



УСПЕХИТЕ И ПРОВАЛИТЕ

НА БЪЛГАРСКИТЕ ПРАВИТЕЛСТВА

1998 – 2011

Преглед на одитните доклади на Сметната палата на Република България

трето издание¹

Изследването е част от кампанията на ИПИ

[„Разходите на българската държава“](#)

Институт за пазарна икономика

www.ime.bg

февруари 2012

¹ Първото издание на анализа „Успехите и провалите на българските правителства (1998-2007)“ е публикувано през 2008 г. и може да бъде намерено [ТУК](#). Второто издание е публикувано през 2011 г. и е достъпно [ТУК](#).

СЪДЪРЖАНИЕ

| | |
|--|----|
| РЕЗЮМЕ..... | 5 |
| 1. ВЪВЕДЕНИЕ..... | 8 |
| 2. МЕТОДОЛОГИЯ - ИНДИКАТОРИ ЗА УСПЕХ И ПРОВАЛ..... | 9 |
| 3. УСПЕХИТЕ ПРЕЗ ГОДИНИТЕ 1998 – 2011..... | 13 |
| 4. ПРОВАЛИТЕ ПРЕЗ ГОДИНИТЕ 1998 – 2011..... | 14 |
| 5. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ | 20 |
| Приложение: Сметна палата на Република България..... | 23 |
| За ИПИ..... | 25 |

РЕЗЮМЕ

Изследването „Успехите и провалите на българските правителства“ анализира конкретен аспект от работата на централната и областните администрации чрез преглед на одитните доклади на Сметната палата на Република България.

Третото издание на настоящето изследване допълва [първото](#) (от 2008 г.) и [второто](#) от (2011 г.) с нови 109 доклада. Така обновеният анализ включва 697 одита и обхваща 14 години - от 1998 до 2011 година. Пълната база данни е достъпна [тук](#).

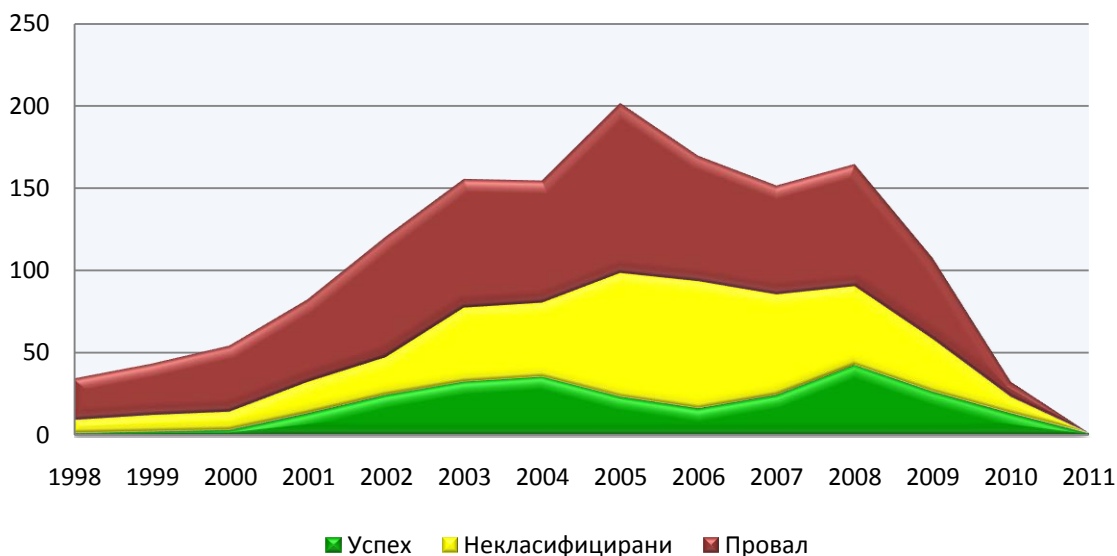
Чрез предварително определени индикатори за оценка, разгледаните в докладите дейности на администрацията условно се класифицират като „успехи“ или „провали“. Тези, чието изпълнение и резултати не позволяват да бъдат зачислени към едната или другата група, са разглеждани като „некласифицирани“. Данните позволяват да се идентифицират разходите за 68% от разгледаните дейности.

Направените държавни разходи в разгледаните 697 одита (1998-2011) възлизат на 90 млрд. лв. от общо 225 млрд. лв. държавни разходи за този период според отчетите за изпълнението на държавния бюджет, т.е. прегледът оценява близо 40% от всички направени държавни разходи.

Обобщените резултати от прегледа и оценката на ИПИ на 697-те доклада изглеждат така:

- ✓ случаи на **успех** – 173, които възлизат на 27 млрд. лв.
- ✓ случаи на **провал** – 283, които възлизат на 34 млрд. лв.
- ✓ **некласифицирани** случаи – 241, които са на стойност 28 млрд. лв.

Графика 1: Успехи и провали на българските правителства (1998-2011)



Източник: ИПИ по данни на Сметната палата

Определянето на програмите като провали, успехи или неклассифицирани позволява да бъдат идентифицирани сферите, в които следва да се преосмислят начинът на работа и ролята на администрацията.

Идентифицирането на **конкретни загуби** в прегледаните програми (повечето от които, логично, са част от програмите, класифицирани като провал) помага да бъде насочено вниманието на обществото към случаите, в които публични средства са били изразходвани неефективно или неправомерно.

Като **неефективно изразходвани** средства се разглеждат средствата, чието разходване видимо не е постигнало очаквания резултат.

Като **неправомерно изразходвани** средства се разглеждат средствата, чието разходване е извършено в противоречие с нормативните предписания и е идентифицирано като такова в съответен доклад на Сметната палата.

В хода на настоящото изследване на последните 109 доклада на Сметната палата са идентифицирани загуби вследствие на неефективно или неправомерно изразходвани средства за **над 40 млн. лв.**

За всички 697 разгледани доклада в периода 1998 – 2011 г. **конкретно идентифицираните загуби са за над 970 млн. лева.**

Изводи

Одитните доклади на Сметната палата показват, че българската администрация продължава да не е достатъчно ефективна при изпълнение на значителна част от дейностите, с които се заема. Това се дължи както на анахроничността на някои административни структури, така и на неприсъщите функции, с които държавата се нагърбва в някои сектори на икономиката. Преразпределянето на произведеното в икономиката през публичния сектор е често неефективно, което се дължи на системни пропуски в планирането и контрола при разходването на публичните средства.

Препоръки

1. Въвеждането на задължителна **предварителна и последваща оценка** на програмите и инициативите на администрацията, която да помогне за ограничаването на финансовите загуби и за по-ефективното целеполагане на осъществяваните програми. Предварителната оценка на въздействието следва да бъде задължителен елемент от процеса на оценяването на целесъобразността на всяка една програма. Последващата оценка, от своя страна, ще помогне за идентифицирането на успешни примери и тяхното по-нататъшно развитие, както и за преразглеждане или прекратяване на неефективните дейности. Промените също така ще помогнат за възпирането на лобистки предложения или клиентелизъм.
2. **Засилване на контрола** върху процедурите по организирането на конкурси за изпълнение на обществени поръчки, тяхното възлагане и последваща оценка. В много от прегледаните доклади на Сметната палата са установени нарушения на нормативните разпоредби при сключването на договори с дадени изпълнители. Разходването на публични средства трябва да става при максимална прозрачност, ясни и прости правила, които да ограничи злоупотребите с бюджетни средства.

3. Ограничаване на намесата на администрацията в икономиката – видно е от направения преглед, че **българската администрация често не се справя с поставените ѝ задачи.** Това трябва да доведе до **по-генерална реформа във функциите ѝ.**
4. Въвеждане на ясен срок за изпълнението на големи програми – при изтичането на поставения срок, администрацията следва ясно и въз основата на задълбочен анализ да убеди обществото, че е необходимо да продължава осъществяването на конкретни програми.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Изследването „Успехите и провалите на българските правителства” анализира конкретен аспект от работата на централната и областните администрации чрез преглед на одитните доклади на Сметната палата на Република България. Одитните доклади на Сметната палата дават полезна и ценна информация, която позволява да бъде оценена ефективността на администрацията при планирането, провеждането и контролирането на отделни дейности и програми.

Третото издание на настоящето изследване допълва [първото](#) (от 2008 г.) и [второто](#) от (2011 г.) с нови 109 доклада. Така обновеният анализ включва 697 одита и обхваща 14 години - от 1998 до 2011 година.

Прегледът на всички публикувани доклади от 1998 година до декември 2011 г. дава добра представа за работата на администрацията, тъй като в неговия обхват влизат около 40% от похарчените бюджетни средства за периода. Прегледаните програми представляват добра извадка, на базата на която може да се съди за процента успешни и неуспешни програми на централната власт, както и да бъдат обособени вероятни директни загуби за бюджета.

Чрез предварително определени индикатори за оценка, разгледаните в докладите дейности на администрацията могат условно да бъдат класифицирани като „успехи” или „провали”. Дейностите, чието изпълнение и резултати не позволяват да бъдат зачислени към едната или другата група, са разглеждани като „некласифицирани”.

Институтът за пазарна икономика прави оценка на изпълнението на заложените цели, ефективността на предприетите действия, свързани с тях и процеса на разходване на отпуснатите от бюджета средства, а не на ефекта върху икономиката от отпускането на тези средства или от изпълнението на конкретните дейности от държавата. Средствата, отпуснати по линия на членството ни в Европейския съюз и бюджетите на общините, не са част от прегледа.

[Пълната база данни](#) на изследването "**Успехите и провалите на българските правителства 1998 - 2011**" е съставена от прегледаните доклади на Сметната палата (697 броя), подредена по отговорни ведомства и съдържаща информация за всяка една конкретната дейност, периода на одита, пълната сума, причините за категоризирането, както и конкретните загуби, при наличието на такива.

2. МЕТОДОЛОГИЯ - ИНДИКАТОРИ ЗА УСПЕХ И ПРОВАЛ

За целите на изследването правителственият **провал** се определя като **непостигане на желания резултат** от дадена програма или дейност. Подобна дефиниция е по-тясна от обикновено използваната, която включва оценяване на ефикасността на програмата. Анализът има за цел да установи има ли проблеми при изготвянето и подготовката на дадена програма или дейност, нейното изпълнение и постигнатата степен на ефективност.

Правителственият **успех** в настоящето изследване се определя като програма, дейност или инициатива, при управлението на която отсъстват изброените индикатори за провал и се постигат до голяма степен заложените цели. Най-голяма тежест за класифицирането на всеки отделен случай като успех или провал има изпълнението/неизпълнението на **поставената цел**.

Графика 2: Индикатори за успех и провал

Успехи

- Правилното прилагане на нормативната уредба
- Спазване на определените срокове
- Добро финансово управление на бюджетните средства
- Спазване на изискванията при възлагане на обществени поръчки
- Добро управление на имуществото;
- Ясни отговорности и ефективна комуникация
- Адекватно счетоводно отчитане
- Ефективни контролни процедури
- Работеща стратегия за управление на рисковете
- Постигане на целите

Провали

- Неизпълнение на поставените цели
- Необосновани харчове
- Неикономично използване на финансовите средства
- Липса на утвърдени правила и процедури при възлагането на обществени поръчки
- Липса на прозрачност при определяне на размера на финансовите средства
- Липса на показатели за изпълнение на целите
- Недостоверна счетоводна практика
- Съществени нарушения при възлагането на обществените поръчки
- Лошо управление на имуществото
- Незаконосъобразност на сключени договори
- Липса на контролни механизми
- Неквалифициран персонал

Източник: ИПИ

В случаите, когато са налице частични индикации както за провал, така и за успех, правителствените програми остават **некласифицирани**, тоест не ги причисляваме нито към успехите, нито към провалите на българските правителства. Това се прави с цел по-ясно разграничаване на успехите и провалите, което би било невъзможно при липсата на подобен „буфер“ между тях, особено като се вземе предвид недостатъчната в някои случаи информация.

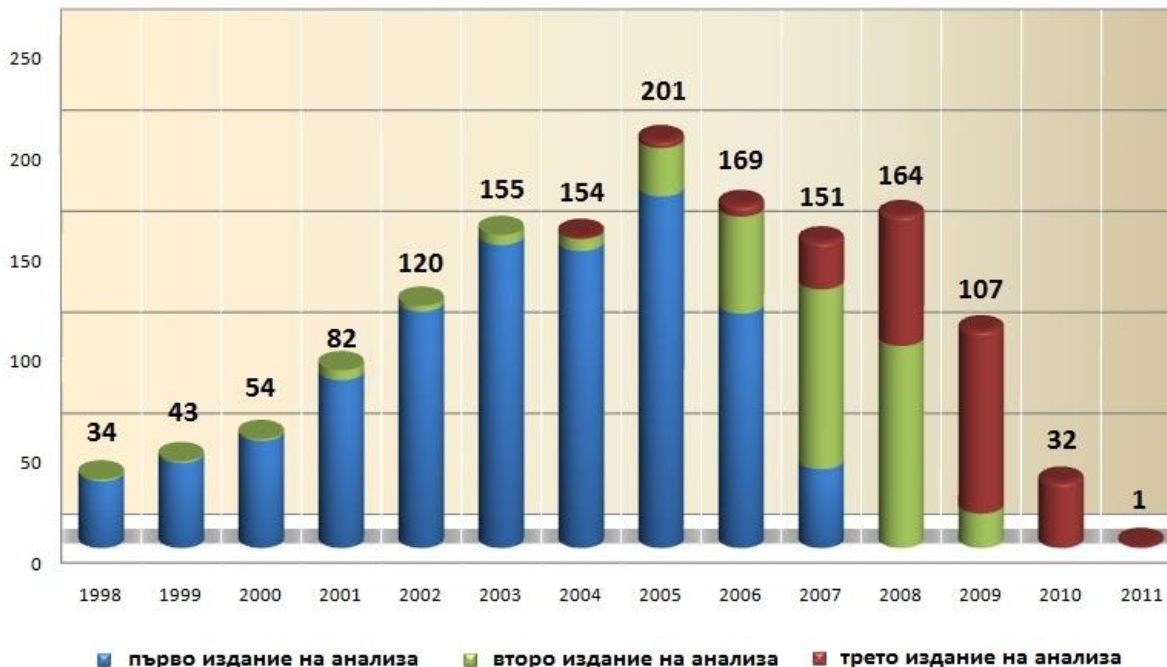
Времеви обхват

Настоящото изследване добавя 109 нови доклада към 588-те разгледани в първите две издания, с което общият брой на оценените програми и дейности на администрацията достига 697 доклада, които обхващат **периода от 1998 до 2011 година**.

Одитните доклади представят обективна и независима оценка на различни програми и проекти, изпълнявани от българската администрация, както и как се разходват средствата, необходими за поддържането на самата администрация.

На **Графика 3** са показани броят и времеви обхват на разгледаните във всяко от трите издания на анализа доклади. Одитите на Сметната палата често се извършват с една или две години закъснение и включват оценка на дейности и програми, които често **обхващат повече от една година**. По тази причина сумарният брой на разгледаните случаи по години е по-голям от общия брой на докладите.

Графика 3: Разгледани случаи по години



Източник: ИПИ по данни на Сметната палата

Забележка: Тъй като одитите на Сметната палата често се извършват с една-две години закъснение, всички публикувани доклади се отнасят за минали периоди.

Похарчени средства от държавния бюджет

Данните в одитните доклади позволяват да се идентифицират разходите за 68% от всички прегледани одити.

В анализа са включвани единствено разходите за програми/проекти/издръжка на ведомствата от **държавния бюджет**, т.е. при проектите и програмите с европейско финансиране е включен единствено размерът на националното съфинансиране.

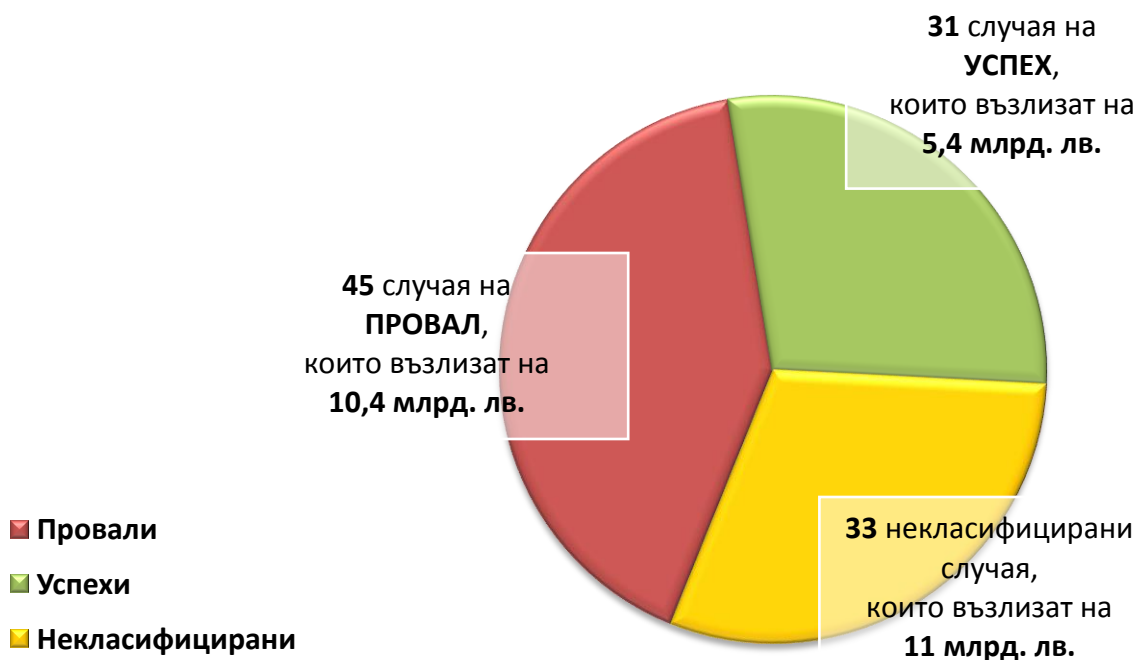
Институтът за пазарна икономика прави оценка на изпълнението на заложените цели, ефективността на предприетите действия, свързани с тях и процеса на разходване на отпуснатите от бюджета средства, а не на ефекта върху икономиката от отпускането на тези средства или от изпълнението на конкретните дейности от държавата.

Резултати от класификацията на докладите, включени в третото издание на анализа

След направения анализ **новопубликуваните** 109 доклада бяха установени:

- **45 случая на „провал“** (възлизащи на 10,4 млрд. лв.)
- **31 случая на „успех“** (възлизащи на 5,4 млрд. лв.)
- **33 „некласифицирани“ случая** (възлизащи на 11 млрд. лв.)

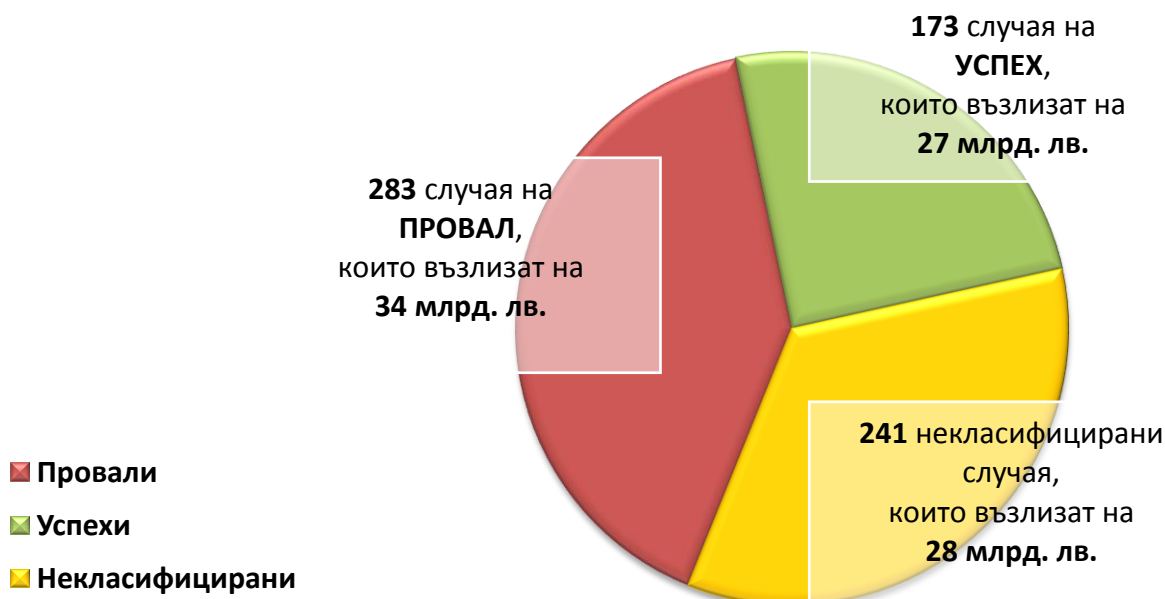
Графика 4: Успехи, провали и некласифицирани случаи в третото издание на доклада



Източник: ИПИ по данни на Сметната палата

Обобщените резултати от прегледа на всички 697 доклади (от трите издания) са показани в графиката по-долу.

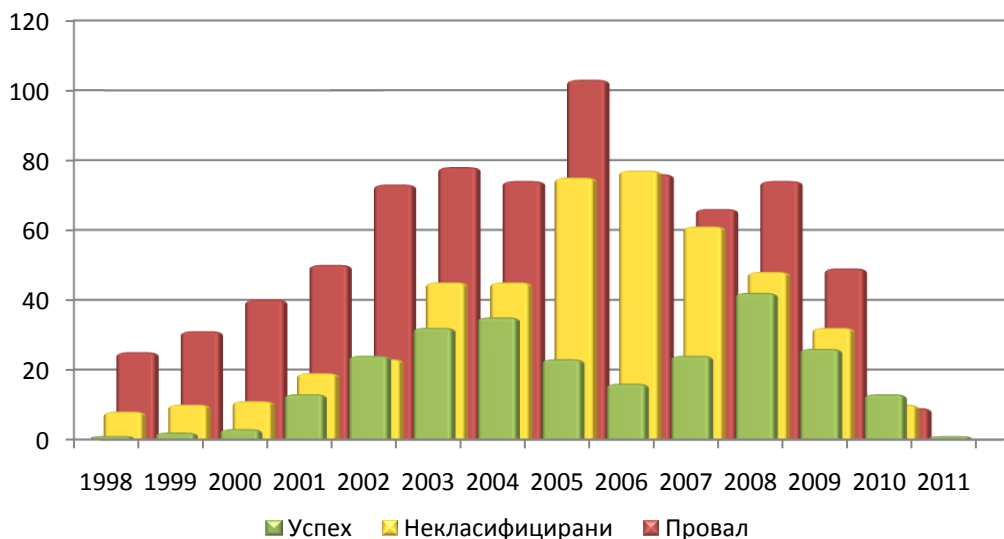
Графика 5: Общ брой на успехите, провалите и неклассифицираните случаи (1998-2011)



Източник: ИПИ, по данни на Сметната палата

Броят на успехите и провалите на българските правителства по години е показан на **Графика 6**.

Графика 6: Брой на успехите и провалите на българските правителства по години (1998-2011)



Източник: ИПИ по данни да Сметната палата

Забележка: Одитите на Сметната палата често се извършват с една или две години закъснение и включват оценка на дейности и програми, които често обхващат повече от една година.

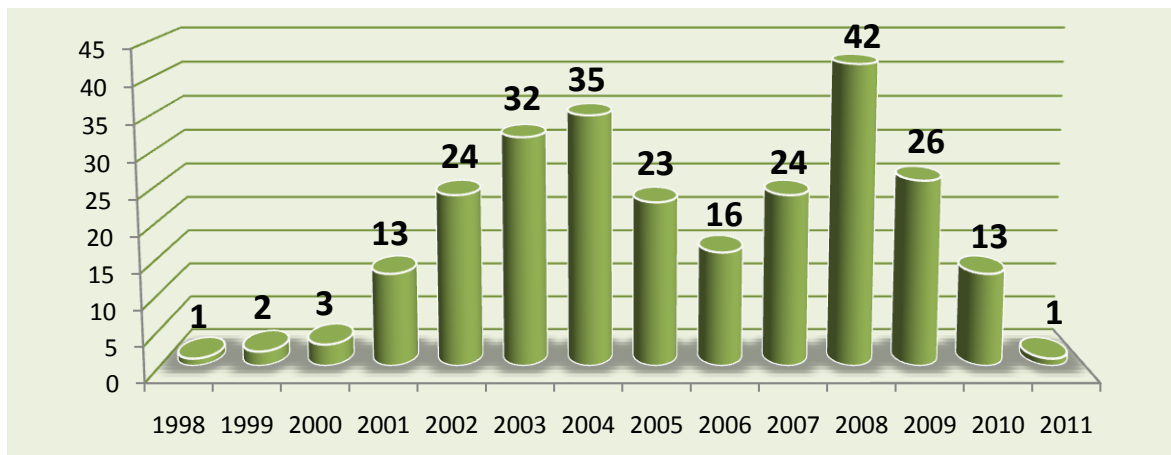
3. УСПЕХИТЕ ПРЕЗ ГОДИНИТЕ 1998 – 2011

Сред изследваните доклади като успех могат да се класифицират **173** случая или близо **24,8%** от всички 697. Общата сума на случаите, определени като успех, е **26 947 039 774 лева**. Реалната сума е по-голяма, ако прибавим програмите и дейностите, за които:

- няма одит на Сметната палата за съответните програми, проекти, бюджети;
- има одит, но не са посочени конкретни суми;
- обектите са одитирани, но одитните доклади не са публикувани.

В сравнение с резултатите на предишното изследване, публикувано през 2011 г., делът на успехите е **нараснал** с 0,6 процентни пункта. Разгледаните данни се отнасят за периода 1998 – 2011 година и са разпределени, както е показано на Графика 7.

Графика 7: Разглеждани случаи на правителствен **УСПЕХ** по години



Източник: ИПИ по данни на Сметната палата

Примери за успех²

Ведомство:

Министерство на образованието, младежта и науката
Одит на системите за вътрешен контрол

УСПЕХ

Обхват на одита:

01.01.2008 - 31.12.2009

Общо разходи:

-

[Доклад на сметната палата](#)

Причини:

- Действащата контролна среда е добра и създава условия за постигане на целите на МОМН и за изпълнение на решенията на ръководството;
- Процесът по управление на рисковете в МОМН не е изцяло съобразен с указанията на МФ;
- Системата на двойния подпис и предварителният контрол преди извършване на разходи и

² Примерите за успех са част от разгледаните при изготвянето на настоящето (трето) издание на анализа доклади на Сметната палата. Всеки един от тези доклади е публикуван през 2011 г. Пълната база данни на изследването „Успехите и провалите на българските правителства“ е достъпна [тук](#).

поемане на задължения са осъществявани последователно и непрекъснато.

Ведомство:

Администрация на Президента на Република България

УСПЕХ

Обхват на одита:

01.01.2010 - 30.09.2010

Общо разходи:

8 318 651 лв.

[Доклад на сметната палата](#)

Причини:

- Спазени са указанията на МФ относно стартирането на бюджетната процедура и планирането на бюджетните средства за съответната година.
- Утвърдени и въведени са вътрешни документи за управлението, регистрирането и контрола на публичните средства и дейности, които са съобразени с действащата нормативна уредба.
- Правилата отразяват вътрешната организация на АП, актуализирани са с настъпилите промени в нормативната база и структурните промени в АП.
- Реализираните приходи са администрирани законосъобразно и са отразени в съответствие с изискванията на Единната бюджетна класификация.

Ведомство:

Комисия за защита от дискриминация

УСПЕХ

Обхват на одита:

01.01.2009 - 31.12.2009

Общо разходи:

2 587 136 лв.

[Доклад на сметната палата](#)

Причини:

- Взетите управленски решения от ръководството на КЗД създават условия за своевременно събиране на приходите и икономично разходване на средствата по бюджета;
- Действащата в КЗД контролна среда спомага за постигане на целите на организацията и осигурява ясни и прозрачни линии за делегиране на правомощия, изпълнение и докладване;
- Не е спазено изискването за идентифициране и управление на риска в КЗД;
- Системата на двоен подпис и предварителния контрол преди извършване на разходи и поемане на задължения не са действали ефективно и непрекъснато;
- Осигурени са условия за установяване на актуалното състояние на активите по всяко време и за търсене на материална отговорност;
- В комисията не е осъществяван текущ мониторинг върху правилата и процедурите, за да се оцени адекватното функциониране на СФУК;
- Обществените поръчки в КЗД са възложени при спазване на принципите на прозрачност и публичност и изискванията на ЗОП и НВМОП.

4. ПРОВАЛИТЕ ПРЕЗ ГОДИНИТЕ 1998 – 2011

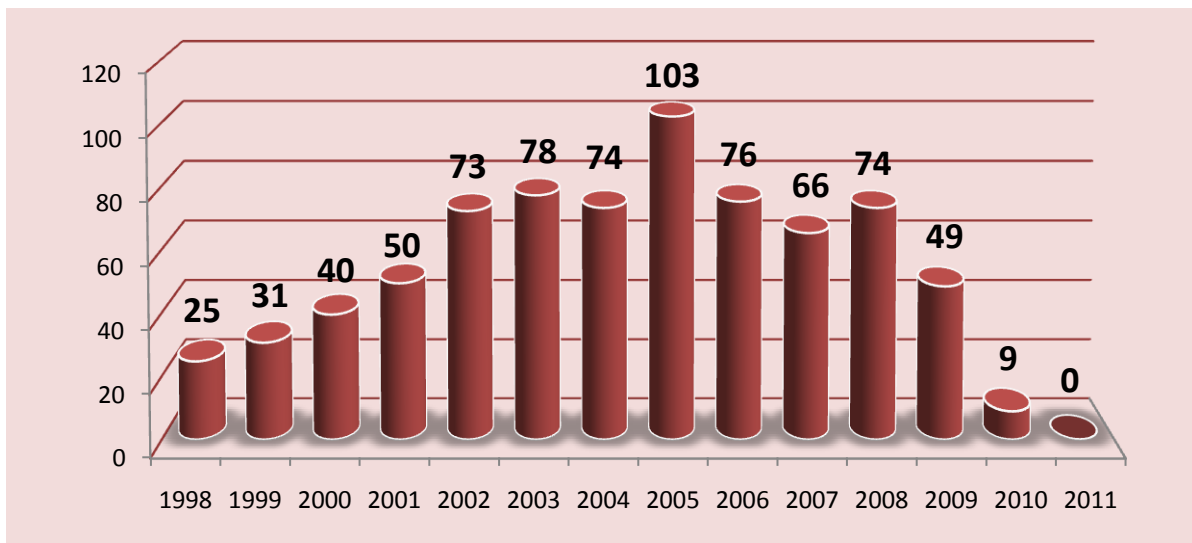
Случаите на провал през изследвания период са общо **283** или **40,6%** от всички 697 разгледани одитни доклада. Общата сума на случаите на провал е **34 480 558 747 лв.**, или близо 38% от сумата на всички разгледани доклади. Реалната сума е по-голяма, ако броим програмите и дейностите, за които:

- няма одит на Сметната палата за съответните програми, проекти, бюджети;
- има одит, но не са посочени конкретни суми;
- обектите са одитирани, но одитните доклади не са публикувани.

В сравнение с резултатите от предишното изследване, публикувано през 2011 г., делът на провалите е **спаднал** с 1 процентни пункта.

Разпределението по години е представено на **Графика 8**

Графика 8: Разгледани случаи на правителствен ПРОВАЛ по години



Източник: ИПИ по данни на Сметната палата

Загуби

Прегледът идентифицира и конкретните загуби, за които има данни в докладите. Под конкретно идентифицирани загуби се разбира размерът на средствата, които са директна загуба за обществото. При конкретните загуби визираме тези средства, за които има ясни данни или заключение на Сметната палата, че са били разходвани **неправомерно** и/или не е бил постигнат дори минимален резултат вследствие на тяхното разходване.

Чисти загуби и неправомерно използвани средства успяхме да идентифицираме в 13,4% от докладите и 26,5% от класифицираните като провали случаи.

Общата сума на загубите в периода 1998 – 2011 г. е 976 613 583 лв.

Примери за провал³

Ведомство:

Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията:
Управление и усвояване на средства от заема от ЕИБ и от Кредитната институция за възстановяване на ФРГ за изграждане на нов комбиниран мост на река Дунав при Видин – Калафат

ПРОВАЛ

Обхват на одита:

01.01.2004 – 31.12.2009

Общо разходи:

5 387 002 лв.

[Доклад на сметната палата](#)

Причини:

- Отсроченото плащане на главницата по заема от ЕИБ, наложено от забавата в усвояването на средствата, ще натрупа при изцяло усвоен заем по-големи бъдещи задължения за МТИТС, съставляващи 451 318 евро повече за всяка година след 2011 г.;
- Замисълът при създаването на широко представен междуведомствен управителен комитет за бързи координиращи действия между ангажираните с изпълнението на проекта институции, не се оправдава в дългия период на неговото реализиране;
- Забавата в усвояването на средствата по заема от КФВ предизвиква разходи за плащане на такса ангажимент в размер на 141 930, 02 евро;
- МТИТС допуска пропуски по спазването на Закона за международните договори (ЗМД) и не инициира съответните действия за съставянето на екземпляр на български език и обнародването в Държавен вестник на финансовия договор с ЕИБ – транш II и на договора за заем и финансова помощ с КФВ;

Загуби:

Идентифицирани от Сметната палата са загуби в размер на **277 594** лв., изплатени под формата на такса ангажимент, поради забавянето в усвояването на средствата по заема. Трябва да се вземе предвид и факта, че отсроченото плащане на главницата на по заема от ЕИБ, наложено от забавата в усвояването на средствата, ще натрупа при изцяло усвоен заем по-големи бъдещи задължения за МТИТС, съставляващи 451 318 евро (**882 701** лв.) повече за всяка година след 2011 г.

Тук изобщо не включваме загубите за икономиката от непосторояването на моста както е планирано, пропуснатите ползи за бизнеса, бюджета и гражданите.

Ведомство:

Министерство на външните работи

ПРОВАЛ

Обхват на одита:

01.01.2008 – 31.12.2009

Общо разходи:

295 251 716 лв.

[Доклад на сметната палата](#)

Причини:

- През 2009 г. за основен ремонт в ЦУ на МВНР първоначално планираните средства са били 487 429 лв. съгласно разчета за капиталови разходи в поименния списък, без конкретизиране

³ Примерите за провал са част от разгледаните при изготвянето на настоящето (трето) издание на анализа доклади на Сметната палата. Всеки един от тези доклади е публикуван през 2011 г. Пълната база данни на изследването „Успехите и провалите на българските правителства“ е достъпна [тук](#).

на обектите, които ще се ремонтират. Към 31.03.2009 г. са отчетени 779 066 лв. за основен ремонт в ЦУ, което е в несъответствие с разчета на капиталовите разходи.

- Корижирането на бюджета чрез вътрешни компенсирани промени е индикатор за разминаване между реалните потребности и ограничаване на разходите при планирането чрез разходни тавани по параграфите от Единната бюджетна класификация.
- Вътрешната контролна система на министерството не е санкционирала извършването на разходи, неприсъщи за административната дейност на МВНР. Контролните дейности са били неадекватни и не са предотвратили неикономичното и незаконосъобразно изразходване на публични средства, във връзка с функционирането на „Хранителния комплекс“;

Загуби:

Идентифицирани са загуби (в основната си част неправомерни разходи) в размер на **6 499 991 лв.**

- С решение № 37-00-8/29.05.2009 г. е открита процедура с предмет „Осигуряване на превози по въздух, настаняване в България и чужбина на командировани служители и гости на МВНР, включително съпътстващи дейности“. Установено е, че в предварителното обявление по чл. 23, ал. 1 от ЗОП, прогнозната стойност на обществената поръчка е 3 000 000 лв. със срок на изпълнение 2 години. При откриване на процедурата **необосновано предметът на поръчката е разширен**, прогнозната стойност е увеличена на **6 000 000 лв.** и срокът е удължен на 3 години. В инициращия документ от директора на дирекция „Управление на собствеността“ за стартиране на процедурата **не са посочени мотивите**, наложили извършването на тези промени. Възложителят необосновано е ограничил участието на лица в обществената поръчка в нарушение на чл. 25, ал. 5 от ЗОП. Три от използваните показатели за оценка на офертите по критерий „икономически най-изгодна оферта“ са **недопустими** с оглед забраната по чл. 25, ал. 7 от ЗОП, в сила от 01.01.2009 г. В обявлението за възложена поръчка, изпратено до АОП е подадена **неточна информация**, като е посочен само един от петте показатели за оценка на офертите. Изпълнителят на поръчката е фирмата, с която МВНР е било в договорни отношения към датата на обявяване на процедурата.
- В резултат на проведена открита процедура по ЗОП на 09.06.2008 г. е сключен договор за осигуряване на превози по въздух на служители на МВНР. Установено е, че преобладаваща част от приемо-предавателните протоколи и фактурите са **без подпис на получател от страна на МВНР**. Описът на досието за поемане на задължение/извършване на разход е **непълнен**, а в част от контролните листове на финансовия контролор не е записан номерът на договора, по който се извършва плащането. Констатирано е **несъответствие** в данните на финансовия контролор, регистъра на АОП и счетоводните данни за размера на извършените плащания към доставчика. Установено е, че същият изпълнител е доставял самолетни билети на МВНР преди провеждането на тази процедура, на основание договор от 2005 г. Срокът на този договор е бил три години и е изтекъл на 14.03.2008 г. За периода от 15.03.2008 г. до 09.06.2008 г. **разходите за самолетните билети в размер на 259 233 лв. са били извършени без сключен договор.**
- На 22.08.2007 г. е сключен договор за ремонт и поддръжка на имотите, намиращи се на територията на Република България, предоставени на МВНР за управление, със срок до 21.08.2008 г. и стойност 1 200 000 лв. с ДДС. Установено е, че за извършените ремонтни дейности **не са изготвяни възлагателни писма**, в които да са посочени видът и количествата им, в нарушение на клаузите на договора. В нарушение на чл. 33, ал. 1 от НВМОП, на изпълнителя са преведени 1 329 714,20 лв., които са със **129 714,20 лв. в повече от стойността на договора.**
- През 2009 г. е извършена продажба на ведомствено жилище. Към момента на продажбата

купувачът е **служител на министерството**, а е бил настанен в апартамента като служител на БОДК. С писмо до областния управител на област София, министърът на външните работи дава разрешение за продажбата на апартамента, с площ 81,49 кв. м от ВЖФ на МВНР като определя продажна цена 60 000 лв. В заповедта на областния управител е посочена данъчната оценка на имота, възлизаща на 36 075,50 лв. и пазарната му оценка към тази дата (определена от лицензиран оценител) – 171 044 лв. С взетото управленско решение, министърът е спазил чл. 72 от ППЗДС за определяне продажна цена на имота не по-ниска от данъчната оценка. **Определянето на продажна цена, много по-ниска от пазарната на имота е нецелесъобразно, с което не е защитен интересът на държавата като собственик.**

Ведомство:

Изпълнителна агенция „Социални дейности на Министерство на отбраната“

ПРОВАЛ

Обхват на одита:

30.09.2008 – 31.12.2009

Общо разходи:

64 802 000 лв.

[Доклад на сметната палата](#)

Причини:

- Не са спазени и принципите за прозрачност, обективност и безпристрастност, определени в Стратегията за социалната политика в МО, обявена със заповед на министъра на отбраната;
- Установената практика в ИА „СД на МО“ при осъществяване на предварителния контрол преди извършване на разход не е в съответствие с нормативните изисквания и Вътрешните правила;
- Допуснато е неправилно отчитане на касова основа на разходи по сключени договори за: извършване на текущ и основен ремонт, придобиване на сгради, изграждане на инфраструктурни обекти, придобиване на машини, съоръжения и придобиване на стопански инвентар;
- Не е воден регистър на провежданите процедури и сключените договори

Загуби:

Идентифицирани са загуби (в основната си част неправомерни разходи) в размер на **1 583 129 лв.**

- През одитирания период от Централно управление и териториалните дирекции на ИА „СД на МО“ са възложени обществени поръчки с идентичен и/или сходен предмет, като не във всички случаи приложеният ред за възлагане съответства на общата стойност на тези дейности в рамките на агенцията като цяло. Причина за това е упълномощаването на множество длъжностни лица да провеждат процедури и да извършват действия по възлагане. В резултат от това са **допуснати случаи на разделяне на обществени поръчки, в нарушение на изискванията на разпоредбата на чл. 15, ал. 6 от ЗОП.**
- Допуснато е разделяне на обществени поръчки за строителни ремонтни работи на покриви; ремонт на служебни жилища; проектиране, доставка, монтиране и инсталиране на системи за видеонаблюдение и пожароизвестяване; основно и поддържащо почистване и др.

Ведомство:

Министерството на труда и социалната политика

Възлагането и изпълнението на обществени поръчки в МТСП

ПРОВАЛ

Обхват на одита:
01.01.2008 – 31.12.2009

Общо разходи:
3 620 614 лв.

[Доклад на сметната палата](#)

Причини:

- През одитирания период не са действали адекватни механизми, които да гарантират своевременно организиране и провеждане на процедури по ЗОП или НВМОП;
- Едновременното извършване на разходи за една и съща дейност въз основа на договор за обществена поръчка и въз основа на свободно възлагане на други изпълнители;
- Липса на правилно планиране на вида и обема на потребностите от обществени поръчки и недостатъчен контрол върху разходите;
- Не са положени достатъчно усилия за защита интересите на възложителя;
- При подготовката на документациите за участие в процедурите са допуснати съществени слабости;
- Използваните алгоритми за присъждане на оценките са непълни и с широки граници;
- Системно не е изпращана информация за договорите за обществени поръчки.

Загуби:

Идентифицирани са загуби (в основната си част неправомерни разходи) в размер на **1 831 252 лв.**

Системни нарушения при възлагането и изпълнението на обществени поръчки като:

- Изразходване на средства без събиране на три оферти.
- Прилагане на процедури по НВМОП, с цел заобикаляне на по-тежкия режим на възлагане по ЗОП.
- Разделяне на обществени поръчки на части, с цел прилагането на по-облекчен режим на възлагане. Така, например, в рамките на две седмици с един и същ изпълнител са сключени два договора за отпечатване на информационни брошури, като общата стойност на двата договора (16 973, 67 лв.) изисква провеждането на процедура по НВМОП.
- Нарушения на нормативните разпоредби са извършени при сключването на договори и плащания за застрахователни услуги, мобилни телефонни услуги, зареждане с горива на автомобилите на МТСП, предоставяне на куриерски услуги, закупуване на обзавеждане, ремонтни на автомобили, извършване на преводи, провеждане на проучвания, публикации в печатни издания, радио и/или телевизионни излъчвания, закупуване на самолетни билети, изработка на филми, организация на обучителни семинари и др.

5. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Преобладаващата част от случаите, в които Сметната палата идентифицира неефективно управление на държавните средства, се дължат на:

- недобро планиране;
- липса на адекватен контрол;
- недостатъчно квалифициран и/или подготвен административен персонал.

Основната част от разходите, които сме идентифицирали като „неправомерни“ в резултат на прегледа на докладите на Сметната палата са вследствие на нарушения, извършени при процедурите по организирането на конкурси за изпълнение на **обществени поръчки**, тяхното възлагане и изпълнение. В много от прегледаните доклади на Сметната палата са установени нарушения на нормативните разпоредби при сключването на договори с дадени изпълнители.

Най-често срещаните нарушения, вследствие на които сме идентифицирали съответните разходи като „неправомерни“, са:

- **Разделяне на обществени поръчки**, при което вместо една голяма по обем открита процедура се провеждат две или повече облекчени процедури за по-малки суми. В много от разгледаните случаи изпълнителят на двете дейности е един и същ.
- **Прекомерно завишаване на минималните технически и финансови изисквания** за участие в дадена процедура за обществена поръчка. Това често е прикрит начин да се фаворизира определена фирма за спечелването на конкурса.
- **Поставянето на изисквания, които нямат отношение към способността на изпълнителя да предостави дадена услуга**, което ограничава кръга на потенциалните участници и често дава предимство на един от участниците за сметка на други.
- **Поставяне на изискване за годишен оборот, който надвишава необходимия** според разписанията на Закона за обществените поръчки (ЗОП).
- Ограничаването на потенциалните участници чрез изисквания за специфичен опит или определен срок, в който кандидатът е извършвал дейност на територията на страната.
- Възлагането на обществени поръчки при наличието на по-малко от три оферти, когато това е в противоречие с нормативните изисквания.

Твърде често административните нарушения при процедурите по възлагането на обществени поръчки се натрупват кумулативно по време на целия процес. Така например, завишаването на минималните технически и финансови изисквания или поставянето на други ограничителни критерии за подбора на участниците често води до неспособност да бъдат събрани повече от три оферти за изпълнението на дадена дейност. Това може да доведе до приемането на оферта, която при други условия не би била приемлива, тъй като кръгът на възможните участници е бил ограничен. Това създава предпоставки за възникването на корупционни практики и клиентелизъм, при които възложителят умишлено поставя изисквания, на които може да отговори само един определен кандидат.

Една от най-често срещаните констатации в докладите на Сметната палата е, че „при възлагането на обществената поръчка не са положени достатъчно усилия за защитата на интересите на възложителя“. В случая под „възложител“ се има предвид съответната административна структура, но същността на обществените поръчки и фактът, че те биват заплащани с публични средства, означава, че крайният печеливш или губещ от всеки един договор са именно българските данъкоплатци.

Други източници на неправомерно или неефективно изразходвани средства са:

- Несъбрани и несъбираеми плащания от длъжници;
- Неефективно управление на собствеността (най-вече при определянето на условия за отдаване под наем на имоти);
- Просрочване на заеми и забавяне на вноски, които водят до начисляването на наказателни лихви;
- Неефективна система на оперативен и финансов контрол, вследствие на която се допускат загуби за бюджета.

Специално внимание трябва да се обърне на **начините на обявяване и разпространение на информация за предстоящи конкурси и обществени поръчки**. В много от случаите, когато без събирането на изискуемия брой оферти бива подписан договор, това се дължи на факта, че потенциални участници не са разбрали за провеждането на съответния конкурс. Същото важи и за процедури, които са били прекратени поради несъбирането на изискуемия брой оферти, в съответствие с нормативните предписания.

Изготвянето на оферта отнема време и ресурси на участниците в конкурса. Когато поради неправилно зададени критерии или недостатъчно ефективно разпространение на информацията за конкурса бъдат подадени недостатъчен брой оферти, това може да доведе както до пропускането на изгодни оферти, заради правомерното прекратяване на процедурата, така и до нежелание от страна на бизнеса да участва в бъдещи конкурси. Информацията за бъдещи обществени поръчки следва да бъде разпространявана по-ефективно и по начин, който да достига до максимален брой потенциални кандидати.

Изразходването на публични средства трябва да става при максимална **прозрачност**, ясни и прости правила, които да ограничат злоупотребите с бюджетни средства. В много случаи предвижданите в закона методи и мерки за търсене на административно-наказателна отговорност не са достатъчно ясно дефинирани или не се прилагат.

Извън тези конкретни проблеми, принципните решения за намаляване злоупотребите и неефективното разходване на държавни средства, са следните:

- 1) **Рационализация на функциите на администрацията** - Това изисква правителството да дефинира ролята си и да елиминира или поне да намали значително дейностите, които са извън същностните му функции.
- 2) **Приватизация** - Държавата се е доказала в международната практика като лош стопанин. В България все още има значителен ресурс за приватизиране, а забавянето на процеса на раздържавяване постоянно намалява цената на активите. От една страна, приватизацията ще спести на държавата и данъкоплатците средства, а от друга – частният интерес ще позволи по-добро управление на собствеността и по-висок растеж.
- 3) **Изнасяне на дейности към частния сектор** - Изнасянето на дейности след открити и конкурентни процедури за избор на изпълнители спомага за снижаване на разходите и постигане на по-висока ефективност. Неуспехът може да бъде причинен от лошо планирани или неясни договорни споразумения.
- 4) **Засилване ролята на Сметната палата** - От началото на януари 2011 г. влезе в сила новият закон за Сметната палата, който разширява доста от делегираните й

правономощия. Промените засягат главно обхвата на обектите, които подлежат на одит и действията по изпълнението на препоръките в одитите. Така например, Сметната палата вече може да прави одити и в частните компании, които се разпореждат с публични средства (при концесии, обществени поръчки и др.), както и в малките общини. Контролът за изпълнение на препоръките също се разширява, като позволява предложения за ограничаване на средствата към одитираните организации и отстраняване от длъжност. Тези промени определено ще имат положителен ефект, стига да бъдат добре приложени.

Сметната палата има ключова роля при контрола на разходването на публични средства и констатираните нарушения трябва да имат своите последствия. Разбира се, всички доклади, становища, препоръки и отговори трябва да са задължително публични.

Приложение: Сметна палата на Република България

Сметната палата на Република България първоначално е създадена със закон през 1880 г. като Върховна сметна палата на Република България. В този си вид тя съществува до 1947 г., когато нейната дейност се преустановява.

На 27 юли 1995 г. 37-то Народно събрание приема Закон за Сметната палата (ЗСП), с който се възстановяват функциите по бюджетен контрол в България. С нов закон от 4 декември 2001 г. се приема и новата нормативна уредба, която е в съответствие с международните одитни принципи и регламентите на Европейския съюз. Законът определя Сметната палата като държавен орган, контролиращ изпълнението на бюджета и други публични средства и дейности. Сметната палата е независима и има самостоятелен бюджет, който е част от републиканския бюджет на България.

Основна ѝ задача 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 информация за това (*чл. 2 от ЗСП*). Сметната палата приема с общо съгласие годишната програма на одитната си дейност. Народното събрание може със свое решение да възлага на Сметната палата да извършва до пет одита годишно извън предвидените.

Сметната палата осъществява одит на:

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;
6. бюджетите и извънбюджетните сметки и фондове на разпоредителите с бюджетни кредити по бюджетите по ал. 1 и управлението на тяхното имущество;
7. самостоятелните бюджети на Българската академия на науките, държавните висши училища, Българското национално радио и на Българската национална телевизия;
8. бюджетните и извънбюджетни средства, предоставяни на лица, осъществяващи стопанска дейност;
9. средствата от фондове и програми на Европейския съюз, включително управлението им от съответните органи и крайните ползватели на средствата;
10. бюджетните разходи на Българската народна банка (БНБ) и тяхното управление;
11. формирането на годишното превишение на приходите над разходите на БНБ, дължимо към държавния бюджет, и другите взаимоотношения на банката с държавния бюджет;
12. възникването и управлението на държавния дълг, държавногарантирания дълг, общинския дълг и използването на дълговите инструменти;
13. приватизирането и концесионирането на държавно и общинско имущество, както и на предоставените публични средства и публични активи на лица извън публичния сектор;

14. изпълнението на международни спогодби, договори, конвенции или други международни актове, когато това е предвидено в съответния международен акт или е възложено от оправомощен орган;
15. други публични средства, активи и дейности, когато това ѝ е възложено със закон.
16. държавните предприятия по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон;
17. търговските дружества с над 50 на сто държавно и/или общинско участие в капитала;
18. юридическите лица, които имат задължения, гарантирани от държавата, или задължения, гарантирани с държавно и/или общинско имущество.
19. управлението и разпореждането с публични активи и пасиви, независимо от основанията за това управление и разпореждане и правното положение на лицата, които го извършват.

Сметната палата сама определя обектите за включване в годишната си програма за одитната дейност, одитния подход и времето за извършване на одитите. Одитната дейност се осъществява чрез извършване на:

- финансов одит, който включва одит на финансовото управление и одит на финансовите отчети;
- одит на изпълнението и
- други специфични одити.

По смисъла на закона:

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.
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.
3. „Одит за съответствие при финансовото управление“ 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.
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 икономичност⁴.

⁴ а) „ефективност“ е степента на постигане на целите при съпоставяне на действителните и очакваните резултати от дейността;

б) „ефикасност“ е постигането на максимални резултати от използваните ресурси при осъществяване на дейността;

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

Мисията на ИПИ е да развива и защитава пазарните подходи за преодоляване на предизвикателствата, пред които гражданите на България и в региона са изправят. Тази мисия се преследва още от 1993 г., когато Институтът е официално регистриран като неправителствена организация (№ 831344929 от 15 март 1993 г., 729/XI/VI, стр. 169.).

Целите на ИПИ са да предоставя независима оценка и анализ на политиката на правителството, както и да служи като трибуна за обмяна на възгледи и мнения на икономисти и наблюдатели по различни въпроси.

ЗА КАМПАНИЯТА НА ИПИ: „РАЗХОДИТЕ НА БЪЛГАРСКАТА ДЪРЖАВА”

От началото на 2010 г. ИПИ започна кампания, която чрез наблюдение и анализ на държавните разходи ще оценява прозрачността, обосноваването и ефективността им. Дългосрочната цел е намаляване на разходите на държавата и повече свобода за гражданите.

За кампанията:

<http://ime.bg/bg/articles/publikacii-i-statii-ot-kampaniyata-na-ipi-razhodite-na-bylgarskata-dyrjava/>

Явор Алексиев, 02/952 62 66, yavor@ime.bg

Петър Ганев, 02/952 62 66, ganev@ime.bg

Кампанията се финансира чрез **индивидуални дарения**.

Можете да станете част от кампанията с идеи и дарение.

Дарение по банкова сметка:

Банкова сметка на ИПИ в лева:

IBAN: BG54 UNCR 7630 1039 2234 15

BIC: UNCRBGSF

УниКредит Булбанк

ул. Калоян №3, София

Дарение чрез Ерау

Плащането се осъществява чрез ePay.bg - Интернет системата за плащане с банкови карти и микросметки.