



**МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ**  
**АГЕНЦИЯ ЗА ДЪРЖАВНА ФИНАНСОВА ИНСПЕКЦИЯ**

**О Т Ч Е Т**  
**ЗА ДЕЙНОСТТА**  
**НА АГЕНЦИЯТА ЗА ДЪРЖАВНА ФИНАНСОВА ИНСПЕКЦИЯ**  
**ПРЕЗ 2016 ГОДИНА**

София, м. май 2017 г.

# **1. ПРАВНА РАМКА НА ДЕЙНОСТТА НА АГЕНЦИЯТА ЗА ДЪРЖАВНА ФИНАНСОВА ИНСПЕКЦИЯ**

## **1.1. Законодателство, свързано с дейността**

Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ) е администрация към министъра на финансите и е юридическо лице на бюджетна издръжка.

Целите, задачите, принципите, обхватът на дейност и функциите на АДФИ са уредени със Закона за държавната финансова инспекция (ЗДФИ). Основната цел на дейността по държавна финансова инспекция е да защитава публичните финансови интереси. Органите на агенцията извършват последващ контрол за законосъобразност на бюджетната, финансово-стопанската или отчетната дейност на организациите и лицата, посочени в чл. 4 от същия закон, в т.ч. и на режима за възлагане на обществени поръчки; установяват нарушения, както и индикатори за извършени измами; разкриват причинени вреди; привличат към административнонаказателна и имуществена отговорност виновните лица при наличието на съответните законови основания и установяват измами и нарушения, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз (ЕС). На органите на агенцията е възложена и функцията по оказване на съдействие на контролорите на Европейската комисия (ЕК).

Органите на агенцията осъществяват контролната си дейност в бюджетните организации, държавните и общинските предприятия, търговските дружества с блокираща квота държавно или общинско участие в капитала, получателите на държавни помощи, лицата, финансирани със средства от държавния или от общинските бюджети или по международни договори или програми от ЕС – по отношение на разходването на тези средства, и други.

Нормативните актове, които уреждат дейността на Агенцията за държавна финансова инспекция, са: Закон за държавната финансова инспекция, обн. ДВ, бр.33 от 21.04.2006 г., последни изменения ДВ, бр.43 от 07.06.2016 г.; Правилник за прилагане на Закона за държавната финансова инспекция (ППЗДФИ), обн. ДВ, бр.65 от 11.08.2006 г., последни изменения ДВ, бр.63 от 01.08.2014 г. и Устройствен правилник (УП), обн. ДВ, бр.56 от 11.07.2006 г., последни изменения ДВ, бр.100 от 16.12.2016 година. Финансовите инспекции се възлагат и извършват по постъпили конкретни сигнали и искания на държавни органи, физически и юридически лица, постановления на прокуратурата за възлагане, искания на Министерски съвет, министъра на финансите, Сметната палата (СП), Агенцията за обществени поръчки (АОП) и други. Контролът в областта на обществените поръчки от органите на АДФИ се осъществява и въз основа на годишен план, изготвен на база анализ и оценка на определени рискови фактори.

От 2015 г. органите на агенцията съгласно чл. 80а от Закона за енергетиката /обн. ДВ, бр. 17 от 06.03.2015 г./ осъществяват последващ контрол на енергийните предприятия, осъществяващи дейности при регулирани, включително при преференциални цени на електрическа енергия, по отношение на финансово-стопанската и отчетната им дейност при тези цени.

## **1.2. Вътрешни актове и методология**

Вътрешните актове на агенцията са съобразени с изискванията на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС), методическите насоки по елементите на финансовото управление и контрол, указанията за осъществяване на предварителен контрол, указанията за осъществяване на управленската отговорност в организациите от публичния сектор, Наредбата за формата, съдържанието, реда и сроковете за представяне на информация по чл. 8, ал. 1 от ЗФУКПС, както и със ЗДФИ, ППЗДФИ, УП на АДФИ и другите действащи нормативни актове, относими към конкретната дейност.

През 2016 г. в агенцията са в сила вътрешни актове, с които са разписани правилата, процедурите, системите за вътрешен контрол и др. при осъществяване на инспекционната и финансово-стопанската дейност. С цел развитие и подобрене на системите за управление и

контрол в АДФИ през годината са приети нови вътрешни актове, както и са актуализирани, изменени или допълнени следните вътрешните актове:

- Ръководство за унифициране на последващия контрол в областта на обществените поръчки, упражняван от Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция;
- Счетоводна политика на АДФИ за 2016 година;
- Инструкция за организационните процедури за командироване на служителите от АДФИ;
- Вътрешни правила за планиране, организиране и възлагане на обществени поръчки по рамкови споразумения, сключени от Централния орган за покупки, чрез системата за електронно възлагане на обществени поръчки;
- Вътрешни правила за провеждане на инвентаризация на активи и пасиви, процедура за бракуване, преценка и обезценка на активите и пасивите в АДФИ;
- Правила за работа на постоянната комисия по чл. 5, ал. 1 от ППЗДФИ;
- Инструкция за формата, реда, сроковете и движението на документите и актовете, съставяни при извършване на финансова инспекция от органите на АДФИ;
- Вътрешни правила за планиране и изготвяне на годишния план на финансовите инспекции по чл. 5, ал. 3 от ЗДФИ и проверки по реда на чл. 238 от Закона за обществените поръчки (ЗОП);
- Стратегия за управление на риска на АДФИ и Риск регистър за периода 2016-2018 година.

### **1.3. Сътрудничество с други държавни органи**

С цел взаимодействие, оперативно сътрудничество и обмен на информация с други държавни органи и във връзка с осъществяването на дейността са в действие двустранни Споразумения за сътрудничество с Министерство на вътрешните работи; Държавна агенция „Национална сигурност“; Агенция „Митници“; Национална агенция по приходите и Главния инспекторат на Министерски съвет. Подписани са и споразумения между АДФИ и Прокуратурата на Република България; между Министерство на финансите (АДФИ и Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“) и Сметната палата и между АДФИ, Сметната палата и Комисията за защита на конкуренцията.

АДФИ е член на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕС (АФКОС), създаден с Постановление № 18 от 04.02.2003 г. на Министерския съвет.

## **2. ИНСПЕКЦИОННА ДЕЙНОСТ**

Основните функции и задачи на АДФИ се постигат чрез извършването на последващи финансови инспекции, в рамките на които се осъществява контрол за законосъобразност на бюджетната, финансово-стопанската или отчетната дейност на организациите и лицата, посочени в чл. 4 от ЗДФИ, в т.ч. и на режима за възлагане на обществени поръчки; установяват се нарушения, вреди, индикатори за измами и се ангажира административно-наказателна и имуществена отговорност на виновните лица при наличието на съответните законови основания.

### **2.1. Постъпили искания за възлагане на финансови инспекции**

През 2016 г. в АДФИ са постъпили 463 сигнали и искания за извършване на финансови инспекции. През 2016 г. са възложени финансови инспекции по 322 сигнали и искания.

Постъпилите 463 сигнали и искания се разпределят, както следва:

- 386 или 83,4 % са постъпилите молби, жалби и сигнали за нарушения на бюджетната, финансово-стопанската и отчетна дейност в организациите и лицата, подлежащи на финансова инспекция, подадени от държавни органи, физически и юридически лица;

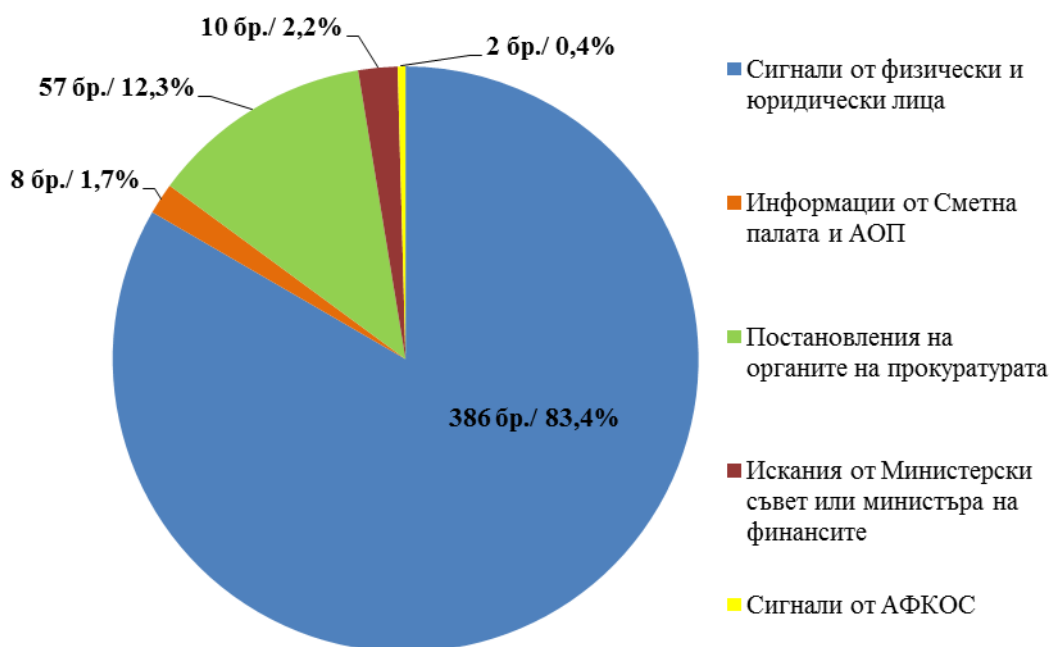
- 8 или 1,7 % са получените искания от АОП и СП за проверка на процедури за възлагане и изпълнение на обществени поръчки, в т.ч. 5 от СП и 3 от АОП;
- 10 или 2,2 % са искания за възлагане на инспекции от Министерския съвет (МС) или министъра на финансите, които се отнасят за възлагане на инспекции в 62 обекта;
- 57 или 12,3 % са получените постановления на органите на Прокуратурата по реда на чл. 145, ал. 1, т. 3 от Закона за съдебната власт, които се отнасят за възлагане на инспекции в 63 обекта;
- 2 или 0,4 % са получените сигнали за нарушения от дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз” към Министерство на вътрешните работи.

Съгласно разпоредбите на ППЗДФИ нормативно са регламентирани случаите, в които приоритетно се възлагат финансови инспекции по постъпилите сигнали и искания, а именно:

- по искане на Министерския съвет или министъра на финансите, като постигнатият обхват при възлагането на инспекции по тези искания е 90 %;
- при възлагане от органите на прокуратурата по реда на чл. 145, ал. 1, т. 3 от Закона за съдебната власт, като постигнатият обхват е 98 %;
- по сигнали за нарушения, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз, установени от дирекция "Защита на финансовите интереси на Европейския съюз" на Министерството на вътрешните работи, като постигнатият обхват е 100 %.

Горепосочените финансови инспекции се възлагат и извършват своевременно, при спазване на определените от съответния орган срокове. Във всички останали случаи финансови инспекции по постъпили сигнали и искания се възлагат съобразно административния капацитет на агенцията.

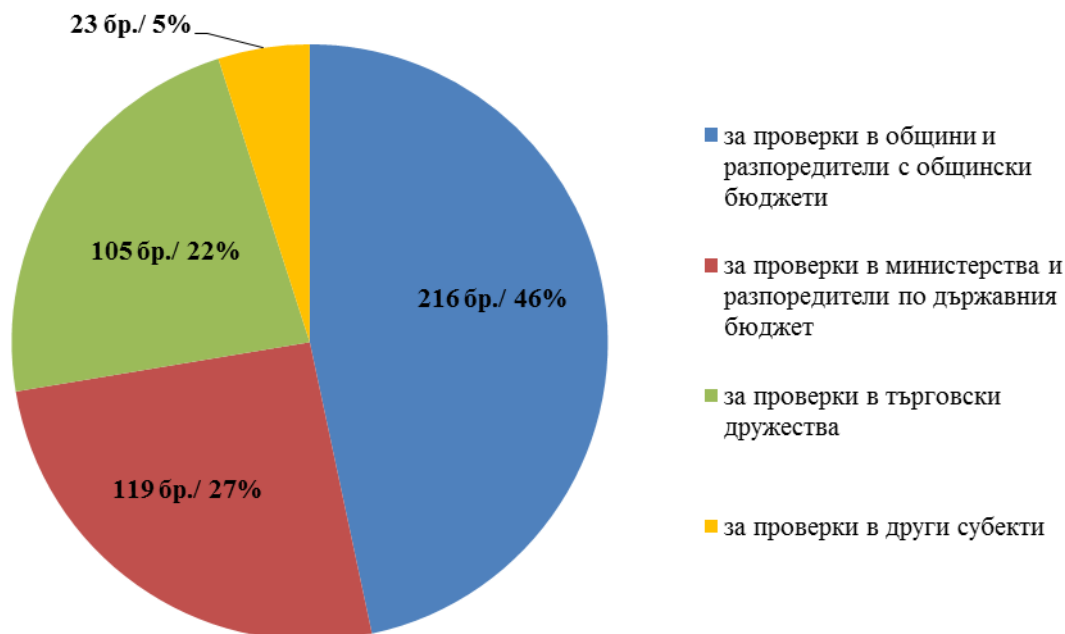
**Фиг. 1. Постъпили искания за финансови инспекции, разпределени според източниците на информация**



От постъпилите през 2016 г. 463 искания - 216 (46 %) са за възлагане на финансови инспекции в общини и разпоредители с общински бюджети; 119 (27 %) в министерства и други разпоредители с държавния бюджет; 105 (22 %) в търговски дружества с държавно или общинско участие в капитала и 23 (5 %) в други организации и лица (сдружения с

нестопанска цел, фондации, читалища, търговски дружества, в които държавата или общините не притежават блокираща квота и други).

**Фиг. 2. Разпределение по разпоредители на постъпилите 463 искания за финансова инспекция през 2016 година**



## 2.2. Утвърден годишен план за контрол в областта на обществените поръчки

От 2012 г. органите на АДФИ осъществяват контрол в областта на обществените поръчки и въз основа на годишен план, изготвен след анализ и оценка на определени рискови фактори. През 2016 г. се изпълнява пети годишен план.

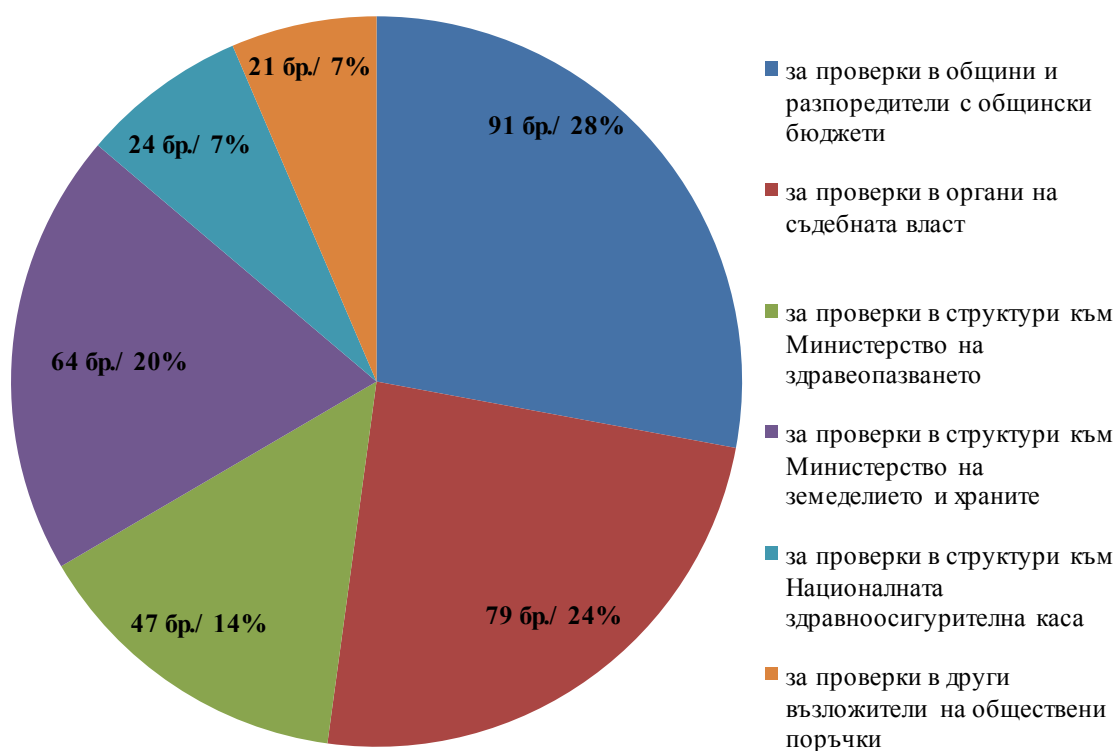
С цел ефективен контрол и оптимално разпределение на административния капацитет е разработена и утвърдена Политика за планиране на контролната дейност в областта на обществените поръчки за 2016 г., в която са разписани основните насоки и методология за съставяне на годишния план. Като основна база данни при планирането за 2016 г. е ползвана информация от годишните доклади за дейността на АОП и информация от Регистъра на обществените поръчки; информация, публикувана на официалните интернет страници на органите на съдебната власт, Министерство на здравеопазването, Министерство на земеделието и храните и на подчинените им структури, разпоредители с кредити по бюджетите им; информация от Търговския регистър; информация, относно предоставени средства на основание ПМС № 19/07.02.2014 г. “За одобряване на средства от резерва по чл. 1, ал. 2, раздел II, т. 4.1.2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г.”; анализ по чл. 5, ал. 1, т. 3 от ЗДФИ на информацията за предоставени на общините по Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. субсидии за капиталови разходи за изграждане и основен ремонт на общински пътища; друга публична информация, както и информация от регистрите на АДФИ.

При съобразяване със заложените в Политиката критерии, подходи, класиране на субектите, разполагам фонд работно време и административен капацитет на агенцията, в Годишния план на АДФИ за 2016 г., след актуализации, са включени общо 326 финансови инспекции и проверки по реда на ЗОП, в т.ч.:

- 91 финансови инспекции в общини и разпоредители с общински бюджети;
- 79 финансови инспекции в органи на съдебната власт;

- 47 финансови инспекции в структури на Министерство на здравеопазването;
- 64 финансови инспекции в структури към Министерство на земеделието и храните;
- 24 финансови инспекции в структури към Националната здравноосигурителна каса;
- 21 финансови инспекции и проверки в други възложители на обществени поръчки.

**Фиг. 3. Включени 326 финансови инспекции и проверки в плана за 2016 година, разпределени по обекти за контрол**



При изготвянето на Годишния план на АДФИ за 2016 г. за финансовите инспекции по чл. 5, ал. 2 от ЗДФИ и за проверките по реда на чл.123 от ЗОП (отм.) и чл. 238, ал. 4 от ЗОП, е използван подход който, освен че е базиран на анализ на информацията за възложителите на обществени поръчки и за дейността им по възлагане и изпълнение на обществени поръчки, както и оценка на рискови фактори за дейността им, е съобразен и с нормативното изискване за периодичност на извършване на финансовите инспекции, посочено в чл. 8в, ал. 1 от ППЗДФИ.

С оглед обхващане на широк кръг възложители на обществени поръчки, като субекти на контрол в областта по възлагане и изпълнение на обществени поръчки, в Годишния план за 2016 г. са включени следните групи възложители:

- Общини, получатели на предоставени средства по реда на ПМС № 19/07.02.2014 г. “За одобряване на средства от резерва по чл. 1, ал. 2, раздел II, т. 4.1.2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 година“. Включването на тези възложители е във връзка с писмо на министъра на финансите от 2014 г. за извършване на проверки в получатели на средства по горепосоченото постановление.

- Органи на съдебната власт – съдилища, прокуратури и други разпоредители по бюджета на съдебната власт. Самостоятелният бюджет на съдебната власт е част от държавния бюджет и се състои от бюджетите на Висшия съдебен съвет, Инспектората на

Висшия съдебен съвет, органите на съдебната власт, които са юридически лица, и Националният институт на правосъдието. Като субекти на контрол през 2016 г. са включени Висшият съдебен съвет, 42 съдилища, 35 прокуратури и Националният институт на правосъдието.

- Структури към Министерство на здравеопазването – центрове за спешна медицинска помощ, държавни психиатрични болници и домове за медико-социални грижи за деца, които са юридически лица, второстепенни разпоредители с бюджет по бюджета на министерството и са възложители на обществени поръчки. Като субекти на контрол през 2016 г. са включени 25 центрове за спешна медицинска помощ, 11 държавни психиатрични болници и 11 домове за медико-социални грижи за деца.

- Структури към Министерство на земеделието и храните (МЗХ) – областни дирекции „Земеделие“ и учебни заведения, финансирани от МЗХ, които са юридически лица, второстепенни разпоредители с бюджет по бюджета на министерството и са възложители на обществени поръчки. Като субекти на контрол през 2016 г. са включени 26 областни дирекции „Земеделие“ и 38 учебни заведения.

- Районни структури към Националната здравноосигурителна каса – районни здравноосигурителни каси (РЗОК), които са юридически лица на бюджетна издръжка, второстепенни разпоредители с бюджет. Директорите на съответните РЗОК са упълномощени възложители на обществени поръчки. Като субекти на контрол през 2016 г. са включени 24 РЗОК.

- Тематично на база анализ и оценка на рискови фактори, и съобразно нормативното изискване за периодичност при извършване на финансови инспекции, посочено в чл. 8в, ал. 1 от ППЗДФИ са планирани за проверки и определени категории възложители на обществени поръчки, в т.ч. в областни администрации и общини на база анализ по чл. 5, ал. 1, т. 3 от ЗДФИ на информацията за предоставените им по Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. субсидии за капиталови разходи за изграждане и основен ремонт на общински пътища.

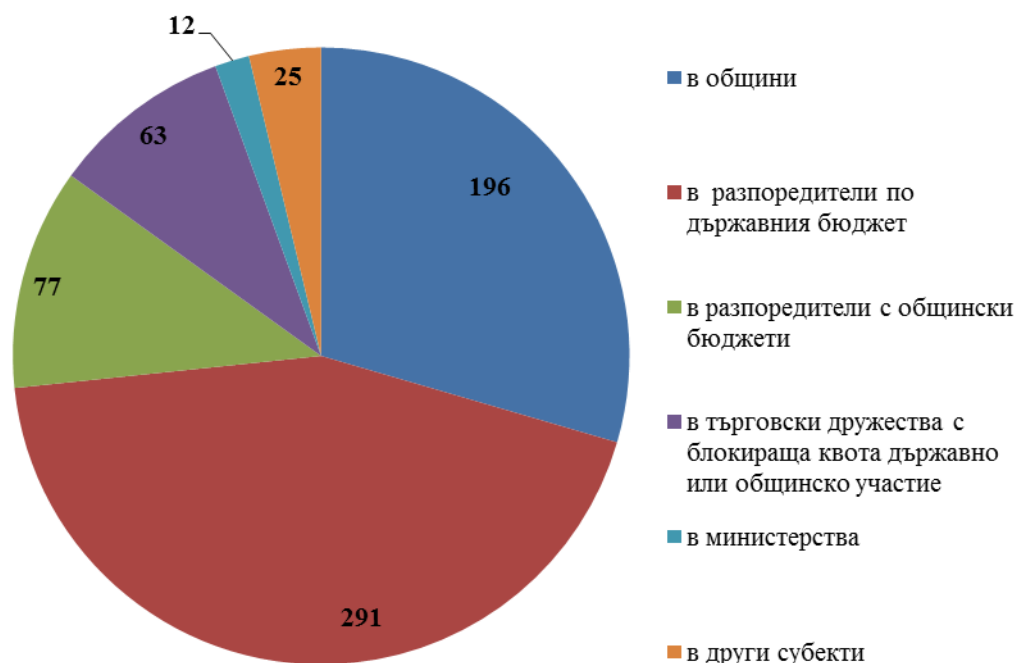
### **2.3. Възложени финансови инспекции и проверки**

През 2016 г. са възложени 649 финансови инспекции и проверки. През годината са извършени 72 преходни от 2015 г. финансови инспекции и проверки по реда на чл. 123, ал. 4 от ЗОП (отм.) и чл. 238, ал. 4 от ЗОП. Към 31.12.2016 г. с доклади са приключили 664 инспекции и проверки и 57 остават преходни за 2017 година.

Извършените и приключили с доклади през годината 664 финансови инспекции и проверки се разпределят по следния начин:

- 196 инспекции в общини;
- 77 инспекции в други разпоредители с общински бюджети;
- 12 инспекции в министерства;
- 291 инспекции в други разпоредители по държавния бюджет;
- 47 инспекции в търговски дружества с блокираща квота държавно участие в капитала;
- 16 инспекции в търговски дружества с блокираща квота общинско участие в капитала;
- 25 инспекции и проверки по реда на ЗОП в други субекти (читалища, юридически лица с нестопанска цел и други).

**Фиг. 4. Разпределение по субекти на извършените 664 финансови инспекции и проверки през 2016 година**



Към 31.12.2016 г. са възложени всичките планирани 326 финансови инспекции и проверки съгласно Годишния план за 2016 година. През годината са приключили и възложени по плана от предходната 2015 година 21 преходни инспекции. С доклади са приключили 329 планови инспекции и 18 остават преходни за 2017 година.

От извършените 329 планови финансови инспекции и проверки, 65 са в общини, 43 в други разпоредители с общински бюджети, 208 в други разпоредители по държавния бюджет, 3 в държавни предприятия и търговски дружества с държавно участие в капитала, 3 в търговски дружества с общинско участие в капитала и 7 в други субекти (търговски дружества с частни капитали).

През 2016 г. са възложени 323 финансови инспекции по постъпили сигнали и искания. През годината са извършени 51 преходни от 2015 г. финансови инспекции. Към 31.12.2016 г. са приключили с доклади 335 финансови инспекции и 39 остават преходни за 2017 година. От извършените 335 извънпланови финансови инспекции, 131 са в общини, 34 в други разпоредители с общински бюджети, 12 в министерства, 83 в други разпоредители по държавния бюджет, 44 в търговски дружества с държавно участие в капитала, 13 в търговски дружества с общинско участие в капитала и 18 в други субекти (юридически лица с нестопанска цел и читалища).

За приключилите през 2016 г. 664 финансови инспекции и проверки са употребени 19 236 работни дни. Средно една инспекция/проверка е извършвана за 29 работни дни. Това е времето, през което са извършени проверките по поставените въпроси, съставени са актове за начет и актове за установяване на административни нарушения (АУАН) и са изготвени доклади от финансови инспекции и проверки по реда на ЗОП.

При финансовите инспекции са възложени 1 524 задачи за извършване на проверки. Със сигналите и исканията, по които са възложени и приключили финансовите инспекции и проверките по ЗОП, АДФИ е сезирана за 592 нарушения. При осъществената контролна дейност са потвърдени 307 нарушения (52%), не са потвърдени 285 (48%) и допълнително са установени 1 708 нарушения. Потвърдените 307 и допълнително установените 1 708 нарушения се изразяват във виновно причинени вреди, нарушения на режима за възлагане и



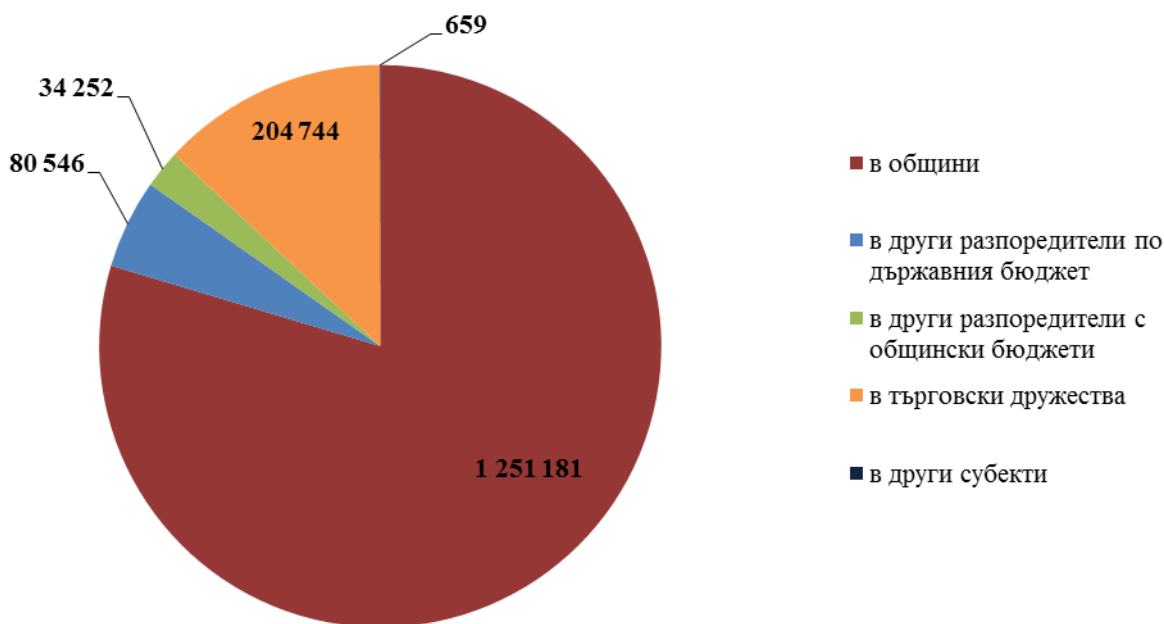
изпълнение на обществени поръчки, нарушения на нормативни актове, уреждащи бюджетната, финансово-стопанската или отчетната дейност и други, както следва:

#### 2.4. Виновно причинени вреди

При финансовите инспекции са установени виновно причинени вреди на проверяваните организации и лица в общ размер на 7 394 808 лв., в т.ч.:

**2.4.1. Вредите, за които от причинителите се търси пълна имуществена отговорност по реда на ЗДФИ, са в размер на 1 571 382 лева.** От тях 1 251 181 лв. са установени при финансови инспекции в общини; 80 546 лв. в други разпоредители по държавния бюджет; 34 252 лв. в други разпоредители с общински бюджети; 182 963 лв. в търговски дружества с общинско участие в капитала, 21 781 лв. в търговски дружества с държавно участие в капитала и 659 лв. в други субекти.

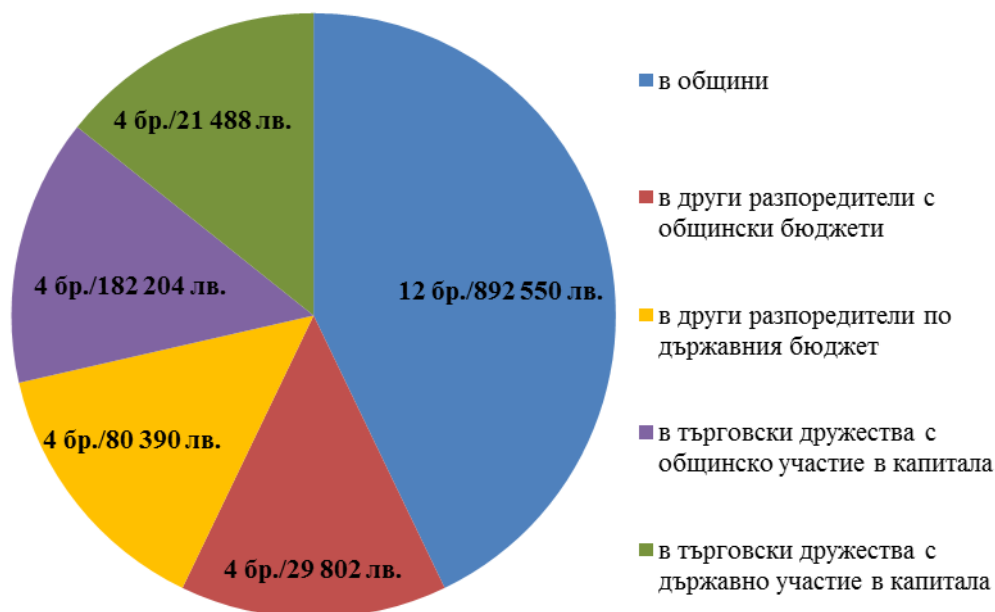
**Фиг. 5. Разпределение по субекти на установените вреди за 1 571 382 лева по ЗДФИ**



От вредите, за които от причинителите се търси пълна имуществена отговорност по реда на ЗДФИ в размер на 1 571 382 лв., 1 403 375 лв. са пряка и непосредствена последица от поведението на виновните лица, в т.ч.: причинени умишлено – 1 287 124 лв., от липси – 105 328 лв. и 10 923 причинени не при или по повод изпълнение на служебните задължения; 168 007 лв. са вредите, причинени от лица, които са разпоредили или допуснали незаконни плащания.

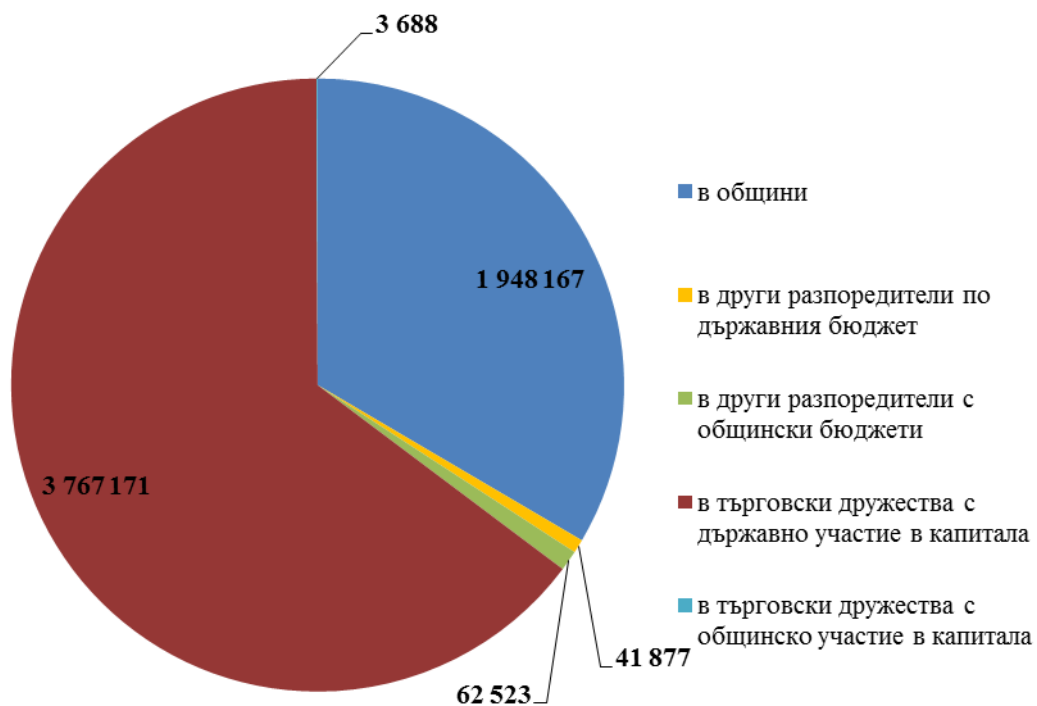
Вследствие на предприети действия по време на финансовите инспекции са възстановени 77 772 лева. Съставени са 28 акта за начет срещу 24 длъжностни лица за вреди на стойност 1 206 434 лева. От тях 12 акта за начет на стойност 892 550 лв. са в общини, 4 акта начет за 80 390 лв. са в други разпоредители по държавния бюджет, 4 акта начет за 29 802 лв. са в други разпоредители с общински бюджети, 4 акта за начет за 21 488 лв. са в търговски дружества с държавно участие в капитала и 4 акта за начет за 182 204 лв. са в търговски дружества с общинско участие в капитала. Не е реализирана пълна имуществена отговорност от виновните лица за вреди в размер на 287 176 лв. в т. ч. 286 517 лв. поради изтекъл давностен срок по чл.27 от ЗДФИ и в размер на 659 лв. поради смърт на лицето, причинител на вредата.

**Фиг. 6. Разпределение по субекти на съставените 28 акта за начет за вреди на стойност 1 206 434 лева**



**2.4.2. Други установени вреди** в размер на 5 823 426 лв., в т.ч.: 1 948 167 лв. в общини; 41 877 лв. в други разпоредители по държавния бюджет, 62 523 лв. в други разпоредители с общински бюджети, 3 767 171 лв. в търговски дружества с държавно участие в капитала и 3 688 лв. в търговски дружества с общинско участие в капитала.

**Фиг.7. Други установени вреди за 5 823 426 лева**



Според произхода им тези вреди се разпределят по следния начин:

- Неправомерно изплатени суми за възнаграждения по трудови правоотношения в размер на 1 167 лева;

- Несъбрани и отписани вземания с изтекъл давностен срок в размер на 16 467 лева;
- Изплатени суми по договори без да са изпълнени възложените дейности в размер на 9 953 лева;
- Изплатени суми за глоби, санкции, неустойки в размер на 22 657 лева;
- Изплатени суми по съдебни решения за незаконосъобразни уволнения в размер на 3 097 лева;
- Неправомерно изплатени суми в общ размер на 38 624 лв., от които за командировки 25 808 лв. и за лекарствени продукти 12 816 лв.;
- Други видове вреди в размер общо на 5 731 461 лв., които са в резултат на: бракувани активи, без да са получени приходи от брака им и отчетени разходи, без документи доказващи извършени дейности в размер на 2 661 509 лв.; липса на парични средства в размер на 1 094 541 лв. от банкова сметка, за която на са налице предпоставките за търсене на пълна имуществена отговорност; неоснователно изплатени суми по договор в размер на 1 024 803 лв.; изплатени суми по договор за обществена поръчка, без да е изпълнен предметът на договора и доставено техническо оборудване, което не отговаря на техническите изисквания на възложителя, посочени в документацията за участие в процедурата в размер на 623 733 лв.; липса в каса, за която не може безспорно да се докаже вина на материалноотговорно лице в размер на 3 688 лв.; изплатени в по-голям размер субсидии от нормативно полагащите се и получени без правно основание средства за вътрешноградски и междуселищни превози в размер на 260 508 лв.; разходи за гориво, което не е използвано за нуждите на проверения обект в размер на 62 523 лв. и 156 лв. изплатени средства за закупени СИМ карти, които не са ползвани от служители в проверения обект.

Във връзка с реализацията на констатираните вреди, на основание чл. 18, ал. 1, т. 4 от ЗДФИ за вреди в размер на 4 316 737 лв. са направени предложения пред компетентните органи за търсене на имуществена отговорност от 11 длъжностни лица по Кодекса на труда и от 8 длъжностни лица по граждански правоотношения по общия исков ред; за вреди в размер на 1 333 лв. по време на финансовите инспекции е потърсена имуществена отговорност от 5 длъжностни лица по реда на Кодекса на труда; за вреда в размер на 16 467 лв. не може да бъде потърсена имуществена отговорност, поради изтекъл давностен срок за търсене на имуществена отговорност от причинителя на вредата; за вреда в размер на 260 508 лв. не може да бъде потърсена отговорност, поради смърт на причинителя на вредата и за вреди в размер на 1 228 381 лв. не са налице други предпоставки за търсене на пълна имуществена отговорност от шест лица.

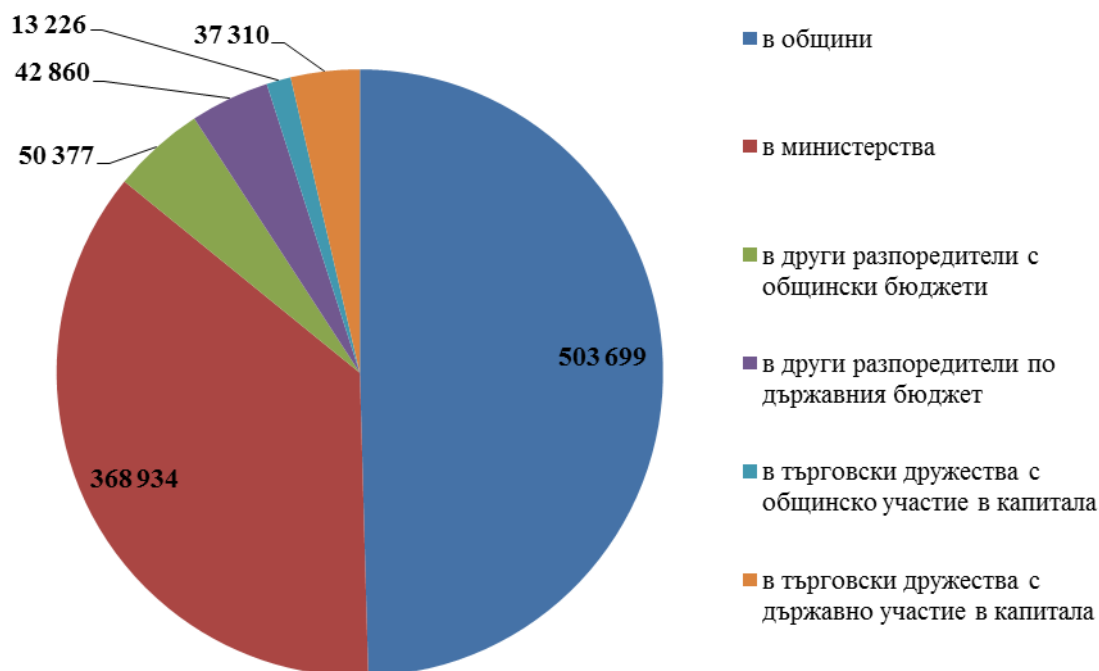
## **2.5. Предотвратени вреди**

По време на финансовите инспекции са предотвратени вреди в размер на 1 016 406 лв., от които:

- 503 699 лв. в общини;
- 368 934 лв. в министерства;
- 42 860 лв. в други разпоредители по държавния бюджет;
- 50 377 лв. в други разпоредители с общинските бюджети;
- 37 310 лв. в търговски дружества с държавно участие в капитала;
- 13 226 лв. в търговски дружества с общинско участие.

Предотвратените вреди са в резултат на възстановени по време на финансовите инспекции вземания от недължимо изплатени суми по договори, неправомерно начислени и изплатени възнаграждения по трудови и служебни правоотношения, изплатени средства за самолетни билети без да е направена отстъпка от цената на билетите и други.

**Фиг. 8. Разпределение по субекти на предотвратените вреди за 1 016 406 лева**



## 2.6. Установени нарушения на бюджетната и финансово-стопанската дейност

### 2.6.1. Установени нарушения в областта на обществените поръчки

От извършените през годината 664 финансови инспекции и проверки по реда на ЗОП, в т.ч. 329 в изпълнение на Годишния план за 2016 г. и 335 извънпланови инспекции, при 433 обект на проверка е възлагането и изпълнението на обществени поръчки, или 65 % от общо извършените финансови инспекции. При тези 433 финансови инспекции и проверки по реда на ЗОП са проверени 400 възложители на обществени поръчки, от тях 377 са публични възложители и 23 са секторни възложители.

Проверени са 2 016 случая на разходвани средства за обществени поръчки на обща стойност 843 150 220 лв., в т.ч: 344 обществени поръчки за 240 665 799 лв. в общини; 337 поръчки за 94 167 869 лв. в други разпоредители с общински бюджети; 53 поръчки за 73 382 424 лв. в министерства; 995 поръчки за 133 380 382 лв. в други разпоредители по държавния бюджет; 117 поръчки за 182 703 878 лв. в търговски дружества с държавно участие в капитала; 59 поръчки за 31 317 703 лв. в търговски дружества с общинско участие в капитала и 111 поръчки за 87 532 165 лв. в други възложители.

От проверените през годината 2 016 обществени поръчки, 1 510 на обща стойност 373 334 100 лв. са обект на контрол при плановата инспекционна дейност, като проверяваните периоди са 2015 г. и 2016 г. При извънплановите финансови инспекции, извършени по постъпили сигнали, постановления на прокуратурата и други искания, отнасящи се за нарушения през тези и предходни отчетни периоди, са проверени 506 обществени поръчки на обща стойност 469 816 120 лева.

От общо проверените 2 016 обществени поръчки, при 782 на стойност 389 899 765 лв. са установени нарушения или при 39 % от общия им брой.

Установените нарушения в областта на обществените поръчки според техния характер могат да бъдат систематизирани по следния начин:

- Нарушения на законодателството в областта на обществените поръчки, които водят до **неспазване на принципите на ЗОП** за публичност и прозрачност; свободна и лоялна конкуренция; равнопоставеност и недопускане на дискриминация. Такива нарушения са установени при 341 поръчки или 17 % от общо проверените 2 016 обществени поръчки, в

т.ч.: констатирани са 121 случая на непроведени процедури за възлагане на обществени поръчки на стойност 52 159 918 лв. при наличие на всички законови основания за това, 23 случая от които (на стойност 20 610 150 лв.) са неоснователно проведени процедури на договаряне без обявление или договаряне с покана; 165 случая на несъбрани оферти чрез публикуване на покани за възлагане на обществени поръчки на стойност 6 642 818 лв.; 10 случая на нарушения на чл.2 от НВМОП (отм.), като не са събрани не по-малко от три оферти за възлагане на договори за малки обществени поръчки на обща стойност 651 490 лв.; при 30 обществени поръчки е установено, че възложителите са поставили условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на кандидатите в процедурите и при 15 случая са сключвани анекси към договори за обществени поръчки, с които са изменяни цени, срокове за изпълнение и др.

Нарушения в областта на обществените поръчки, които водят до **нарушаване на принципите на закона**, са установени в 14 % от проверените обществени поръчки, при изпълнение на Годишния план. При инспекциите, извършени по сигнали, постановления на прокуратурата и други искания такива нарушения са установени при 26 % от проверените поръчки.

- Нарушения на законодателството в областта на обществените поръчки, които имат **процедурен характер** и не водят до нарушаване на принципите за публичност и прозрачност; свободна и лоялна конкуренция; равнопоставеност и недопускане на дискриминация са установени при 441 процедури или при 22 % от проверените 2 016 обществени поръчки. Тези нарушения са свързани с неспазване на предвидените срокове, неизпращане на информации за публикуване в Регистъра за обществените поръчки, пропуски при оформянето на документацията, при определяне, внасяне и освобождаване на гаранциите за участие и изпълнение на обществените поръчки и други.

Нарушения в областта на обществените поръчки, които имат **процедурен характер**, са установени при 20 % от проверените обществени поръчки при изпълнение на Годишния план. При инспекциите, извършени по сигнали, постановления на прокуратурата и други искания, такива нарушения са установени при 28 % от проверените поръчки.

Тези резултати се онагледяват със следната таблица и графики:

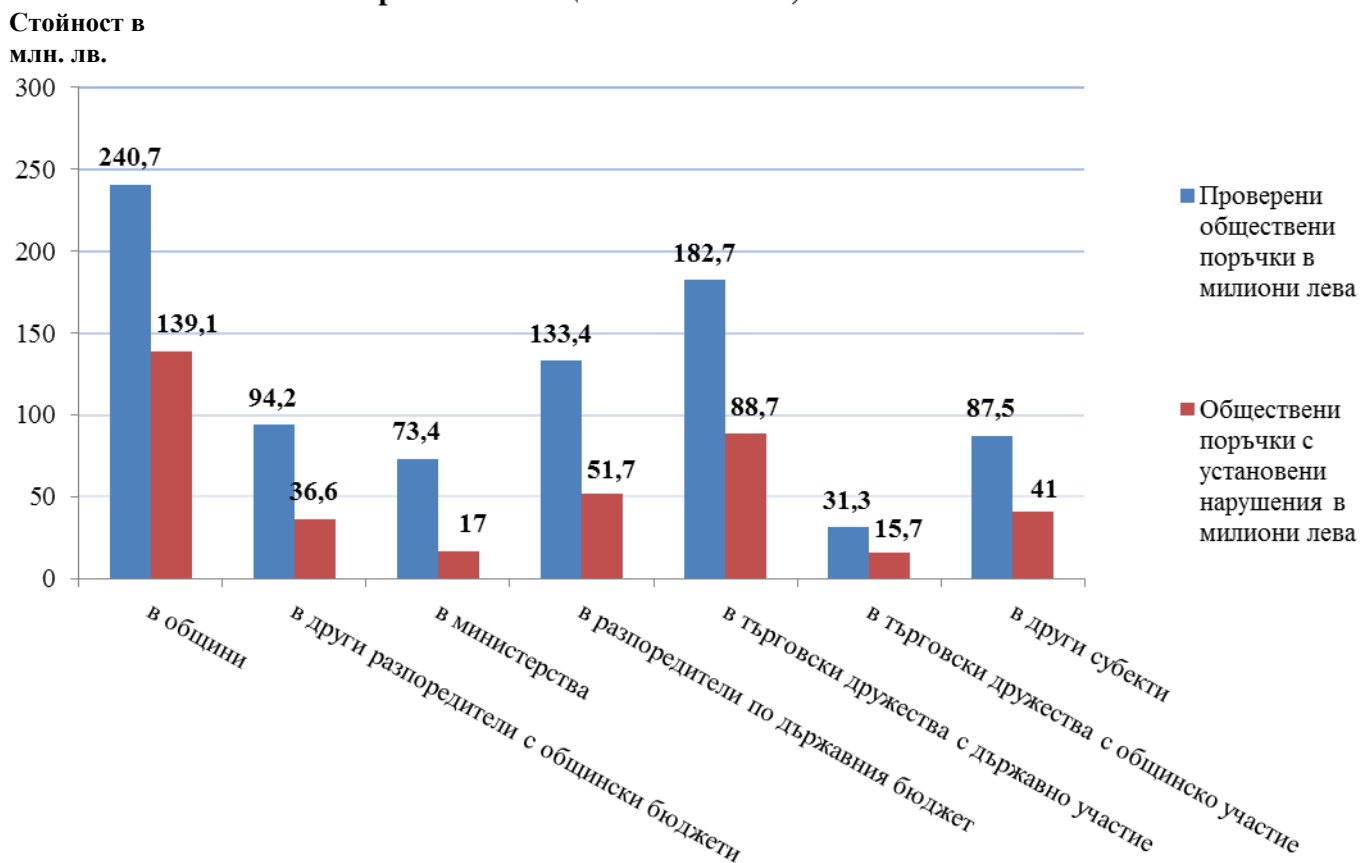
Таблица 1: Проверени обществени поръчки през 2016 г. от дирекции ИИД и ПИДООП

Субекти	Проверени обществени поръчки		Обществени поръчки с установени нарушения			Обществени поръчки със съществени нарушения, в т. ч. и непроведени процедури			Обществени поръчки с процедурни нарушения		
	Брой	Стойност	Брой	Стойност	%	Брой	Стойност	%	Брой	Стойност	%
Общо	2 016	843 150 220	782	389 899 765	39	341	153 366 384	17	441	236 533 381	22
в т.ч.											
Общини	344	240 665 799	172	139 147 950	50	66	37 509 118	19	106	101 638 832	31
Други разпоредители с общински бюджети	337	94 167 869	117	36 616 293	35	43	8 860 008	13	74	27 756 285	22
Министерства	53	73 382 424	13	16 989 722	25	4	256 330	8	9	16 733 392	17
Разпоредители с ДБ	995	133 380 382	342	51 685 386	34	130	15 277 527	13	212	36 407 859	21
Търг. др-ва с държавно участие	117	182 703 878	41	88 720 159	35	23	47 199 491	20	18	41 520 668	15
Търг. др-ва с общинско участие	59	31 317 703	32	15 726 349	54	19	4 905 711	32	13	10 820 638	22
Други субекти	111	87 532 165	65	41 013 906	59	56	39 358 199	50	9	1 655 707	9

**Фиг. 9. Разпределение по субекти на проверените 2 016 обществени поръчки, при които са установени 782 броя нарушения**



**Фиг. 10. Разпределение по субекти на проверените 2 016 обществени поръчки на обща стойност 843,2 милиона лева**



## Характерни нарушения в областта на обществените поръчки:

При извършените през 2016 г. финансови инспекции и проверки са констатирани:

- 286 случая на възложени обществени поръчки на обща стойност 58 802 734 лв., без да са проведени процедури или да са събрани оферти чрез публични покани за възлагане на обществени поръчки при наличие на всички законови основания за това. Според видовете възложители тези нарушения се разпределят по следния начин: в общини - 46 случая на непроведени процедури за 20 737 017 лв.; в други разпоредители с общински бюджети - 33 за 2 019 045 лв.; в министерствата - 4 за 256 330 лв.; в други разпоредители със средства от държавния бюджет - 119 за 8 918 759 лв.; в търговски дружества с държавно участие в капитала - 15 за 7 490 108 лв.; в търговски дружества с общинско участие в капитала - 16 за 4 309 129 лв. и в други субекти (търговски дружества с частни капитали) са установени 53 случая на стойност 15 072 346 лева;

**Фиг. 11. Разпределение по субекти на установените 286 непроведени обществени поръчки на стойност 58 802 734 лева**



- при 30 обществени поръчки е установено, че възложителите са поставили условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на кандидатите в процедурите;

- при 15 случая са сключвани анекси към договори за обществени поръчки, с които са изменени цени, срокове за изпълнение и др., без да са налице законови основания;

- при 10 случая са установени нарушения на чл.2 от НВМОП (отм.), като не са събрани не по-малко от три оферти за възлагане на договори за малки обществени поръчки на обща стойност 651 490 лева.

За установените нарушения при процедурите за обществени поръчки и за непроведените процедури на обща стойност 182 571 979 лева са съставени 535 АУАН срещу 272 длъжностни лица .

За установените нарушения са предприети последващи мерки в рамките на компетенциите на органите на АДФИ, в т.ч. 156 изпратени доклада от финансови инспекции и проверки по реда на ЗОП на органите на прокуратурата по компетентност (55 от тях са възложени от прокуратурата); дадени са 92 писмени указания за преустановяване извършването на нарушения и/или за отстраняване на вредните последици от тях. За установените при финансовите инспекции нарушения са уведомени горестоящите разпоредители с бюджет; общинските съвети; органите, упражняващи правата на собственост на държавата или общините в капитала на търговските дружества; финансиращите органи, включително и тези по фондове и програми на Европейския съюз, както и АОП.

#### **2.6.1.1. Установени нарушения в областта на обществените поръчки при изпълнение на Годишния план за контрол в областта на обществените поръчки за 2016 година.**

В изпълнение на Годишния план за контрол в областта на обществените поръчки за 2016 г. и като проверки от предходния Годишен план са извършени 329 финансови инспекции и проверки по реда на ЗОП, в т.ч. 65 в общини, 43 в други разпоредители със средства от общинския бюджет, 208 в други разпоредители по държавния бюджет, 3 в търговски дружества с държавно участие в капитала, 3 търговски дружества с общинско участие в капитала и 7 в други субекти. При тези 329 инспекции са проверени 1 510 случая на разходвани средства за обществени поръчки на обща стойност 373 334 100 лв., в т.ч.: 171 обществени поръчки за 77 798 371 лв. в общини; 317 поръчки за 91 996 457 лв. в други разпоредители със средства от общинския бюджет; 839 поръчки за 87 858 212 в други разпоредители по държавния бюджет, 40 поръчки за 4 175 497 лв. в търговски дружества с държавно участие в капитала; 33 поръчки за 24 603 309 лв. в търговски дружества с общинско участие в капитала и 110 поръчки за 86 902 254 лв. в други субекти (търговски дружества с частни капитали).

При 507 обществени поръчки на стойност 150 759 787 лв. са установени нарушения или при 34% от общо проверените 1 510 поръчки.

Установените нарушения в областта на обществените поръчки според техния характер могат да бъдат систематизирани по следния начин:

Нарушения на законодателството в областта на обществените поръчки, които водят до **неспазване на принципите на ЗОП** за публичност и прозрачност; свободна и лоялна конкуренция; равнопоставеност и недопускане на дискриминация, са установени при 209 поръчки или 14% от проверените 1 510, в т.ч:

- 73 случая на непроведени процедури за възлагане на обществени поръчки на стойност 25 451 380 лв., от които 10 случая (на стойност 3 945 087 лв.) са неоснователно проведени процедури на договаряне без обявление или договаряне с покана;
- 107 случая на несъбрани оферти с публикуване на покани за възлагане на обществени поръчки на обща стойност 4 212 734 лв.;
- 23 обществени поръчки, при които е установено, че са поставени условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на кандидатите;
- 6 случая на сключвани анекси към договори за обществени поръчки, с които са изменяни цени, срокове за изпълнение и др., без да са налице законови основания.

Нарушения на законодателството в областта на обществените поръчки, които имат **процедурен характер**, са установени при 298 процедури или при 20 % от проверените 1 510 обществени поръчки. Тези нарушения са свързани с неспазване на предвидените срокове, неизпращане на информации за публикуване в Регистъра за обществените поръчки, пропуски при оформянето на документацията, при определяне, внасяне и освобождаване на гаранциите за участие и изпълнение на обществените поръчки и други.



Таблица 2: Проверени обществени поръчки през 2016 г. от дирекция ПИДООП

Субекти	Проверени обществени поръчки		Обществени поръчки с установени нарушения			Обществени поръчки със съществени нарушения, в т. ч. и непроведени процедури			Обществени поръчки с процедурни нарушения		
	Брой	Стойност	Брой	Стойност	%	Брой	Стойност	%	Брой	Стойност	%
Общо	1 510	373 334 100	507	150 759 787	34	209	67 756 728	14	298	83 003 059	20
в т.ч.											
Общини	171	77 798 371	85	38 030 337	50	18	4 426 006	11	67	33 604 331	39
Други разпоредители с общински бюджети	317	91 996 457	100	35 130 047	32	34	8 357 286	11	66	26 772 761	21
Министерства	0	0	0	0		0	0		0	0	
Разпоредители с ДБ	839	87 858 212	240	24 581 251	29	91	11 750 950	11	149	12 830 301	18
Търг. др-ва с държавно участие	40	4 175 497	2	592 612	5	1	532 942	3	1	59 670	2
Търг. др-ва с общинско участие	33	24 603 309	16	12 041 545	48	9	3 331 345	27	7	8 710 200	21
Други субекти	110	86 902 254	64	40 383 995	58	56	39 358 199	51	8	1 025 796	7

При извършените финансови инспекции и проверки в изпълнение на Годишния план са констатирани 180 случая на възложени обществени поръчки на стойност за 29 664 115 лв. без да са проведени процедури или да са събрани оферти чрез публични покани за възлагане на обществени поръчки, при наличие на всички законови основания за това, в т.ч: 9 случая на стойност 3 292 147 лв. в общини; 25 непроведени процедури на стойност 1 548 023 лв. в други разпоредители със средства от общинския бюджет; 83 непроведени процедури на стойност 5 887 312 лв. в други разпоредители по държавния бюджет; 1 непроведена процедура на стойност 532 942 лв. в търговско дружество с държавно участие в капитала; 9 непроведени процедури на стойност 3 331 345 лв. в търговски дружества с общинско участие на капитала и в други субекти са установени 53 непроведени процедури на стойност 15 072 346 лева.

**Фиг. 12. Разпределение по субекти на установените 180  
непроведени обществени поръчки на стойност 29 664 115 лева  
при планови инспекции**



За установените нарушения в областта на обществените поръчки са съставени 332 АУАН срещу 169 длъжностни лица за нарушения при процедури на обща стойност 72 263 470 лева. От общо съставените актове:

- 10 са в общини за нарушения при обществени поръчки на стойност 3 088 964 лв.;
- 17 акта са в други разпоредители с общински бюджети за нарушения при обществени поръчки на стойност 6 799 976 лв.;
- 151 акта са в други разпоредители със средства по държавния бюджет за нарушения при обществени поръчки на стойност 13 288 981 лв.;
- 1 акт е в търговско дружество с държавно участие в капитала за нарушения при обществена поръчка на стойност 532 941 лв.;
- 35 акта са съставени в търговски дружества с общинско участие в капитала за нарушения при обществени поръчки на стойност 10 027 745 лв.;
- 118 акта са в други субекти за нарушения при обществени поръчки на стойност 38 524 863 лева.

Във връзка с установените резултати от плановите финансови инспекции и проверки по реда на ЗОП са предприети последващи мерки в рамките на компетенциите на органите на АДФИ: изпратени 37 доклада от извършени финансови инспекции и проверки по реда на ЗОП на органите на прокуратурата и дадени 13 писмени указания за преустановяване извършването на нарушения и/или за отстраняване на вредните последици от тях. За установените при финансовите инспекции нарушения са уведомени горестоящите разпоредители с бюджет; общинските съвети; органите, упражняващи правата на собственост на държавата или общините в капитала на търговските дружества; финансиращите органи, включително и тези по фондове и програми на Европейския съюз, както и АОП.

### **2.6.1.2. Установени нарушения в областта на обществените поръчки при извършените финансови инспекции по постъпили сигнали, постановления на прокуратурата и други искания.**

През 2016 г. са извършени 335 извънпланови финансови инспекции по постъпили сигнали, постановления на прокуратурата и други искания, в т.ч. 131 в общини, 34 в други разпоредители с общински бюджети, 12 в министерства, 83 в други разпоредители със средства по държавния бюджет, 44 в търговски дружества с държавно участие в капитала, 13 в търговски дружества с общинско участие в капитала и 18 в други субекти (читалища и сдружения с нестопанска цел).

При извънплановите инспекции са проверени 506 случая на разходвани средства за обществени поръчки на обща стойност 469 816 120 лева. От проверените 506 поръчки - 173 за 162 867 428 лв. са в общини; 20 за 2 171 412 лв. в други разпоредители с общински бюджети; 53 за 73 382 424 лв. в министерства; 156 за 45 522 170 лв. в други разпоредители по държавния бюджет; 77 за 178 528 381 лв. в търговски дружества с държавно участие в капитала; 26 за 6 714 394 лв. в търговски дружества с общинско участие в капитала и 1 поръчка за 629 911 лв. в друг субект.

При 275 обществени поръчки на стойност 239 139 978 лв. са установени нарушения или при 54 % от общия им брой.

Установените нарушения в областта на обществените поръчки според техния характер могат да бъдат систематизирани по следния начин:

Нарушения на законодателството в областта на обществените поръчки, които водят до **неспазване на принципите на ЗОП** за публичност и прозрачност; свободна и лоялна конкуренция; равнопоставеност и недопускане на дискриминация, са установени при 132 поръчки или 26 % от проверените 506 случая на разходвани средства за обществени поръчки, в т.ч.:

- 48 случая на непроведени процедури за възлагане на обществени поръчки на стойност 26 708 537 лв. при наличие на всички законови основания за провеждането им, от които 13 случая (на стойност 16 665 063 лв.) на неоснователно проведени процедури на договаряне без обявление или договаряне с покана;

- 58 случая на несъбрани оферти с публикуване на покани за възлагане на обществени поръчки на обща стойност 2 430 082 лв.;

- 10 случая на нарушения на чл.2 от НВМОП (отм.), като не са събрани не по-малко от три оферти за възлагане на договори за малки обществени поръчки на обща стойност 651 490 лв.;

- при 7 обществени поръчки е установено, че възложителите са поставили условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на кандидатите в процедурите;

- при 9 случая са сключвани анекси към договори за обществени поръчки, с които са изменяни цени, срокове за изпълнение и др., без да са били налице законови основания за това.

Нарушения на законодателството в областта на обществените поръчки, които имат **процедурен характер**, са установени при 143 процедури или при 28 % от проверените 506 обществени поръчки. Тези нарушения са свързани с неспазване на предвидените срокове, неизпращане на информации за публикуване в Регистъра за обществените поръчки, пропуски при оформянето на документацията, при определяне, внасяне и освобождаване на гаранциите за участие и изпълнение на обществените поръчки и други.

Таблица 3: Проверени обществени поръчки през 2016 г. от дирекция ИИД

Субекти	Проверени обществени поръчки		Обществени поръчки с установени нарушения			Обществени поръчки със съществени нарушения, в т. ч. и непроведени процедури			Обществени поръчки с процедурни нарушения		
	Брой	Стойност	Брой	Стойност	%	Брой	Стойност	%	Брой	Стойност	%
Общо	506	469 816 120	275	239 139 978	54	132	85 609 656	26	143	153 530 322	28
в т.ч.											
Общини	173	162 867 428	87	101 117 613	50	48	33 083 112	28	39	68 034 501	22
Други разпоредители с общински бюджети	20	2 171 412	17	1 486 246	85	9	502 722	45	8	983 524	40
Министерства	53	73 382 424	13	16 989 722	25	4	256 330	8	9	16 733 392	17
Разпоредители с ДБ	156	45 522 170	102	27 104 135	65	39	3 526 577	25	63	23 577 558	40
Търг. др-ва с държавно участие	77	178 528 381	39	88 127 547	51	22	46 666 549	29	17	41 460 998	22
Търг. др-ва с общинско участие	26	6 714 394	16	3 684 804	62	10	1 574 366	39	6	2 110 438	23
Други субекти	1	629 911	1	629 911	100	0	0	0	1	629 911	100

При финансовите инспекции, възложени по сигнали, постановления на прокуратурата и други искания, са констатирани 106 случая на непроведени процедури или без да са събрани оферти чрез публични покани за възлагане на обществени поръчки на обща стойност 29 138 619 лева.

Според видовете възложители тези нарушения се разпределят по следния начин:

- В общини са установени 37 случая на стойност 17 444 870 лв.;
- В други разпоредители с общински бюджети са установени 8 случая на стойност 471 022 лв.;
- В министерства са установени 4 случая на стойност 256 330 лв.;
- В други разпоредители със средства по държавния бюджет са установени 36 случая на стойност 3 031 447 лв.;
- В търговски дружества с държавно участие в капитала са установени 14 случая на стойност 6 957 166 лв.;
- В търговски дружества с общинско участие в капитала са установени 7 случая на стойност 977 784 лева.

При извънплановата инспекционна дейност са установени и 10 случая на нарушения на чл. 2 от НВМОП (отм.), като не са събрани не по-малко от три оферти за възлагане на договори за малки обществени поръчки на обща стойност 651 490 лева.

**Фиг. 13. Разпределение по субекти на установените 106  
непроведени обществени поръчки на стойност 29 138 619  
лева при извънпланови инспекции**



За установените нарушения при процедурите за възлагане на обществени поръчки и за непроведените процедури при извънплановата инспекционна дейност са съставени 203 АУАН срещу 103 длъжностни лица за нарушения при процедури на обща стойност 110 308 509 лева. От общо съставените актове:

- 47 са в общини за нарушения при обществени поръчки на стойност 28 964 531 лв.;
- 8 акта са в разпоредители по общинските бюджети за нарушения при обществени поръчки на стойност 996 878 лв.;
- 2 акта са в министерства за нарушения при обществени поръчки на стойност 55 930 лв.;
- 56 акта са в разпоредители със средства по държавния бюджет за нарушения при обществени поръчки на стойност 4 313 124 лв.;
- 24 акта са в търговски дружества с държавно участие в капитала за нарушения при обществени поръчки на стойност 73 451 026 лв.;
- 66 акта са в търговски дружества с общинско участие в капитала за нарушения при обществени поръчки на стойност 2 527 020 лева.

За установените нарушения са предприети и последващи мерки, в т.ч. 119 изпратени доклада за извършени финансови инспекции на органите на прокуратурата по компетентност (55 от тях са възложени от прокуратурата) и са дадени 79 писмени указания за преустановяване извършването на нарушения и/или за отстраняване на вредните последици от тях. За установените при финансовите инспекции нарушения са уведомени горестоящите разпоредители с бюджет; общинските съвети; органите, упражняващи правата на собственост на държавата или общините в капитала на търговските дружества; финансиращите органи, включително и тези по фондове и програми на Европейския съюз, както и АОП.

**2.6.2. Установените нарушения на бюджетната и финансово-стопанската дисциплина**, за които органите на АДФИ са компетентни да ангажират административно-наказателна отговорност са в размер на 17 404 445 лв., в т.ч.: нарушения в общини за 14 403 477 лв.; в други разпоредители с общински бюджети за 247 963 лв.; в други разпоредители със средства по държавния бюджет за 562 450 лв.; в търговски дружества с

държавно участие в капитала за 1 720 492 лв.; в търговски дружества с общинско участие в капитала за 394 358 лв. и в други субекти 75 705 лева.



Нарушенията на бюджетната и финансово-стопанска дисциплина според вида им се разпределят по следния начин:

- 110 нарушения на Закона за счетоводството за 4 140 527 лв.;
- 87 нарушения на нормативни актове, уреждащи бюджетната, финансово-стопанската или отчетната дейност за 6 167 081 лв.;
- извършени разходи без да има одобрени по бюджета средства в размер на 3 469 085 лв.;
- нецелево разходване на предоставени от държавния бюджет средства за капиталови разходи в общини в размер на 3 454 554 лв.;
- невъзстановени в бюджета целеви средства в размер на 91 007 лв.;
- нецелево разходване на предоставени субсидии в общини в размер на 58 191 лв.;
- използване на целеви субсидии за текущи разходи в размер на 24 000 лв.;
- 1 случай на неизпълнение на указания по чл. 18, ал. 1, т. 1 от ЗДФИ, дадени на ръководителя на проверяваната организация при предходна финансова инспекция за преустановяване на извършване на нарушения и/или отстраняване на вредните последици от тях;
- 7 случая на неспазване на предвидения срок в чл.18, ал.2 от ЗДФИ за уведомяване на АДФИ за предприетите действия във връзка с дадени указания по чл. 18, ал. 1, т. 1 от ЗДФИ;
- 3 случая на непредставяне в определените срокове на органите на агенцията на документи, сведения, справки и други.

С цел санкциониране и отстраняване на последиците от установените нарушения на бюджетната и финансово-стопанската дисциплина са предприети действия за ангажиране на административнонаказателна отговорност. На основание разпоредбите на ЗДФИ, Закона на счетоводството и други нормативни актове са съставени 141 АУАН срещу 99 длъжностни лица за нарушения на стойност 10 605 568 лева. Не са съставени 270 АУАН срещу 70 длъжностни лица за нарушения на стойност 6 798 877 лв. поради изтекъл давностен срок по чл. 34 от ЗАНН.

### **2.6.3. Установени други нарушения на бюджетната, финансово-стопанската и отчетната дейност, за които органите на АДФИ не са компетентни да ангажират административнонаказателна отговорност.**

Тези нарушения са на стойност 5 705 338 лв., в т.ч.: нарушения в общини за 3 723 121 лв.; в министерства за 285 318 лв.; в други разпоредители със средства по държавния бюджет за 140 260 лв.; в други разпоредители с общински бюджети за 52 209 лв., в търговски дружества с държавно участие в капитала за 1 297 691 лв., в търговски дружества с общинско участие в капитала за 104 195 лв. и в други субекти за 102 544 лева.

Установените нарушения на бюджетната и финансово-стопанска дисциплина според вида им се разпределят по следния начин:

- 3 случая на разходи, облагодетелствали трети лица, за 21 367 лв.;
- 3 случая на нарушения при процедури за отдаване на активи под наем;
- 2 случая на невнесени задължения към държавата и общините, на стойност 55 681 лв.;
- 4 случая на несъбрани вземания, на стойност 75 064 лв.;
- 265 случая на нарушения при командировки в страната и чужбина;
- 156 случая на други нарушения на обща стойност 3 727 600 лв., които са свързани с непотърсени неустойки за неизпълнено в срок строителство; изплатени средства за дейности, по неприключен договор, които не са извършени; неизвършени дейности по договор, за които авансово е получена сума и други;
- 4 случая на нецелево разходвани средства на стойност 433 215 лв., от които 194 865 лв. са възстановени на източника на финансиране по време на финансовите инспекции;
- 104 нарушения на специални закони, наредби, правилници и др., уреждащи дейността на проверяваните организации и лица, на стойност 1 392 411 лв., сред които Наредбата за условията и реда за възлагане изпълнението на дейности в горските територии-държавна и общинска собственост и ползването на дървесина и недървесни горски продукти, Закона за филмовата индустрия, Методиката за определяне на средствата по чл. 23а от Закона за закрила и развитие на културата на държавните културни институти, които осъществяват дейност в областта на специфичните изкуства и други.

Установени са 101 **индикатори за измами** при 39 финансови инспекции относно разходи на стойност 12 479 983 лв., в т.ч. в общини 59 случая, в други разпоредители със средства по държавния бюджет – 11, в други разпоредители с общински бюджети – 8, в търговски дружества с държавно участие в капитала – 11, в търговски дружества с общинско участие в капитала – 6 и други субекти - 6.

През 2016 година, при 28 финансови инспекции на получатели /бенефициенти/ на средства по фондове и програми на ЕС, са установени и регистрирани нарушения при разходване на средства, получени по 35 договора за финансиране. При 26 от инспекциите нарушенията са в областта на възлагането и изпълнението на обществени поръчки. При три инспекции е установено наличие на индикатор за измама по смисъла на § 1, т.9 от Допълнителните разпоредби на ЗДФИ, като при една от тях е установено, че не упражнен контрол по реда на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор. От установените при 35 договора за финансиране случаи на нарушения при разходване на европейски средства 3 са по Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г.; 1 по Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013 г.; 5 по Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007-2013 г.; 4 по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2007-2013 г.; 5 по Оперативна програма „Околна среда“ 2007-2013 г.; 9 по Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 г.-2013 г.; 1 по Трансгранична програма “Румъния-България 2007 г.-2013 г.”; 1 по Програма за европейско териториално сътрудничество “Гърция-България 2007г. -2013 г.”; 4 по ОП „Развитие на сектор рибарство на Република България 2007 г.-2013 г.”; 1 по ОП "Транспорт" 2007-2013 г. и 1 случай при разходване на средства от Европейски фонд за гарантиране в земеделието. За нарушенията са съставени 66 АУАН. На прокуратурата по компетентност са изпратени копия от 5 доклада за извършени финансови инспекции. На

основание чл.20, ал.6 от ЗДФИ за резултатите от инспекциите са уведомени финансиращите органи.

Установените от органите на агенцията случаи на нарушения или измами при разходването на европейски средства са докладвани и на дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз” към Министерство на вътрешните работи, в съответствие с Националната стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз, за периода 2014 г.-2020 г. и изискването на чл.12, ал.5 от ПМС № 18/04.02.2003 г. за създаване на Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз.

## **2.7. Последващи мерки**

С цел преустановяване на извършването на нарушения на бюджетната и финансово-стопанската дисциплина и отстраняване на последиците от тях от органите на АДФИ са предприети следните последващи мерки:

- В съответствие с разпоредбите на чл. 18, ал. 1, т. 1 от ЗДФИ са дадени 92 писмени указания на ръководителите на проверяваните организации за преустановяване на извършване на нарушения и/или отстраняване на вредните последици от тях.

- На основание чл. 18, ал. 1, т. 4 от ЗДФИ е направено 1 предложение до органа по назначаване за търсене на дисциплинарна отговорност от длъжностни лица по реда на Кодекса на труда.

- В изпълнение на разпоредбите на чл. 19 от ЗДФИ на органите на прокуратурата по компетентност са изпратени 101 доклада за извършени финансови инспекции, от тях 5 доклада за нарушения при разходване на средства по оперативни програми от ЕС и Европейски фонд за гарантиране в земеделието. На органите на прокуратурата са изпратени и 55 доклада за извършени финансови инспекции, във връзка с постъпили прокурорски постановления на основание чл. 145, ал. 1, т. 3 от Закона за съдебната власт.

- На основание чл. 20, ал. 1 от ЗДФИ за констатирани нарушения в проверявани бюджетни организации са изпратени 635 констатации на горестоящите разпоредители с бюджет.

- На основание чл. 20, ал. 2 от ЗДФИ за констатирани нарушения в общини и разпоредители със средства по общинските бюджети са изпратени 433 констатации на съответните общински съвети.

- На основание чл. 20, ал. 3 от ЗДФИ на органите, упражняващи правата на собственост на държавата и общините, са изпратени 108 констатации за установени нарушения в държавни предприятия и търговски дружества с блокираща квота държавно или общинско участие в капитала.

- На основание чл. 20, ал. 4 от ЗДФИ на държавни и общински предприятия, както и търговски дружества с блокираща квота държавно или общинско участие в капитала, са изпратени 19 констатации за установени нарушения в търговски дружества, в чийто капитал те участват с блокираща квота.

- На основание чл. 20, ал. 5 от ЗДФИ на органа, упражняващ правата на собственост на държавата или общината, за констатирани нарушения в търговско дружество, намиращо се в производство по несъстоятелност или ликвидация е изпратена 1 констатация.

- На основание чл. 20, ал. 6 от ЗДФИ за констатирани нарушения при разходване на средства от финансиране със средства от държавния бюджет, от общинските бюджети, по международни договори или програми на Европейския съюз и др. са изпратени 74 констатации на финансиращите органи.

- На основание чл. 29 от ППЗДФИ на други държавни органи по компетентност са изпратени 20 констатации за нарушения, установени при извършени финансови инспекции.

- На основание чл. 34 от ППЗДФИ на ръководителите на организации или лица, със структурни единици (клонове, подразделения, филиали и други) по компетентност са изпратени 20 констатации за нарушения в съответните единици от структурата им.



- За констатираните нарушения в областта на обществените поръчки на АОП са изпратени 592 констатации в съответствие с чл. 126, ал. 5 от ЗОП.

### 3. АДМИНИСТРАТИВНОНАКАЗАТЕЛНА ОТГОВОРНОСТ

3.1. През 2016 г. по 252 АУАН, съставени в предходния отчетен период, административнонаказващият орган се е произнесъл, както следва:

- издадени са 151 наказателни постановления (60 %);
- 49 акта (19 %) са прекратени с резолюции по чл.54 и чл.34 от ЗАНН;
- 52 акта (21 %) са приключили по реда на чл. 28, буква „а” от ЗАНН – маловажни случаи на административни нарушения и на съответните длъжностни лица са изпратени писмени предупреждения, че при повторно административно нарушение ще им бъде наложено административно наказание.

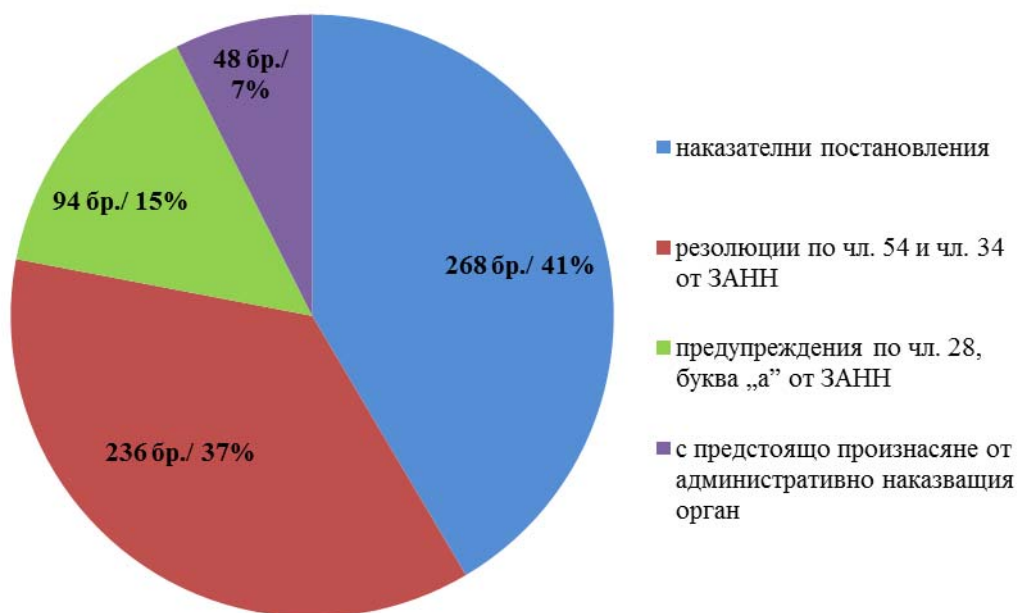
По издадените 151 наказателни постановления са наложени глоби на физическите лица и имуществени санкции на юридическите лица общо в размер на 169 700 лева. Срещу 111 наказателни постановления са подадени жалби, които са изпратени на съответните районни съдилища. 40 наказателни постановления не са обжалвани и са влезли в сила.

3.2. За периода от 01.01.2016 г. до 31.12.2016 г. от органите на АДФИ при осъществяване на инспекционната дейност са съставени 646 АУАН, в т.ч. 486 акта на физически лица и 160 на юридически лица. По съставените АУАН административнонаказващият орган се е произнесъл, както следва:

- издадени са 268 наказателни постановления (по 41 % от актовете);
- с резолюции по чл. 54 и чл. 34 от ЗАНН са прекратени 236 АУАН (37 %);
- на основание чл. 28, буква „а” от ЗАНН са приключили 94 (15 %) производства по АУАН, като на съответните лица са изпратени писмени предупреждения, че при повторно административно нарушение, ще им бъде наложено административно наказание.

- Към момента на съставяне на отчета административнонаказващият орган предстои да се произнесе по 48 бр. (7 %) административнонаказателни преписки, съставени до 31.12.2016 г., в определения 6-месечен срок за произнасяне съгласно чл.34, ал.3 от ЗАНН.

**Фиг. 15. Произнасянията по съставените 646 акта за установяване на административни нарушения през 2016 година**

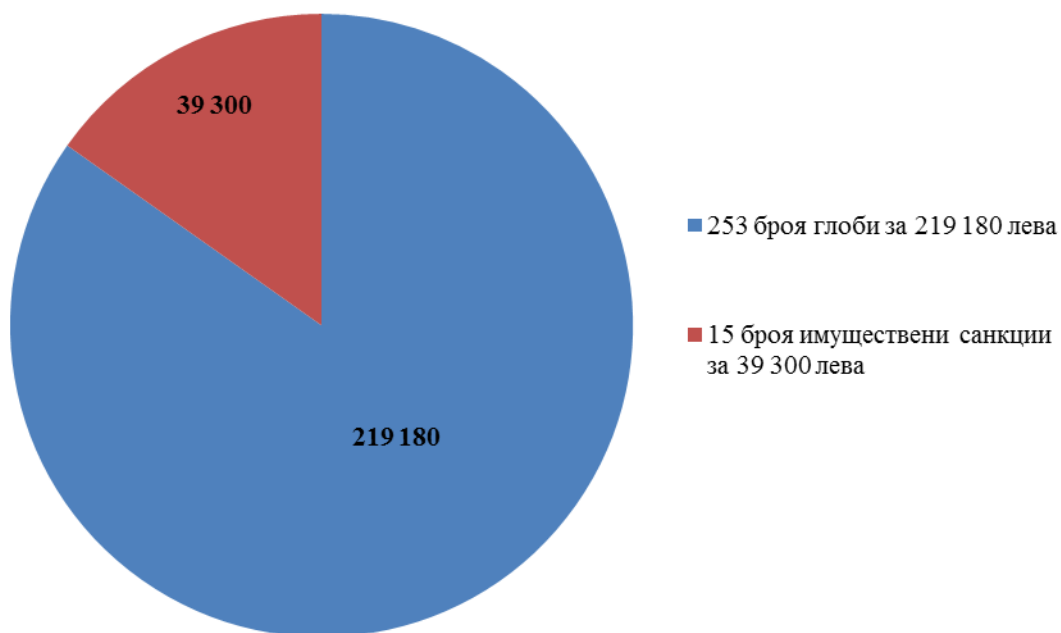


По издадените 268 наказателни постановления са наложени глоби и имуществени санкции общо в размер на 258 480 лв., от които:

- 253 бр. глоби на физически лица в размер на 219 180 лв.;
- 15 бр. имуществени санкции на юридически лица в размер на 39 300 лева.

Срещу 141 от издадените 268 наказателни постановления са постъпили жалби, които са изпратени на съответните районни съдилища. 127 наказателни постановления не са обжалвани и са влезли в сила.

**Фиг. 16. Разпределение на размера на наложените глоби и имуществени санкции за 258 480 лева по издадените наказателни постановления през 2016 година**



## 4. УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИ РЕСУРСИ

### 4.1. Персонал

Към 01.01.2016 г. числеността на Агенцията за държавна финансова инспекция е 193 щатни бройки.

От утвърдените 193 щ. бр. към м. януари 2016 г. 181 щ. бр. са определени за заемане по служебно правоотношение и 12 щ. бр. по трудово правоотношение. Заети са 186 щ. бр., в т.ч. 175 по служебно и 11 по трудово правоотношение. Свободни са 6 щ. бр. по служебно правоотношение и 1 щ. бр. по трудово правоотношение.

През 2016 г. при спазване на изискванията на Закона за държавния служител и Кодекса на труда в АДФИ са назначени 12 и освободени 17 служители. През 2016 г. с оглед осигуряване на възможност за кариерно развитие на служителите на АДФИ след проведени, съгласно Закона за държавния служител, процедури за конкурентен подбор 16 държавни служители са преназначени на по-високи експертни длъжности и един служител е преназначен от експертна на ръководна длъжност.

С § 3, т. 2 от Заключителните разпоредби на Постановление на Министерския съвет № 353 от 14.12.2017 г., с оглед укрепване на административния капацитет на Специализираната администрация на АДФИ, една щатна бройка е прехвърлена от Общата в Специализираната администрация.

Към 31.12.2016 г., при утвърдена с Устройствения правилник на АДФИ численост от 193 щ. бр., са заети 181 щ. бр., в т.ч. 169 по служебно и 12 по трудово правоотношение. Свободни са 12 щ. бр. по служебно правоотношение.

Основният човешки ресурс на агенцията е съсредоточен в Специализираната администрация, където са заети 84 на сто от служителите, а 14 на сто са в Общата администрация (при нормативно разрешен до 35 на сто). От щатната численост на персонала 22 щ. бр. са за служители на ръководни длъжности, 159 щ. бр. - за експертни длъжности с аналитични или контролни функции, 9 щ. бр. - за експертни длъжности със спомагателни функции и 1 щ. бр. - за техническа длъжност. Утвърдените щатни бройки за финансови инспектори са 128, а за юрисконсулти – 17. Финансови инспекции по ЗДФИ извършват 118 финансови инспектори (66 заети в извънплановата инспекция и 52 в плановата инспекционна дейност в областта на обществените поръчки), останалите 10 финансови инспектори осъществяват дейности по отчитане и анализ на инспекционната дейност.

От заетите 181 щ. бр., 174 служители на АДФИ са с висше образование, като от тях 94 на сто са с образователно-квалификационна степен "магистър" по специалностите от професионално направление "Икономика" и/или "Право", с придобита правоспособност.

В съответствие с изискванията на Наредбата за условията и реда за оценяване на изпълнението на служителите в държавната администрация в АДФИ ежегодно се извършва оценяване на приноса на отделния служител за изпълнението на целите на административната структура и администрацията като цяло. Най-висок е делът на служителите получили оценка „Изпълнението надвишава изискванията”. Въз основа на получените оценки 60 служители са повишени в следващия по-висок ранг.

#### **4.2. Обучение**

Приоритетна задача, заложена в Стратегическия план за развитие на държавната финансова инспекция в периода 2016-2018 г. е провеждането на ефективна политика за професионално развитие на служителите на АДФИ, с оглед повишаване качеството на дейността на агенцията и укрепване на административния капацитет.

За осигуряване на успешно изпълнение на функциите и задачите на АДФИ и през 2016 г. продължи организирането и провеждането на мероприятия за подобряване специфичните знания, умения и компетенции на служителите, предпоставка за тяхното професионално и кариерно развитие.

От 13 до 15 април 2016 г. в гр. Разлог се проведе обучение на финансовите инспектори и юрисконсултите на АДФИ относно режима на държавните помощи. В рамките на обучението служителите бяха запознати с логиката, политиката и икономическите аспекти на режима на държавните помощи в контекста на общия пазар и правилата на конкуренцията в ЕС, същността и класификацията на държавните помощи, последиците от неспазване на режима, установяването на наличие на потенциална помощ и процедурното ѝ съответствие, както и техният последващ контрол. В рамките на обучението бяха представени практически модули, казуси и примери.

От 02 до 04 ноември 2016 г. в гр. Пловдив се проведе обучение на 150 служители на АДФИ - финансови инспектори, юрисконсулти и ръководни кадри. Обучението акцентира на новите моменти в законодателството в областта на обществените поръчки, административнонаказателните разпоредби на Закона за обществените поръчки и Правилника за прилагане му. Специално внимание беше отделено на темата за оказване на съдействие на контролорите на ЕК за предоставянето на достъп до помещения и/или документация за изпълнение на контрола и проверките на място по регламент №2185/96 на Съвета (Евратом, ЕО). Проведени бяха множество дискусии по професионални теми и бяха представени примери на добри практики при осъществяване на дейността по финансова инспекция.

Петдесет и шест служители на АДФИ, съобразно професионалната компетентност, участваха в обучения, организирани от Института по публична администрация и Школата по публични финанси към Министерство на финансите.

През 2016 г. служители на агенцията участваха в редица работни срещи, семинари и кръгли маси на теми, свързани с финансово управление и контрол в публичния сектор, прилагане на нормативната уредба за обществените поръчки, режима на държавните помощи, управление на риска, достъп до обществена информация и др.

## 5. ИНФОРМАЦИОННИ ТЕХНОЛОГИИ И КОМУНИКАЦИЯ

През 2016 година информационната система на агенцията беше частично обновена със закупуването на настолни компютри и периферна техника. АДФИ разполага с вътрешна мрежа, включваща всички компютри от централния офис и изнесените работни места, която същевременно е свързана към мрежите за пренос на данни на МФ и националната оптична мрежа на държавната администрация. Поддръжката на информационната система на агенцията дава възможност за осигуряване на среда, в която вътрешно-ведомствената комуникация да се извършва по електронен път.

Наличната в агенцията система за документооборот се възползва от възможностите на изградената мрежа, като по този начин осигурява бърз достъп до входящите и изходящи документи, улеснява работата при търсене и проследяване на движението на преписките и дава възможност за електронен обмен с други администрации.

На Интранет страницата на АДФИ, достъпна в рамките на вътрешната мрежа, са поместени необходимите за дейността информационни системи и своевременно се публикува актуална и полезна информация. Това допринася за повишаването на информираността и квалификацията на финансовите инспектори и другите служители в АДФИ. В рамките на годината са актуализирани съществуващите WEB базирани информационни системи „Алба - Регистър преписки”, „Феникс - Отчитане на инспекционната дейност”, „Досие на обект” и „Заявки на консумативи за печатащи устройства и канцеларски материали“, използващи вътрешната мрежа, като в тях своевременно са отразени изменения на законодателството.

Разработен е нов Интернет сайт на АДФИ, като са обновени структурата, съдържанието, системата за управление на съдържанието, добавени са допълнителни функционалности и е създаден изцяло нов дизайн.

Дейността по публичната комуникация е насочена към постигане на по-голяма публичност и прозрачност и улесняване на достъпността до информацията, свързана с агенцията. На Интернет страницата на агенцията, съгласно приетите изменения на ЗДФИ от 2011 г., след всяко тримесечие се публикува информация за приключилите финансови инспекции, което позволява на обществеността да се запознае своевременно с резултатите от дейността на АДФИ.

През 2016 година в АДФИ са получени 57 заявления за достъп до обществена информация, от които 35 от граждани, 12 от журналисти, 6 от управители на търговски дружества и 4 от неправителствени организации. С основната част от тях (55 заявления) е изискано да бъдат предоставени доклади от извършени финансови инспекции в определени субекти и с 2 заявления е изискана информация относно административната дейност на агенцията. Постъпилите 57 заявления са разгледани по реда на Закона за достъп до обществена информация, като по 53 заявления е предоставен пълен достъп до информацията, по 3 заявления е предоставен частичен достъп и 1 заявление е препратено към друг орган, тъй като агенцията не разполага с исканата информация, но знае за нейното местоположение.

## 6. ИЗВОДИ

### **Анализът на резултатите от инспекционната дейност налага следните изводи:**

- Запазва се тенденцията на доверие и интерес към дейността на агенцията и професионализма на органите ѝ, видно от подадените сигнали от държавни органи, физически и юридически лица 463 броя, които са 83,4% от общо постъпилите през годината искания за проверки, при 68,9% за 2014 г. и 83,5% за 2015 година. Потвърдени са 52% от подадените със сигналите данни за нарушения, което определя получената по този ред информация за извършени нарушения като относително надеждна. От друга страна са установени и допълнително 1 708 нарушения, извън тези за които е сезирана агенцията.

- Резултатите от инспекционната дейност на АДФИ през този и предходни отчетни периоди показват, че областта на обществените поръчки продължава да е високорискова, но с тенденция към понижение на установените случаи на допуснати административни нарушения в процеса на възлагане и изпълнение на обществените поръчки. Докато във всички периоди от 2006 г. до 2013 г. относителният дял на установените нарушения при

проверените обществени поръчки е бил над 50%, за последните три години административни нарушения са установени съответно при 38%, 41% и 39% от проверените обществени поръчки. От проверените през 2016 г. обществени поръчки, при 17% от тях нарушенията са такива, които водят до неспазване на принципите на ЗОП за публичност и прозрачност; свободна и лоялна конкуренция; равнопоставеност и недопускане на дискриминация и при 22 % от поръчките са констатирани нарушения, които имат процедурен характер и не водят до нарушаване на принципите на закона.

От общо проверените през 2016 година 2 016 обществени поръчки на обща стойност 843 150 220 лв., 1 510 на обща стойност 373 334 100 лв. са обект на контрол при плановата инспекционна дейност и 506 обществени поръчки на обща стойност 469 816 120 лв. са проверени при извънпланови финансови инспекции. През годината са установени 286 случая на възложени обществени поръчки на обща стойност 58 802 734 лв., без да са проведени процедури или да са събрани оферти чрез публикуване на покани за възлагане на обществени поръчки, при наличие на всички законови основания за това.

- За констатираните нарушения в областта на обществените поръчки са съставени 535 АУАН срещу 272 длъжностни лица за нарушения при процедури на обща стойност 182 571 979 лева. Броят на съставените актове за установяване на административни нарушения е по-малък от тези, съставени в предходни отчетни периоди (1518 бр. за 2014 г. и 1074 бр. за 2015 г.) предвид обстоятелството, че за част от установените нарушения е в сила по-благоприятна нормативна разпоредба, съгласно която деянията не са квалифицирани като административни нарушения, съгласно разпоредбите на Закона за обществените поръчки, в сила от 15.04.2016 година.

- От 2012 година се осъществява последващ финансов контрол в областта на обществените поръчки въз основа на годишен план, изготвен след анализ и оценка на рискови фактори. Резултатите от извършените през петте години планови финансови инспекции и проверки в областта на обществените поръчки показват, че тази форма на контрол има дисциплиниращ ефект върху възложителите и дава възможност да се извършва постоянна оценка на риска, във връзка с прилагане на законодателството, като се цели да доведе до ограничаване на нарушенията при разходване на публичните финанси. От общо проверените при планови финансови инспекции и проверки 1 510 обществени поръчки, нарушения са установени при 507 поръчки на обща стойност 150 759 787 лв. или при 34% от проверените поръчки. Същите показатели за предходните два периода са, както следва: за 2014 г. проверени 1 743 обществени поръчки, с установени нарушения при 592 (34%) и за 2015 г. проверени 1 131 обществени поръчки, с установени нарушения при 428 (38%).

- Данните за проверените обществени поръчки за последните пет отчетни години, съответно 2 446 през 2012 година, 2 484 през 2013 година, 2 440 през 2014 година, 1734 през 2015 година и 2016 през 2016 година показват, че с наличния административен капацитет органите на АДФИ са в състояние годишно да проверяват около 10 % от обявените в РОП обществени поръчки. Съгласно данни от публикуваните годишни доклади на АОП за последните четири години, в РОП са обявени съответно 20 652 обществени поръчки (публични покани и процедури) за 2012 година, 25 377 обществени поръчки за 2013 г., 25 115 обществени поръчки за 2014 г. и 22 506 обществени поръчки за 2015 година.

- Констатирани са причинени вреди на проверените организации и лица в размер на 8 411 214 лв., от които по време на инспекциите са предотвратени и възстановени 1 094 178 лева. Това показва, че контролната дейност на АДФИ, освен санкциониращ характер, допринася и за своевременно отстраняване на причинени вреди, респективно до реално възстановяване на средствата и недопускане незаконосъобразно разходване на публични средства.

- По образуваните административнонаказателни производства във връзка с установените през годината нарушения са издадени 268 наказателни постановления, с които са наложени глоби и имуществени санкции в общ размер на 258 480 лева. Тези показатели са значително по-ниски като абсолютна стойност, спрямо отчетените през 2015 година (издадени 738 наказателни постановления за 1 924 300 лв.), което е следствие както на общата тенденция към намаление на установените случаи на нарушения при възлагане на

обществени поръчки, така и на по-благоприятните нормативни разпоредби на влезлия в сила от 15.04.2016 г. Закон за обществените поръчки. Наложените глоби и имуществени санкции за установените административни нарушения оказват дисциплиниращ и превантивен ефект върху проверяваните организации и лица.

- През 2016 година се запазва и доброто взаимодействие и сътрудничество между органите на агенцията и прокуратурата. Постъпилите постановления на прокуратурата, с които са възложени финансови инспекции са 57 или 12,3% от всички постъпили искания. Постигнатият обхват при възлагането на тези проверки е 98%, като инспекциите се извършват приоритетно с цел спазване на сроковете, определени с постановленията на прокуратурата.

- При контрола по отношение разходването на средства по програми и фондове на Европейския съюз са установени 28 случая на нарушения, като за 5 от тях са уведомени по компетентност и органите на прокуратурата. От страна на органите на АДФИ се осъществява защита и на финансовите интереси на Европейския съюз.