



МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ
АГЕНЦИЯ ЗА ДЪРЖАВНА ФИНАНСОВА ИНСПЕКЦИЯ

О Т Ч Е Т
ЗА ДЕЙНОСТТА
НА АГЕНЦИЯТА ЗА ДЪРЖАВНА ФИНАНСОВА ИНСПЕКЦИЯ
ПРЕЗ 2011 ГОДИНА

София, м. май 2012 г.

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

1.1. Законодателство, свързано с дейността

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

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

Нормативните актове, които уреждат дейността на Агенцията за държавна финансова инспекция са: Закон за държавната финансова инспекция, обн. ДВ, бр.33 от 21.04.2006 г.; Правилник за прилагане на Закона за държавната финансова инспекция (ППЗДФИ), обн. ДВ, бр.65 от 11.08.2006 г. и Устройствен правилник (УП), обн. ДВ, бр.56 от 11.07.2006 г.. Финансовите инспекции се възлагат и извършват по конкретни сигнали и искания на държавни органи, физически и юридически лица, по постановления на прокуратурата, искания на Министерски съвет, министъра на финансите и други.

През 2011 г. са извършени съществени изменения на тези нормативни актове. Приети са изменения и допълнения на Закона за държавната финансова инспекция (изм. ДВ бр.60 от 05.08.2011 г.), които са свързани с изразената воля на правителството да засили последващия контрол по спазване на законодателството в областта на обществените поръчки.

Промените са в отговор на констатациите и препоръките в Четвъртия годишен доклад от м. юли 2010 г. за напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка на ЕК в постигането на специфични цели в областта на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност. За изпълнение на тези препоръки от правителството са предприети конкретни мерки, разписани в два последователни графика за неотложните мерки и действия на правителството и органите на съдебната власт за изпълнение на показателите за напредък в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност. Същите са приети с Решения № 539 от 28.07.2010 г. и № 154 от 17 март 2011 г. на Министерския съвет. Предвидено е укрепване на административния капацитет на агенцията и изготвяне на проект за изменение и допълнение на ЗДФИ, с цел да се засили последващия контрол, осъществяван от органите на АДФИ по спазване на нормативната уредба в областта на обществените поръчки.

Приетите през 2011 г. изменения на ЗДФИ регламентират нова функция, свързана с възможността за извършване на финансови инспекции на дейността по възлагане и изпълнение на обществени поръчки въз основа на утвърден годишен план, който е задължителен за изпълнение. Периодичността за извършване на финансовите инспекции и конкретните възложители на обществени поръчки, подлежащи на контрол през съответната година, се определят на базата на анализ на информацията за дейността по обществени поръчки, оценка на рискови фактори и съобразно административния капацитет на АДФИ. Плановият подход цели превенция и намаляване на риска от безконтролното разходване на публичните финанси, дисциплиниращ ефект върху възложителите на обществени поръчки и осигуряване на правна възможност на органите на АДФИ за разширяване на обхвата на контрола и насочването му към най-рисковите възложители на обществени поръчки. Този подход се прилага от началото на 2012 година.

С изменението на ЗДФИ за първи път се въвежда изискване за оповестяване на резултатите от всяка конкретна финансова инспекция. Регламентирано е, че до 10-о число на месеца, следващ всяко тримесечие, агенцията публикува на своята интернет страница списък с

обектите, в които финансовите инспекции са приключили, както и информация за резултатите от тях.

Във връзка с измененията и допълненията на ЗДФИ правителството измени и допълни и Правилника за прилагането му и Устройствения правилник на АДФИ (ДВ бр.92 от 21.11.2011 г.). Промените детайлизират нормативната уредба във връзка с новата функция по планиране на финансовите инспекции в областта на обществените поръчки и разписват процедурата по изготвянето на годишния план.

1.2. Вътрешни актове и методология

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

През 2011 г. в агенцията са в сила 45 вътрешни акта. С цел развитие и подобрене на системите за финансово управление и контрол в АДФИ през годината са актуализирани, изменени или допълнени следните вътрешни актове:

- Риск-регистър;
- Вътрешни правила за организация на бюджетния процес;
- Вътрешните правила за организация на работната заплата и възнагражденията на служителите;
- Вътрешни правила за организиране, провеждане и регистриране на процедурите за възлагане на обществени поръчки;
- Счетоводна политика на АДФИ за 2011 година и определяне на реда за начисляване и събиране на приходи от наем на имущество, приходи от почивни бази и други.

1.3. Сътрудничество с други държавни органи

С цел взаимодействие, оперативно сътрудничество и обмен на информация с други държавни органи и във връзка с осъществяването на дейността са подписани и действат двустранни Споразумения за сътрудничество с Министерство на вътрешните работи; Държавна агенция „Национална сигурност“; Агенция „Митници“; Национална агенция по приходите; Агенция за приватизация; Агенция за следприватизационен контрол и Главния инспекторат на Министерски съвет. През 2011 г. са подписани четири нови споразумения между АДФИ и Прокуратурата на Република България; между Министерство на финансите (АДФИ и Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз) и Сметната палата; между АДФИ и министъра по управление на средствата от ЕС и между АДФИ, Сметната палата и Комисията за защита на конкуренцията.

АДФИ е член на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕС (АФКОС), създаден с Постановление № 18 от 04.02.2003 г. на Министерския съвет. АФКОС е създаден, за да дава насоки, наблюдава и осигурява координацията в дейността на държавните органи по предотвратяването и борбата с правонарушенията – измами, злоупотреби, неефективно управление или използване на средства и имущество, принадлежащи на ЕС, или предоставени на българската държава от фондове или по програми на ЕС.

2. ИНСПЕКЦИОННА ДЕЙНОСТ

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

Финансовите инспекции през годината са възлагани и извършвани по конкретни сигнали и искания на държавни органи, физически и юридически лица, по постановления на прокуратурата, искания на Министерския съвет или министъра на финансите и други.

2.1. Получени искания за инспекции

През 2011 г. в АДФИ са постъпили 584 сигнали и искания за извършване на финансови инспекции. Към 01.01.2011 г. постъпилите през предишен период сигнали, по които не са били възложени инспекции, е 707 или общо през годината са налични 1 291 искания. Отказано е извършването на проверки по 150 от тях, които не отговарят на нормативните изисквания за възлагане на финансови инспекции, като по 447 са възложени инспекции. Постигнат е обхват от 39 %. Към 31.12.2011 г. са останали 698 искания, като 187 от тях са послужили за анализ и оценка на риска при изготвянето на годишния план за инспекционната дейност в областта на обществените поръчки през 2012 г. По останалите 511 предстои да бъдат възложени финансови инспекции.

От постъпилите през 2011 г. 584 искания - 276 (47%) са за възлагане на финансови инспекции в общини и разпоредители с кредити по общинските бюджети; 164 (28%) са за министерства и разпоредители с кредити по републиканския бюджет; 93 (16%) за търговски дружества с държавно или общинско участие в капитала и 51 (9%) за други организации и лица (сдружения с нестопанска цел, фондации, читалища, търговски дружества, в които държавата или общините не притежават блокираща квота и други). (Приложения № 1 - 14) В съответствие с чл. 5 от ЗДФИ те се разпределят, както следва:

- 391 или 67 % са постъпилите молби, жалби и сигнали за нарушения на бюджетната, финансово-стопанската и отчетна дейност в организациите и лицата, подлежащи на финансова инспекция, подадени от държавни органи, физически и юридически лица;
- 85 или 15 % са получените от АОП и СП за проверка на процедури за възлагане и изпълнение на обществени поръчки, в т.ч. 68 от СП и 17 от АОП;
- 20 или 3 % са искания за възлагане на инспекции от Министерския съвет (МС) или министъра на финансите;
- 84 или 14 % са получените постановления на органите на Прокуратурата по реда на чл.145, ал.1, т.3 от Закона за съдебната власт;
- 4 или 1 % са получените сигнали за нарушения от дирекция „Координация на борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз” към Министерство на вътрешните работи. (Приложение № 4а)

2.2. Възложени финансови инспекции

През 2011 г. са възложени 413 финансови инспекции по постъпилите искания. Преходни от 2010 г. са останали 86 инспекции или общо възложените финансови инспекции са 499. Към 31.12.2011 г. с доклади са приключили 434, в т. ч.: 90 в разпоредители с кредити по републиканския бюджет; 208 в разпоредители с кредити по общинските бюджети; 86 в търговски дружества с блокираща квота държавно или общинско участие в капитала и 50 в други обекти (фондации; читалища; търговски дружества, в капитала на които държавата и общините нямат блокираща квота и други). (Приложения № 15 и 15а)

За приключилите 434 финансови инспекции са употребени 17 724 работни дни, от които 2 895 за преходните инспекции и 14 829 за инспекциите, възложени и приключили през 2011 г. Средно една инспекция е извършвана за 40,8 работни дни. (Приложения № 16 - 18) Това е времето, през което са извършени проверките по поставените въпроси, изготвени са инспекционни доклади, съставени са актове за начет и актове за установяване на административни нарушения (АУАН).

При финансовите инспекции са възложени за проверка 1 711 задачи. (Приложения № 19, 19а и 19б)

С исканията, по които са възложени и приключили финансовите инспекции, агенцията е сезирана за 1 756 нарушения. При проверките са потвърдени 1 345 нарушения (77 %), не са потвърдени 411 (23%) и допълнително са установени 2 372 нарушения. Потвърдените 1 345 и допълнително установените 2 372 нарушения се изразяват във виновно причинени вреди,

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

2.3. Виновно причинени вреди

Финансовите инспекции установиха виновно причинени вреди в размер на 6 646 861 лв., в т.ч.:

2.3.1. Вредите, за които от причинителите се търси пълна имуществена отговорност по реда на ЗДФИ, са в размер на 2 681 907 лв. От тях 898 117 лв., установени при финансови инспекции в общини; 874 242 лв. в други разпоредители с кредити по републиканския бюджет; 580 320 лв. в търговски дружества с общинско участие в капитала; 185 610 лв. в други разпоредители с кредити по общинските бюджети и 143 618 лв. в търговски дружества с държавно участие в капитала.

От тях 1 446 095 лв. (54 %) са пряка и непосредствена последица от поведението на виновните лица, в т. ч.: причинени умишлено – 1 298 370 лв., от липси – 147 275 лв. и причинени не при или по повод изпълнение на служебни задължения – 450 лв. Останалите вреди са: 201 813 лв., получени без правно основание или по дарение в размер и 1 033 999 лв., причинени от лица, които са разпоредили или допуснали незаконни плащания и носят пълна имуществена отговорност солидарно с лицата получатели. (Приложения № 20, 20а и 21)

В следствие на предприети действия по време на финансовите инспекции до приключването им са възстановени 84 114 лв. Съставени са 44 акта за начет срещу 99 длъжностни лица за вреди на стойност 2 110 985 лв. От тях 12 акта за 861 736 лв. вреди са в общини, 15 акта за 857 942 лв. вреди в други разпоредители с кредити по републиканския бюджет, 7 акта за 136 286 лв. вреди в други разпоредители с кредити по общинските бюджети, 5 акта за 135 264 лв. вреди в търговски дружества с държавно участие в капитала и т.н. Не може да бъде потърсена имуществена отговорност за вреди в размер на 486 622 лв. поради изтекъл давностен срок по чл.27 от ЗДФИ. (Приложения № 22, 22а и 22б)

2.3.2. Другите установени вреди са в размер на 3 964 953 лв., в т.ч.: 2 596 188 лв. в търговски дружества с държавно участие в капитала; 1 158 600 лв. в общини; 111 163 лв. в други разпоредители с кредити по републиканския бюджет, 82 559 лв. в търговски дружества с общинско участие в капитала и 16 443 лв. в други обекти (търговски дружества, в капитала на които държавата и общините нямат блокираща квота; фондации; читалища и др.). (Приложения № 23 и 23а)

Според произхода им тези вреди се разпределят по следния начин:

- Неправомерно изплатени възнаграждения по трудови правоотношения за 77 567 лв.;
- Неправомерно изплатени възнаграждения по граждански правоотношения за 12 346 лв.;
- Изплатени суми по договори, без да са изпълнени възложените дейности и предприети действия за събиране за 126 109 лв.;
- Неправомерно изплатени суми по договори (от разлики в цени) за 108 700 лв.;
- Неправомерно изплатени суми за командировки и други за 319 лв.;
- Други неправомерно изплатени суми за 25 141 лв.;
- Разпоредителни сделки или управление на активи под отчетната и/или нормативната им стойност и/или под цени, определени от лицензирани оценители за 2 577 156 лв.;
- Други видове вреди в размер на 1 037 615 лв.

Във връзка с реализацията на вредите в размер на 3 964 953 лв. са предприети следните действия:

- За вреди в размер на 3 855 872 лв. на основание чл. 18, ал. 1, т. 4 от ЗДФИ са направени предложения пред компетентните органи да бъде потърсена имуществена отговорност от 2 длъжностни лица по реда на Кодекса на труда за вреди в размер на 15 862 лв. и от 58 длъжностни лица по граждански правоотношения по общия исков ред за вреди в размер на 3 840 010 лв.

- По време на финансовите инспекции е потърсена имуществена отговорност от 9 длъжностни лица за вреди на стойност 85 899 лв.

- За вреди в размер на 23 181 лв. не е потърсена имуществена отговорност от 2 длъжностни лица поради изтекъл давностен срок.

2.4. Предотвратени вреди

По време на инспекциите са предотвратени вреди в размер на 413 815 лв., в т.ч.: 378 894 лв. в общини; 19 091 лв. в търговски дружества с общинско участие в капитала; 7 905 лв. в търговски дружества с държавно участие в капитала; 2 862 лв. в други разпоредители с кредити по общинските бюджети; 1 726 лв. в други разпоредители с кредити по републиканския бюджет и 3 338 лв. в други обекти. Предотвратените вреди са от събрани по време на инспекциите вземания на недължимо изплатени суми по договори. (Приложения № 24 и 24а)

2.5. Установени нарушения на бюджетната и финансово-стопанската дисциплина

2.5.1. Установени нарушения в областта на обществените поръчки

При приключилите финансови инспекции са проверени 1 368 процедури по ЗОП, НВМОП и НВСОП на стойност 1 459 725 097 лв., в т.ч.: 773 процедури за 820 645 246 лв. в общини; 271 процедури за 242 895 267 лв. в други разпоредители с кредити по републиканския бюджет; 196 процедури за 272 536 463 лв. в търговски дружества с държавно участие в капитала; 49 процедури за 19 966 301 лв. в търговски дружества с общинско участие в капитала; 45 процедури за 83 748 890 лв. в министерства, 27 процедури за 7 291 966 лв. в други разпоредители с кредити по общинските бюджети и 7 процедури за 12 640 963 лв. в други възложители. (Приложения № 25, 25а, 25б, 26 и 26а)

От проверените през годината 1 368 процедури за обществени поръчки на стойност 1 459 725 097 лв. - 460 процедури за 1 160 714 480 лв. са проведени по реда на ЗОП; 889 процедури за 203 156 203 лв. са по реда на НВМОП и 19 процедури за 95 854 413 лв. са по реда НВСОП.

При 821 от общо проверените процедури 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.

Според нормативните актове установените нарушения в областта на обществените поръчки се разпределят по следния начин:

- При 285 от проверените процедури по ЗОП на стойност 869 887 368 лв. са установени 995 нарушения, или относителният дял на процедурите с нарушения по ЗОП е 62 % от броя и 75 % от стойността им.

- При 529 от проверените процедури по НВМОП на стойност 162 199 344 лв. са установени 1 454 нарушения. Относителният дял на процедурите с нарушения е 60 % от броя и 80 % от стойността им.

- При 7 от проверените процедури по НВСОП на стойност 28 278 407 лв. са установени 9 нарушения. Относителният дял на процедурите с нарушения е 37 % от броя и 30 % от стойността им.

Установените 2 458 нарушения на режима за възлагане на обществени поръчки при различните видове възложители се разпределят, както следва:

- В общините са установени 1 440 нарушения при 492 процедури за възлагане на обществени поръчки на стойност 693 987 001 лв.;

- В други разпоредители с общински бюджети са установени 29 нарушения при 15 процедури на стойност 4 711 839 лв.;

- В министерствата са установени 27 нарушения при 21 процедури на стойност 41 095 929 лв.;

- В други разпоредители с кредити по републикански бюджет са установени 337 нарушения при 133 процедури на стойност 121 214 604 лв.;

- В търговските дружества с държавно участие в капитала са установени 334 нарушения при 114 процедури на стойност 172 166 980 лв.;

- В търговските дружества с общинско участие в капитала са установени 276 нарушения при 41 процедури на стойност 17 187 833 лв.;

- При проверката на други обекти са установени 15 нарушения при 5 процедури на стойност 10 000 933 лв. (Приложение № 27, 27а, 27б, 28 и 28а)

При финансовите инспекции са констатирани и 358 случая на непроведени процедури за възлагане на обществени поръчки на стойност 228 003 883 лв. при наличие на основание за провеждане на процедури. От тях 135 случая за 194 854 754 лв. са по ЗОП, 218 случая за 32 653 227 лв. са по НВМОП и 5 случая за 495 902 лв. по НВСОП. Според видовете възложители тези нарушения се разпределят по следния начин:

- В общините са установени 167 случая на непроведени процедури на стойност 43 333 029 лв.;
- В търговските дружества с държавно участие в капитала са установени 76 непроведени процедури на стойност 116 395 026 лв.;
- При други обекти са установени 44 случая на непроведени процедури на стойност 20 479 609 лв.
- В другите разпоредители с кредити по републикански бюджет са установени 43 случая на непроведени процедури на стойност 23 262 179 лв.;
- В търговските дружества с общинско участие в капитала са установени 24 случая на непроведени процедури на стойност 20 735 737 лв.;
- В министерства са установени 3 случая за 3 758 303 лв.;
- В други разпоредители с кредити по общинските бюджети е установен един случай на непроведена процедура на стойност 40 000 лв.

Най-голям брой на непроведени процедури при наличие на основание за това са установени на територията на областите: София град – 113 процедури за 148 711 029 лв.; Варна – 40 процедури за 19 506 055 лв.; Бургас – 35 процедури за 6 732 033 лв.; Пловдив – 21 процедури за 13 547 739 лв.; Стара Загора – 14 процедури за 14 793 426 лв. и т.н. (Приложения № 29, 30 и 30а)

При финансовите инспекции са установени 146 случая на нарушения на чл.2 от НВМОП, като не са събрани не по-малко от три оферти за възлагане на договори за малки обществени поръчки на обща стойност 5 634 176 лв. От тях 74 случая за договори на стойност 3 273 127 лв. са установени при проверки в общини; 15 случая за 531 207 лв. са установени в други разпоредители с кредити по републиканския бюджет; 15 случая за 382 352 лв. са установени в други разпоредители с кредити по общинските бюджети; 14 случая за договори на стойност 413 408 лв. са установени в търговски дружества с общинско участие в капитала; 12 случая за 319 163 лв. са установени в търговски дружества с държавно участие в капитала и 16 случая за 714 918 лв. са установени в други обекти.

За установените нарушения при процедурите за обществени поръчки и за непроведените процедури са съставени 2 163 акта за установяване на административни нарушения срещу 765 длъжностни лица. От общо съставените актове:

- 1 388 са в общини за нарушения при обществени поръчки на стойност 489 132 105 лв.;
- 21 акта са в министерства за нарушения при обществени поръчки на стойност 27 366 524 лв.;
- 293 акта са в други разпоредители с кредити по републиканския бюджет за нарушения при обществени поръчки на стойност 93 093 306 лв.;
- 271 акта са в търговски дружества с държавно участие в капитала за нарушения при обществени поръчки на стойност 218 807 616 лв.;
- 133 акта са в търговски дружества с общинско участие в капитала за нарушения при обществени поръчки на стойност 25 332 326 лв. и др. (Приложения № 31, 31а и 31б)

Поради изтекъл давностен срок на основание чл. 34 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) не са съставени 1 258 АУАН срещу 458 длъжностни лица за нарушения при процедури на стойност 428 985 156 лв., както и за непровеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки. От тях 595 акта в общини за нарушения при обществени поръчки на стойност 251 461 052 лв.; 20 акта в министерства за нарушения при обществени поръчки на стойност 17 487 707 лв.; 145 акта в други разпоредители с кредити по републиканския бюджет за нарушения при обществени поръчки на стойност 51 914 685 лв.; 246 акта в търговски дружества с държавно участие в капитала за нарушения при обществени поръчки на стойност 70 073 553 лв. и др. (Приложения № 32 и 32а)

2.5.2. Установени са нарушения на бюджетната и финансово-стопанската дисциплина в размер на 27 755 403 лв., за които органите на АДФИ са компетентни да ангажират административно наказателна отговорност, в т.ч.: нарушения в общини за 4 460 120 лв.; в други разпоредители с общински бюджети за 86 641 лв.; в други разпоредители с кредити по републиканския бюджет за 6 277 368 лв.; в търговски дружества с държавно участие в капитала за 15 389 786 лв.; в търговски дружества с общинско участие в капитала за 27 587 лв. и в други обекти за 1 513 899 лв. (Приложения № 33 и 33а)

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

- 249 нарушения на Закона за счетоводството за 15 009 494 лв. (Приложения № 34, 34а и 34б);
- 127 нарушения на нормативни актове, уреждащи бюджетната, финансово-стопанската или отчетната дейност за 10 770 137 лв.;
- Използване на целеви субсидии за текущи разходи на обща стойност 203 101 лв.;
- Извършени разходи, без да има одобрени средства по бюджета, за 21 855 лв.
- Отклоняване на собствени приходи за финансиране на капиталови разходи, без да са планирани за 90 000 лв.;
- Нецелево разходване на предоставени субсидии или финансиране от републикански бюджет в размер на 1 000 лв.;
- Нецелево разходване на предоставени средства от Републиканския бюджет за капиталови разходи в общини за 1 654 804 лв.;
- Невъзстановени в бюджета целеви средства в размер на 5 011 лв.

С цел санкциониране и отстраняване на последиците от установените нарушения на бюджетната и финансово-стопанската дисциплина са предприети действия за ангажиране на административнонаказателна отговорност. На основание разпоредбите на ЗДФИ, Закона на счетоводството и други нормативни актове са съставени 187 АУАН срещу 95 длъжностни лица за нарушения на стойност 11 474 539 лв. Не са съставени 358 АУАН срещу 115 длъжностни лица за нарушения на стойност 16 280 864 лв. поради изтекъл срок по чл. 34 от ЗАНН. (Приложения № 35, 35а, 35б и 35в)

2.5.3. Установени са други нарушения на бюджетната и финансово-стопанска дисциплина в размер на 1 002 803 668 лв., за които органите на АДФИ не са компетентни да ангажират административно-наказателна отговорност, в т.ч.: в търговски дружества с държавно участие в капитала нарушения за 486 931 187 лв.; в търговски дружества с общинско участие в капитала за 203 880 лв.; в министерства за 4 205 590 лв.; в общини за 504 895 940 лв.; в други разпоредители с кредити по общинските бюджети за 20 787 лв.; в други разпоредители с кредити по републиканския бюджет за 6 539 234 лв. и в други обекти - за 7 049 лв. Тези нарушения на бюджетната и финансово-стопанска дисциплина според вида им се разпределят по следния начин:

- Невнесени задължения с данъчен характер към държавния бюджет за 692 196 лв.;
- Извършени предварителни плащания за 340 800 лв., непредвидени в съответните договори;
- Несъбрани вземания за 1 739 067 лв.;
- Разходи, облагодетелствали трети лица, за 81 592 733 лв.;
- Неактувани имоти съгласно Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост за 292 600 лв.;
- Установени са 366 нарушения на специални закони, наредби, правилници и др., уреждащи дейността на проверяваните организации и лица, на стойност 913 157 650 лв., които са свързани с нарушения на Правилника за реда за упражняване на правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала; Наредба за концесиите на общински съвет и др. (Приложения № 36, 36а, 37 и 37а)
- Установени са при финансови инспекции и 72 случая на нарушения и измами при разходване на средства по програми и фондове на ЕС. От тях 21 случая по Оперативна програма

„Регионално развитие”, 26 случая по Оперативна програма „Административен капацитет”, 7 случая по програма ФАР, 1 случай по САПАРД, 9 случая по Оперативна програма „Околна среда”, 3 случая по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, 3 случая по Програмата за развитие на селските райони, 1 случай по Оперативна програма „Развитие на конкурентноспособността на българската икономика” и 1 случай по Оперативна програма „Транспорт”.

- Други установени нарушения на бюджетната и финансово-стопанската дисциплина за 4 988 622 лв.

2.6. Последващи мерки

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

- В съответствие с разпоредбите на чл. 18, ал. 1, т. 1 от ЗДФИ са дадени 108 писмени указания на ръководителите на проверяваните организации за преустановяване на извършване на нарушения и/или отстраняване на вредните последици от тях.

- На основание чл. 18, ал. 1, т. 4 от ЗДФИ са направени 3 предложения за търсене на дисциплинарна отговорност от длъжностни лица по реда на Кодекса на труда.

- В изпълнение на разпоредбите на чл. 19 от ЗДФИ на прокуратурата по компетентност са изпратени 842 констатации от 123 доклада за извършени финансови инспекции, от тях 14 доклада са за измами и нарушения при разходване на средства по програми и фондове на ЕС. В отговор са получени 25 постановления с отказ да се образува предварително производство, 16 доклада са препратени в друга прокуратура по компетентност и от там не е получен отговор и по 81 доклада няма получена обратна информация до края на 2011 г. (Приложения № 38 и 38а)

- На АОП са изпратени 946 констатации в съответствие с чл.126, ал.5 от ЗОП.

- На основание чл.20, ал.1 от ЗДФИ за констатирани нарушения в проверявани бюджетни организации са изпратени 356 констатации на горестоящата организация. (Приложения № 39 и 40)

- На основание чл.20, ал.2 от ЗДФИ за констатирани нарушения в общини и разпоредители със средства от общински бюджети са изпратени 798 констатации на съответните общински съвети. (Приложения № 41 и 41а)

- На основание чл.20, ал.3 от ЗДФИ на органите, упражняващи правата на собственост на държавата и общините, са изпратени 293 констатации за установени нарушения в държавни предприятия и търговски дружества с блокираща квота държавно или общинско участие в капитала. (Приложения № 42 и 42а)

- На основание чл.20, ал.4 от ЗДФИ на юридически лица, притежаващи блокираща квота в капитала на търговски дружества, в чийто капитал непряко участва държавата или общините, са изпратени 7 констатации за установени нарушения.

- На основание чл.20, ал.5 от ЗДФИ на органите, упражняващи правата на собственост на държавата или общините, са изпратени 3 констатации от доклад за извършена финансова инспекция на търговско дружество, намиращо се в производство по несъстоятелност или ликвидация.

- На основание чл.20, ал.6 от ЗДФИ за констатирани нарушения при разходване на средства от финансиране със средства от републиканския бюджет, общинските бюджети, по международни договори или програми на Европейския съюз и др. са изпратени 147 констатации на финансиращите органи.

- На основание чл. 29 от ППЗДФИ на други държавни органи по компетентност са изпратени 36 констатации за нарушения и пропуски, установени при извършени финансови инспекции.

- На основание чл. 34 от ППЗДФИ на органите по компетентност са изпратени 35 констатации за нарушения в структурни единици (клонове, поделения, филиали и други).

3. АДМИНИСТРАТИВНО НАКАЗАТЕЛНА ОТГОВОРНОСТ

През 2011 г. органите на АДФИ са съставили 2 134 акта за установяване на административни нарушения. Административно-наказващият орган се е произнесъл по съставените актове от 2011 г. и по актове от предходен период, както следва:

- издадени са 1 934 наказателни постановления;
- с резолюции по чл. 54 и чл. 34 от ЗАНН са прекратени 22 акта;
- на основание чл. 28, буква „а” от ЗАНН са приключили 263 акта, като на съответните длъжностни лица са изпратени писмени предупреждения, че случаите се определят като маловажни, но при повторно административно нарушение ще бъде наложено административно наказание.

Без произнасяне от административно-наказващия орган са останали 686 административно-наказателни преписки, съставени до 31.12.2011 г., като всички са в определения 6-месечен срок за произнасяне, съгласно чл.34, ал.3 от ЗАНН, и са предприети действия за изпълнение през 2012 г.

През 2011 г. по издадените наказателни постановления са наложени глоби и имуществени санкции в размер на 2 394 700 лв., от които:

- глоби в размер на 1 570 900 лв.;
- имуществени санкции в размер на 823 800 лв.

От издадените през 2011 г. 1 934 наказателни постановления, 720 не са обжалвани и са влезли в сила.

През 2011 г. са постъпили 1 314 жалби по наказателни постановления, издадени през 2010 г. и 2011 г., които са изпратени за образуване на съдебни производства в съответните районни съдилища.

През 2011 г. до Националната агенция по приходите са изпратени 613 писма с искане да бъдат предприети действия за принудително събиране на наложени глоби и имуществени санкции в размер на 347 300 лв. (Приложения № 43 и 44)

4. УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИ РЕСУРСИ

4.1. Персонал

Към 01.01.2011 г. числеността на Агенцията за държавна финансова инспекция е 176 щатни бройки (щ.бр.), от които 162 са по служебно и 14 са по трудово правоотношение. Към 01.01.2011 г. утвърдените щатни бройки за финансови инспектори са 116.

С промените в Устройствения правилник на АДФИ са предприети действия за укрепване на административния капацитет на агенцията чрез структурни и организационни промени, съобразени с новата функция за планов контрол в областта на обществените поръчки. Увеличена е числеността на АДФИ с 5 щатни бройки, като считано от 28.11.2011 г. определената численост е 181 щатни бройки.

Към 31.12.2011 г. при утвърдена численост от 181 щ. бр., 171 щ. бр. са по служебно правоотношение и 10 щ. бр. са по трудово правоотношение. От тях 25 са за ръководни длъжности, 148 за експертни длъжности с аналитични или контролни функции, 6 за експертни длъжности със спомагателни функции и 2 за технически длъжности.

Служителите с висше образование в агенцията са 158 при заети 164 щатни бройки или 96 % от персонала. Един служител е със степен „доктор”, 154 служители са със степен „магистър”, 2 със степен „бакалавър” и 1 е със степен „професионален бакалавър”. От служителите с висше образование 149 или 94 % са с образователно-квалификационна степен „магистър” по специалностите от професионално направление „Икономика” или „Право” с придобита правоспособност.

През годината съгласно изискванията на Закона за държавния служител и Кодекса на труда са назначени 16 и освободени 13 служители, 7 от които поради придобито право на пенсия за осигурителен стаж и възраст. През 2011 г. са проведени 3 конкурса за държавни служители и са назначени 12 служителя, а двама са назначени при условията на чл. 81а от ЗДСл от други администрации след сключване на споразумения. Чрез участие в конкурентен подбор 18 държавни служителя са преназначени на по-високи длъжности.

В съответствие с изискванията на Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация, в агенцията се прилага системата за оценка на индивидуалното изпълнение за длъжността чрез атестиране на служителите. Въз основа на оценките за изпълнението и в предвидените срокове съгласно Закона за държавния служител и Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация, през годината 58 служителите са повишени в следващ по-висок ранг.

4.2. Обучение

Една от приоритетните задачи, заложена в Стратегическия план за развитие на държавната финансова инспекция за периода 2010 - 2012 година е провеждането на ефективна политика за професионално развитие на служителите на АДФИ и повишаването на техните знания, умения и компетентност, с оглед повишаване качеството на дейността по държавна финансова инспекция.

През 2011 г. служителите на агенцията участваха в работни срещи, семинари и кръгли маси по въпросите на финансовото управление и контрол в публичния сектор, мониторинг и оценка на корупцията, бюджетиране, планиране и контрол върху усвояване и разходване на средства от ЕС, управление на риска и прилагането на нормативната уредба за обществените поръчки.

5. ИНФОРМАЦИОННИ ТЕХНОЛОГИИ И КОМУНИКАЦИЯ

През 2011 г. продължи усъвършенстването и осъвременяването на информационната система на агенцията в съответствие с Националната политика за електронно управление.

- Всички локални мрежи на АДФИ - в централния офис и във всяко изнесено работно място са свързани към мрежите за пренос на данни на МФ и националната оптична мрежа на държавната администрация и е осигурена технологична среда за бърз и надежден обмен на данни между администрациите. Така информационната система на АДФИ има много добре изградена и завършена комуникационна инфраструктура. Това осигурява среда, в която вътрешно-ведомствената комуникация се извършва по електронен път. Използването на системата за провеждане на разговори от компютър до компютър или от компютър до много компютри (конферентна връзка) през вътрешната ИТ мрежа значително подобрява комуникацията между служителите от изнесените работни места с техните ръководители и юристи, съкращава времето за съгласуване на документи и действия.

- Съгласно Закона за електронното управление важна стратегическа задача е внедряване и/или адаптиране на системите за електронен документооборот за свеждането до минимум на хартиения документооборот във и между администрациите. В АДФИ е извършено усъвършенстване на деловодната система с модул за приемане и обработка на електронни документи, постъпващи посредством интернет страницата с интерфейс със системата за документооборот на АДФИ. Това осигурява по-голяма прозрачност и достъпност на административното обслужване на граждани и организации и по-добра оперативност при получаването на сигнали, жалби и искания за извършване на финансови инспекции и други административни документи.

Дейността по вътрешна и външна комуникация е насочена към постигане на по-голяма публичност и прозрачност на дейността на агенцията и достъпност на информацията. Съгласно приетото изменение на законодателството, на 10 октомври 2011 г. АДФИ публикува за първи път на Интернет страницата си информация за приключилите 87 финансови инспекции през третото тримесечие на 2011 г. (На 10 януари 2012 г. са публикувани резултатите от приключилите 103 финансови инспекции през четвъртото тримесечие на 2011 г.)

Със своевременното публикуване на актуална информация на Интранет страницата на АДФИ се повишава информираността и квалификацията на финансовите инспектори и служителите в агенцията. През януари 2011 г. на Интранет страницата е създаден форум на служителите, позволяващ обсъждане на казуси и обмен на добри практики.

През 2011 г. в АДФИ са получени 58 заявления за достъп до обществена информация, от които 33 от граждани, 17 от журналисти, 5 от управители на търговски дружества и 3 от неправителствени организации. Съгласно изискванията на Закона за достъп до обществена информация и ЗДФИ по 55 заявления е предоставена информация, по 1 е предоставен частичен достъп и по 2 е отказан достъп на основание чл.37, ал.1, т.1 и т.3 от Закона за достъп до

обществена информация. На всички заявления е отговорено в законоустановения 14-дневен срок. По 1 от заявленията заявителят не се е явил в законно определения 30-дневен срок за получаване на исканата обществена информация.

6. ИЗВОДИ:

Анализът на резултатите от инспекционната дейност налага следните изводи:

1. Постъпилите искания за извършване на финансови инспекции през 2011 г. са 584, като се наблюдава запазване на тенденцията от предходните години на проявен сериозен интерес към дейността на агенцията и доверие към работата и професионализма на органите ѝ. От постъпилите искания 67 % са от държавни органи, физически и юридически лица.

2. От подадените данни за нарушения, по които са възложени и извършени финансови инспекции, 77 % са потвърдени. Това показва, че получената по този ред информация за нарушения може да се определи като надеждна.

3. От общо извършените 434 инспекции - 178 или 41 % са в общини и други разпоредители с кредити по общинските бюджети. Основната причина за това е свързана с преобладаващия брой на постъпилите през годината сигнали и искания с данни за нарушения в общините.

4. През 2011 г. се запазва тенденцията на добро сътрудничество и взаимодействие между органите на агенцията и на Прокуратурата. Постъпилите постановления на Прокуратурата, с които се възлагат финансови инспекции, са 84 или 14 % от всички постъпили искания. Постигнатият обхват при възлагането и извършването на проверки по постановленията на Прокуратурата е 90%. Тези инспекции са възлагани приоритетно с оглед обществената им значимост и необходимостта от извършването им в срок.

5. Получените чрез докладите на Сметната палата констатации за нарушения са потвърдени в 92 % от случаите. Запазва се тенденцията от предходните години за добро взаимодействие и ефективност на контролната дейност на двете институции, както и за уеднаквяване на практиката по прилагане на законодателството в областта на контрола на обществените поръчки.

6. При извършения контрол на разходването на средства по фондове и програми на ЕС са установени 72 случая на нарушения и измами, като за 14 от тях е уведомена по компетентност Прокуратурата. По този начин органите на агенцията са осъществили ефективна защита на финансовите интереси на ЕС.

7. По време на финансовите инспекции са предотвратени и възстановени вреди на бюджетите на проверяваните организации и лица в размер на 497 929 лв. Това показва, че контролната дейност на АДФИ, освен санкциониращ, има и превантивен ефект, който води до намаляване на риска от безконтролно разходване на публичните финанси.

8. През 2011 г. по образуваните административно-наказателни производства са издадени 1 934 наказателни постановления, с които са наложени глоби и имуществени санкции в размер на 2 394 700 лв. Наложените глоби и имуществени санкции оказват дисциплиниращ и превантивен ефект върху проверяваните организации и лица.

9. През 2011 г. са установени нарушения при 60 % от броя и при 73 % от стойността на проверените процедури за обществени поръчки, като тези резултати се констатираат и съществуват като тенденция от предходните години. За нарушенията в областта на обществените поръчки са съставени 2 163 акта за установяване на административни нарушения срещу 765 длъжностни лица. През годината са установени и 358 случая на сключени договори на стойност 228 003 883 лв., без да са проведени съответните процедури за обществени поръчки при наличие на основания за това, което представлява най-тежкото нарушение на законодателството в тази област. За установените случаи на сключени договори без проведени процедури за обществени поръчки са уведомени органите на Прокуратурата.

10. Резултатите от инспекционната дейност на АДФИ през предходни отчетни периоди показват, че областта на обществените поръчки е високо рискова. Действащата до м. юли 2011 г. нормативна уредба не даваше възможност на агенцията по своя инициатива, след анализ на информация за дейността на възложителите и оценка на рисковите фактори, да определи

обектите на контрол в областта на обществените поръчки. През 2011 г. бяха предприети действия и извършени законодателни промени, като най-съществената от тях е свързана с въвеждането на нова функция по осъществяване на последващ финансов контрол в областта на обществените поръчки, а именно - въз основа на годишен план, изготвен след анализ и оценка на рискови фактори. Целта на приетите изменения е превенцията и намаляването на риска от безконтролно разходване на публичните финанси, както и постигане на дисциплиниращ ефект върху възложителите на обществени поръчки.

11. Потребността на обществото да бъде информирано за резултатите от дейността на АДФИ, свързани със защитата на публичните финансови интереси, доведе до изменения на законодателството, с които през 2011 г. за първи път се въведе изискване за оповестяване на резултатите от всяка финансова инспекция. Регламентирано е, че до 10-о число на месеца, следващо всяко тримесечие, агенцията публикува на Интернет страницата си списък с обектите, в които финансовите инспекции са приключили, както и информация за резултатите от тях. Резултатите от извършените финансови инспекции са обект на сериозен обществен интерес, а публикуването им осигурява прозрачност за работата на финансовите инспектори и предоставя възможност на обществеността да се запознае своевременно с тях.

ПРИЛОЖЕНИЯ: Диаграми (1-44) за стойностите на отчетните показатели.

София, май 2012 г.

ДИРЕКТОР НА АДФИ: п.
(Т. Петкова)