

Контролна и одитна дейност в Министерството на отбраната

В Министерството на отбраната контролната и одитната дейност се извършва от: инспектората, служба „Военна полиция”, дирекция „Вътрешен одит” и звено „Финансов контрол и материални проверки”. На базата на предоставената обобщена информация от тези структури са разгледани и анализирани условията, пораждащи корупция, безstopанственост и лошо управление, конкретни факти, потвърждаващи тези негативни явления, констатирани в хода на извършваните проверки от горепосочените структури, както и резултатите от предприетите мерки за локализиране и предотвратяване на същите.

I. Факти на корупция, безstopанственост и лошо управление.

Инспекторатът на МО при осъществяване на контролната дейност през 2009 г. е извършил 37 проверки от различен мащаб в обекти от структурите на МО и БА и е обработил 507 сигнали, жалби и молби. През 2009 г. са констатирани следните случаи на безstopанственост и лошо управление:

1. В проверените поделения на Българската армия няма сключен договор с Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси” или с външни фирми и не са получавани финансови средства за създаване, съхраняване, поддържане, опазване и обновяване на военновременните запаси собственост на агенцията.

2. При изготвяне на договор за охрана, дирекция „Политика по въоръженията” е допуснала същият да се сключи по ценово предложение на фирма „МОБА” ЕООД, съгласно който „Възнаграждението на един охранител за 1 месец е 639 лева”, а същите реално получават 240 лева. По този начин се ощетява бюджета на Министерството на отбраната.

3. Допуснати са правно-нормативни нарушения при провеждане на процедури за възлагане на обществена поръчка по фирмено хранене, които не позволяват командирите на поделения да извършват контрол на вложените хранителни продукти по качество, количество и цени. Това създава предпоставки за завишаване цените и качеството на предлаганата услуга.

4. Поради липса на достатъчно финансиране от МО е забавена утилизацията от фирма „Терем” ЕАД на боеприпаси с изтекъл срок на годност, което създава предпоставка за допускане на събития с непредвидими последствия, аналогични със случая в поделение 18250 – Челопечене.

5. В договора с Кралство Белгия за закупуване на три кораба за нуждите на военноморските сили (виж приложение №3) не е предвидено закупуване на необходимите за експлоатацията на корабите четири броя трифазни преобразуватели, което налага изразходване на значителни допълнителни средства

от Министерството на отбраната и по същността си е недопустимо разделяне на една поръчка на части.

6. В под. 22960-Царева ливада се съхраняват опасни токсични вещества, приети от Национална служба „Гражданска защита“ без съпроводителна документация, и не е извършен качествен и количествен анализ на съхраняваните 109 метални бутилки, което създава предпоставка за допускане на събития с непредвидими последици.

7. В под. 24480-Ловеч се съхраняват извън стандартната им опаковка 310 тона барутни заряди на зенитно-ракетен комплекс „Двина“, произведени през 1966 г.

8. Поради допуснати пропуски в прилагането на „Правилника за придобиване, поддържане и снемане от употреба на отбранителни продукти“ и в текущия контрол при изработването и изпитването на придобиваните изделия и техните елементи, са допуснати значителни отклонения от работата на светещи парашутни мишени СПМ-100.

9. В склад „Снабдяване и търговия“ ЕООД, район Казанлък за извършени кражби и липсват адекватни мерки за подобряване на организацията на охраната.

10. От извършените проверки в ИА „Социални дейности на МО“ основните слабости са свързани с обективността при провеждане на процедури за обществени поръчки. Допускани са нарушения на ЗОП, в посока предоставяне предимства на определен участник в процедурата. Липсата на контрол по изпълнението на сключените договори от страна на ИА „СД на МО“ води до нанасяне на щети и финансови загуби. В резултат на бездействие и незаинтересованост на длъжностни лица се стига до предявяване на финансови претенции от фирмите. Налице са неефективно и неефикасно финансово управление и в значителна степен липса на контрол и управленска отговорност.

Възприетият подход за използване на средствата за социално-битово и културно обслужване от бюджета на МО създава необосновани привилегии и неравнопоставеност между личния състав на МО и БА. Нарушава се принципа за солидарно ползване на тези средства, заложен в трудовото законодателство. В рамките на утвърдената численост на персонала на ИА „СД на МО“ и при съществуващата към момента структура и разпределение на длъжностите не може да се осигури изпълнението на възложения обем от функции и задачи. Нарушен е административният механизъм за формулиране, планиране, ресурсно осигуряване и контрол на социалната политика и социалните дейности. Липсва методически орган за планиране и управление на социалната и информационната политика в администрацията на МО. Изпълнителната агенция обхваща изключително голяма недвижима собственост и разнообразни по характер дейности, което я прави неефективна.

В процеса на оперативно-издирвателната дейност на служба „Военна полиция“ конкретна информация, свидетелстваща за корупционни практики и прояви в Министерството на отбраната, не е получавана. През 2009 г. са приключени 32 заявителски материали за проявена безстопанственост

През 2009 г. са констатирани множество пропуски и нарушения в работата на отделните структури на Министерството на отбраната, които могат да бъдат определени като благоприятни условия за развитие на корупция, безstopанственост и лошо управление. В следствие на извършените проверки и направената оценка на риска дирекция „Вътрешен одит“ е на мнение, че съществува висок риск от наличие на корупционни практики.

За периода от започване дейността на новосформирания през 2009 г. сектор „Материални проверки“ от 01.08.2009 г. до 31.12.2009 г. в звено „Финансов контрол и материални проверки“ са постъпили седем броя възлагания и искания за извършване на проверки по повод проявена безstopанственост и лошо управление на материалните активи в подразделения от БА.

Характерна особеност на установените нарушения е тяхната повторемост и касае периода между отмяната на „Наставлението за отчитане на материалните средства в БНА“ и въвеждането на „Албума на първичните счетоводни документи, счетоводни регистри и форми на пояснителни документи за отчитане на финансовите и материалните ресурси в Министерството на отбраната“ и Счетоводния документооборот в МО. Тези нарушения се дължат на проявен формализъм при извършването на инвентаризациите и първоначалното осчетоводяване на наличните материални активи във финансовите отделения на подразделенията.

II. Условия, пораждащи корупция, безstopанственост и лошо управление.

Досегашната практика показва, че създаването на корупционна обстановка и/или осъществяването на корупционни действия в Министерството на отбраната и второстепенните разпоредители с бюджетни кредити към министъра на отбраната възникват в процесите, свързани с прехвърляне на трети лица (частни стопански субекти) на парични средства и/или други материални блага (имущества или права) на значителна стойност. От тази гледна точка, през 2009 г. дейността на посочените структури бе насочена към разкриване на дейности, свидетелстващи за корупционни интереси (или прояви) при:

1. Планиране на стоки и услуги - манипулация на планирането в зависимост от интересите на потенциални доставчици. Процесите се развиват на ниво планиращи органи, с най-мощно проявление при планиране на ЕМП, на проекти по модернизация на ВС, за изпълнение на ЦВС, НИРД, на сделки, изискващи разход на значителни финансови средства.

2. Заявяване на стоки и услуги - при отчитане на интересите на определена фирма и залагане на технически и други параметри на заявения продукт, отговарящ на възможностите на определен кандидат. Процесите са развиват на различно ниво „заявители“, като най-силно проявление имат в структурите и структурните звена, инициращи и обобщаващи заявки за стоки и услуги.

3. Разработване и приемане на изисквания към стоки и услуги - съставяне на ИЗ, ТТЗ, ТС и др. документи по начин, позволяващ изпълнение само от определен изпълнител.

4. Възлагане изпълнението на доставки на стоки и на услуги.

Корупционният интерес е обусловен от възможностите за манипулиране на процеса при:

- възлагане на обществени поръчки чрез пряко договаряне или без процедура за възлагане на обществена поръчка, чрез насочване избора към определен кандидат;

- изготвяне на решение за откриване на обществена поръчка и определяне на вида на процедурата, чрез залагане на допълнителни изисквания (технически и др.), на които отговаря само определен кандидат или са икономически и практически най-изгодни за определен кандидат;

- организиране на „взаимодействие“ с потенциални изпълнители в хода на процедурата, чрез предварително предоставяне на информация на някои кандидати и/или забавяне на информационния поток към други кандидати;

- извършване на маркетингово проучване в случаите, когато се изисква такова, за определяне на потенциалните кандидати, чрез целенасочено елиминирание от обхвата на маркетинговото проучване на кандидати или отхвърляне от маркетинга на възможни изпълнители;

- провеждането на процедурата за избор на изпълнител (от комисии по ЗОП и комисии, назначени с вътрешни заповеди, в случаите извън обхвата на ЗОП), чрез целенасочено отстраняване и допускане на кандидати, на база тълкуване или целево определяне на тегловите коефициенти, в зависимост от кандидата;

- сключването на договори за изпълнение на доставки/услуги, чрез залагане на клаузи в договорите, които създават преки и прикрити предимства за кандидата в противоречие с интересите на възложителя.

5. При определяне на налично имущество като негодно/ненужно - определяне на необходими и годни материални активи като негодни/ненужни, с цел освобождаването им за разпореждане в полза на трети лица.

6. При категоризиране и бракуване на налично имущество - занижаване реалната стойност на имуществото, с цел прехвърлянето му на преференциални условия на определен купувач.

III. Причини, пораждащи корупция, безstopанственост и лошо управление.

Като резултат от извършената инспекционна дейност, оперативно-издирвателна и разследваща дейност и одитни ангажименти през 2009 година са обобщени следните изводи за причините, **пораждащи корупция, безstopанственост и лошо управление.**

- не е спазен редът за планиране, отчетност и контрол на изразходваните средства за строителство и изграждане на обекти за осъществяване на инвестиционната политика в проектирането, строителството, контрола и приемането на строежи, включени в Единния поименен списък на обектите за строителство и строителни услуги на Министерството на отбраната.

- при провеждането на открити процедури по ЗОП са констатирани случаи при възлагане на обществени поръчки и определянето на изискванията към кандидатите да се поставят дискриминационни условия. Като резултат, в процедурата участва само една предпочитана фирма, която след това се определя за изпълнител.
- не е ясно дали е осъществен подбор на конкурентна основа на възможните фирми-изпълнители, тъй като не са изготвяни и приложени маркетингови проучвания преди изпращането на покани до тях.
- при сключването на договори за възлагане на малки обществени поръчки като стойност на поръчката обикновено се определят едни и същи, много близки до граничните прагове стойности за различни по вид и обем дейности.
- гаранциите за добро изпълнение на договорите не се подновяват своевременно, като по този начин възложителят се лишава от възможността за компенсация при евентуално неизпълнение от страна на изпълнителя.
- налице е конфликт на интереси при сключването на договори за възлагане на малки обществени поръчки, както и индикатори за манипулиране на процедурите, тъй като е установена практика да се изпращат покани за участие до фирми, които са свързани помежду си лица и участващи като конкуренти.
- поемани са задължения и са извършени разходи по договори, при неосигурено финансиране. Липсата на финансиране е една от хипотезите по ЗОП за прекратяване на процедура за възлагане на обществена поръчка.
- условията по договорите за възлагане на обществените поръчки, както и последвалото сключване на допълнителни споразумения са насочени основно към защита на интересите на фирмите изпълнители, като най-ярък пример за това е, че цените по договорите са увеличавани многократно, без да се съблюдава финансовият интерес на министерството.
- неупражненият предварителен контрол при сключването на допълнителни споразумения води до поемането на неизгодни за Министерството на отбраната задължения.
- допускането на свързани лица до изпълнението на поръчките засилва съмненията относно спазването на чл. 2 от Закона за обществените поръчки, свързан с принципите за лоялна конкуренция и равнопоставеност.
- предоставянето на възможност и фактическото възмездно ползване на личния състав при изпълнението на обществени поръчки, в това число и на сержанти, създава предпоставки за неефективно изпълнение на основните задължения на тези военнослужещи.
- при неясни срокове за изпълнение на доставките, същите са кредитирани с цялата стойност по договора, без да се оцени икономическият риск от изплащане на цялата сума.

- липсата на конкретни изисквания от страна на възложителя към стоките и услугите, предмет на директен офсет, налага уточняването им след или по време на изпълнението на офсетните проекти, което забавя приключването им.

IV. Изводи за изпълнението на отбранителните програми на Министерството на отбраната:

1. Неактуалните вътрешни актове, регламентиращи процесите по планиране, програмиране и бюджетиране, създават сериозни затруднения при прилагането им на практика и създават предпоставки за неефективното изпълнение на отбранителните програми.

2. Не се осъществява адекватен мониторинг на дейностите по отбранителните програми, изпълняващи секторните политики, като програмните цели не се преразглеждат и актуализират във връзка с настъпилите промени и ограничения за тяхното реализиране.

3. Липсата на адекватна комуникация между отделните структури, които имат отношение към изпълнението на дадена програма, и нерегламентираните линии на докладване и взаимодействие увеличават риска за ефективно постигане на планираните цели.

4. Начините, формите и въведените практики за отчет на изпълнението на отбранителните програми не дават ясна представа за изразходваните средства и са предпоставка за неикономично и неефикасно разходване на средства, без да се постигат в срок заложените цели.

5. Липсата на адекватни механизми за текущ контрол и мониторинг на програмите увеличават рисковете от неефективно управление на процесите по планиране, програмиране и бюджетиране, както и постигането на желаните резултати.

6. Отчитането на изпълнението на отбранителните програми е ставало на база изразходвани финансови средства, а не на постигнати резултати. Ето защо не може да се направи цялостен анализ и верен извод за степента на изпълнение на програмите и програмните цели.

7. Планират се обекти за строителство и ремонт, за които няма проектна готовност и осигурено финансиране.

8. Липсата на разработени показатели за оценка на степента на изпълнение на планираните цели по програмите не може да осигури адекватна информация за вземане на правилни управленски решения от ръководството на Министерството на отбраната.

9. При проверките са констатирани недостатъчно подробно планирани и изпълнявани действия по управление на рисковете, в резултат на което се е налагало извършването на много корекции в годишните бюджетни сметки на отбранителните програми и второстепенните разпоредители с бюджетни кредити

10. Липсата на дефинирано понятие „Непредвидени разходи” е довела до свободното му тълкуване по отношение разходи за представителни цели и награди.

11. Установени са различия по отношение на заявените и одобрени лимити, стойности в различни отчетни форми, както и във вида на извършения разход. Същите са в резултат на нарушена комуникация и различните линии на бюджетиране, управление и отчет на дейностите – по командно-административен и програмен.

12. Липсата на утвърдени документи за управление на риска в Министерството на отбраната затруднява предприемането на адекватни действия от страна на програмните екипи по този процес.

V. Изводи от проверките за изплащане на обезщетения на личния състав:

1. Не е осъществяван предварителен контрол по отношение на законосъобразността и базата за начисляване и изплащане на обезщетения при освобождаване на военнослужещи от кадрова военна служба през 2008 г., в резултат на което са начислявани и изплащани допълнителни суми за обезщетения, което е утежило бюджета на Министерството на отбраната през 2009г.

2. Разписаните и утвърдени Вътрешни правила за изграждане и функциониране на системите за финансово управление и контрол не отговарят в пълна степен на изискванията на Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор. Освен това сегашните Вътрешни правила са в несъответствие с извършената реорганизация в Щаба по осигуряването и поддръжката и формиранията на негово подчинение.

3. Не са съставяни досиета за поемане на задължение и извършване на разход по процеса на начисляване и изплащане на обезщетения при освобождаване на военнослужещи от кадрова военна служба.

4. С въведените вътрешни правила и вътрешно-контролни процедури не се гарантира в достатъчна степен законосъобразността и доброто финансово управление /икономичност, ефикасност и ефективност на дейностите/, като се налага изводът, че изградените и въведени системи за финансово управление и контрол не са се прилагали на практика при осъществяване на управленската отговорност по процеса на начисляване и изплащане на обезщетения при освобождаване на военнослужещи от кадрова военна служба през 2008 г.

5. Допуснато е от началниците на подразделения отлагане на повече от 2 години на ползването на платения годишен отпуск от военнослужещи, както и компенсирането на отпуските с парично обезщетение при освобождаване на военнослужещите от кадрова военна служба.

VI. Резултати от предприетите мерки за локализиране и предотвратяване на корупция, безстопанственост и лошо управление.

През 2009 г. Инспекторатът на МО е сезирал органите на прокуратурата с резултатите от три проверки, както следва:

1. Проверена териториална дирекция „Варна” при ИА „Социални дейности на МО” относно изнесените факти и обстоятелства в жалба с рег. № 11-00-892/11.08.2009 г. и е сезирана ВОП-Варна.

2. Проверени дирекция „Политика по въоръженията”, служба „Военна полиция” и търговско дружество „Терем” ЕАД по договор УД 12-158/19.12.2008 г., с който на ТД „Терем” ЕАД са възложени действия по утилизация на боеприпаси, собственост на БА. За резултатите от проверката е сезирана Софийска градска прокуратура.

3. Проверено поделение 38640 – Казанлък относно изнесените факти и обстоятелства в анонимен сигнал с рег. № 13-00-1199/15.09.2009 г. и е сезирана ВОП-Пловдив.

За констатираните при отделните проверки нарушения, нередности и несъответствия, дирекция „Вътрешен одит” е дала необходимите препоръки за подобряването на процесите и недопускането им занапред.

От звено „Финансов контрол и материални проверки” са констатирани финансови нарушения в общ размер на 108 195.81 лв., от които:

- липси в общ размер на 48 584.22 лв.;
- незаведени на отчет материални средства за 59 611.59 лв.

В съответствие с изискванията на Закона за държавната финансова инспекция от звено „Финансов контрол и материални проверки” са предприети конкретни действия за заприходяване на установените излишъци и възстановяване на констатираните вреди. На основание чл. 21 от Закона за държавната финансова инспекция за установени липси на вещеве имущество е съставен акт за начет на стойност 45 076.69 лева, заедно със законната лихва. За останалите липси, виновните материалноотговорни лица са попълнили декларации за доброволно възстановяване, от които към 31.12.2009 г. са внесени 4 442.27 лв.

Установените липси и излишъци са резултат от допуснати нарушения във връзка с получаването, заприходяването, осчетоводяването и инвентаризациите на автомобилно, бронетанково и вещеве имущества и на кухненска продукция.

На командирите на проверените поделения са дадени указания за отстраняване на установените нарушения по отчетността на материалните активи и е предложено да бъде потърсена дисциплинарна отговорност от виновните длъжностни лица по законния ред, съответно по Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България или по Кодекса на труда. Докладите са изпратени на съответните висшестоящи командири за сведение и разпореждане.

Служба „Военна полиция” през 2009 г. проведе разследвания по 788 военни досъдебни производства, от които 683 са образувани през 2009 г. (увеличение с 26,8% в сравнение с 2008 г.). Приключени са разследванията по 683 военни досъдебни производства, от които 438 са с обвинително заключение (увеличение с 28,9 % в сравнение с 2008 г.) за причинени щети на Министерството на отбраната в размер на 4 674 630 лв., както следва:

- 33 престъпления по служба и против реда на управлението (увеличение с 68,5 % спрямо 2008 г.), с причинени щети за 4 062 730 лв.;
- 216 престъпления против собствеността, против стопанството и проявена безстопанственост (увеличение с 18,2 % в сравнение с 2008 г.), с щети за 567 180 лв.;

- 97 престъпления по транспорта (спад с 19,3 % в сравнение с 2008 г.), с щети за 11 450 лв.;

- 80 други престъпления, с щети за около 33 270 лв.

Запазва се тенденцията на увеличение на броя на военни досъдебни производства, приключили с мнение за обвинително заключение, като са разкрити престъпления по 438, което съставлява 55,5 % от водените през периода. Приключените военно досъдебни производства са изпратени във Военно окръжните прокуратури с мнения за привличане в качеството на обвиняеми на военнослужещи и цивилни служители от МО.

При разследването по 28 военни досъдебни производства е установено, че военнослужещи от МО съзнателно са ползвали неистински и подправени документи (молби-декларации, договори за наем, адресни карти за настоящ адрес, билети за автобусен превоз). Сумарно доказаните щети от всички престъпленията възлизат на 26 859 лв., от които са възстановени – 9 039 лв. Извършителите са привлечени като обвиняеми и са им наложени административни наказания .

Продължава разследването по 126 военни досъдебни производства за причинени щети в размер на 4 709 830 лв. Постигнатата разкриваемост на престъпленията при неизвестен извършител, средно за службата е 47 %.

През годината са регистрирани 1502 заявителски материала за извършени престъпления от общ характер, от които 935 по инициатива на Военно окръжните прокуратури и 554 по инициатива на регионалните служби „Военна полиция”. От общия брой са приключени проверките по 1155. Материалите от 464 проверки са изпратени на Военно – окръжните прокуратури с мнение за образуване на военни досъдебни производства. Продължава работата по 347 проверки за нанесени щети на МО в размер на 6 687 730 лв.”