

УСПЕХИТЕ И ПРОВАЛИТЕ НА БЪЛГАРСКИТЕ ОБЩИНИ
2011 - 2014

Преглед на одитните доклади на Сметната палата

Автор: Зорница Славова

Редактор: д-р Десислава Николова

Изследването е част от кампанията на ИПИ



Институт за пазарна икономика

www.ime.bg

2016

СЪДЪРЖАНИЕ

Резюме.....	3
1. Въведение	4
2. Индикатори за успех и провал	5
3. Успехите и провалите на български общини	6
4. Къде, как и защо се провалят общините	10
4.1. Бюджет и дълг.....	10
4.2. Обществени поръчки.....	11
4.3. Имущество.....	14
4.4. Примери за провал на общинската администрация	15
5. Изводи и заключение	18

Резюме

Близо 70% от разходите на общините могат да бъдат класифицирани като провал, а едва 5% - като успех. ¼ пък дейностите, чието изпълнение и резултати не позволяват да бъдат зачислени към едната или другата група и са определени като „некласифицирани“.

Това показва прегледът на всички публикувани одитни доклади на Сметната палата за общините в България, изготвен от ИПИ. В докладите са обхванати 83 общини и техните разходи за близо 6 млрд. лв. за периода 2011-2014 година.

Като „провал“ ИПИ класифицира тези разходи и програми, които според одитните доклади не изпълняват заложените цели. Освен това в тази графа попадат и необоснованите харчове, неикономичното използване на средства, лошото управление на имуществото, съществените нарушения при обществени поръчки и др. под.

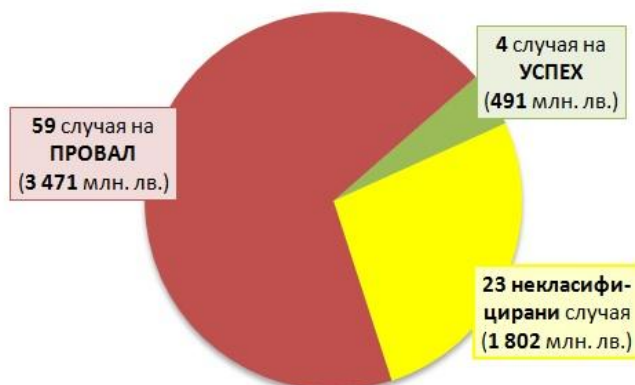
Общата сума на провала на общинската администрация е 3,5 млрд. лв. за 2011-2014 г. или над ¾ от всички общински разходи. Още по-притеснително е, че 21 от одитните доклади на общините или около ¼ от всички доклади са изпратени до прокуратурата, заради наличие на данни за престъпления.

Прави впечатление, че както делът на провалите на местната власт, така и този на докладите, в които са открити данни за престъпления, са далеч повече в сравнение с централната власт. За сравнение, [досегашната работа](#) на Института за пазарна икономика класифицира като провал 40% от разходите на централната администрация, а 25% - като успех. Освен това, в под 10% от докладите на Сметната палата за централната власт е посочено, че са изпратени в прокуратурата.

„Провалите“ на местната администрация се разпростират във всички дейности, с която тя е натоварена. Очаквано, основните проблеми се срещат най-вече при управлението на бюджета, възлагането на обществени поръчки и разпореждането с имуществото на общините. Понякога невъзможността на администрацията да изпълнява ефективно дадена дейност произтича от липса на капацитет и финанси, недостатъчни стимули или пък недобро планиране. В други случаи, обаче, информацията в докладите поражда сериозни съмнения за корупция и преследване на лични облаги.

Анализът на провалите на общинската администрация показва острата нужда от повече контрол и прозрачност при разходването на публични средства. За целта, обаче, е необходима и работеща съдебна система. По-нататъшната децентрализация на местните финанси и приватизация на общинска собственост също биха спомогнали за ограничаване на неефективното харчене на парите на данъкоплатците.

Успехите и провалите на общините, 2011-2014 г.



Източник: ИПИ по данни на Сметната палата

Пълната база данни на изследването е достъпна тук

1. Въведение

Изследването „Успехите и провалите на българските общини 2011-2014“ анализира работата на общините 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 работата на администрацията при планирането, провеждането и контролирането на отделни дейности и програми.

Институтът за пазарна икономика от години разглежда и анализира информацията от одитните доклади в изданието „Успехите и провалите на българските правителства“. С последния такъв анализ на ИПИ изследването включва преглед на 747 одита на похарчени над 100 млрд. лв. от централната администрация за периода 1998-2012 година.

За разлика от тези анализи, настоящото издание се фокусира само и единствено върху работата на общинските администрации. Разгледани са всички публикувани до 2016 г. одитни доклади на Сметната палата. Общо 86-те доклада изследват управлението на средства и имоти в 83 различни общини от цялата страна. Докладите са за периода 2011-2014 г. и включват изразходването на общо 5,764 млрд. лв. по общинските бюджети.

Прегледът на всички публикувани доклади дава добра представа за начинът, по който общинските администрации разходват средства, тъй като в обхвата на изследването влизат около 1/3 от всички общини и също толкова от разходите по общинските бюджети. Тази извадка позволява да се направят обобщени изводи за успехите и провалите на общините при харченето на средства, както и защо и къде се проваля най-често местната администрация.

По подобие на анализите на докладите за централната администрация, 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“.

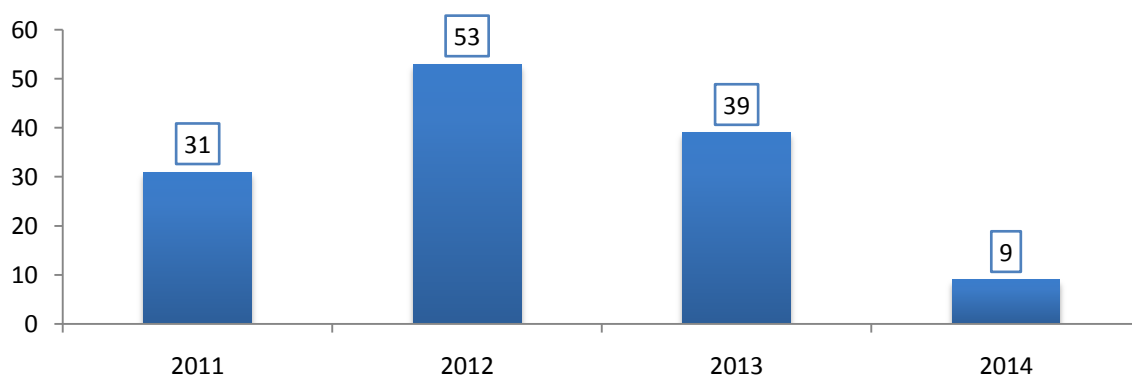
Пълната база данни на изследването е достъпна тук

При анализа Институтът за пазарна икономика прави оценка на изпълнението на заложените дейности и цели, така както са посочени от администрацията, ефективността на предприетите действия, свързани с тях, и процеса на разходване на бюджетните средства. Ефектът върху икономиката от отпускането на тези средства или от изпълнението на конкретните дейности от администрацията не е цел на настоящия анализ.

ИЗСЛЕДВАНЕТО ВКЛЮЧВА

- 86 одитни доклада
- 83 различни общини
- 4 години (2011-2014 г.)
- 5,764 млрд. лв.

Брой на разгледаните доклади за общини по години



2. 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 необходимостта от програмата/дейността. 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

- Постигане на целите
- Правилно 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

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.

3. Успехите и провалите на български общини

Настоящият доклад разглежда всички 86 доклада на Сметната палата за общините, публикувани до 2016 година. Това включва 83 общини от цялата страна с бюджет 5,764 млрд. лв. за периода 2011-2014 година.

Одитите обхващат работата на **83 различни общини** или 31% от общо 265-те общини в България. Разгледаните одитни доклади включват общини от почти всички области в страната (без Перник, Пазарджик и Габрово).

Един от докладите включва седем общини от една област, а за девет от общините са правени по няколко доклада за различни периоди.

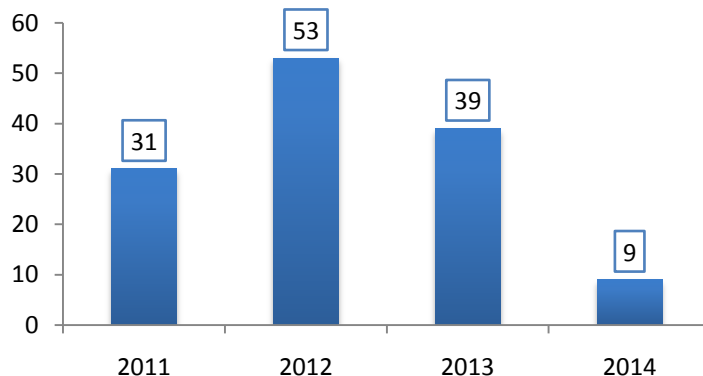


Одитните доклади обхващат работата на българските общини в **периода 2011-2014 година**.

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.

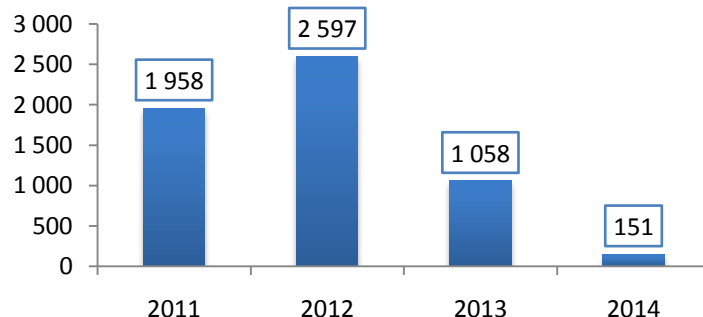
Брой на докладите за общини по години



Данните в одитните доклади позволяват да се идентифицират разходите за над 90% от всички прегледани одити.

Разгледаните одитни доклади включват общини с обща сума на бюджетите от **5,764 млрд. лв.**, което е 33% от разходите по общинските бюджети за периода 2011-2014 г. (17 694 млн. лв. по изпълнението на държавния бюджет).

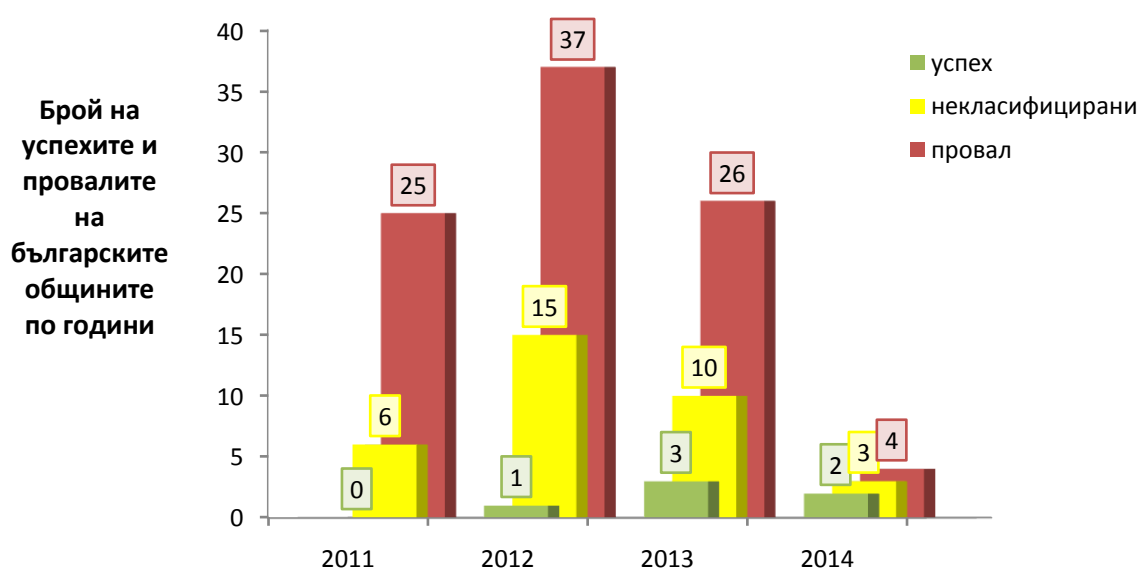
Размер на бюджетите на одитираните общини, млн. лв.



¼ от разгледаните доклади одитират основно процеса на осъществяване на обществените поръчки. Останалите разглеждат придобиването, управлението и разпореждането с имущество, администрирането и разходването на приходите от местни данъци и такси, ефективността на социалните услуги, управлението на общинския дълг и други.

След направения анализ на 86-те доклада за общините бяха установени:

- 4 случая на „успех“
- 23 „некласифицирани“ случая
- 59 случая на „провал“

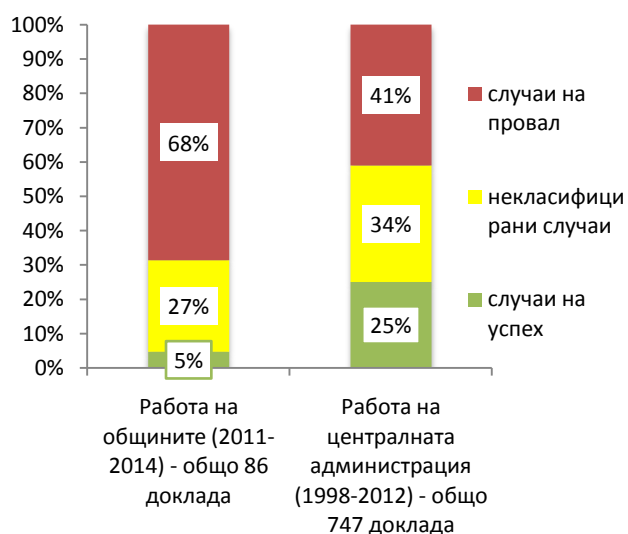


Източник: ИПИ по данни на Сметната палата

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.

Прави впечатление, че случаите на „провал“ за всяка година без изключение са най-многобройни, а тези на „успех“ – най-малко.

За сравнение, много по-различно изглежда разпределението на успешните и неуспешните харчове на централната администрация. Въпреки че и там най-голяма част от дейностите на администрацията са класифицирани като провал, те покриват 41% от разгледаните одити. За сравнение, при общините този дял е близо 70%. Обратно, случаите на успех са най-малобройни и при централната, и при местната администрация, но докато на централно ниво те съставляват 25% от разглежданите случаи, на общинско ниво техният дял е под 5% или пет пъти по-малко.



В допълнение, при наличие на данни за престъпление Сметната палата изпраща одитния доклад и материалите към него на прокуратурата (чл. 58 от действащия Закон за Сметната

палата). Докато при одитните доклади на централната администрация това се случва в пъти по-рядко (под 10% от разгледаните случаи), части от **21 от одитните доклади на общините са изпратени от Сметната палата до Главната прокуратура**. Това прави 25% от проверените общини, а сборът на бюджетите им за съответните години на одит е малко под 700 млн. лева.

Въпреки че текстовете, които са изпратени до прокуратурата, не са публични, докладите разглеждат разнообразни аспекти от работата на общините – възлагането и изпълнението на обществените поръчки, придобиването, управлението и разпореждането с имущество, администрирането и разходването на приходите от местни данъци и такси, управлението на общинския дълг и други.

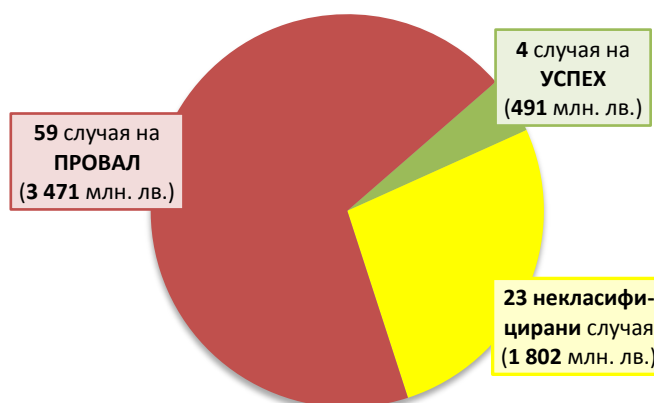
Накратко, има данни, че общинските администрации от цялата страна нарушават закона и злоупотребяват със средства във всяка една дейност, с която са натоварени.

	Година, за които се отнася одитът				
	2013	2012 и 2013	2012	2011 и 2012	2011
Общини, чиито одитни доклади (части от тях) са изпратени до Главната прокуратура	Родопи	Ботевград Видин Дупница Кюстендил	Варна Опака	Балчик Велики Преслав Каварна Лозница Лом Раднево Раковски Силистра Чепеларе	Берковица Генерал Тошево Дулово Първомай Рудозем

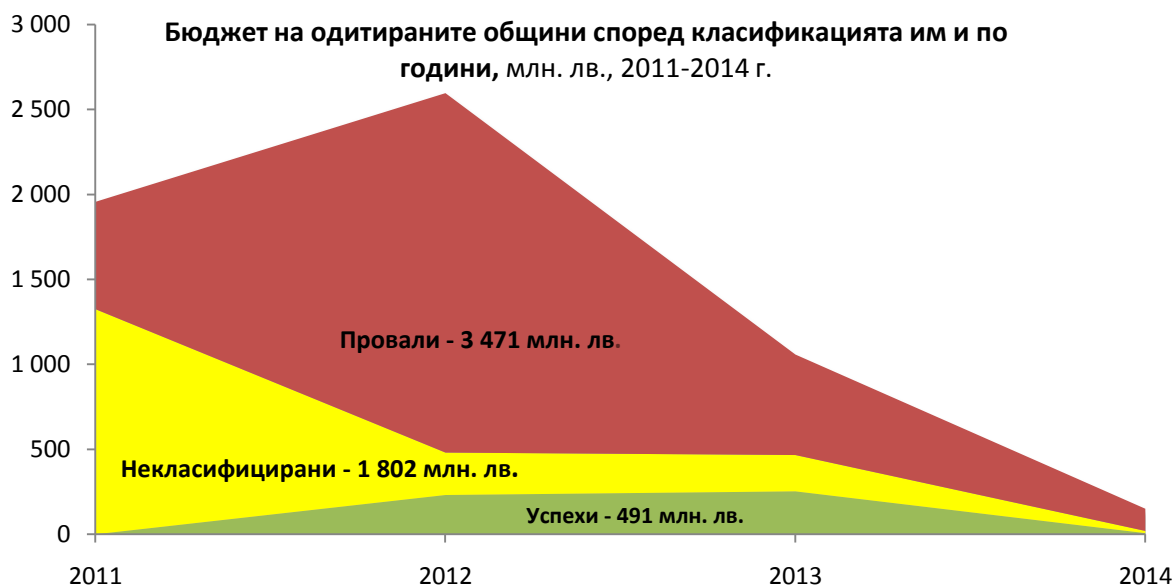
Общата сума на бюджетите на 83-те прегледани и оценени общини е 5,764 млрд. лева. Тази сума представлява 33% от разходите по общинските бюджети за периода 2011-2014 г., които достигат общо 17,694 млрд. лв. според данните за изпълнението на държавния бюджет.

Докладите, класифицирани като провал, са най-многобройни и изхарчената сума при тях е най-голяма – 3,471 млрд. лв. или над 60% от бюджетите на 83-те общини за съответния период на одит. Четирите случая на успех пък формират под 10% от общата сума и са на обща стойност 491 млн. лева.

Успехите и провалите на общините, 2011-2014 г.



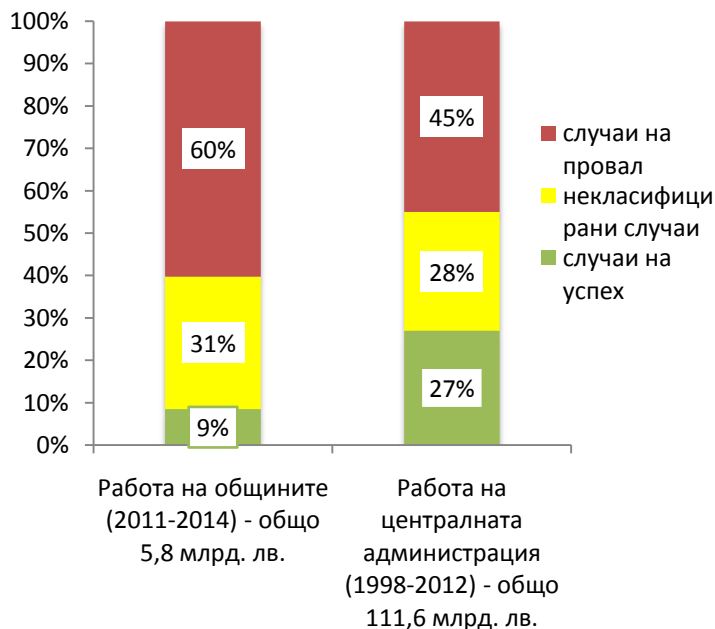
Източник: ИПИ по данни на Сметната палата



Източник: ИПИ по данни на Сметната палата

Годината с най-голяма сума на провалите при харченето на общинската администрация е 2012, когато класифицираните като провал случаи са на стойност 2,116 млрд. лв. или 81% от цялата изследвана сума. През 2014 г. дялът на провалите е дори още по-голям (87%), но тъй като все още не са публикувани и извършени много от одитите за тази година, сумата е 131 млн. лв. (от общо 151 млн. лв.). Най-голяма е сумата на некласифицираните случаи през 2011 г. – 1,325 млрд. лв. (68% от общо 1,958 млрд. лева). 2013 г. пък е годината, в която успехите са най-много спрямо другите години – 253 млн. лв., но те формират само 24% от одитираните суми през тази година.

Сравнението с работата на централната администрация е красноречиво. Докато при общините над 60% от сумите по одитните доклади са класифицирани като провал, при централната администрация те са 45%. Сумите по некласифицираните случаи са съизмерими. 8,5% от похарчените средства в общините са определени като успешни при 27% в централната администрация.



Тези статистики още веднъж показват, че централната администрация харчи неефективно, но общинската работи още по-съмнително.

Реално, повече от половината бюджети на общините са пропиленни средства, като освен неефективно, парите в повечето случаи са похарчени и в нарушение на закона.

4. Къде, как и защо се провалят общините

Одитните доклади на Сметната палата показват, че има случаи на неефективност, затруднения и умишлени злоупотреби във всяка една сфера на работа на общинските администрации. Общините се провалят в харченето на средства по програми и проекти, в разходите за издръжка и капиталовите разходи, но и като възложители на обществени поръчки и при управлението на общинското имущество. Като цяло, най-чести и най-сериозни са именно нарушенията при обществените поръчки.

Тук ще разгледаме как и защо общините действат незаконосъобразно при изпълнението на бюджетите си, процедурите за обществени поръчки и управлението на имущество. Най-честите нарушения могат да се проследят и чрез примерите за провал в края на главата.

4.1. Бюджет и дълг

Голяма част от нарушенията на общините са в управлението на бюджета и дълга им. Одитните доклади показват, че не са малко случаите, при които местната администрация не се съобразява с никакви разпоредби и добри практики при харченето на публични средства. Не липсват и данни, които показват възможна корупция и/или лично облагодетелстване на представителите на местната власт. Част от докладите, които са изпратени от Сметната палата до прокуратурата включват именно дейностите по формирането, харченето и отчитането на бюджета на общините.

Най-честите нарушения включват:

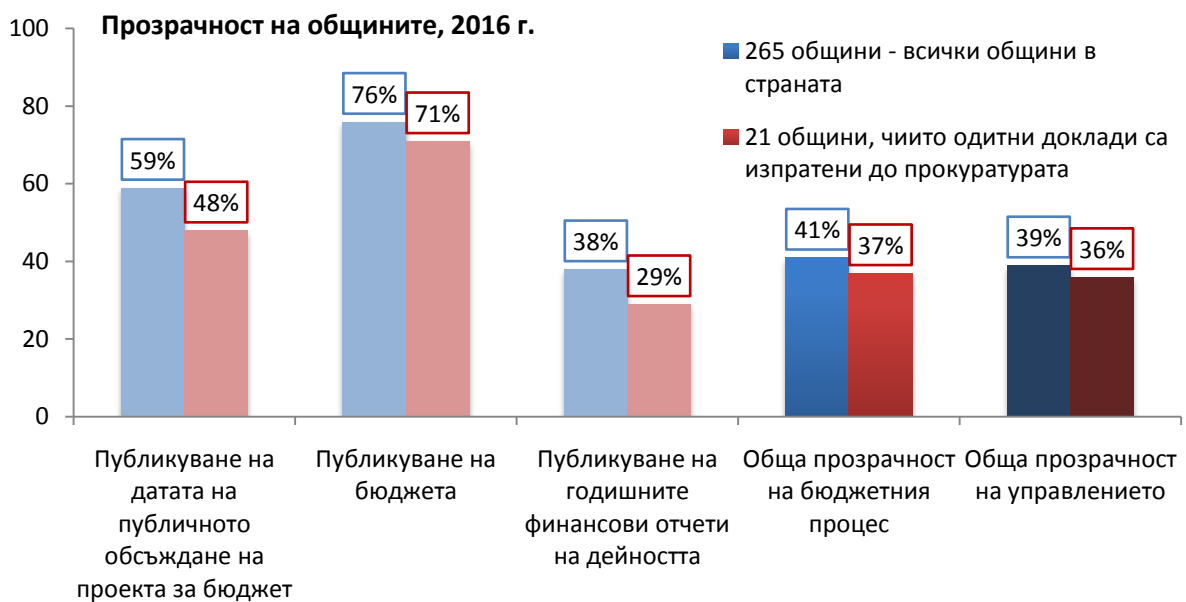
- ✓ Липса на прозрачност – нарушения на законодателството по отношение на прозрачността се срещат във всички етапи на планиране, разходване, отчитане и контрол на общинските бюджети.
- ✓ Нереално планиране на приходи – администрацията често не може да направи реална преценка на приходите и разходите си. Обикновено планираните приходи са по-малко от събраните, което налага актуализиране на бюджета, преразходи, пренасочване на средства, генериране на дълг.
- ✓ Пренасочване на средства – в голяма част от случаите се забелязва пренасочване на средства от едно перо към друго, което често е свързано и с нереалното планиране на приходите и разходите по бюджета.
- ✓ Преразход – отново вследствие на нереалното планиране, а и на липсата на резерв, общинските разходи по бюджета или по определена функция или програма са по-големи от очакванията.
- ✓ Неправомерно харчене на целеви средства – одитните доклади откриват множество случаи, при които местната администрация харчи целеви средства за други цели, обикновено за текуща издръжка или непредвиден проект.
- ✓ Необяснен дълг или актуализация на бюджета – при някои от случаите местните власти изобщо не посочват мотивите и аргументите си за вземане на дълг или актуализация на бюджета, а Законът на общинския бюджет ясно постановява, че за промяна в бюджетните кредити е необходимо да се представи възникването на неотложни и доказани потребности.
- ✓ Местните такси не са разходоориентирани – в нарушение на законодателството някои общински такси не са разходоориентирани, а извънредните приходи от тях се харчат неправомерно и се прехвърлят по други бюджетни пера.

Като цяло липсата на прозрачност прикрива както недоброто управление на бюджетите, така и неправомерното харчене на общините.

Програма Достъп до информация (ПДИ) от години разработва „Рейтинг на активната прозрачност“ за органите на изпълнителните власти, включително и общините. Изданието от 2016 г. показва кои общини са най-малко прозрачни при разходването на публични средства.

Прави впечатление, че общините, в чиито одитни доклади има данни за престъпления и са изпратени до прокуратурата, са сред най-непрозрачните във всяка една стъпка на бюджетния процес - планирането, изпълнението и отчитането на бюджетите си.

Средният рейтинг на активната прозрачност за всичките 265 общини е 39% от максималната прозрачност, а този на общините, при които има данни за възможни престъпления – 36%. Конкретно за бюджетния процес, средният резултат на общините достига 41%, а на „провинилите“ се общините – 37%. В графиката могат да се видят и разликите между средните стойности на общините в България и тези, при които има съмнения за корупция.



Източник: ИПИ по данни на ПДИ

4.2. Обществени поръчки

Теоретично, обществените поръчки са един от най-добрите начини за разходването на публични средства. Те позволяват да се осигури най-ефективното разходване на средства чрез конкуренция и прозрачност.

В българската действителност, обаче, обществените поръчки често са опорочени, много средства се харчат неефективно, корупцията и злоупотребата със средства са масова практика, а страната е критикувана остро от международните институции като Европейската комисия и Международния валутен фонд за проблемите в обществените поръчки.

През последните няколко години управляващите се опитват да ограничат нарушенията чрез законодателни промени, но слабостите на контрола и съдебната система не позволяват това да се случи. В допълнение, някои от правителствените програми и законодателните инициативи отвориха нови вратички за злоупотреби – например, запазването на част от обществените поръчки за специализираните предприятия на хора с увреждания¹, както и националната

¹ Повече в статията „Хората с увреждания – инструмент за печелене на обществени поръчки“, 2015, ИПИ и „Обществени поръчки за хората с увреждания“, 2013, ИПИ

програма за саниране², чието изпълнение ще минава през общините чрез обществени поръчки.

Обвързването на корупцията и обществените поръчки се изразява най-вече в началните етапи на процедурите по възлагане. Това е и причината над половината от слабостите при обществените поръчки, разкрити при одитите на Сметната палата, да са именно на етап „подготовка“ на обществената поръчка и не толкова при изпълнението и финализирането на процеса³.

Порочните практики при избора на изпълнител могат да се проследят и в докладите на Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ). [Годишният отчет на дейността на АДФИ за 2015 г.](#) включва проверката на 1 734 обществени поръчки на обща стойност близо 1,7 млрд. лв., в т.ч. 614 обществени поръчки за 552 млн. лв. в общини.

По критериите на АДФИ нарушенията могат да се разделят на съществени и процедурни. И двата вида са нарушения на законодателството, но съществените нарушения водят до нарушаване на принципите за:

- ✓ публичност и прозрачност;
- ✓ свободна и лоялна конкуренция;
- ✓ равнопоставеност и недопускане на дискриминация.

Съществени нарушения	Процедурни нарушения
<ul style="list-style-type: none"> ✓ непровеждане на процедури при наличие на всички законови основания за провеждането им ✓ събиране на по-малко от три оферти за възлагане на договори за малки обществени поръчки ✓ условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на кандидатите в процедурите ✓ промяна на цени, срокове за изпълнение и др. (чрез анекси), без да са били налице законови основания за това ✓ неоснователно провеждане на процедури без обявление или договаряне с покана 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ неспазване на предвидените срокове ✓ неизпращане на информация за публикуване в Регистъра за обществените поръчки ✓ пропуски при оформянето на документацията ✓ нарушения при определяне, внасяне и освобождаване на гаранциите на кандидатите за участие и изпълнение на обществените поръчки ✓ други

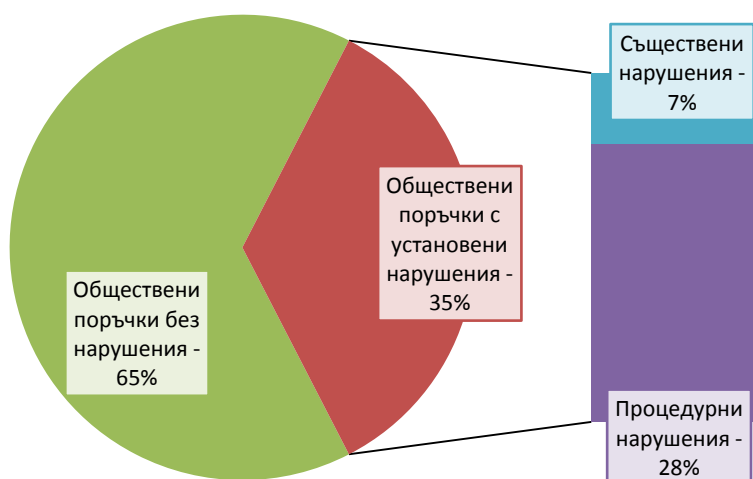
За всички видове нарушения могат да се намерят примери из докладите на Сметната палата за общините. Основните причини зад тези нарушения при обществените поръчки са корупцията и личното облагодетелстване (неслучайно толкова много доклади са изпратени до прокуратурата), липсата на ефективен контрол във всяка една стъпка по подготовката, възлагането и изпълнението на поръчките, недостатъчен административен капацитет, липсата на актуализация на вътрешните правила за възлагане на обществени поръчки и др.

² Повече в статията [„Санирането на панелките стана национална кауза“](#), 2015, ИПИ

³ ЦООКОП, [„Модел на решение в областта на обществените поръчки“](#), 2013

Въпреки че делът на нарушенията, установени от АДФИ при проверките в общините, е по-нисък от този при централната администрация, докладите на Сметната палата показват много повече случаи на тежка корупция и непрозрачност в общините. В същото време АДФИ разкрива най-много нарушения при обществените поръчки на търговски дружества с общинско участие – над половината (55%) от случаите са с нарушения, а при 2/3 от тях нарушенията са съществени. За сравнение, при дружествата с държавно участие 44% от поръчките са с нарушения, 1/3 от които – съществени.

Проверени обществени поръчки в общините - брой, 2015 г.

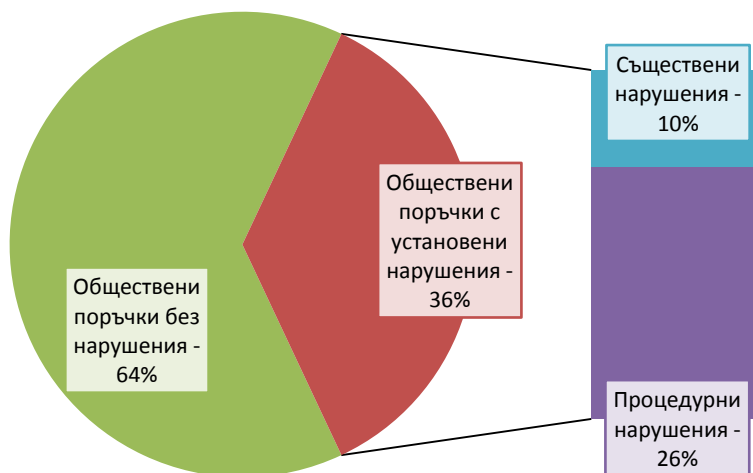


От проверените през 2015 г. 614 поръчки на общини, при 214 или 35% са открити нарушения. За сравнение, АДФИ установява нарушения при 41% от проверените поръчки на всички държавни възложители за същия период.

44 от нарушенията на общините са съществени, а 170 – процедурни.

Източник: ИПИ по данни на АДФИ

Проверени обществени поръчки в общините - сума, 2015 г.



Сумите по общинските обществени поръчки с нарушения формират 36% от разходваните от общините публични средства.

Обществените поръчки, при които са установени нарушения, са на стойност над 200 млн. лева.

Поръчките със съществени нарушения са за 54 млн. лв. (14% от сумата на всички проверени поръчки и над 25% от случаите с нарушения).

Източник: ИПИ по данни на АДФИ

4.3. Имущество

Около половината от одитните доклади на Сметната палата разглеждат управлението и разпореждането с общински имоти. За 41 от общините има конкретни данни за общинската собственост – общо 157 583 имота или средно по 3 843 на община. Те включват публична и частна общинска собственост върху земи, сгради (или части от сгради), язовири и водоеми. В по-малките общини с по-изявено селско стопанство основната част от земите са земеделски.

При имотите, които се ползват пряко от администрацията, най-честите нарушения са свързани с проблеми с документацията. Такива са например случаите, при които някои имоти не са записани в главните регистри или когато нотариалните актове липсват или не са достоверни. Друга част от нарушенията произтичат от липса на застраховка, която е задължителна по Закона за общинската собственост или ниско изпълнение на планираните приходи от дейностите по управление и разпореждане с имотите, което пък води до невъзможност за добро поддържане на имотите.

Част от имотите на общините се ползват от местната администрация. Друга част общините отдават под наем на различни типове наематели:

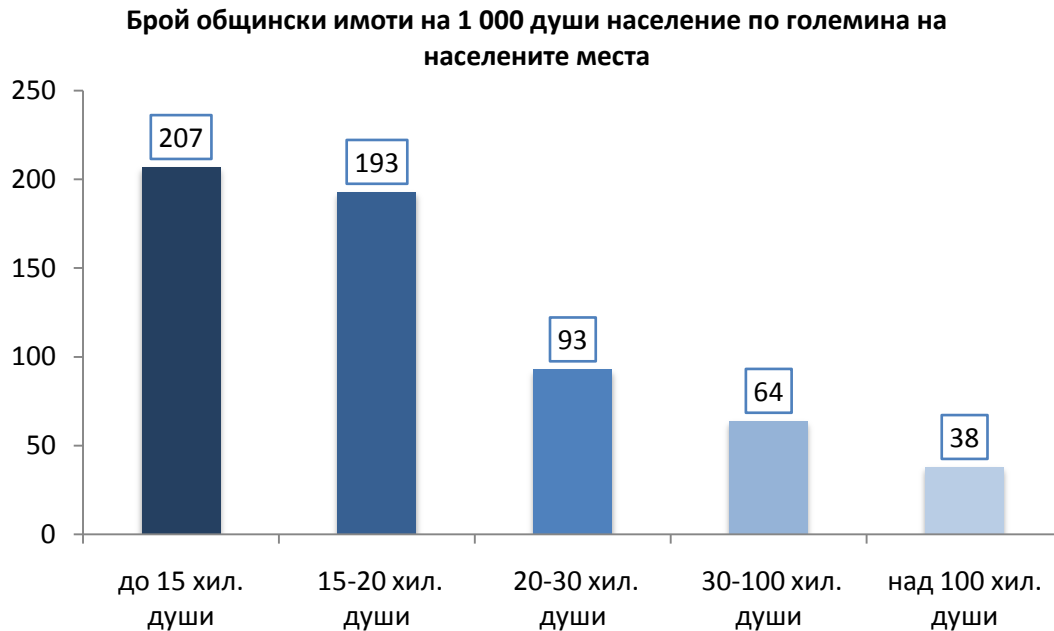
- Сгради и части от сгради - на политически партии за осъществяване на клубна дейност; на медицински лица за кабинети за осъществяване на здравна дейност; на мобилни и кабелни оператори; на търговци за помещения за търговска дейност; на фирми за офис помещения;
- Земи – тук се включват терени, обработваеми земеделски земи, пасища и мери, оземляване на безимотни и малоимотни граждани; земи, отдадени под аренда;
- Язовири, водоеми, рибарници и рибни клетки;
- Общински жилища - за настаняване под наем на граждани с установени жилищни нужди; за продажба, замяна и обезщетяване на бивши собственици; за ведомствени жилищни имоти.

Най-чести са нарушенията именно при имотите, които се отдават под наем. Одитните доклади на Сметната палата показват редица случаи на несъбиране на наемите, липса на договори, нарушения при търговете, липса на контрол. При някои от регистрираните нарушения личи невъзможността на администрацията да управлява добре имуществото си заради липса на средства, знание или персонал, а при други случаи отново има ясни индикации за корупция и клиентелизъм при продажбата или отдаването под наем на общинско имущество.

Предвид огромния брой и размер на публичната собственост подобни нарушения влияят пряко върху икономическия и социален живот във всяка община. Нещо повече – административното раздробяване на територията на страната предполага голямо на брой общинско имущество и спъва оптимизацията на публичната собственост.

Одитните доклади позволяват да се оцени необходимостта от общински имоти спрямо населението. Докато малките общини обслужват население до 15 хиляди души със средно над 200 имота на хиляда души население, големите общини с над 100 хиляди души население се справят със средно под 40 имота на хиляда души население. Тази петкратно разлика показва, че общинското имущество е разпределено изключително неравномерно и неефективно между

общините. По този начин управлението на имуществото има относително по-голямо влияние в по-малките населени места, където пък контролът е по-труден.



Източник: ИПИ по данни да Сметната палата

4.4. Примери за провал на общинската администрация

Основните нарушения на работата на общинските администрации могат да се проследят от няколко извадки от доклади на Сметната палата. Тези примери илюстрират къде, как и защо общините се провалят при харченето на публични средства и управлението на публично имущество. Особено значими са случаите на нарушения, при които има данни за престъпление и са изпратени до прокуратурата.

Община Ботевград		
<p>При одита са проверени и оценени: съответствието на общинските наредби и правила с приложимото законодателство и функционирането на системите за финансово управление и контрол в изследваните области; управленските решения и действия при съставяне и изпълнение на бюджета; възлагането и изпълнението на обществени поръчки; управлението и разпореждането с общинско имущество.</p>		<p>ПРОВАЛ (части от доклада са изпратени на прокуратурата)</p>
<p>Обхват на одита: 01.01.2012 г. - 30.06.2013 г.</p>	<p>Бюджет: 28 012 504 лв.</p>	<p><u>Доклад на Сметната палата</u></p>
Причини:		
<p>Бюджет</p> <p>При приемане на бюджетите за 2012 г. и 2013 г. са взети незаконосъобразни решения от Общинския съвет (ОБС) за прехвърляне на разходи между различните функции по бюджета и са отклонявани средства от такси за капиталови разходи, което противоречи на законодателството.</p> <p>Общината е допуснала разпределение на разходи без да са осигурени приходи. Нереалното планиране е довело да съществено неизпълнение на собствените приходи. В допълнение, общината е</p>		

изразходвала повече средства от гласуваните кредити за субсидии за организации с нестопанска цел и капиталови разходи, с което е нарушена бюджетната дисциплина. Местните такси не са разходоориентирани и за периода на одита близо 800 хил. лв. са отклонени нецелесъобразно за текуща издръжка и капиталови разходи.

В края на 2012 г. кметът на общината е поискал допълнителни средства от Министерство на финансите (МФ) за ремонт и възстановяване на улици. Допълнителните средства са предоставени на общината, но общината е отклонила значителна част от целевите средства за текуща издръжка и други обекти (строеж на многофункционална спортна зала).

Части от одитния доклад от раздел «Изпълнение на бюджета» са изпратени на прокуратурата.

Дълг

Общинският съвет не е определил с решенията си за приемане на бюджетите на общината за 2012 г. и 2013 г. максималния размер на общинския дълг и общинските гаранции за съответната година. Предложението на кмета за поемане на краткосрочен общински дълг (кредит – овърдрафт) през 2012 г. и решението на ОбС е направено преди приемане на бюджета на общината. В предложението и решението не са посочени лихвени условия, погасителна схема и влияние на дълговото финансиране и на разходите по обслужването на дълга върху бюджета на общината. Мотивът за поемане на краткосрочен дълг е за оборотни средства и не съответства на регламентиранията условия в Закона за общинския дълг.

При поемане на дългосрочен общински дълг през 2012 г. в предложението на кмета не са посочени технико-икономическа обосновка, погасителна схема и влиянието на дълговото финансиране и на разходите по обслужването на дълга върху бюджета на общината.

Обществени поръчки

Установените нарушения при провеждането на процедурите са: системно неспазване на законоустановените срокове за освобождаване на гаранциите за участие в процедурите, в някои от случаите включване на необосновани изисквания към кандидатите, констатирано несъответствие между сключен договор с проекта на договор в документацията за участие и с офертата на изпълнителя, неизпращане на информация до Агенцията за обществени поръчки (АОП) за изпълнени договори.

Имущество

Одитният доклад посочва, че има предпоставки за вземане на незаконосъобразни решения за безвъзмездно предоставяне за ползване на общинска собственост.

Управлението на общинската собственост не съответства в пълна степен на действащото законодателство. Допуснати са незаконосъобразни решения за отдаване под наем на публична общинска собственост (ПОС) без решение на ОбС. Незаконосъобразно е предоставена за безвъзмездно ползване ПОС на организация с нестопанска цел. Комисиите за провеждане на търгове не са спазили вътрешната нормативна уредба и са опорочили търг за отдаване под наем на земеделски земи. Не се осъществява контрол на сключените договори за сезонна търговия върху общински терени. Не са предприети мерки за принудително извеждане на наематели на общински жилища с прекратени договори.

Тръжната процедура за учредяване на право на строеж е опорочена от тръжната комисия, която е допуснала подмяна на представена оферта от участник.

Части от одитния доклад от раздел «Разпореждане с общинско имущество» са изпратени на прокуратурата.

Община Велики Преслав

По време на одита са извършени проверки и са оценени: управленските решения и действия във връзка със съставянето, планирането и изпълнението на общинския бюджет; управлението и разпореждането с общинско имущество и възлагане на обществени поръчки.

ПРОВАЛ

(части от доклада са изпратени на прокуратурата)

Обхват на одита:

от 01.01.2011 г. до 30.09.2012 г.

Бюджет:

13 920 823 лв.

Доклад на сметната палата

Причини:

Бюджет

Допуснати са пропуски по отношение осигуряване на публичност при изпълнение и отчитане на общинския бюджет - не е оповестена датата на обсъждане на годишния отчет за изпълнение на бюджета за 2011 г. и не е спазен и регламентираният срок за оповестяване на публичното обсъждане на бюджета за 2012 година.

В противоречие с изискванията на Закона за общинските бюджети (ЗОБ) в заповедите на кмета, и през двата отчетни периода не са посочени мотивите (възникване на неотложни и доказани потребности) за промяната на бюджетните кредити. През 2011 г. Общинският съвет (ОБС) е направил 7 корекции на бюджета в размер на 118 836 лв. или увеличение с 1,8 на сто на първоначалния размер на бюджета, а през 2013 г. – 19 корекции, като бюджетът е завишен със 100 762 лева.

При разпределянето на средства за субсидиране на спортните клубове в общината не са определени критерии, по които са определяни конкретните размери на субсидиите на отделните клубове.

Части от одитния доклад от раздел «Изпълнение на бюджета» са изпратени на прокуратурата.

Обществени поръчки

В резултат на осъществен, но недостатъчно ефективен предварителен контрол е допуснато извършването на разходи за ремонт на общински пътища в нарушение на законодателството за обществените поръчки. При изпълнение на договор за извършване на капиталови разходи е променен обемът и характерът на извършените дейности. Случаят е изпратен до Главната прокуратура.

Одитният доклад разкрива различни нарушения при възлагането на отделни обществени поръчки от общината:

- 1/ Неприлагането на разписаните правила за планиране на процеса на възлагане на обществени поръчки е довело до разделяне на обществени поръчки на части.
- 2/ Изискванията за кандидатите необосновано ограничават участието на лица в процедурата.
- 3/ Възложителят е създавал възможност да бъдат допуснати в процедурата участници, които не са удостоверили, че съответните дейности от предмета на поръчката, които изискват регистрация или сертифициране, ще бъдат изпълнени от оторизирани лица.
- 4/ Възложителят не е осигурил избор на икономически най-изгодната оферта.
- 5/ Сключени са договори с единствените кандидати.
- 6/ Няма сключени писмени договори с изпълнителите.

Части от одитния доклад от раздел «Обществени поръчки» са изпратени на прокуратурата.

5. Изводи и заключение

Прегледът на всички публикувани одитни доклади на Сметната палата за общински програми и дейности показва как 83 общини са похарчили близо 6 млрд. лв. в различни години в периода 2011-2014 година. „Провалите“ на местната администрация се разпростират във всички дейности, с която е натоварена. Понякога невъзможността на администрацията да изпълнява максимално ефективно дадена дейност произхожда от липса на капацитет и финанси, недостатъчно стимули или пък недобро планиране. В други случаи, обаче, информацията в докладите поражда сериозни съмнения за корупция и преследване на лични облаги, а 21 от общинските доклади или около ¼ от всички са изпратени до прокуратурата, защото Сметната палата има данни за престъпления.

Общата картина показва, че 70% от разходите на общините могат да се класифицират като „провал“, а едва 5% - като „успех“. За сравнение, досегашната работа на Института за пазарна икономика класифицира като провал 40% от работата на централната администрация, а 25% - като „успех“.

В общините се забелязват много повече случаи на нисък контрол и непрозрачност при дейността им. Това води до неспазване на законите, недобро финансово управление, множество нарушения при обществените поръчки и лошо управление на имуществото.

Какво може да се направи, за да се намалят провалите на общините?

- **Контрол.** Един от най-честите проблеми при работата на общините е неспазване на законодателството. Подобни примери се срещат във всяка една дейност на местната администрация – управление на приходите и разходите, възлагане на обществени поръчки, управление на имуществото. Контролът над спазването на законодателството, както и борбата срещу корупцията могат значително да повлияят върху харченето на публични средства. За целта е необходима не само дейността на Сметната палата и АДФИ, но и работеща съдебна система, на която да се разчита за качествено, ефективно и безпристрастно съдебно производство при открити нарушения.
- **Прозрачност.** През последните години прозрачността на общините като цяло се увеличава, но все още е далеч от оптималното. Настоящото изследване ясно показва, че в общините, в които средствата и имуществото не се управляват добре, прозрачността е по-ниска. Прозрачността на управление е един от най-добрите способности за намаляване на злоупотребите в разходната част и подобряване на събираемостта на приходите, особено при слаб контрол на публичните органи и широко разпространена корупция.
- **Децентрализация.** Общините нямат стимул да управляват по-добре финансите и имуществото си, защото основната част от приходите им е трансферът от централния бюджет. По този начин основните усилия са насочени към по-голяма субсидия, а не към по-добро управление на приходите (и съответно разходите) на местните източници на финансиране (приходи от местни данъци и такси, приходи от имуществото). Увеличаването на финансовата самостоятелност, придружено с прозрачно управление и ефективен контрол за спазване на законодателството би имало благоприятен ефект и върху подобряването на бизнес климата в общините.
- **Приватизация.** Одитните доклади на Сметната палата още веднъж показват, че държавата не е добър собственик. Имотите не се управляват добре, а в търговските дружества с общинско участие се откриват най-голям брой нарушения при обществените поръчки. В допълнение, анализът показва как раздробеността на общините води до голям брой имущество, а по-големите общини обслужват населението си с помощта на много по-малко имоти спрямо населението си.