

МОТИВИ

към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавната финансова инспекция

Настоящият проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавната финансова инспекция /ЗИДЗДФИ/, е свързан с изразената воля на правителството да засили последващия контрол по спазване на законодателството в областта на обществените поръчки и да се подобри взаимодействието и сътрудничеството между контролните органи в тази област.

Предлаганите промени са в отговор на констатациите и препоръките в четвъртия годишен доклад от м. юли 2010 година, за напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка на Европейската Комисията (ЕК) в постигането на специфични цели в областта на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност.

Мерките за изпълнение на препоръките са конкретизирани в приетия с Решение № 539/28.07.2010 г. на Министерския съвет, График на неотложни 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 за периода август – декември 2010 г.

В дейност №16 от графика е предвидено да **бъде повишен административния капацитет на АДФИ**, с цел подобряване на ефективността на органите, отговарящи за методическото ръководство, предварителния и последващия контрол на процеса на възлагане на обществените поръчки.

Проектът следва да отговори и на изискванията на приетия с Решение № 154 от 17 март 2011 г. на Министерския съвет График на 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 за периода март-юли 2011 г.

В дейност №15 от графика е предвидено **изготвяне на проект за изменение и допълнение на Закона за държавната финансова инспекция**, с цел да се засили последващия контрол от органите на АДФИ по спазване на нормативната уредба в областта на обществените поръчки, **чрез въвеждане на системен контрол на база оценка на риска**.

Съгласно действащата нормативна уредба Агенцията за държавна финансова инспекция /АДФИ/ е администрация към министъра на финансите, създадена през 2006 г. Вследствие на законодателните изменения от юли 2006 г. десетократно беше намален съставът на АДФИ. Понастоящем агенцията разполага със 176 щатни бройки за цялата страна, от които 112 финансови инспектори и 14 юристи, пряко заети в инспекционната дейност.

Целите, задачите, принципите, обхватът на дейност и функциите на АДФИ са уредени със Закона за държавната финансова инспекция. Основната цел на държавната финансова инспекция е защитата на публичните финансови интереси, чрез: извършване на последващи финансови инспекции за спазването на нормативните актове, които уреждат 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; установяване на нарушения на нормативните актове, уреждащи бюджетната, финансово-стопанската или отчетната дейност, както и на индикатори за извършени измами; разкриване на причинени вреди на имуществото на организациите и лицата по чл. 4; привличане към административнонаказателна и имуществена отговорност на виновните лица при

наличието на съответните законови основания; установяване на измами и нарушения, засягащи финансовите интереси на Европейските общности.

Инспекционната дейност на Агенцията не е планова. Финансовите инспекции се извършват основно по инициатива на външни за агенцията лица и органи, които определят и предметния обхват на инспекциите (молби, жалби, сигнали и искания на държавни органи, физически и юридически лица, по постановления на прокуратурата искания на Агенцията по обществени поръчки, Сметната палата и други). По този начин при определянето на обектите на контрол не се извършва анализ на рискови фактори, с оглед определяне на най-нуждаещия се от контрол обект.

Данните от отчетните докади на Агенцията за 2008г., 2009 г. и 2010 г. показват увеличаване на броя на подадените молби, жалби, сигнали и искания, подлежащи на проверки чрез финансови инспекции. За 2008 г. общият брой на молбите, жалбите, сигналите и исканията (вкл. останалите непроверени от предходната година), е 503 бр., възложени са 345 инспекции (обхват 65%). За 2009 г. общият брой на молбите, жалбите, сигналите и исканията (вкл. останалите непроверени от предходната година) е 794 бр., възложени са 422 инспекции (обхват 53 %). През 2010 г. общият брой на молбите, жалбите, сигналите и исканията (вкл. останалите непроверени от предходната година) е 1 073 бр., възложени са 366 инспекции (обхват 34 %).

Увеличаването броя на молбите, жалбите, сигналите и исканията е индикатор от една страна за наличие на съществени проблеми в управлението на публичните средства, а от друга за увеличаване на доверието към АДФИ и нарастване на гражданската и институционална активност.

От друга страна делът на непроверените молби, жалби, сигнали и искания за възлагане на финансови инспекции, е предпоставка за неустановяване, респ. прекратяване на нарушения и/или престъпления, свързани с управлението на публичните ресурси и невъзможност за търсене на съответна отговорност.

Значителен процент от посочените в сигналите нарушения се потвърждават при извършените финансови инспекции. През 2008 г. този процент е 79 %, през 2009 г. – 73% и през 2010 г. – 84%.

Относително високото ниво на потвърдените данни за нарушения е показател както за ефективността на работата на агенцията и така и за наличието на значителни проблеми в контролната система в публичния сектор.

Голям дял от извършените финансови инспекции, касаят проверка за спазване на режима за възлагане на обществени поръчки. Данните от отчетните доклади на Агенцията показват увеличаване броя и стойността на процедури за възлагане на обществени поръчки, при които са установени нарушения. За 2008 г. са проверени 1 364 процедури на стойност 636 669 084 лв., като при 52 % от тях са установени нарушения. За 2009 г. от общо проверените 1 140 процедури на стойност 1 084 240 955 лв., при 64 % от тях са установени нарушения. За 2010 г. от общо проверените 1 391 процедури на стойност 2 203 694 441 лв., при 58 % от тях са установени нарушения.

За установените нарушения в областта на обществените поръчки през 2008 г. са съставени 1 665 акта за установяване на административни нарушения /АУАН/ срещу 584 длъжностни лица. През 2009 г. са съставени 2 049 АУАН срещу 778 длъжностни лица. През 2010 г. броя на съставените АУАН за нарушения в областта на обществените поръчки е 2 280 срещу 905 длъжностни лица.

Резултатите от инспекционната дейност на АДФИ показват от една страна, че областта на обществените поръчки е изключително рискова, а от друга, че наложеният през 2006 г. модел на последващ контрол, осъществяван от органите на АДФИ, не е достатъчно ефективен, поради следното:

На първо място считаме, че **процентът на проверяваните от органите на АДФИ процедури за възлагане на обществени поръчки е твърде нисък**. По данни от Регистъра на обществените поръчки проведените обществени поръчки за съответните години са както следва: 2007 г. – 10 610 бр., 2008 г. – 13 362 бр. и 2009 г. - 7 807 бр. Съпоставени с тези данни, проверените от органите на Агенцията брой процедури през отделните години представляват от 10 % до 14 %.

За да бъде представителна извадката следва да бъдат проверявани ежегодно проведени обществени поръчки от поне 25% от възложителите. Следователно при общ брой възложители 2 580 бр. ежегодно следва да бъдат проверени 645 бр. възложители. Това ще доведе до съответно увеличаване броя на финансовите инспекции, тъй като АДФИ ще продължава да осъществява и инспекционната си дейност по сигнали, постановления на прокуратурата, информация от Сметна палата, АОП и др. Това от своя страна налага увеличаване на броя на финансовите инспектори, както и осигуряване на допълнителни финансови средства за издръжката им.

На второ място **невъзможността на органите на АДФИ по своя инициатива да определят подлежащите на финансови инспекции възложители на обществена поръчка и предмета на проверките**, на база анализ на информация за дейността им по възлагане и изпълнение на обществени поръчки и оценка на рискови фактори, е пречка за насочване на контрола към „най-рисковите” възложители.

Предвидената правна възможност по чл. 5, т. 2 от ЗДФИ, органите на АДФИ да извършват финансови инспекции за проверка на проведени процедури за възлагане и изпълнение на обществени поръчки по своя инициатива, въз основа на информация от Регистъра на обществените поръчки /РОП/, не е достатъчно ефективна. Причините са свързани както с нормативните ограничения, които съдържа текстът /РОП не съдържа информация за най-съществените нарушения - непроведени процедури, разделяне на обществени поръчки, анексиране на договори за обществени поръчки и др./, така и поради ограничения административен капацитет на агенцията.

Изложеното по-горе обосновава необходимостта от смяна на модела на последващ контрол в областта на обществените поръчки чрез въвеждането на системен контрол на база оценка на риска. Систематичният подход предполага периодичност на финансовите инспекции на основата на утвърден годишен план, а конкретните възложители на обществени поръчки, подлежащи на контрол през съответната година, да се определят след анализ на информация за дейността по възлагане и изпълнение на обществени поръчки, и оценка на рискови фактори.

В тази връзка са и основните текстове, предложени в проекта, които регламентират:

- функцията по планиране на последващите финансови инспекции на дейността по възлагане и изпълнение на обществени поръчки;
- функцията по събиране и анализиране на информация, както и взаимодействието на агенцията с други държавни органи в тази връзка;
- правомощията на органите на агенцията, във връзка с новите функции;
- източниците за осигуряване на необходимата информация за възложителите на обществени поръчки;
- взаимодействието с другите контролни органи в областта на обществените поръчки.

В проекта са предложени и изменения и допълнения на отделни норми, във връзка с прецизиране на срокове или привеждането им в съответствие с характера на уредените в тях обществени отношения.

С приемане на предлаганите промени за въвеждането на планов подход при извършване на финансови инспекции от АДФИ, в областта на обществените поръчки,

както и увеличаването на капацитета на агенцията, ще осигури на органите на АДФИ правна възможност за:

- извършване на проверки на значими структуроопределящи обекти, където се разходва значителен финансов ресурс и по отношение, на които е налице голям обществен интерес;

- минимизиране на риска от разходване на значителен обем обществени средства, без да бъдат проведени нормативно установените процедури от страна на секторните възложители;

- превенция и намаляване на риска от безконтролно разходване на публичните финанси;

- повишаване на постъпленията в бюджета от наложени глоби и имуществени санкции за установените административни нарушения.

Реализирането на промените, предвидени в законопроекта ще окаже въздействие върху държавния бюджет в две насоки. От една страна за разширяване обхвата на последващия контрол, осъществяван от АДФИ, е необходим допълнителен персонален и финансов ресурс, което налага предвиждане на допълнителни средства по бюджета на Министерство на финансите, съответно на АДФИ. От друга страна ще се осигурят допълнителни постъпления в бюджета от наложени глоби и имуществени санкции за установените административни нарушения в областта на обществените поръчки.

Законопроектът не изисква синхронизиране с приложимото законодателство на Европейския съюз.