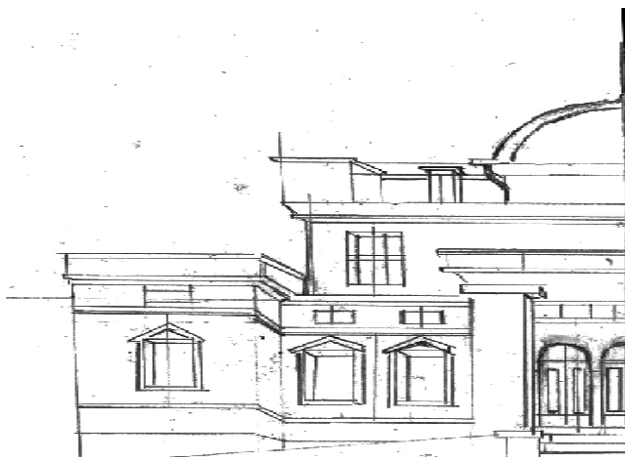


И.П.И

Институт за пазарна икономика



УСПЕХИТЕ И ПРОВАЛИТЕ НА БЪЛГАРСКИТЕ ПРАВИТЕЛСТВА 1998 - 2012

Преглед на одитните доклади на
Сметната палата
*четвърто издание*¹

Изследването е част от кампанията на ИПИ

[„Разходите на българската държава”](#)

Институт за пазарна икономика

www.ime.bg

май 2013

¹ Първото издание на анализа е публикувано през 2008 г. и може да бъде намерено [тук](#).
Второто издание е публикувано през 2011 г. и е достъпно [тук](#).
Третото издание е публикувано през 2012 г. и е достъпно [тук](#).
Пълната база данни на одитните доклади на Сметната палата е достъпна [тук](#).

СЪДЪРЖАНИЕ

Резюме.....	3
1. Въведение	5
2. Методология - индикатори за успех и провал	5
3. Успехите през годините 1998 – 2012.....	9
4. Провалите през годините 1998 – 2012.....	13
5. Обществените поръчки – един от най-големите проблеми на администрацията	18
6. Изводи и препоръки.....	21
Приложение: Сметна палата на Република България	22
За ИПИ.....	24

Резюме

Прегледът на всички публикувани доклади от 1998 г. до декември 2012 г. – 747 броя – дава добра представа за работата на администрацията, тъй като в неговия обхват влизат около 40% от похарчените бюджетни средства за периода.

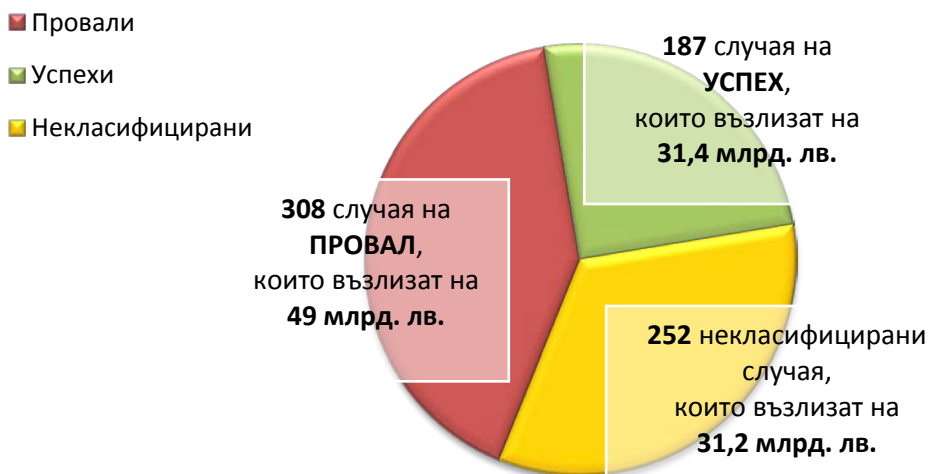
Всеки доклад е прегледан, описан и оценен от екипа на ИПИ посредством предварително определени индикатори за оценка. Разгледаните дейности на администрацията могат условно да бъдат класифицирани като „успехи“ или „провали“. Дейностите, чието изпълнение и резултати не позволяват да бъдат зачислени към нито една от двете групи са определени като „некласифицирани“.

[Пълната база данни](#) на изследването е достъпна тук.

Резултати

Резултатите от преглед са обезпокоителни - администрацията се е провалила в над 40% от дейностите си, което е струвало на българския данъкоплатец поне 50 млрд. лв.

Общ брой на успехите, провалите и некласифицираните случаи (1998-2012)



Източник: ИПИ по данни на Сметната палата

Прегледът идентифицира и конкретните загуби, за които има данни в докладите. Това е размерът на средствата, които са директна загуба. За тези средства има ясни данни или заключение на Сметната палата, че са били разходвани **неправомерно** и/или не е бил постигнат дори минимален резултат от тяхното разходване. Чисти загуби и неправомерно използвани средства успяхме да идентифицираме в над 10% от докладите и в ¼ от класифицираните като провали случаи.

Общата сума на загубите в периода 1998 – 2012 г. е 979,454,051 лв.

Изводи

Тазгодишното издание отново показва къде и как администрацията не работи добре, било то поради очевидни манипулации и неправомерно разходване на обществените средства или заради липса на експертиза и непреднамерени грешки и неточности.

Притеснителното е, че проблемните области остават същите и не се забелязва намаляване на закононарушенията, нито пък има увеличение на ефективно изразходваните публични средства. Слабостите не зависят от смяната на правителствата, а си съществуват трайно в администрацията.

Случаите на провал на администрацията при управлението на средства и имущество или провеждането на програми варират от неизпълнение на целите и неспазване на поставените срокове до недостовърно счетоводство и незаконосъобразно сключени договори.

Дейностите, при които най-често се констатира нарушения са възлагането на обществените поръчки и управление на имуществото, особено при определянето на цена за отдаване под наем имущество, както при липсата на застраховка на имотите.

Според докладите на Сметната палата неефективното управление на финансите и имуществото на администрациите основно се дължи на:

- недобро планиране,
- липса на ясни отговорности и качествен контрол,
- недостатъчно подготвен персонал.

В някои от изследваните институции и програми са посочени и конкретни директни загуби за обществото или неправомерно изхарчени средства без никакъв полезен резултат. При много други разходи резултатите са съмнителни или не отговарят напълно на първоначалната цел.

Как да се намали правителствения провал?

- **Рационализация.** Колкото по-малко средства събира и харчи държавата, толкова по-малко са загубите за данъкоплатците. Одитните доклади ясно показват, че в много случаи администрацията работи неефективно, неефикасно и неикономично.
- **Прозрачност.** По-голямата прозрачност на работата на администрацията ще позволи на всички заинтересовани лица да упражняват контрол върху разходваните средства и изпълнението на задачите.
- **Приватизация.** Огромна част от отчетените нарушения са при управлението на публичното имущество и ръководенето на държавните предприятия. Държавата не е добър собственик.
- **Оценка на въздействието.** За всяка правителствена програма трябва да се изготвя предварителна и последваща оценка на въздействието, която ясно да покаже къде, на каква цена и с какъв ефект се намесва държавата.

1. Въведение

Изследването „Успехите и провалите на българските правителства 1998-2012“ 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.

Четвъртото издание на изследването допълва [първото](#) (от 2008 г.), [второто](#) (от 2011 г.) и [третото](#) (от 2012 г.) с нови 50 одитни доклада. Така обновеният анализ включва общо 747 одита и обхваща 15 години - от 1998 до 2012 г.

Прегледът на всички публикувани доклади от 1998 г. до декември 2012 г. дава добра представа за работата на администрацията, тъй като в неговия обхват влизат около 40% от похарчените бюджетни средства за периода. Анализираните програми представляват достатъчна извадка, на базата, на която може да се съди за процента успешни и неуспешни програми на централната и областна 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 определени като „некласифицирани“.

При анализа Институтът за пазарна икономика прави оценка на изпълнението на заложените цели, така както са посочени от администрацията, ефективността на предприетите действия, свързани с тях и процеса на разходване на отпуснатите от бюджета средства. Анализаторите не оценяват ефекта върху икономиката от отпускането на тези средства или от изпълнението на конкретните дейности от държавата, тъй като това е гигантско и трудоемко усилие, което към този момент в България не е възможно поради липсата на оценки на въздействието на политиките.

[Пълната база данни](#) на изследването "Успехите и провалите на българските правителства 1998 - 2012" е съставена от прегледаните доклади на Сметната палата (747 броя), подредена е по ведомства и съдържа информация за всяка 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 нормално би включвала и оценка на ефикасността на програмата. Анализът ни 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**.

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

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 50 нови доклада към 697-те разгледани в първите три издания, с което общият брой на оценените програми и дейности на администрацията достига 747 доклада, които обхващат публикуваните одитни доклади до декември 2012 година и се отнасят за **периода от 1998 до 2012 година**.

На **Графика 1** са показани броят и времевият обхват на разгледаните във всяко от четирите 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 нерядко **обхващат повече от**

една година. Затова общият брой на разгледаните случаи по години е по-голям от броя на докладите.

Графика 1: 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 около 70% от всички прегледани одити.

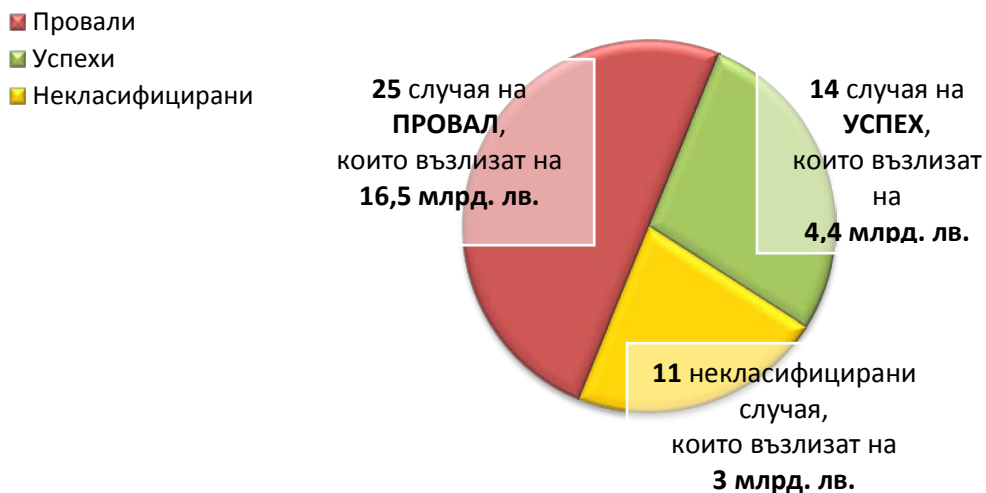
В анализа са включвани единствено разходите за програми/проекти/издръжка на ведомствата от **държавния бюджет**, т.е. при проектите и програмите с европейско финансиране е включен единствено размерът на националното съфинансиране.

Резултати от класификацията само на докладите, включени в четвъртото издание на анализа

След направения анализ на **новопубликуваните** 50 доклада бяха установени:

- **25 случая на „провал“** (възлизащи на 15,1 млрд. лв.)
- **14 случая на „успех“** (възлизащи на 4,4 млрд. лв.)
- **11 „некласифицирани“ случая** (възлизащи на 3 млрд. лв.)

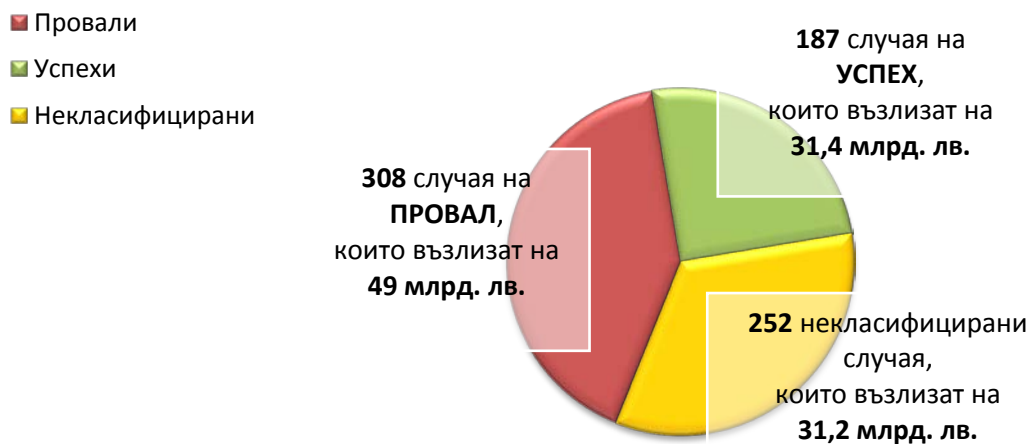
Графика 2: Успехи, провали и неклассифицирани случаи само в четвъртото издание на доклада



Източник: ИПИ по данни на Сметната палата

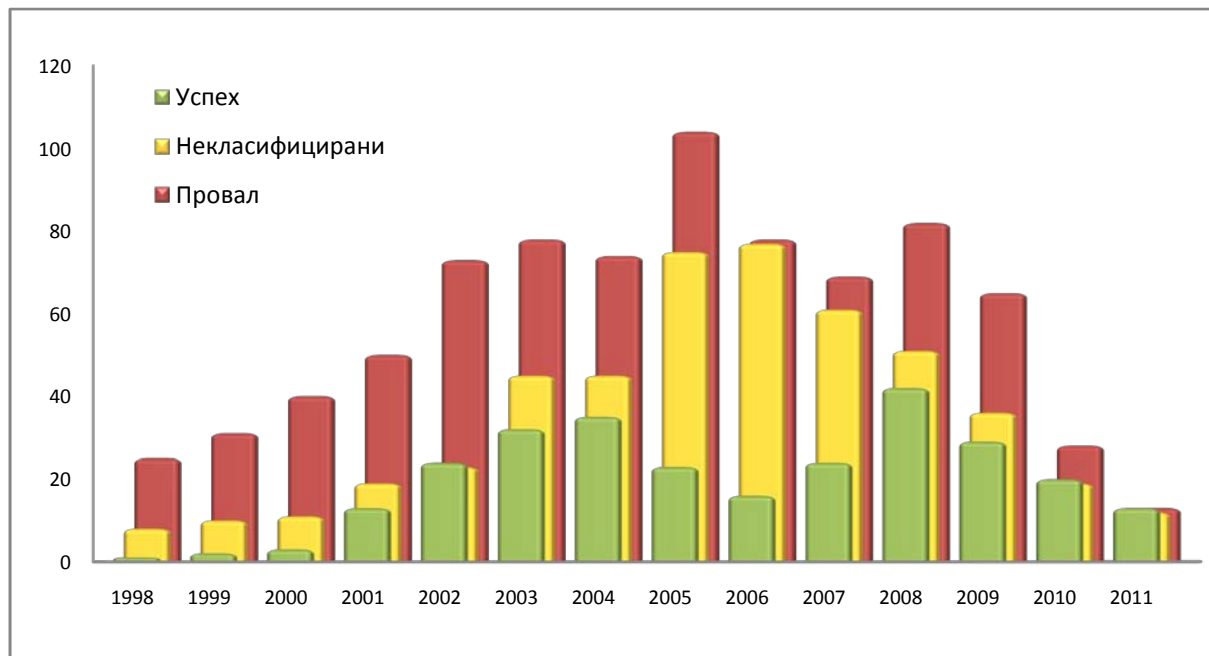
Обобщените резултати от прегледа на всички 747 доклади (от четирите издания) са показани в графиката по-долу.

Графика 3: Общ брой на успехите, провалите и неклассифицираните случаи (1998-2012)



Източник: ИПИ по данни на Сметната палата

Графика 4: Брой на успехите и провалите на българските правителства по години (1998-2012)



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 – 2012

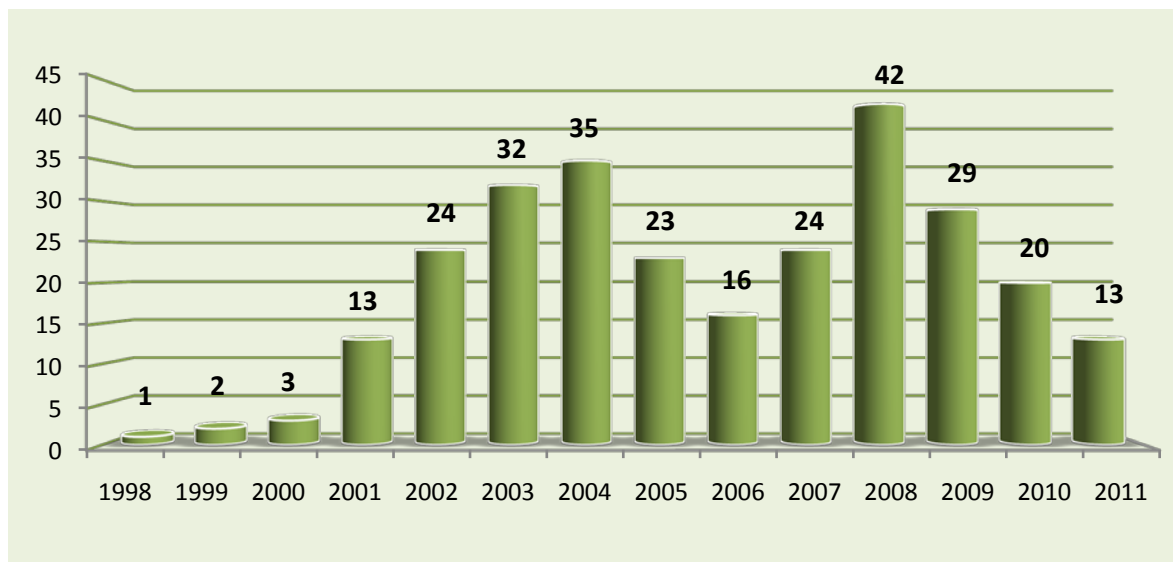
Сред изследваните доклади за последните 14 години като успех могат да се класифицират **187** случая или **25%** от всички разгледани 747.

Общата сума на случаите, определени като успех, е **31,4 млрд. 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 2012 г., делът на успехите е **намалял** с 0,4 процентни пункта.

Графика 5: Разглеждани случаи на правителствен УСПЕХ по години



Източник: ИПИ по данни на Сметната палата

Примери за успех²

Българска народна банка		
Българската народна банка е централна банка на Република България. Дейността ѝ се регулира от Закона за Българската народна банка.		
Целта на одита е да се провери, анализира и оцени управлението на бюджета на БНБ, за да се установи наличието на рискове при изпълнението му и да се прецени регламентираните в закони, подзаконови и вътрешни актове, ред и процедури осигуряват ли условия за добра управленска практика.		УСПЕХ
Ведомство:	Българска народна банка	
Обхват на одита:	Общо разходи:	<u>Доклад на сметната палата</u>
01.01.2011 г. - 31.12.2011 г.	98 256 000 лв.	
Причини:		
От извършения анализ и оценка на отчета за бюджетните разходи на БНБ и тяхното управление за 2011 г., са направени следните изводи:		
1. Взетите управленски решения при съставянето, приемането, извършването на промени, изпълнението и отчитането на бюджета на БНБ за 2011 г. са последователни и законосъобразни. Бюджетните средства са изразходвани в изпълнение на възложените ѝ със Закона за Българската народна банка функции. Извършените бюджетни разходи са законосъобразни и са отчетени в съответствие с действащите нормативни актове и е установено пълно съответствие между разходо-оправдателните документи и направените записвания в счетоводните регистри.		

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

2. За наблюдавания период 2005 - 2011 г., при изпълнение на бюджета е установена тенденция към оптимизиране на бюджетните разходи чрез ефективно управление при спазване на принципите за икономичност и добро финансово управление.

3. Годишният отчет на бюджета на БНБ за 2011 г. е изготвен в съответствие с „Вътрешните правила за съставяне, изпълнение и отчитане на бюджета на БНБ“ и отговаря на изискванията за разбираемост, уместност, надеждност и сравнимост. Данните, посочени в отчета дават вярна и точна информация за извършените бюджетни разходи.

4. При възлагане на обществените поръчки в БНБ е създадена добра организация за изпълнение на отделните етапи при провеждане на процедурите. Ясно са разграничени персоналните отговорности на различните йерархични нива. Проведените процедури по възлагане на обществени поръчки съответстват на регламентираните в ЗОП и НВМОП.

5. Управлението на бюджетните разходи и възлагането и провеждането на обществени поръчки е осъществено в условията на адекватен и ефективен вътрешен контрол. Въведените контролни дейности са изпълнявани последователно и по съответния регламентиран ред, което води до минимизиране на рисковете от грешки.

Държавна агенция за метрологичен и технически надзор

Държавната агенция за метрологичен и технически надзор е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище София. Агенцията е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към министъра на икономиката, енергетиката и туризма.

ДАМТН е държавен надзорен орган и осъществява следните дейности: надзор на пуснати на пазара и/или в действие продукти; технически надзор на съоръженията с повишена опасност; контрол на качеството на течните горива; метрологичен надзор; оправомощаване и надзор на органи, извършващи оценяване на съответствието на продукти, попадащи в обхвата на директиви от Нов подход за синхронизиране на българското техническо законодателство с европейското законодателство.

УСПЕХ

Ведомство:

Държавна агенция за метрологичен и технически надзор (ДАМТН)

Обхват на одита:

01.01.2010 г. - 30.09.2011 г.

Общо разходи:

11 037 667 лв.

[Доклад на сметната палата](#)

Причини:

В резултат от извършения одит е направен анализ и оценка на финансовото управление на бюджетните средства, имуществото и възложените обществени поръчки на ДАМТН за периода от 01.01.2010 г. до 30.09.2011 г.

Организационната структура създава условия за изпълнение на възложените функции на Агенцията.

Утвърдени са вътрешни правила във връзка с управлението и контрола на бюджетните средства, имуществото и обществените поръчки.

Изготвянето на бюджетните прогнози и проектите на бюджетите е извършено при спазване на нормативните изисквания. Изготвяни са месечни разпределения на бюджетите, като не във всички случаи са представяни на ПРБК в определените срокове.

Реализираните приходи са законосъобразни. За по-голямата част от просрочените вземания на ДАМТН са предприети действия за събирането им, като една част от тях са предадени за принудително събиране от НАП.

Спазени са нормативните изисквания при определяне на работните заплати, с изключение на единични случаи в резултат на допуснатите пропуски при извършвания предварителен контрол. Не са разработени количествени и качествени критерии за определяне индивидуалния принос на

съответния служител при изплащането на ДМС.

Извършените разходи за материали, външни услуги и текущи ремонти са законосъобразни и са във връзка с дейността ДАМТН. В ДАМТН са въведени основните контролни дейности.

Процесът по възлагане на обществени поръчки е организиран в съответствие с нормативните изисквания и вътрешните правила. Планирането на потребностите не е осъществено по начин, който да предотврати случаите на непровеждане на процедури, при наличие на основание за това. Въведените контролни механизми не са действали достатъчно ефективно, поради което не са предотвратили допускането на пропуски и нарушения при провеждането на процедурите по ЗОП, както и при възлагането по реда на чл. 2, ал. 1 от НВМОП (отм.).

Взетите управленски решения по управление на имуществото са законосъобразни. Агенцията е в процес на освобождаване от имоти, за които нуждата е отпаднала, както и тяхното отнемане с решение на МС – за имоти публична държавна собственост и със заповед на областния управител – за имоти частна държавна собственост. Не са предприети достатъчно ефективни действия за уреждане на статута на недвижимите имоти – апартамент в гр. Варна и принадлежащия към административната сграда терен в гр. Пловдив.

Административен съд – Русе

Административен съд – Русе е създаден на основание § 3 от преходните и заключителни разпоредби на Административно процесуалния кодекс. Образува и разглежда дела от 01.03.2007 г. със съдебен район - територията на област Русе.

УСПЕХ

Ведомство:

Административен съд Русе

Обхват на одита:

01.01.2010 г. - 30.09.2011 г.

Общо разходи:

1 330 619 лв.

[Доклад на сметната палата](#)

Причини:

Утвърдените и действащи вътрешни актове създават добра организация в процеса по управление и контрол на бюджетните и други публични средства. Извършените разходи през одитирания период са законосъобразни, документално обосновани и са в рамките на утвърдените бюджетни кредити.

Вътрешните правила за възлагане на обществени поръчки са оценени като изчерпателни и в съответствие с действащото национално законодателство. Управленските решения при извършване на периодично повтарящи се разходи са в съответствие с регламентираните изисквания на нормативната уредба. Не е допуснато непровеждане на процедури по възлагане на обществени поръчки. Спазени са финансовите параметри по всички сключени договори.

Въведените системи за финансово управление и контрол за осигуряване на икономичното и законосъобразно разходване на средствата от бюджетната сметка са действали ефективно.

4. Провалите през годините 1998 – 2012

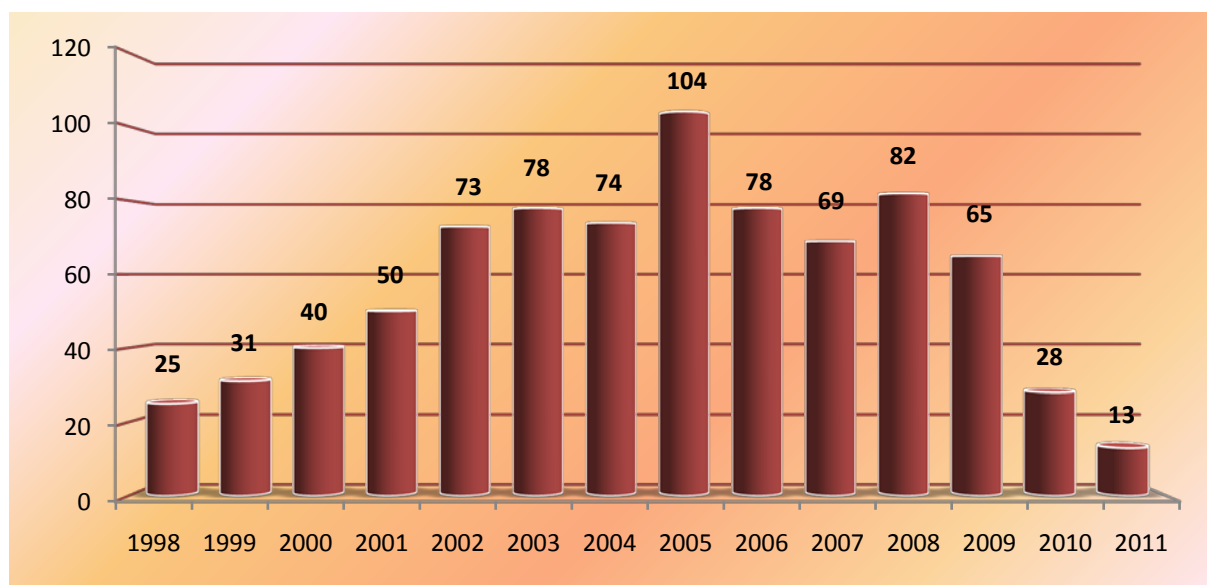
Случаите на провал през изследвания период са общо **308** или **41%** от всички 747 разгледани доклади.

Общата сума на случаите на провал е **49 млрд. лв.**, или близо 45% 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 2012 г., делът на провалите е **нараснал** с 8,7 процентни пункта.

Графика 6: Разглеждани 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. Тук 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 от тяхното разходване.

Чисти загуби и неправомерно използвани средства успяхме да идентифицираме в над 10% от докладите и в ¼ от класифицираните като провали случаи.

Общата сума на загубите в периода 1998 – 2012 г. е 979,454,051 лв.

Примери за провал³

“Академика 2000” ЕАД

„Академика 2000” ЕАД е държавно търговско дружество, правоприменник на „Академика 2000” ЕООД, учредено през 1999 г.

С решение на министъра на образованието и науката и с Решение № 8 на СГС от 27.01.2006 г, „Академика 2000” ЕООД е преобразувано в търговско дружество - „Академика 2000” ЕАД, при запазване на седалището, адреса на управление, предмета на дейност и с размер на капитала 8 900 200 лв., разпределен в 8 900 200 броя налични поименни акции. Едноличен собственик на капитала е държавата.

ПРОВАЛ

Ведомство:

“Академика 2000” ЕАД

Обхват на одита:

01.01.2009 г. - 31.12.2010 г.

Общо разходи:

8 900 200 лв.

[Доклад на сметната палата](#)

Причини:

Капиталът на „Академика 2000” ЕАД е формиран въз основа на записания капитал на преобразуваното дружество „Академика 2000” ЕООД. Не са оценени дълготрайните материални активи, формиращи капитала „Академика 2000” ЕАД по справедлива пазарна цена.

Съветът на директорите приема Правила за дейността си, в съответствие с изискванията на Търговския закон и ПРУПДТДДУК. Съветът на директорите не е изпълнил изискването на чл. 24, ал. 1, т. 5 от Устава на дружеството, като не е приел организационно управленска структура с определени вътрешноорганизационни функции и отговорности.

С решение на принципала, което не е подкрепено с мотиви от министъра на образованието и науката, „Академика 2000” ЕООД апортира недвижими имоти, а именно Студентски спортен лагер „Академика”, намиращ се в град Равда, в „**Академика сий палас” АД**. „Академика 2000” ЕАД става собственик на 20 % от акциите с право на глас от капитала на същото дружество. Участието на Дружеството в „Академика сий палас” АД е осчетоводено и се води по баланса на му. Балансовата стойност на това участие възлиза на 4 504 460 лева, което съпада с оценката на непаричната вноска на Дружеството в капитала на „Академика сий палас” АД.

През 2009 г., във връзка с участието на „Академика 2000” ЕАД, в капитала на „Академика Сий Палас” АД са осчетоводени приходи в размер на 459 086 лв. (преференциален дивидент за 2007 г. - 208 419 лв. и 2008 г. - 250 666 лв.), срещу бъдещо получаване на дивидент. За 2010 г. са осчетоводени приходи 233 016 лв. Тези начислени вземания, реално не могат да бъдат получени, тъй като дружеството не е реализирало печалба и съгласно чл. 247 “а” от Търговския закон, за разпределението на дивиденти между съдружници е необходимо дружеството да е реализирало печалба. Към 31.12.2010 г. „Академика Сий Палас” е реализирало 10 млн. лв. загуба. Включените бъдещи вземания на дивидент, водят до отчитане на нереални финансови резултати от дейността на дружеството.

В дружеството няма утвърдени Правила за изграждане на система за финансово управление и контрол. Част от елементите на системата са предвидени в някои вътрешни правила - Правилник за дейността на Съвета на директорите, Етичен кодекс, Правила за наблюдение, установяване и докладване на нарушенията и за предприемане на мерки и Правилник за вътрешния ред.

През одитирания период „Академика 2000” ЕАД не се самоопределя като субект по ЗОП и ръководството на дружеството не прилага ЗОП и НВМОП при възлагането на доставки на стоки, предоставянето на услуги и на строителство. Съгласно чл. 62 на Търговския закон дружеството е публично-правна организация и по смисъла на параграф едно, т. 21 от ДР от ЗОП е длъжно да прилага разпоредбите на закона.

³ Примерите за провал са част от разгледаните при изготвянето на настоящето (четвърто) издание на анализа доклади на Сметната палата. Пълната база данни на изследването „Успехите и провалите на българските правителства” е достъпна [тук](#).

През 2010 г. са приети вътрешни Правила за избор на доставка на стоки и услуги, утвърдени от изпълнителния директор на дружеството, но същите не съответстват на изискванията на чл. 8, ал. 7 от ЗОП.

Спазвани са изискванията на Правилника за реда за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала, както и Правилата за отдаване под наем на дълготрайни активи, включени в капитала на „Академика 2000“ ЕАД, като са допуснати някои нарушения свързани със:

- Сключване на дългосрочни договори, без да е извършена оценка от лицензиран оценител за определянето на началната наемна цена, което е в нарушение на изискването на чл. 17 от Правилника за реда за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала.

- Създадената аналитична отчетност, непозволяваща отделянето на приходите от наеми от тези за консумативи. Така организираната отчетност не създава възможност за своевременни и правилни управленски решения от ръководството.

- Липсата на документална обосновааност на извършени ремонти и подобрения на имоти, предоставени под наем - липсват разходо-оправдателни счетоводни документи, фактури и др., както и количествено-стойностни сметки. Ремонтите и подобренията не са отразени в увеличение на стойността на активите, водещо до промяна и на амортизационните отчисления.

Дружеството получава концесионни права върху морски плаж "Равда - Академика" следствие на участие в проведена състезателна процедура. Срокът на концесията е 20 години. „Академика 2000“ ЕАД възлага на подизпълнители изпълнението на концесионния договор, в съответствие с договорените условия.

Ежегодно – до 30 май и 30 ноември дружеството-концесионер определя и внася размера на дължимото концесионно възнаграждение по сметка на МРРБ.

В резултат на извършения одит на съответствието при финансовото управление на „Академика 2000“ ЕАД за периода от 01.01.2009 г. до 31.12.2010 г. може да се направи извод, че при управление на дружеството, не е въведена надеждна система за финансово управление и контрол, което води до:

- не е осъществяван ефективен контрол за законосъобразност при отдаването на имоти под наем, възлагането на обществени поръчки и възлагане на дейностите по концесията на подизпълнители;
- липса на оценка на риска и неговото управление;
- недобра аналитична отчетност и проследяемост на стопанските операции и резултатите от тях.

Резултатите от извършения одит дават основание да се направи извода, че дружеството не е управлявано ефективно през годините, което води до недоброто му финансово състояние.

Липсата на задължителна правоохранителна норма по отношение на имотите на държавата, апортирани в търговски дружества и не предприемането на действия от ръководството на “Академика 2000” ЕАД за удостоверяване на правото на собственост върху апортираните в дружеството имоти и вписването им по местонахождение на имотите, създава висок риск за проследяемостта на действията по разпореждане с имотите и тяхната законосъобразност.

Държавен фонд „Земеделие“

Държавен фонд „Земеделие“ (ДФЗ) е юридическо лице, което работи по извънбюджетна сметка, със седалище София, с териториални структурни звена.

Фондът подпомага финансово регистрираните земеделски производители; изпълнява функциите на агенция САПАРД; предоставя средства на други лица и изпълнява други функции, когато това е предвидено със закон. ДФЗ е акредитиран като единствена Разплащателна агенция (РА) за прилагане на Общата селскостопанска политика (ОСП) и Общата политика по рибарство (ОПР) на Европейския съюз (ЕС).

ПРОВАЛ

Ведомство:

Държавен фонд „Земеделие“

Обхват на одита:

01.01.2008 г. - 30.06.2009 г.

Общо разходи:

74 413 310 лв.

[Доклад на сметната палата](#)

Причини:

През одитирания период по ПРСР са усвоени средно 8.71 на сто от бюджета за 2008 г. и 2009 г., а по ОПРСР - едва 0,20 на сто.

Ниският относителен дял на усвоените средства е резултат от неподходящи и непоследователни управленски решения ръководството на ДФЗ и УО на ПРСР – дирекция „Развитие на селските райони“ в МЗХ при планиране и откриване на периоди за прием и неадекватната оценка на административния капацитет, които създават риск от намаляване на положителните ефекти от прилагането на програмата и увреждане на финансовите интереси на кандидатите.

Необезпечаването на процеса по разглеждане и оценяване на постъпилите проекти в нормативноопределените срокове от страна на ръководството на ДФЗ с необходимия експертен ресурс, съответстващ на сложността и обема на работата е довело до свръхнатрупване на заявления и пренатовареност на администрацията.

Установеното забавяне при обработката на заявленията е резултат от недобро управление на дейностите по мерките, в т.ч. неритмичност на приема на заявленията в условията на съпътстващ процес на изграждане на необходимия административен капацитет.

Проблемните области са прилагането на контролните дейности, документирането и комуникацията между някои от отделите.

При изпълнение на платежната функция на агенция САПАРД не са прилагани процедурните правила за замразяване/спиране на финансирането при установяване на съмнения за нередности (свързаност между лица) до произнасянето на компетентния орган. Системата за финансово управление и контрол не гарантира, че дейностите са изпълнявани законосъобразно и рискът от изплащане на финансова помощ на нередовни, поради свързаност кандидати, не е минимизиран.

Не е осъществяван предварителен контрол преди извършване на разходи за заплати и други възнаграждения на персонала от ДФЗ.

При осъществяване на контрола, свързан с приемане на извършените дейности от изпълнителите и с разрешаване на плащанията се констатираха пропуски, довели до изплащане на средства за неизвършени дейности и завишаване размера на договорените суми.

Установени са пропуски и грешки при документалната обосноваемост на изплатените разходи в размер на 2 563 017 лв. за част от договорените консултантски услуги.

Не е извършван предварителен контрол преди поемане на задължение – преди издаване на заповед за командировка в чужбина, което е довело до извършване на незаконосъобразни разходи в размер на 2 201 лв. за три самолетни билета.

В действащите вътрешни документи относно счетоводното отчитане на ДМА не са определени срокове за представяне на информацията за движението на ДМА в отдел "Финансово-счетоводен" от съответните длъжностни лица; прилаган е различен подход при осчетоводяване придобиването на идентични ДМА ; приключен основен ремонт през 2003 г. продължава да се отчита като незавършено строителство; счетоводно не е заведен безвъзмездно предоставен за управление недвижим имот; не е изписана на разход и не е отчетена по задбалансова сметка земята, върху която е построена административната сграда на ДФЗ; не са застраховани за 2009 г. всички имоти – публична държавна собственост, предоставени на ДФЗ за безвъзмездно управление.

Липсата на ясни и точни указания за оценка по част от показателите (подпоказателите) в методиките за оценка на възлагането на обществени поръчки са довели до прилагане на субективен подход при оценяване на офертите от комисиите.

„Реставрация“ ЕАД

„Реставрация“ ЕАД е регистрирано в Софийски градски съд на 18.07.1994 г. като еднолично акционерно дружество с държавно участие и предмет на дейност укрепване, консервация, реставрация, реконструкция на недвижими паметници на културата и тяхната среда, отдаване под наем на недвижимо и движимо имущество, собственост на дружеството и други дейности, разрешени от закона.

ПРОВАЛ

Ведомство:

„Реставрация“ ЕАД

Обхват на одита:

01.01.2009 г. - 31.12.2010 г.

Общо разходи:

1 082 042 лв.

[Доклад на сметната палата](#)

Причини:

В резултат на извършения одит са направени изводи по отношение на:

1. Законосъобразността на управленските решения на едноличния собственик на капитала, съвета на директорите и изпълнителния директор:

1.1. От едноличния собственик на капитала в лицето на министъра на културата не са определени основните насоки за развитие на дейността на „Реставрация“ ЕАД и не е одобрена бизнес-програмата на съвета на директорите за периода 2010 г. – 2012 г.; не са предприети действия за привеждане в съответствие на фактическия размер на капитала на дружеството с определения му размер в Устава на дружеството; не са предприети действия за упражняване на ефективен контрол върху дейността на дружеството.

През 2004 г. и през 2005 г. с решение на едноличния собственик е продадена част от апортираните имоти в капитала на дружеството, след което с получените приходи са извършени ремонти на сгради - публична държавна собственост, които не са активи на „Реставрация“ ЕАД. В резултат на това дружеството е декапитализирано.

1.2. Съвета на директорите не изпълнява задълженията и функциите, определени от Устава на дружеството и възложени с договори за управление по отношение на приемането на: вътрешни правила за работа на съвета на директорите; организационна структура на дружеството; годишна програма за дейността на дружеството за одитирания период; инвестиционна политика на дружеството; счетоводна политика и индивидуален сметкоплан.

От председателя на съвета на директорите не е възложено управлението на дружеството на избрания изпълнителен директор с договор.

1.3. Изпълнителния директор не е предприел действия за: вписване на фактическото състояние на капитала на дружеството след продажбата на част от апортираните имоти по партидата на дружеството в Търговския регистър; за водене на книга на акционера с вида, номиналната стойност и броя на акциите; за разработване на вътрешна организационно-управленска структура на дружеството и длъжностите в него, както и на функционални и длъжностни характеристики.

2. Функциониране, адекватност и ефективност на системата за финансово управление и контрол.

В „Реставрация“ ЕАД не е разработена и въведена адекватна и ефективна система за финансово управление и контрол.

3. Оценка на процедурите по планиране, организация, отчитане и изпълнение на дейността на дружеството.

През одитирания период дейността на дружеството е ограничена от една страна от икономическата криза и от друга страна от неучастието му в открити процедури за обществени поръчки, възлагани от министерство на културата с предмет укрепване, реставрация, консервация и реконструкция на недвижими паметници на културата за което е създадено и включено в забранителния списък за приватизация на търговски дружества.

През одитирания период в дружеството не са приемани годишни програми за дейността му.

5. Обществените поръчки – един от най-големите проблеми на администрацията

Преглеждането на докладите на Сметната палата показва ясно какви са проблемите на българската администрация. Основните нарушения, пропуски и слабости в работата на държавните служители са при провеждането на обществени поръчки. В около половината одитирани органи на централната и областната администрация се констатира нередности именно в процедурите по организирането на конкурси за изпълнение на обществени поръчки, тяхното възлагане и изпълнение.

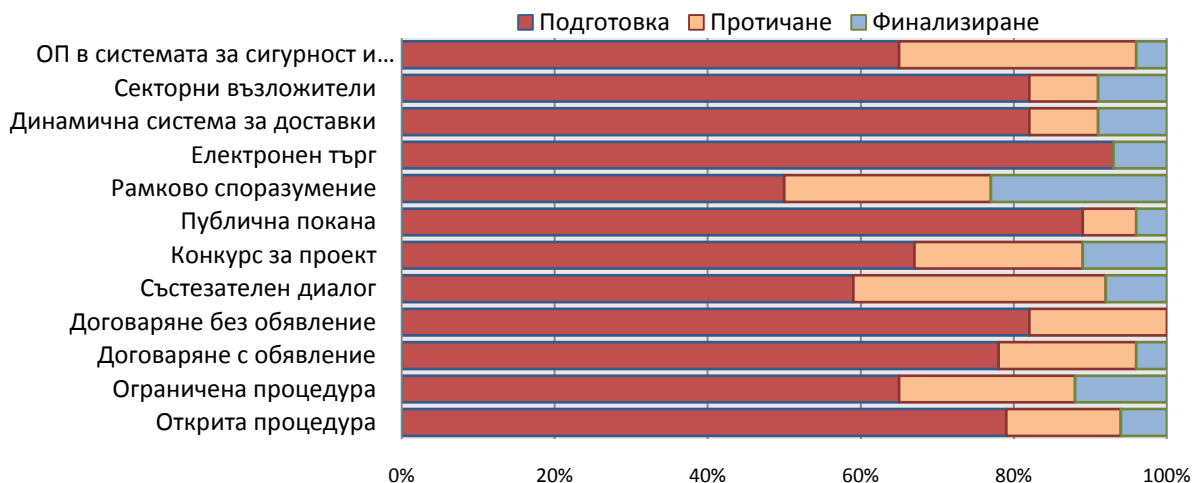
Най-често срещаните нарушения, които са установени при извършените одити през последните 15 години са:

- Липса на ефективен контрол за законосъобразност при възлагането на обществени поръчки;
- Занижен контрол и неосъществени действия по съгласуване на изготвената и събрана документация;
- Липса на актуализация на вътрешните правила за възлагане на обществени поръчки;
- Прекомерно завишаване на минималните технически и финансови изисквания за участие в дадена процедура за обществена поръчка;
- Поставянето на изисквания, които нямат отношение към способността на изпълнителя да предостави дадена услуга;
- Поставяне на изискване за годишен оборот, който надвишава необходимия според разписанията на Закона за обществените поръчки (ЗОП);
- Възлагане на дейност без да са проведени процедури за възлагане на обществена поръчка, когато това е необходимо;
- Възлагането на обществени поръчки при наличието на по-малко от три оферти, когато това е в противоречие с нормативните изисквания;
- Ниска степен на защитата на интересите на възложителя.

Повечето от нарушенията при възлагането на обществени поръчки от администрацията създават сериозни съмнения за клиентелизъм и предпоставки за корупция. Като се има предвид, че сериозна част от публичните средства се разходва с възлагането на обществени поръчки, стимулите за облагодетелстване са очевидни.

Прави впечатление и че повечето от нарушенията са още при началната подготовка на поръчката. Тоест, отново могат да се търсят порочни практики при избор на изпълнител. Това разкриват и показаните на графиката резултати от първия доклад „Модел на решение в областта на обществените поръчки“ от януари 2013 г. изготвен от Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (ЦППКОП). Ясно се вижда, че над 50% от всички слабости при процедурите произтичат от подготовката на обществените поръчки, като при някои процедури като електронния търг и публичната покана този процент достига 80-90%.

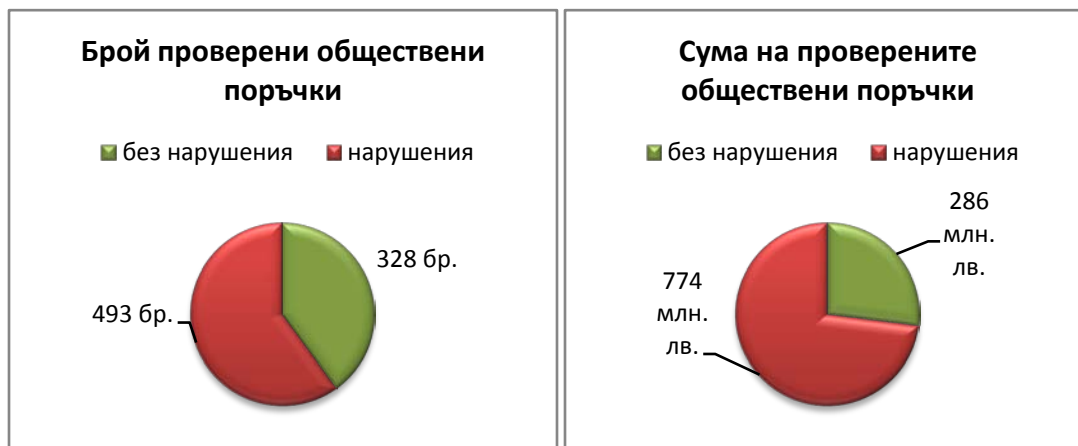
Графика 7: Разпределение на слабите места по ЗОП при възложените обществени поръчки в периода 2008-2012 г.



Източник: ЦППКОП

Последните данни от отчета на Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ) за 2011 г. показват, че при 821 от общо проверените процедури за обществени поръчки на стойност 1 060 365 119 лв. са установени 2 458 нарушения или при 60% от общия брой на проверените процедури и при 73% от стойността им са установени нарушения. Още по-притеснителен е фактът, че работата на администрацията в сферата на възлагането на обществени поръчки не се подобрява и Агенцията дори отчита повече нарушения в тръжните процедури в сравнение с предходната година.

Графика 8: Дял на нарушенията при проведените обществени поръчки



Източник: АДФИ

Слабостите на българската администрация при провеждането на обществените поръчки многократно се споменават и в докладите на Европейската комисия⁴ и Международния валутен фонд⁵.

През последните години законодателите взеха някои мерки и разписаха правила за ограничаване на злоупотребите при възлагането и изпълнението на обществени поръчки, но слабостите в съдебната система все още не позволяват намаляване на нарушенията. Още повече, че актовете за установяване на нарушения по ЗОП се съставят не по-късно от три години от извършването на нарушението. С такъв кратък срок, липса на качествен контрол и тромава съдебна система е много трудно да бъдат пресечени всякакви намерения за манипулации при провеждането на обществени поръчки.

Най-ефективният възпиращ механизъм за корупция в обществените поръчки остава прозрачността на целия процес на подготовка, обявяване, избор на изпълнител, възлагане, изпълнение и финализиране на обществените поръчки. Прозрачните процедури ще позволят на всички заинтересовани да упражняват контрол на държавните служители и изпълнители.

Обществените поръчки са един от най-добрите начини за разходване на публичните средства, тъй като предполагат конкуренция и прозрачно и ефективно изпълнение на задачите на администрацията.

⁴ Пълният текст на доклада на ЕК от юни 2012 г. е достъпен [тук](#).

⁵ Пълният текст на доклада на МВФ от юли 2011 г. е достъпен [тук](#).

6. Изводи и препоръки

Тазгодишното издание на „Успехите и провалите на българските правителства 1998-2012“ още веднъж ни позволи да открием къде и как администрацията не работи добре поради очевидни манипулации и неправомерно разходване на обществените средства или заради липса на експертиза и непреднамерени грешки и неточности.

Притеснително е, че проблемните области остават същите и не се забелязва намаляване на нарушенията на законите и ефективно изразходване на публичните средства. Слабостите не зависят от смяната на правителствата, а трайно присъстват в администрацията.

Случаите на провал на администрацията при управлението на средства и имущество или провеждането на програми варират от неизпълнение на целите и неспазване на поставените срокове до недостовърно счетоводство и незаконосъобразно сключени договори. Дейностите, при които най-често се констатира нарушения са възлагането на обществените поръчки и управление на имуществото, особено при определянето на цена за отдаване под наем имущество, както при липсата на застраховка на имотите.

Според докладите на Сметната палата неефективното управление на финансите и имуществото на администрациите основно се дължи на:

- недобро планиране,
- липса на ясни отговорности и качествен контрол,
- недостатъчно подготвен персонал.

В някои от изследваните институции и програми са посочени и конкретни директни загуби за обществото или неправомерно изхарчени средства без никакъв полезен резултат. При много други разходи резултатите са съмнителни или не отговарят напълно на първоначалната цел.

Как да се намали правителствения провал?

- **Рационализация.** Колкото по-малко средства събира и харчи държавата, толкова по-малко са загубите за данъкоплатците. Одитните доклади ясно показват, че в много случаи администрацията работи неефективно, неефикасно и неикономично. Преосмислянето на приоритетите на държавата и провежданите от правителствата политики може да намали значително данъчното бреме и да освободи ресурс за дейности, при които реално няма функциониращ пазар.
- **Прозрачност.** По-голямата прозрачност на работата на администрацията ще позволи на всички заинтересовани лица да упражняват контрол върху разходваните средства и изпълнението на задачите. Това е особено спешна мярка що се отнася до възлагането на обществени поръчки.
- **Приватизация.** Огромна част от отчетените нарушения са при управлението на държавното имущество и оперирането на държавните предприятия. Държавата не е добър собственик.
- **Оценка на въздействието.** За всяка правителствена програма трябва да се изготвя предварителна и последваща оценка на въздействието, която ясно да покаже къде, на каква цена и с какъв ефект може да се намесва държавата. Това ще спести много ресурс на данъкоплатците, загуби за бизнеса поради нечестната конкуренция на държавата и забавяне на икономическия растеж.

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 основаниято 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 икономичност⁶.

⁶ 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/ХІ/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

Дарение чрез Ерау

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