автомобили.

4. По отношение на счетоводната отчетност

4.1. Да се утвърди подробна счетоводна политика и план за счетоводния документооборот на ИАРА, отразяващи спецификата на дейността ѝ. Да се утвърди индивидуален сметкоплан на ИАРА.

4.2. Да се извърши анализ на издадените и влезли в сила наказателни постановления и начислят вземанията на ИАРА от глоби и санкции по аналитични партии.

4.3. Със счетоводната политика да се регламентират правила за завеждане и изписване на краткотрайни материални запаси. Да се заведат задбалансово краткотрайните материални запаси, в т.ч. и бланките за билети за любителски риболов, вложени в употреба.

4.4. Да се предприемат действия за откриване на набирателна сметка на ИАРА за съхраняване на чужди средства.

4.5. Да се въведат контролни процедури при отпускане и отчитане на служебните аванси.

4.6. Да се въведат правила и процедури за системен преглед и анализ на състоянието на счетоводните сметки.

4.7. Валутната касова книга да се номерира, подпише от изпълнителния директор и главния счетоводител и подпечата с печата на ИАРА.

5. По отношение на СФУК

5.1. Да се окомплектоват служебните/трудова досиета на служителите с всички изискуеми от нормативната уредба документи.

5.2. Да се актуализират наименованията на длъжностите и съдържанието на длъжностните характеристики на служителите в съответствие с нормативната уредба и съобразно структурата на ИАРА.

5.3. Да се актуализират вътрешните правила и регламентират процедури, обхващащи отговорните длъжностни лица, сроковете, видовете документи, които се съставят и съответните контролни дейности в процеса по начисляване и изплащане на трудовите възнаграждения.

5.4. Да се разработват годишни планове за дейността, определящи предмета, обхвата, целите, времетраенето и ресурсите, необходими за изпълнението на всяка приоритетна цел от Стратегическия план за дейността на агенцията.

5.5. В обхвата на предварителния контрол, регламентиран с вътрешните правила, да се включи нефинансовата дейност.

5.6. Да се регламентира редът за архивното съхранение на досиетата за подадени сигнали за корупция.

5.7. Да се заведат индивидуални картони на служителите от ИАРА за предоставените им за ползване активи.

5.8. Да се определи системен администратор на агенцията.

5.9. Да се утвърди номенклатура на индивидуалните административни актове на изпълнителния директор и сключените договори от ИАРА.

5.10. Да се определи състав на постоянно действаща експертна комисия, която ежегодно да проверява наличността, условията за съхранение и опазване на документите.

5.11. Да се утвърдят регистрационни индекси на входящите и изходящи документи в ИАРА.

5.12. Да се заведат регистри на заповедите на изпълнителния директор и заповедите за командировка на служителите.

5.13. Да се утвърдят образци на изходящ документ и обходен лист.

5.14. Да бъде прекратена практиката за съхраняване на оригиналите на входящата кореспонденция извън деловодството на ИАРА.

6. По отношение на процедурите за възлагане на обществени поръчки

6.1. Да се актуализират Вътрешните правила за възлагане на обществени поръчки съобразно промените в отговорностите на структурните звена и длъжностни лица, като се регламентират координацията, взаимодействието между тях и контролните процедури.

6.2. Към вътрешните правила за възлагане на обществени поръчки да се утвърди образец на „Регистър на обществените поръчки”.

6.3. Да се архивират досиетата на приключили процедури по възлагане на обществени поръчки. С цел осъществяване на контрол към тях да се прилагат и документите за инициирането им.

7. По отношение на имуществото

7.1. Да се предприемат действия за счетоводно завеждане по аналитичен признак на доставеното оборудване за сателитно наблюдение на риболовните кораби.

7.2. Да се предприемат действия за уреждане на взаимоотношенията между ИАРА и корабособствениците относно предоставеното оборудване в съответствие с нормативната уредба.

7.3. Да се приемат правила и процедури за извършване на инвентаризация и осчетоводяване на резултатите от нея. Да се утвърдят образците на документи за извършване на инвентаризацията.

На основание чл. 42, ал. 1 от ЗСП, в шестмесечен срок от получаване на настоящия доклад изпълнителният директор на ИАРА следва да уведоми писмено Сметната палата за предприетите мерки по изпълнение на препоръките.

Настоящият доклад е изготвен на основание чл. 41, ал. 1 от ЗСП, и е приет от Сметната палата с решение № 170 от 23.07.2009 г.

Хюсеин ЧАУШ,
член на Сметната палата и
ръководител на Отделение VIII