Проект!

ЗАКОН
за Сметната палата

Глава първа
ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Предмет

Чл. 1. (1) Този закон урежда устройството, правомощията и организацията на дейността на Сметната палата.

(2) Сметната палата осъществява външен одит на бюджета и на други публични средства и дейности съгласно този закон и международно признатите одитни стандарти.

(3) Сметната палата е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище София.

Основна задача

Чл. 2. Основна задача на Сметната палата е да контролира надеждността и достоверността на финансовите отчети на бюджетните предприятия, законосъобразното, ефективно, ефикасно и икономично управление на публичните средства и дейности, както и да предоставя на Народното събрание надеждна и обективна информация за това.

Независимост

Чл. 3. Сметната палата е независима при осъществяването на своята дейност и се отчита пред Народното събрание.

Основни принципи

Чл. 4. Сметната палата осъществява функциите си въз основа на следните принципи:

1. независимост, законност, обективност и добросъвестност;
2. професионализъм, почтеност и безпристрастност;
3. последователност и предвидимост;
4. публичност и прозрачност;
5. доверие, сътрудничество и конструктивност.

Глава втора
СТАТУТ И ПРАВОМОЩИЯ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА

Състав на Сметната палата

Чл. 5. (1) Сметната палата е колективен орган, който се състои от 9 души - председател и 8 членове. Председателят и членовете се избират и освобождават от Народното събрание за срок от 7 години. Председателят не може да бъде преизбиран.

(2) За председател и членове се избират лица, които:

1. имат висше икономическо или юридическо образование с образователно-квалификационна степен „магистър” и професионален опит в съответната област не по-малко от 15 години за председателя и 10 години за членовете на Сметната палата;

2. не са били членове на правителството, народни представители, ръководители на централен или местен орган през последните три години, предхождащи избора;

3. не да осъждани за умишлено престъпление от общ характер и не са лишавани по съдебен ред от правото да заемат определена длъжност.

(3) Председател и членове не могат да бъдат лица, които помежду си са:

1. съпрузи или се намират във фактическо съжителство;

2. роднини по права линия без ограничения и по съребрена линия до четвърта степен включително;

3. лица, свързани по смисъла на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

(4) Председателят и членовете на Сметната палата полагат пред Народното събрание следната клетва: „Заклевам се в името на Република България да спазвам Конституцията и законите на страната, да работя за осъществяването на поверените на Сметната палата функции, като се ръководя от принципите за независимост, обективност и добросъвестност при изпълнението на задълженията, възложени ми от закона. Заклех се.”

Избор на председател и членове

Чл. 6. (1) Народното събрание избира председател на Сметната палата в срок до три месеца преди изтичането на мандата на действащия председател.

(2) В 14-дневен срок от избирането му, председателят прави предложение пред Народното събрание за избор на членове на Сметната палата. Народното събрание избира членовете на Сметната палата в 14-дневен срок от постъпване на предложението.

(3) Избраните по ал. 1 и 2 председател и членове на Сметната палата встъпват в длъжност в деня на изтичането на мандата на лицата, на чието място са избрани.

(4) Избраните по ал. 1 и 2 председател и членове на Сметната палата освобождават заеманите от тях длъжности и прекратяват дейностите, които са несъвместими с тяхното правно положение, до деня на встъпването им в длъжност.

(5) Председателят и членовете на Сметната палата продължават да изпълняват своите правомощия до встъпването в длъжност на техните приемници.

(6) Председателят и членовете не могат да заемат друга платена длъжност или да извършват друга платена дейност освен научна, преподавателска или дейност, регламентирана в Закона за авторското право и сродните му права.

Възнаграждение на председателя и членовете

Чл. 7. (1) Председателят получава основно месечно възнаграждение в размер 90 на сто от възнаграждението на председателя на Народното събрание.

(2) Членовете получават основно месечно възнаграждение в размер 90 на сто от възнаграждението на председателя.

(3) Членовете могат да бъдат преизбирани.

Предсрочно прекратяване на правомощията

Чл. 8. (1) Правомощията на председателя и членовете се прекратяват от Народното събрание преди изтичането на мандата им:

1. по тяхна писмена молба;

2. при невъзможност да изпълняват задълженията си за срок по-дълъг от 6 месеца;

3. когато са осъдени за умишлено престъпление от общ характер или са лишени по съдебен ред от правото да заемат съответната длъжност;

4. поради несъвместимост по чл. 5, ал. 2 и ал. 3, настъпила след избора;

5. при влизане в сила на акт, с който е установен конфликт на интереси по Закона за прекратяване и установяване на конфликт на интереси;

6. при тежко нарушение на закона или Етичния кодекс на Сметната палата.

7. при смърт.

(2) При прекратяване на правомощията на председателя, Народното събрание определя член на Сметната палата, който да изпълнява задълженията му до избирането на нов председател.

(3) В случаите по ал. 1, т. 2 - 5 председателят прави мотивирано предложение пред Народното събрание за освобождаване на съответния член.

(4) В случаите по ал. 1, т. 6 Сметната палата прави мотивирано предложение пред Народното събрание. Предложението на Сметната палата се приема с мнозинство 2/3 от състава като в гласуването не участва този член на Сметната палата, за който е възникнало основанието за прекратяване.

(5) При прекратяване на правомощията на член на Сметната палата председателят в едномесечен срок прави предложение пред Народното събрание за избиране на нов член.

(6) Новоизбраният председател или член довършва мандата на този, на чието място е избран.

Правомощия на Сметната палата

Чл. 9. (1) Сметната палата като колективен орган организира, ръководи и контролира одитната дейност по този закон.

(2) Сметната палата приема решенията си на заседания, на които присъстват най-малко 5 души от състава ѝ. Решенията се приемат с обикновено мнозинство от целия състав.

(3) Заседанията се ръководят от председателя на Сметната палата. При отсъствие на председателя заседанията се ръководят от член на Сметната палата, който го замества.

(4) Сметната палата има следните правомощия:

1. приема бюджета и отчета за неговото изпълнение;

2. приема правилник за устройство и организация на дейността на Сметната палата, Етичен кодекс на служители в

Сметната палата, наръчник за прилагане на международно признатите одитни стандарти и одитната дейност на Сметната палата, правилник за подбор, назначаване, обучение, оценка на трудовото изпълнение на одиторите и служителите, стратегии, политики, указания и други вътрешни актове.

3. приема организационна структурата на Сметната палата и определя ръководителите на одитните отделения по предложение на председателя на Сметната палата;

4. приема Годишна програма за одитната дейност и доклад за нейното изпълнение.

5. изготвя отчет за дейността на Сметната палата и го представя на Народното събрание за приемане.

(5) Решенията по т. 2 се приема с квалифицирано мнозинство от една втора от целия състав на Сметната палата.

(6) Сметната палата ръководи цялостната одитна дейност. Сметната палата осъществява одитните си правомощия чрез одиторския й състав.

Правомощия на председателя

Чл. 10. Председателят:

1**.** ръководи и организира дейността на Сметната палата и я представлява в страната и в чужбина;

2. предлага на Сметната палата разпределение на одитните отделения между членовете на Сметната палата;

3. определя свой заместник при отсъствие;

4. упражнява правомощия на първостепенен разпоредител с бюджет;

5. сключва, изменя и прекратява трудовите договори с одиторите и служителите на Сметната палата.

Приложимост на Кодекса на труда

Чл. 11. Председателят и членовете на Сметната палата имат всички права по трудово правоотношение, освен тези, които са несъвместими или противоречат с тяхното правно положение.

Глава трета
ФУНКЦИИ И ДЕЙНОСТ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА

Видове одити

Чл. 12. (1) Сметната палата извършва:

1. финансови одити;

2. одити за съответствие;

3. одити на изпълнението;

4. специфични одити.

(2) Сметната палата може да извършва документални и фактически проверки и други контролни действия по отношение на юридически лица, възложени й със специални закони, само в рамките на одитната си дейност и по реда на този закон.

Обхват на одитната дейност

Чл. 13. (1) Сметната палата одитира:

1. държавния бюджет;

2. бюджета на държавното обществено осигуряване;

3. бюджета на Националната здравноосигурителна каса;

4. бюджетите на общините;

5. други бюджети, приемани от Народното събрание.

(2) Сметната палата одитира и:

1. бюджетите на разпоредителите с бюджет по бюджетите по ал. 1 и управлението на тяхното имущество;

2. бюджетите на Българската академия на науките, държавните висши училища, Българското национално радио и Българската национална телевизия;

3. бюджетните средства, предоставяни на лица, осъществяващи стопанска дейност;

4. средствата от фондове и програми на Европейския съюз, включително управлението им от съответните органи и крайните ползватели на средствата;

5. бюджетните разходи на Българската народна банка и тяхното управление;

6. формирането на годишното превишение на приходите над разходите на Българската народна банка, дължимо към държавния бюджет, и другите взаимоотношения на банката с държавния бюджет;

7. възникването и управлението на държавния дълг, държавногарантирания дълг, общинския дълг и използването на дълговите инструменти;

8. приватизирането и концесионирането на държавно и общинско имущество, както и на предоставените публични средства и публични активи на лица извън публичния сектор;

9. изпълнението на международни спогодби, договори, конвенции или други международни актове, когато това е

предвидено в съответния международен акт или е възложено от оправомощен орган;

10. други публични средства, активи и дейности, когато това й е възложено със закон.

(3) Сметната палата извършва одити на:

1. държавните предприятия по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон;

2. търговските дружества с над 50 на сто държавно и/или общинско участие в капитала;

3. юридическите лица, които имат задължения, гарантирани от държавата, или задължения, гарантирани с държавно и/или общинско имущество.

(4) Сметната палата извършва одити на управлението и разпореждането с публични активи и пасиви независимо от основанието за това управление и разпореждане и правното положение на лицата, които го извършват.

(5) Сметната палата изготвя доклади със становища за изпълнението на държавния бюджет, на бюджета на държавното обществено осигуряване, на бюджета на Националната здравноосигурителна каса и по бюджетните разходи на Българската народна банка, които представя в Народното събрание.

Годишна програма за одитната дейност

Чл. 14. (1) Сметната палата приема годишната програма за одитната си дейност. Народното събрание може със свое решение да възлага на Сметната палата да извършва до пет одита годишно извън предвидените в годишната програма.

(2) Сметната палата приема програмата по ал. 1 след обнародване на държавния бюджет на Република България за съответната година в "Държавен вестник", но не по-късно от 31 декември на предходната година.

(3) Годишната програма за одитната дейност на Сметната палата се предоставя на Народното събрание в 7-дневен срок от нейното приемане или изменение.

(4) Годишната програма за одитната дейност на Сметната палата в частта за одита на средства от фондове и програми на Европейския съюз се изпраща на Европейската сметна палата и на Европейската комисия за сведение.

Бюджет на Сметната палата

Чл. 15. (1) Сметната палата съставя проект на годишния си бюджет, който представя в Министерството на финансите за включване в проекта на закона за държавния бюджет за съответната година.

(2) Министерският съвет не може да изменя проекта на бюджета на Сметната палата, а само изразява становище по него пред Народното събрание.

(3) Сметната палата има самостоятелен бюджет, който е част от държавния бюджет.

(4) Разпоредител с бюджета на Сметната палата е председателят на Сметната палата.

Сътрудничество с институции в Република България

Чл. 16. (1) При осъществяване на своята дейност Сметната палата си сътрудничи със:

1. държавни органи с цел повишаване на ефективността на контролната система и борба с престъпността и корупцията;

2. професионални и неправителствени организации с цел обмен на добри практики и професионално развитие.

(2) Конкретните форми на сътрудничество с институциите и организациите по ал. 1 се определят със съвместни споразумения.

Сътрудничество с Европейската сметна палата и други върховни одитни институции. Представителство

Чл. 17. (1) Сметната палата си сътрудничи с Европейската сметна палата и с върховни одитни институции на други страни в областта на външния одит и представлява Република България в международните организации на върховните одитни институции.

(2) Сметната палата може да извършва съвместни одити с Европейската сметна палата на средства по чл. 13, ал. 2, т. 4 и с върховни одитни институции на други страни по изпълнението на международни актове по чл. 13, ал. 2, т. 9, когато това е предвидено в подписани споразумения.

Организация на дейността на Сметната палата

Чл. 18. (1) Дейността на Сметната палата се организира в отделения.

(2) Отделенията се изграждат на функционален и/или териториален принцип.

(3) Броят и обхватът на дейността на отделенията се определят с решение на Сметната палата.

(4) В отделения могат да се обособяват структурни звена.

Ръководство на одитните отделения

Чл. 19. (1) Отделенията се ръководят от членове на Сметната палата, които се определят с нейно решение по предложение на председателя. Член на Сметната палата може да ръководи само едно отделение.

(2) Правомощията на член на Сметната палата като ръководител на отделение се определят в този закон и се упражняват по ред и начин определени в Правилника за устройство и организация на дейността на Сметната палата и вътрешните актове, уреждащи одитната дейност.

Правомощия на членовете на Сметната палата като ръководители на отделения

Чл. 20. (1) Членовете на Сметната палата :

1.ръководят одитните отделения;

2. планират и разпределят ресурсите, необходими за изпълнение на одитните задачи от обхвата на съответните отделения;

3. внасят за разглеждане и приемане на заседание на Сметната палата одитни доклади, заедно с постъпилите по тях становища, изготвените заключения и препоръки за подобряване на дейността на одитираните обекти;

4. упражняват и други правомощия, възложени им по силата на закон, по ред и начин, установени с вътрешен акт или заповед на председателя на Сметната палата;

5. носят отговорност за организацията на одитната дейност и нейното качество.

(2) При отсъствие на член на Сметната палата неговите правомощия като ръководител на отделение се упражняват от друг член на Сметната палата, определен със заповед на председателя.

Глава четвърта

ПРАВА И ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА СЛУЖИТЕЛИТЕ В СМЕТНАТА ПАЛАТА

Служители на Сметната палата

Чл. 21. (1) Служители на Сметната палата са одиторите и служителите на администрацията.

(2) Сметната палата осъществява одитните си правомощия чрез одиторите.

(3) Служителите на администрацията обслужват одитната и административна дейност на Сметната палата.

Права и задължения по трудови правоотношения

Чл. 22. (1) Трудовите правоотношения на служителите на Сметната палата се уреждат съгласно разпоредбите на Кодекса на труда.

(2) Служителите са длъжни да спазват изискванията на Етичния кодекс на работещите в Сметната палата и наръчника за прилагане на Международно признатите одитни стандарти и одитната дейност на Сметната палата. При неизпълнение на тези изисквания на служителите на Сметната палата могат да бъдат налагани дисциплинарни наказания при условията и по реда, определени в Кодекса на труда.

Одитори

Чл. 23. (1) За одитор на Сметната палата се назначава лице:

1. с висше образование и професионален опит не по-малко от три години, след придобиване на образователно-квалификационна степен "магистър" и

2. спечелило конкурс за назначаване по реда на Правилника за подбор, назначаване, обучение, оценка на трудовото изпълнение и професионалното развитие на одиторите и служителите на Сметната палата.

(2) Одиторските длъжности са одитор, старши одитор първа степен, старши одитор втора степен, главен одитор и ръководител на структурно звено в одитно отделение. Повишаването в длъжност се осъществява съгласно Правилника за подбор, назначаване, обучение, оценка на трудовото изпълнение и професионалното развитие на одиторите и служителите на Сметната палата.

(3) За стажант-одитор се назначава лице с висше образование и придобита образователно- квалификационна степен "магистър", което е спечелило конкурс, съгласно Правилника за подбор, назначаване, обучение, оценка на трудовото изпълнение и професионалното развитие на одиторите и служителите на Сметната палата. Стажант-одиторът подпомага одитната дейност.

(4) Одиторите извършват одити в одитни екипи. Ръководителите на одитните екипи се определят от съответния ръководител на отделение и носят отговорност за професионалното ръководство и качественото извършване на одитите.

Несъвместимост за заемане на длъжност

Чл. 24. (1) За служители на Сметната палата се назначават лица, които не са осъждани за умишлено престъпление от общ характер и не са лишени по съдебен ред от правото да заемат съответната длъжност.

(2) При настъпване на промени в обстоятелствата по ал. 1 лицата са длъжни да уведомят писмено в 7-дневен срок председателя, който е задължен да предприеме действия в съответствие със законовите му правомощия.

Стаж

Чл. 25. (1) Стажът на одиторите и служителите на администрацията на ръководни и експертни длъжности се признава за служебен стаж по специалността.

(2) Стажът на лицата с висше юридическо образование, придобит на длъжности в Сметната палата, се зачита за стаж по чл. 164, ал. 1 - 7 от Закона за съдебната власт и по чл. 8, ал. 1, т. 3 от Закона за нотариусите и нотариалната дейност.

Право на представително облекло

Чл. 26. Служителите на Сметната палата имат право на представително облекло годишно на стойност до три минимални месечни заплати, като средствата се осигуряват от нейния бюджет.

Допълнителен отпуск на работещите в Сметната палата

Чл. 27. Служителите на Сметната палата имат право на допълнителен платен годишен отпуск до 12 работни дни за

изпълнение на задълженията си извън работното време. Конкретният размер на допълнителния платен годишен отпуск се определя от председателя на Сметната палата по предложение на съответния ръководител на отделение, или ръководител на структурно звено към администрацията на Сметната палата.

Отличия и награди

Чл. 28. (1) Служителите на Сметната палата могат да бъдат награждавани еднократно с отличия и с предметни или парични награди до размера на основната месечна заплата за изпълнение на определени задачи в рамките на разполагаемите средства по бюджета за съответната година.

(2) Отличията и наградите и условията за присъждането им се определят с Правилника за устройство и организация на дейността на Сметната палата.

Забрана за извършване на платена дейност

Чл. 29. (1) Одиторите не могат да заемат друга платена длъжност или да извършват друга платена дейност освен научна, дейност като преподавател в учебно заведение или дейност, регламентирана в Закона за авторското право и сродните му права.

(2) Обстоятелствата по ал. 1 се удостоверяват писмено пред председателя на Сметната палата с декларация при постъпване на одиторска длъжност или при настъпване на промяна в обстоятелствата.

Възнаграждения

Чл. 30. (1) Основните месечни възнаграждения на служителите на Сметната палата се определят от председателя съгласно вътрешните правила за работната заплата и разполагаемите средства по бюджета за съответната година.

(2) Служителите на Сметната палата могат да получават допълнителни възнаграждения за постигнати резултати по ред, установен със закон или с акт на Министерския съвет или с вътрешните правила за работната заплата.

Задължение за опазване на информация

Чл. 31. (1) Председателят, членовете и служителите на Сметната палата са длъжни да опазват класифицираната информация, представляваща държавна или служебна тайна, както и търговската, банковата или друга защитена от закона тайна и да не разгласяват факти и обстоятелства, станали им известни при или по повод изпълнението на техните задължения.

(2) Председателят, членовете и служителите на Сметната палата подписват декларация за опазване на тайната и за неразгласяване на фактите и обстоятелствата по ал. 1.

Обучение и професионална квалификация

Чл. 32. (1) Служителите на Сметната палата са длъжни да участват в обучението, организирано от Сметната палата за поддържане и повишаване на професионалната квалификация.

(2) Разходите по ал. 1 са за сметка на бюджета на Сметната палата.

Оценка на трудовото изпълнение. Последици

Чл. 33. (1) Служителите на Сметната палата подлежат на ежегодно оценяване на трудовото изпълнение.

(2) Оценяването на трудовото изпълнение се извършва при условия и по ред, определени с Правилника за подбор, назначаване, обучение, оценка на трудовото изпълнение и професионално развитие на служителите.

(3) Трудовото правоотношение на служител може да бъде прекратено без предизвестие, когато е получил две последователни най-ниски годишни оценки.

Застраховки

Чл. 34. За сметка на бюджета на Сметната палата се застраховат задължително със застраховки „Живот“ и „Злополука“ председателят, членовете и одиторите на Сметната палата.

Глава пета
ОДИТНА ДЕЙНОСТ. ПРАВОМОЩИЯ НА РЪКОВОДИТЕЛИТЕ НА ОТДЕЛЕНИЯ И ОДИТОРИТЕ

Възлагане на одитите

Чл. 35. (1) Одитите по годишната програма за одитната дейност се възлагат със заповед на ръководител на отделение.

(2) Одитите по решение на Народното събрание се възлагат със заповед на председателя.

(3) Одитите се извършват в одитирания обект и/или в помещенията на Сметната палата по програма, утвърдена от ръководителя на отделение, съответно от председателя в случаите по ал. 2.

Методология за осъществяване на одитната дейност

Чл. 36. (1) Одитите се извършват в съответствие с Международно признатите одитни стандарти, Наръчника за одитната дейност и друга утвърдена с решение на Сметната палата одитна методология.

(2) Актовете по ал. 1 се публикуват на интернет страницата на Сметната палата.

Правомощия при извършване на одитите

Чл. 37. Ръководителите на отделения и одиторите по време и във връзка с извършваните одити имат право:

1. на свободен достъп до служебните помещения и до всички документи, отчети и активи, свързани с финансовото управление на одитираните организации, включително да изискват годишните финансови отчети на дружествата с държавно и общинско участие, които подлежат на одит, и протоколите от заседанията на техните органи;

2. да изискват в определени от тях срокове справки, заверени копия от документи и друга информация във връзка с предварителното проучване и извършването на одитите, включително на електронен носител;

3. да изискват устни и писмени обяснения от длъжностни лица, включително от бивши длъжностни лица, по факти, които са констатирани при одитите, както и по въпроси, които са свързани с тяхната дейност;

4. да изискват справки, заверени копия от документи и друга информация от физически лица, юридически лица и еднолични търговци извън одитирания обект, свързани с възможни случаи на незаконна дейност, които засягат финансовите и имуществените интереси на одитирания обект или средствата от фондове и програми на Европейския съюз;

5. да изискват и да получават информация от всички органи в страната, както и достъп до базите им от данни във връзка с дейността на Сметната палата;

6. да присъстват на заседания на органите на одитираните организации и лица, ако дневният им ред е във връзка с провеждания одит.

(2) При упражняване на правомощията по ал. 1 достъпът до класифицирана информация се извършва при условията и по реда на Закона за защита на класифицираната информация.

(3) Одиторите на Сметната палата могат да изискват извършване на инвентаризации във връзка с одитите.

Задължения на ръководителите и длъжностните лица в одитираните организации

Чл. 38. (1) Ръководителите и длъжностните лица в одитираните организации са длъжни да оказват съдействие на ръководителите на отделения и одиторите при осъществяване на правомощията им и да осигуряват подходящи помещения и технически средства за извършване на одитите, включително ползване на телекомуникационни средства.

(2) Лицата по ал. 1 не могат да се позовават на държавна, служебна, търговска, банкова или друга защитена от закона тайна при извършване на одити от Сметната палата.

(3) При отказ за предоставяне на информация по чл. 37 председателят има право да издаде заповед за извършване на проверка на юридическото лице или на едноличния търговец във връзка с отказаната информация.

(4) При възпрепятстване на проверката по ал. 3 от юридическото лице или от едноличния търговец Сметната палата уведомява органите на прокуратурата.

(5) Събраните писмени доказателства при проверката по ал. 3 и уведомлението по ал.4 са неразделна част от документацията за извършения одит в одитираната организация.

Отговорност за причинени вреди

Чл. 39. Председателят, членовете и одиторите на Сметната палата не носят имуществена отговорност за причинени вреди при упражняване на своите правомощия, освен ако са извършили престъпление или са действали умишлено.

Несъвместимост и конфликт на интереси при извършването на одитите

Чл. 40. (1) В одитите не могат да участват лица, които са роднини по права линия без ограничения и по съребрена линия до четвърта степен включително с длъжностните лица в одитирания обект, чиято дейност е свързана със събиране или разходване на бюджетни и други публични средства и с управление на имущество по чл. 13, или са техни съпрузи, или се намират във фактическо съжителство, както и тези, които са работили в одитирания обект или са участвали в неговото управление през последните три години, или имат частен интерес по смисъла на Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси от одитираната дейност.

(2) Обстоятелствата по ал. 1 се декларират писмено преди започването на одита пред председателя.

(3) Когато несъвместимостта по ал. 1 се установи в процеса на одита, лицата са длъжни да си направят писмен отвод.

(4) Декларациите по ал. 2 и отводите по ал. 3 са неразделна част от документацията за извършения одит.

Външни експерти

Чл. 41. (1) В отделни случаи за проверка на специфични въпроси при одитите могат да се привличат и външни експерти при спазване изискванията за несъвместимост по чл. 40, ал. 1 и на Международно признатите одитни стандарти.

(2) Лицата по ал. 1 подписват декларация за опазване на тайната и неразгласяване на факти и обстоятелства по чл.40, ал.1.

Мерки по време на одита при незаконосъобразни и увреждащи действия

Чл. 42. При установени в процеса на одита действия, които създават възможност за незаконосъобразно събиране или разходване на бюджетни или други публични средства, както и за увреждане на имущество на одитиран обект, отговорният ръководител на отделение, по предложение на ръководителя на одитния екип уведомява писмено съответния компетентен орган за предприемане на мерки за спиране на действията.

Изготвяне на проект на одитен доклад

Чл. 43. (1) В 14-дневен срок от завършване на одита ръководителят на одитния екип изготвя проект на одитен доклад съгласно приетата одитна програма и при спазване на изискванията на закона и Международно признатите одитни стандарти.

(2) Одитният доклад по ал.1 включва направените констатации и оценки, подкрепени с одитни доказателства и препоръки за подобряване на дейността на одитирания обект.

Правомощия на ръководителя на отделение

Чл. 44. (1) Ръководителят на отделение упражнява контрол за съответствие на проекта за одитен доклад с приетата одитна програма и Международно признатите одитни стандарти. Правата и задълженията на ръководителя на отделение относно контрола на качеството на одитните доклади се определят в Наръчника за одитната дейност.

(2) При упражняване на контрола на качеството, ръководителят на отделението може да върне проекта на одитен доклад с указания за доработване и да определи срок за отстраняване на пропуските. Указанията са задължителни за изпълнение от одитния екип.

(3) При несъгласие с указанията по ал.2 ръководителят на одитния екип прави писмено възражение пред Сметната палата.

(4) Сметната палата разглежда възражението и се произнася с мотивирано писмено решение, което е окончателно.

Връчване на проекта на одитен доклад

Чл. 45. (1) Одобреният проект на одитен доклад се връчва на ръководителя на одитираната организация, както и на бившите ръководители на организацията през одитирания период, в 30-дневен срок след приключването на одита.

(2) Независимо от задължението за връчване на одитния доклад по ал. 1, съобщение за връчването се публикува на интернет страницата на Сметната палата, като съответният орган на Сметната палата може да предприеме и други действия за своевременно уведомяване на бившите ръководители на одитираната организация.

(3) Ръководителят на одитираната организация, както и бившите ръководители на организацията през одитирания период, могат да дадат писмени възражения по проекта на

одитен доклад, предоставяйки допълнителни доказателства и/или допълнителни писмени обяснения в 14-дневен срок от връчването му.

(4) При писмено искане на ръководителя на одитираната организация или на бившите ръководители на организацията през одитирания период, ръководителят на отделение може да удължи срока по ал. 3 със 7 дни.

(5) Ръководителят на отделение изготвя мотивирано заключение по възраженията по ал. 3 в 14-дневен срок от получаването им и ги представя на Сметната палата за приемане заедно с одитния доклад.

(6) При закриване на одитирана организация проектът на одитния доклад се връчва на ръководителя на правоприемника. Когато не е определен правоприемник, проектът на одитния доклад се изпраща за сведение на органа, взел решение за закриване на организацията.

Окончателен одитен доклад

Чл. 46. (1) Сметната палата, по предложение на ръководителя на отделение, въз основа на цялостна оценка на доказателствата и на възраженията и обясненията на лицата по чл. 45, ако има такива, може да:

1. приеме изцяло одитния доклад;

2. приеме или отхвърли напълно или частично заключението по 45, ал. 5 и направените към него предложения за изменения и в резултат на това приеме, измени, отмени изцяло или частично констатации, изводи, оценки и препоръки в одитния доклад;

3. отхвърли изцяло одитния доклад поради неотстраними пропуски и нередности в него.

(2) Когато промените в одитния доклад водят до изводи за нарушения, за които се търси по-тежка отговорност, председателят писмено уведомява за това ръководителя на одитираната организация.

(3) Ръководителят на одитираната организация може да представи допълнително писмено възражение по промените в констатациите, оценките и изводите по ал. 2 в 14-дневен срок от получаване на уведомлението.

(4) Сметната палата се произнася окончателно по допълнително представеното възражение по ал. 3.

(5) Решенията на Сметната палата не подлежат на обжалване.

Изпращане на одитния доклад на одитирания обект

Чл. 47. (1) Председателят изпраща на ръководителя на одитираната организация окончателния одитен доклад в 7-дневен срок от издаването му.

(2) Когато одитираната организация е второстепенен или от по-ниска степен разпоредител с бюджет, докладът по ал. 1 се изпраща и на първостепенния разпоредител с бюджет за сведение или за предприемане на конкретни действия в съответствие със законовите му правомощия.

(3) Председателят може да изпрати доклада и на други органи, които имат отношение към извършения одит, за сведение или за предприемане на съответни действия.

онтрол за изпълнение на препоръките

Чл. 48. (1) Ръководителят на отделение организира осъществяването на навременен контрол за изпълнението на препоръките и редовно информира за това Сметната палата.

(2) Ръководителят на одитираната организация е длъжен да предприеме мерки за изпълнение на препоръките и да уведоми писмено за това съответния ръководител на отделение в определения в окончателния одитен доклад срок. Срокът за изпълнение на препоръките трябва да бъде съобразен с характера на препоръките.

(3) При неизпълнение на препоръките председателят изпраща доклад с предложения за предприемане на съответните действия от Народното събрание, Министерския съвет или общинския съвет.

Мерки при нарушения на режима на обществените поръчки

Чл. 49. (1) Когато са констатирани нарушения на процедурите за възлагане на обществени поръчки, одитният доклад в частта за нарушенията на процедурите се изпраща на Агенцията по обществени поръчки в 7-дневен срок от приемането на одитния доклад, за предприемане на съответните действия

(

(2) Одитните доклади по ал. 1, приети с Решение на Сметната палата представляват официален документ, въз основа на който органите на Агенцията за държавна финансова инспекция образуват административно-наказателно производство. При необходимост органите на

Агенцията да държавен финансов контрол могат да събират доказателства по реда на чл. 13 от Закона за държавната финансова инспекция без да е необходимо възлагането на финансова инспекция за същия обект.

Предложение за ограничаване на разходи на одитирана организация

Чл. 50. (1) След издаването на окончателния одитен доклад, както и при отказ от заверка на финансов отчет, Сметната палата може да предложи на министъра на финансите да приложи чл. 107 от Закона за публичните финанси по отношение на одитирана организация, която нарушава закона или системно не изпълнява дадените препоръки, до отстраняване на нарушенията.

(2) Предложението по ал. 1 не може да съдържа мерки, които водят до преустановяване на дейността на засегнатата организация.

Прилагане на Административнопроцесуалния кодекс

Чл. 51. За неуредените въпроси в производството по чл. 36 - 46 се прилагат разпоредбите на Административнопроцесуалния кодекс.

Финансов одит

Чл. 52. (1) Сметната палата извършва финансов одит на:

1. годишните финансови отчети на бюджетните организации първостепенни разпоредители с бюджет, на бюджетните организации -второстепенни разпоредители с бюджет, които упражняват самостоятелни бюджети по силата на специални закони;

2. годишните финансови отчети на общините, чиито бюджети надхвърлят 10 млн. лв.;

3. други финансови отчети, когато това е предвидено в закон.

(2) Сметната палата извършва финансови одити на годишни финансови отчети на общини, чиито бюджети не надхвърлят 10 млн. лв., въз основа на оценка на риска и при периодичност, определена от нея.

(3) Финансовите одити се извършват по реда на този закон, актовете за неговото прилагане и Международно признатите одитни стандарти.

(4) Периодичните отчети за изпълнението на бюджетите на лицата по ал. 1 се предоставят на Сметната палата за осъществяване на контрол, оценка на риска и предварително проучване във връзка с одитите.

(5) Срокът за представяне в Сметната палата на отчетите по ал. 1 се определя от министъра на финансите съгласувано със Сметната палата.

(6) При непредставяне или при представяне след срока по ал. 5 или при отказ за заверка на отчетите по ал. 1 председателят на Сметната палата уведомява министъра на финансите за предприемане на конкретни действия в съответствие със законовите му правомощия.

(7) Възлагането на финансов одит по ал. 1 се извършва със заповед на ръководителя на отделение.

(8) Ръководителят на одитния екип изготвя одитен доклад и становище за извършения одит със заключение за заверка или за отказ от заверка на съответния отчет. Одитното становище за заверка на финансов отчет може да бъде:

1. одитно становище за заверка без резерви;

2. одитно становище за заверка без резерви с обръщане на внимание;

3. одитно становище за заверка с резерви;

4. одитно становище за отказ за заверка.

(9) Основанията за формиране на одитно становище при финансов одит се уреждат с Международно признатите одитни стандарти.

(10) Докладът и становището по ал. 8 се проверяват и одобряват от съответния ръководител на отделение.

(11) Сметната палата приема одитните доклади и становища.

(12) Докладът и одитното становище се връчват на ръководителя на съответната организация.

(13) В случай на отказ от заверка на финансов отчет председателят на Сметната палата уведомява министъра на финансите, който може да предприеме мерки по чл. 107 от Закона за публичните финанси. Когато одитът се отнася до второстепенен разпоредител с бюджет, одитното становище се изпраща и на съответния първостепенен разпоредител с бюджет.

Доклади със становища по отчети за изпълнение на бюджети

Чл. 53. (1) Министерският съвет, Националният осигурителен институт, Националната здравноосигурителна каса и Българската народна банка представят на Сметната палата в 7-дневен срок от одобряването им отчетите за изпълнението съответно на държавния бюджет, бюджета на държавното обществено осигуряване, бюджета на Националната здравноосигурителна каса и по бюджетните разходи на Българската народна банка..

(2) Сметната палата изготвя доклади със становища по отчетите по ал. 1 в срок до три месеца от получаването им.

Уведомления до компетентни органи за предприемане на мерки

Чл. 54. (1) При наличие на данни за вреди и за нарушения при изпълнението на бюджети и на сметки за средства от Европейския съюз или при управлението на имущество, които не съставляват престъпление, председателят изпраща одитния доклад на съответния компетентен орган за търсене на имуществена или административнонаказателна отговорност. Съответният орган е длъжен в 14-дневен срок от получаването на материалите от одита или одитния доклад да възложи извършване на необходимите действия за търсене на отговорност.

(2) Органът по ал. 1 уведомява председателя в срок до два месеца от получаването на материалите от одита или одитния доклад за предприетите мерки и действия по тях.

(3) Председателят оповестява получените уведомления, както и неизпълнението на задължението за уведомление.

Уведомления при данни за престъпление

Чл. 55. (1) При наличие на данни за престъпление председателят изпраща одитния доклад и материалите към него на прокуратурата.

(2) Органите на прокуратурата уведомяват текущо Сметната палата за предприетите действия по изпратените материали по ал. 1.

(3) Сметната палата не може да огласява данни в случаите по ал. 1 до приключване на наказателното производство.

(4) При наличие на данни за престъпление при управлението на средства от фондове и програми на Европейския съюз с решение на Сметната палата материалите от одита или одитният доклад се изпращат и на специализираните органи за превенция и борба с измамите и корупцията на Европейския съюз.

Оповестяване на одитните доклади

Чл. 56. (1) Сметната палата оповестява одитните доклади, които не представляват защитена от закона тайна, включително на средствата от фондове и програми на Европейския съюз, както и становищата по чл. 53.

(2) Оповестяването се прави чрез интернет страницата на Сметната палата или по друг подходящ начин, определен от председателя.

(3) Извършени одити не се оповестяват преди окончателния доклад по чл. 46.

(4) Докладите и становищата по чл. 53, ал. 2 се оповестяват след внасянето им в Народното събрание.

Оповестяване на други обстоятелства

Чл. 57. Председателят оповестява неизпълнението на задълженията по чл. 38, неизпълнението на дадените препоръки, както и други обстоятелства, определени от него.

Одитни доклади на средства от фондове и програми на Европейския съюз и по изпълнение на международни актове

Чл. 58. Доклади за извършените одити, включително одитните доказателства, на средства от фондове и програми на Европейския съюз и на изпълнението на международни актове по чл. 13, ал. 2, т. 9 се предоставят на Европейската сметна палата и на Европейската комисия.

Глава шеста
ОТЧЕТНОСТ И КОНТРОЛ ВЪРХУ ДЕЙНОСТТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА

Внасяне на доклади в Народното събрание

Чл. 59. (1) Председателят на Сметната палата внася в Народното събрание:

1. доклади със становища по отчетите за изпълнението на държавния бюджет, бюджета на държавното обществено осигуряване, бюджета на Националната здравноосигурителна каса и по бюджетните разходи на БНБ за предходната година;

2. доклади със становища за извършени одити на бюджетни системи или със значими резултати за съответните бюджети и другите публични средства и дейности;

3. одитните доклади за извършените одити по решение на Народното събрание.

4. предложения за изменения в действащото законодателство, подкрепени с констатации и изводи от извършени одити.

(2) При поискване от Народното събрание или от негова комисия Сметната палата предоставя конкретни одитни доклади.

Предложения за разглеждане на одитни доклади

Чл. 60. Сметната палата може да прави предложения до Народното събрание и неговите специализирани комисии за разглеждане на одитни доклади с важно значение за подобряване на бюджетната дисциплина и управлението на бюджетните и/или другите публични средства и дейности.

Отчет за дейността на Сметната палата

Чл. 61. (1) В срок до 30 юни на текущата година председателят на Сметната палата внася в Народното събрание отчет за дейността ѝ за предходната година.

(2) Отчетът се публикува в интернет страницата на Сметната палата.

(3) Отчетът по ал. 1 се приема от Народното събрание.

Одит на годишния финансов отчет на Сметната палата

Чл. 62. (1) Годишният финансов отчет на Сметната палата се одитира от независима комисия, в която се включват най-малко двама регистрирани одитори.

(2) Числеността и съставът на комисията по ал. 1 се определят от Народното събрание.

(3) Докладът на комисията по годишния финансов отчет на Сметната палата се представя в Народното събрание

заедно с отчета за дейността на Сметната палата за съответната година.

(4) Председателят на Сметната палата може да дава писмено становище по доклада по ал. 3, което се прилага към него и се представя в Народното събрание.

(5) Докладът по ал. 3 се оповестява след приемането му от Народното събрание заедно със становището по ал. 4.

(6) Разходите за извършване на одита по ал. 1 са за сметка на бюджета на Сметната палата.

Глава седма
АДМИНИСТРАТИВНОНАКАЗАТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

Чл. 63. (1) За нарушение на чл. 38, ал. 1 и 2 виновните лица се наказват с глоба от 1000 до 5000 лв.

(2) При повторно нарушение по ал. 1 глобата е от 2000 до 10 000 лв.

(3) При възпрепятстване на проверката по чл. 38, ал. 4 на виновното лице се налага имуществена санкция в размер от 2000 до 10 000 лв.

(4) Глобите и имуществените санкции по ал. 1, 2 и 3 се внасят в приход на държавния бюджет.

Чл. 64. (1) Актовете за констатиране на нарушенията се съставят от одиторите, а наказателните постановления се издават от председателя или от оправомощено от него длъжностно лице.

(2) Съставянето на актовете, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания.

ДОПЪЛНИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

§ 1. По смисъла на този закон:

1. "Одит" е проверката, която включва действията по събиране и анализиране на финансова и нефинансова

информация за оценка на управлението на бюджетните и другите публични средства и дейности и на отчетността в одитирания обект с цел подобряването им.

2. "Финансов одит" е изразяване на независимо мнение доколко годишният финансов отчет на предприятието дава вярна и честна представа за неговото финансово състояние и имущество в съответствие с идентифицираната обща рамка за финансова отчетност.

3. "Одит за съответствие" е проверката на системите за финансово управление и контрол, включително на вътрешния одит и на управленските решения във връзка с организацията, планирането, управлението, отчитането и контрола на бюджетните и другите публични средства и дейности в одитираната организация с оглед на спазването на изискванията на нормативните актове, вътрешните актове и договорите.

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

а) "ефективност" е степента на постигане на целите на одитирания обект при съпоставяне на действителните и очакваните резултати от неговата дейност;

б) "ефикасност" е постигането на максимални резултати от използваните ресурси при осъществяване на дейността на одитирания обект;

в) "икономичност" е придобиването с най-малки разходи на необходимите ресурси за осъществяване на дейността на одитирания обект при спазване на изискванията за качество на ресурсите.

5. "Одитирана организация" е всяка организация, която подлежи на одит съгласно изискванията на този закон.

6. "Специфични одити" са одитите, извършвани при условията и по реда на специален закон.

7. "Одитиран обект" е програмата, дейността или функцията в рамките на отделна одитирана организация или в рамките на публичния сектор като цяло, които са обект на одит.

8. "Публични средства" са средствата по смисъла на § 1, т. 1 от допълнителната разпоредба на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор.

9. "Публични активи" са публичните средства, както и всички имущества, които са държавна или общинска собственост или са обект на права на бюджетни предприятия.

10. "Бюджетно предприятие" е всяка организация по смисъла на § 1, т. 1 от допълнителните разпоредби на Закона за счетоводството.

11. "Финансов контрол" е всяка форма на контрол, свързана с управлението на публични средства и дейности, осъществявана чрез специализирани правомощия и процедури, включително бюджетен контрол, финансов инспекционен контрол, данъчен контрол, митнически контрол и други подобни.

12. "Повторно" е нарушението, извършено в едногодишен срок от влизането в сила на наказателното постановление, с което нарушителят е наказан за същото по вид нарушение.

13. "Международно признати одитни стандарти" са:

а) Одитните стандарти, издадени от Комитета за одитни стандарти на Международната организация на върховните одитни институции – ИНТОСАЙ (ISSAI);

б) Международните одиторски стандарти (Intenational Standarts on Auditing), издадени от Борда на Международната федерация на счетоводителите (International Federation of Accountants - IF AC), подходящи за финансов одит при ангажименти с включени допълнителни въпроси, специфични за предприятията в публичния сектор.

ПРЕХОДНИ И ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

§ 2. Този закон отменя Закона за Сметната палата (Обн., ДВ. бр.98 от 2010 г., изм. ДВ. бр.1 и 99 от 2011 г., изм. ДВ. бр.15 от 2013 г.)

§ 3. (1) В срок до един месец от влизането в сила на този закон Народното събрание избира председател и членове на Сметната палата.

(2) До избирането на председател и членове по ал. 1 избраните по реда на отменения Закон за Сметната палата председател и заместник-председатели изпълняват задълженията си.

§ 4. Незавършените одити и одитите, по които докладите не са връчени до влизането в сила на този закон, се довършват по реда на този закон.

§ 5. Заварените актове, приети при действието на отменения закон, запазват действието си, доколкото не противоречат на изискванията на този закон.

§ 6. В Закона за обществените поръчки (Обн. ДВ. бр.28 от 6 Април 2004г., изм. ДВ. бр.53 от 22 Юни 2004г., изм. ДВ. бр.31 от 8 Април 2005г., изм. ДВ. бр.34 от 19 Април 2005г., изм. ДВ. бр.]05 от 29 Декември 2005г., изм. ДВ. бр.18 от 28 Февруари 2006г., изм. ДВ. бр.ЗЗ от 21 Април 2006г., изм. ДВ. бр.37 от 5 Май 2006г., изм. ДВ. бр.79 от 29 Септември 2006г., изм. ДВ. бр.59 от 20 Юли 2007г.,изм. ДВ. бр.94 от 31 Октомври 2008г., изм. ДВ. бр.98 от 14 Ноември 2008г., изм. ДВ. бр.102 от 28 Ноември 2008г., изм. ДВ. бр.24 от 31 Март 2009г., изм. ДВ. бр.82 от 16 Октомври 2009г., изм. ДВ. бр.52 от 9 Юли 2010г., изм. ДВ. бр.54 от 16 Юли 2010г., изм. ДВ. бр.97 от 10 Декември 2010г., изм. ДВ. бр.98 от 14 Декември 2010г., изм. ДВ. бр.99 от 17 Декември 2010г., изм. ДВ. бр.19 от 8 Март 2011г., изм. ДВ. бр.43 от 7 Юни 2011г., изм. ДВ. бр.73 от 20 Септември 2011г., изм. ДВ. бр.93 от 25 Ноември 2011г., изм. и доп. ДВ. бр.ЗЗ от 27 Април 2012г.$_5$ изм. ДВ. бр.38 от 18 Май 2012г., изм. ДВ. бр.82 от 26 Октомври 2012г., доп. ДВ. бр.15 от 15 Февруари 2013г.) чл. 127в се отменя.

§7. В Закона за публичните финанси (Обн. ДВ. бр.15 от 2013г.) в чл. 42, ал. 1 се изменя така:

„(1) В държавния бюджет се включват централният бюджет, самостоятелните бюджети на Народното събрание, на съдебната власт и на Сметната палата, бюджетите на органите на изпълнителната власт, на другите държавни органи и на бюджетните организации извън тези по ал. 2.“

Народни представители:

Йордан Цонев

Петър Кънев

Румен Гечев

Сергей Кичиков

Мотиви

I. Общи бележки

Представеният законопроект за Сметната палата цели да отговори на най-острите потребности на българското обществено за ефективен контрол в публичния сектор. Независимо, че в последните няколко години се правят непрекъснати опити за реформа в контролните институции, в техния статут, структура, организация на дейност, безспорен факт са все още нарушенията на изискванията за разходване на публични средства, в това число правилата за провеждане на процедури и възлагане на обществени поръчки. Трябва да се отбележи и обстоятелството, че в последните три-четири години значително се редуцира контрола на ефективността, ефикасността и икономичността при изпълнението на публичните дейности и на практика изобщо спря да се говори за очаквания на обществото по отношение на тези важни аспекти в управлението на публичния сектор.

Корупцията остава основен проблем в държавното и местно управление. И въпреки, че Сметната палата не е разследващ орган и в този смисъл не разполага с механизъм за разкриване и установяване на случаи на корупция, то тя е институцията, която трябва да подпомогне и укрепи системата на управление и контрол в публичния сектор, така че да не създава условия за извършване на тези най-тежки нарушения и да подпомага тяхното навременното предотвратяване и разкриване.

Следва да се отбележи, че ролята на Сметната палата да подобри управлението на публичните средства и дейности беше съвсем неглижирана в последните години. Тази институция претърпя ретроградно развитие и от опитите да се превърне в модерен одитен орган премина към модела на инспектиращо ведомство, чиито усилия са насочени основно към разкриване на отделни случаи на нарушения и административното наказване. При наличието на други контролни органи с идентични или подобни функции (Агенция за държавна финансова инспекция, инспекторати, звена за вътрешен одит и др.) възлагането на правомощия по административно наказване на Сметната палата води на ненужно дублиране на функции и неефективно използване на ресурса й за осъществяване на несвойствени задачи за сметка на тези, които са типични за Върховна одитна институция - анализ на състоянието на публичния сектор, представяне на обективна и надеждна информация за това на Народното събрание, подобряване на управлението и контрола и повишаване доверието на обществото в държавните органи и институции.

Наблюденията върху дейността и състоянието на Сметната палата в последните няколко години неизбежно водят до необходимост от анализ на основния закон, уреждащ нейната дейност. **Безспорно е, че основна част от причините за неефективното функциониране на тази институция следва да се търсят в Закона за Сметната палата, който беше приет от 41-вото Народно събрание (обн ДВ. бр.98 от 14 Декември 2010г., изм. ДВ. 6р.і от 4 Януари 2011г., изм. ДВ. бр.99 от 16 Декември 2011г., изм. ДВ. бр.15 от 15 Февруари 2013г.), с амбициозната задача да направи цялостна и съществена реформа в областта на външния одит.**

Резултатите от дейността на Сметната палата за две години и половина от приложението на закона сочат, че приетия през 2010 година закон не е в състояние да изпълни тази функция, поради което възниква необходимостта от нова уредба на структурата и дейността й, съответстваща на конституционните разпоредби и на задачите и методите на дейност, утвърдени и прилагани в дейността на върховните одитни институции.

II. Основни положения

1. Основната новост, която се предвижда с настоящия законопроект е преустройството на Сметната палата в колегиален орган, така както е предвидено в Конституцията на Република България - чл.91, ал. 1 от основния закон.

Основен недостатък на сега действащия закон е преминаването от колегиален към едноличен одитен орган. Това може да се определи на първо място като противоречащ на Конституцията на Република България, видно от смисъла на цитираната по-горе норма. Сметната палата е конституционен орган, поради което конституционния законодател е закрепил в Конституцията основите на нейния статут - колегиално начало, избор на състава й от Народното събрание и уредба на организацията, правомощията и реда за дейност на ниво закон. Регламентирана е и основната функция - контрол по изпълнението на бюджета.

1.1. Въвеждането на модел на председател и заместник-председатели, което по същество представлява едноличен одитен орган **не съответства** на колегиалното начало, заложено в Конституцията. Нещо повече, Сметната палата в този „състав" **няма нито едно правомощие в областта на одита и във връзка с нейната основна функция,** предвидена в Конституцията - да осъществява контрол по изпълнението на бюджета.

При анализ на действащия закон прави впечатление, че правомощията във връзка с одита и външния контрол се осъществяват от председателя

еднолично или по делегация - от негов заместник. Този съществен недостатък, заложен в закона на практика препятства и не създава условия Сметната палата да работи при спазване на принципа на обективност и безпристрастност, заложен в чл. 4.

1.2. На второ място прилагането на този модел се оказа неудачен и практически неработещ поради следните основни съображения:

На практика основната одитна дейност се концентрира в едно лице и това е председателя на Сметната палата. Обективно погледнато, едноличният модел на управление на всяка институция, особено ако е извън изпълнителната власт създава предпоставки за лесно външно влияние и за упражняване на субективна и безконтролна власт върху дейността без механизми за вътрешен контрол. Тук е достатъчно да се посочи само разпоредбата на чл. 46 от действащия закон, която дава възможност на председателя на Сметната палата сам по своя преценка да приеме или отхвърли напълно или частично заключение на заместник-председател, ако има възражения по проекта на одитен доклад; да измени, отмени изцяло или частично констатации, изводи, оценки и препоръки в одитния доклад или да отхвърли изцяло одитния доклад поради неотстраними пропуски и нередности в него. Това важи в същата степен за заместник - председателите на институцията, които осъществяват напълно самостоятелно одитните правомощия в областта на финансовия одит на годишните финансови отчети на разпоредителите с бюджет.

Експертната работа по подготовката на одитния доклад е поверена на одитни екипи, които са в йерархическа зависимост от председателя и неговите заместници, т.е. законът не дава гаранции, че председателят или заместник-председателите няма сами, по своя преценка, необосновано и немотивирано да променят изцяло или частично констатации и изводи в окончателния вариант на одитен доклад - напротив изрично ги овластява за това. Ръководителят на институцията взема еднолично решения и действа като „последна инстанция", което създава предпоставки за централизация и ограничаване на мненията и становищата в одитната дейност. Този подход генерира рискове не само по отношение независимостта на одиторите, но и на одитната институция като цяло.

Не на последно място трябва да се отбележи особената роля и статут на Сметната палата. Това е институция, която не само в България, но и в почти всички държави се избира и отчита само пред законодателния орган - Народното събрание. То обаче няма ефективни механизми да контролира на ежедневна база един едноличен одитен орган, какъвто е председателят на Сметната палата у нас. Народното събрание следи цялостната дейност на институция и резултатите от контрола, който тя упражнява, а не оперативната дейност на отделни лица. Поради тази причина преобладаващият модел на устройство, възприет от повечето страни /с изключение основно на държавите с монархическо устройство/ е колегиален орган, който е сериозен механизъм за вътрешен самоконтрол, тъй като той се саморегулира по естествен начин чрез механизма за вземане на решения и участието на повече лица в упражняването на одитните правомощия. Теоретично погледнато, **при вземане на решения от колективен орган много по-трудно**

може да се оказва политическо или всякакво друго влияние и това е изключително демократична и обективна форма на организация и управление.

Неслучайно органите, които се избират пряко от Народното събрание в по-голямата си част са колегиални като например Комисия за финансов надзор, Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори, Комисия за защита на личните данни, Съветът за електронни медии, Комисията за защита от дискриминация (частично, част от членовете се назначават от президента), Комисия за защита на конкуренцията и др.

Според авторите на предложения законопроект, оптималният брой на Сметната палата е 9 члена, включително председателя. Съображенията са че такъв състав би гарантирал ефективен контрол на качеството на одитната дейност, възможност за специализация и профилиране, обективност и независимост при вземане на решения. Такъв модел напълно съответства на конституционните разпоредби, традициите на българската правна система, както и на държавите от континенталната правна система, към която България принадлежи.

Това е и преобладаващата практика в държавите от Европейския съюз. Европейската Сметна палата, която е основен орган на ЕС също действа на принципите на колегиалното начало при вземане на решения. При **колегиалния модел** (председател и членове) се постига баланс при обсъждането по всеки одитен доклад, което способства за повишаване на контрола върху качеството им и гарантира прилагането на принципите за независимост, безпристрастност и обективност.

Следва да се посочи, че функцията на заместник-председателя на Сметната палата в сега действащия закон е напълно безсмислена. При действащия закон, ако председателят на Сметната палата със свой акт не разпредели ресори на заместник председателите, единственото смислено правомощие е те да се произнесат по възражението на ръководителя на одитирания обект. В противен случай двамата заместник-председатели са необходими само при отсъствие на председателя, което едва ли е достатъчен аргумент, който да оправдае тяхното съществуване. Другите им правомощия, като възлагане на одита и утвърждаване програмата за

неговото осъществяване е оперативна и стандартна дейност, която в други одитни институции се осъществява от одитори с по-висок ранг.

2. Друг основен момент в предложения законопроект е възможността лица с по-широк професионален опит и квалификация да бъдат избрани за членове на Сметната палата.

Действащият закон ограничи твърде много професионалните изисквания за избор, като ги фокусира до опит в областта на одита, финансовия контрол, финансите или счетоводството. Практическият ефект от това - **Сметната палата изостави основната си функция - анализ на публичния сектор чрез извършване на одит на изпълнението** и се ориентира към инспекционния контрол и финансовия одит, които не са основна задача на одитните институции в другите

страни. Тенденциите в съвременния одит не се ограничават само до контрол за законосъобразност, който е приоритет на финансовите инспекции, а до контрол върху ефективността, ефикасността и икономичността при изразходване на публичните финанси.

В подкрепа на казаното може да се посочи Годишната програма за одитната дейност на Сметната палата, според която за 2013 година са планирани едва 12 одита на изпълнението и към м. септември няма приключен нито един.

Ретроспективно, според отчета на дейността на Сметната палата за 2011 г. и 2012 г. са извършени само 7 и 12 одита на изпълнението, което не съответства на заявените приоритети при приемането на ЗСП през 2010 г., че одитът на изпълнението ще се ползва с превес в съответствие със съвременните тенденции. За сметка на това, пак според същия документ са извършени 178 текущи контроли (видно от програмата за 2013 г), а за 2012 - 342 бр. **Това е дейност (проверка), която има спомагателен характер** и не представлява одит. **Тя ангажира огромен ресурс на институцията, имитира заетост на одиторите, но не приключва с констатации и изводи, за резултатите от нея не се съставя доклад, не се дава публичност и няма отношение към подобряване контрола върху разходването на публичните финанси.**

Според вносителите на настоящия законопроект тази негативна тенденция е пряко свързана с неуспешния опит за реформа в Сметната палата и несполучливите законодателни решения, които бяха предложени в действащия закон, в това число инспекционния уклон, който беше заложен в него. Пряко доказателство за неглижирането дейността на Сметната палата и липсата на интерес към дейността й и независимия външен одит за законосъобразността, ефективността и икономичността при изразходването на публичните финанси е обстоятелството, че за три години и половина от действието на закона, Народното събрание не е разгледало нито един отчет за нейната дейност.

3. С настоящия законопроект се предлага премахване на Консултативния съвет на Сметната палата. Освен, че противоречи на Конституцията на РБ, която изрично посочва какво точно избира Народното събрание и там не фигурира Консултативен съвет, през 2010 година той беше създаден с неясни функции и очевидно като опит да се балансира безконтролната власт, предоставена на председателя на Сметната палата. Той е без реални оперативни правомощия, орган със съвещателни функции не може да влияе на одитната дейност, нито може да подпомогне контрола, който Народното събрание трябва да осъществява, което се доказа и през изминалите три години и половина.

4. Основен момент в предложения проект на закон е премахването на функциите по административно наказване, които бяха възложени също през 2010 година с приемането на изменения в Закона за обществените поръчки.

Практическия ефект, който беше ясен още при обсъждането на ЗСП (обн. ДВ Обн. ДВ. бр.98 от 14 Декември 2010г.) беше очевидно и ненужно дублиране на функции с Агенцията за държавна финансова инспекция. Такава промяна би имала смисъл,

само ако подобна инспекция не съществува. Тъй като тя продължава да функционира и да осъществява административно наказване, това доведе до огромен разход на ресурс и неглижиране на одита на изпълнението. Освен това, ангажирането на капацитета на Сметната палата в тази дейност не позволи да се развие контрола в секторите, в които такъв почти не се осъществява - например търговските дружества с държавно или общинско участие.

Освен това, за да се създаде и поддържа консистентна практика задължително трябва да има един наказващ орган и в областта на обществените поръчки.

Трябва да отчита и факта, че в европейски мащаб силно е ограничен броят на одитните институции, които осъществяват подобни функции.

Освен това, видно от информация, предоставена от самата Сметна палата една трета от образуваните административно-наказателни производства приключват с предупреждения, наложени на основание чл. 28 от ЗАНН, което в най-добрия случай означава, че Сметната палата установява голям брой маловажни нарушения. **Пренебрежимо малък е броят на наказателните постановления, съставени в централните органи на изпълнителната власт - от общо 335 образувани производства едва 12 наказателни постановления са издадени на нарушители, които са органи от централната власт - министри, главни секретари.**

5. **Законопроектът цели да възстанови статута на Сметната палата като разпоредител със самостоятелен бюджет - част от държавния бюджет.** Това е изключително важен критерий, по който съгласно Декларацията за независимостта на Върховните одитни институции, приета на XIX конгрес на ИНТОСАЙ в Мексико (Принцип 8) се оценява обективността и независимостта в работата на всяка одитна институция и се признават резултатите от нейната работа.

6. С проекта на нов Закон за Сметната палата се цели да се отстрани един съществен недостатък на досегашната практика, а именно одитите на годишните финансови отчети да се приемат и одобряват от едно лице - заместник - председател. Тъй като това е същинска одитна дейност като останалите видове одити, със съществени последици, няма причина резултатите от този вид одит да се оставят на преценката само на едно длъжностно лице. Поради това, становищата и докладите, с които се одитират финансовите отчети на разпоредителите с бюджет да се приемат по същия ред, по който се приемат останалите одитни доклади, а именно от Сметната палата.

7. Проектът предлага въвеждане на модела - членовете на Сметната палата да ръководят одитни отделения. Тази структура създава условия за балансирано разпределение на одитите между звената в Сметната палата и премахва практиката за неравномерно натоварване на едни одитни отделения за сметка на други или прекомерна концентрация на одитни задачи само в едно отделение.

Освен това се регламентират основните правомощия на членовете на Сметната палата като ръководители на отделения (чл. 20 от проекта) като изрично им се вменява отговорност за качеството на одитната дейност в ръководеното от тях отделение.

8. В проекта се запазва конкурсното начало за назначаване на одиторския състав като се премахва изискването одиторът да притежава сертификат за вътрешен одит. Това изискване се приема като неадекватно и нерелевантно към същността и методологията за извършване на външен одит, каквато е функцията на Сметната палата.

III. Целени ефекти от предложения проект на Закон за Сметната палата

Ефектите, които вносителите на предложения проект на закон целят да постигнат са:

1. Съответствие на закона с Конституцията на РБ и европейската континентална практика чрез прилагане на колегиалния модел на Сметна палата;

2. Обективност и независимост при осъществяване на одитните правомощия;

3. Навременност на одитната дейност - чрез пропорционално и равномерно разпределение на одитната дейност в рамките на структурата на институцията;

4. Възстановяване и укрепване на функцията по осъществяване на одита на изпълнението като механизъм за подобряване на ефективността и ефикасността на управлението в публичния сектор;

5. Освобождаване на ресурс за извършване на анализи на състоянието на публичния сектор и извършване на хоризонтални одити на изпълнението - тази дейност ще позволи на Сметната палата да анализира цели сектори на управлението и да предлага концептуални мерки за тяхното подобряване, включително чрез законодателни промени;

6. Отпадане на несвойствени функции на Сметната палата като административното наказване и насочване на ресурс в сегменти, в които контрола е силно занижен - например търговските дружества с държавно участие.

Народни представители:

Йордан Цонев

Петър Кънев

Румен Гечев

Сергей Кичиков