

ЧЕРНА КНИГА

НА ПРАВИТЕЛСТВЕНОТО РАЗХИЩЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ

Friedrich Naumann
STIFTUNG FÜR DIE FREIHEIT

СОФИЯ, 2015

Съставители

Стоян Панчев

Петър Ганев

Ивайло Цонев

Редактор

Зорница Славова

Автори

Адриан Николов

Аркади Шарков

Георги Вулджев

Даниел Василев

Стоян Панчев

Юри Иванов

Дизайн

Иван Панов

София, 2015

ISBN -978-619-90549-0-1



И.П.И
Институт за публична икономика

ЧЕРНА

НА ПРАВИТЕЛСТВЕНОТО

РАЗХИЩЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ

КНИГА

В „Свободата на избора” Милтън Фридман, един от най-влиятелните икономисти на ХХ век, по брилянтен начин изтъква причината за неефективността на държавните разходи по следния начин:

Когато харчите, Вие харчите или свои, или чужди пари; и ги харчите или в своя, или в чужда полза. Съчетаването на тези алтернативи дава четири възможни начина за харчене:

1. Харчите собствените си пари за себе си. Очевидно имате стимул и да икономисвате, и да получавате възможно най-голяма стойност за парите си.

2. Харчите собствените си пари за някой друг. Имате стимул да икономисвате, но не и стимул да получите възможно най-голяма стойност срещу парите си.

3. Харчите чужди пари за себе си. Нямаме особен стимул да намалите цената, но имате силен стимул да получите стойността на парите си.

4. Харчите чужди пари за някой друг. Нямаме стимул нито да икономисвате, нито да получите най-голяма стойност срещу парите си.

Бюрократите харчат чуждите пари за някой друг. Единствената гаранция, че те ще изхарчат парите по най-полезния за бенефициента начин, е тяхната почтеност, освен ако не е въведена ясна система за контрол и отчетност. Същото се отнася и за политиците, които обикновено рискуват единствено да не бъдат преизбрани, ако с действията си не употребят парите на данъкоплатците по най-добрия начин. Трябва да бъде напомняно на гражданите, че всяка похарчена от държавата стотинка е именно техни пари. Те трябва да изискват отчетност и прозрачност на публичните разхо-

ди. Прозрачната информация не е нещо, което държавата и бюрокрацията трябва да им позволят – това е тяхно гражданско право.

Тази книга е предназначена да припомня огромната роля на гражданския контрол и това, до какво биха довели публичните разходи, ако не се следят внимателно. Все пак изброените случаи са просто извадка от „най-доброто“ и не претендират за изчерпателност. Организациите, подготвили тази книга, ще продължат да изследват и оповестяват подобни случаи. Все пак това усилие изисква и активното ангажиране на цялата българска общественост. Затова тази книга е също така и покана да работим заедно за една по-прозрачна България. България, отчитаща се пред своите граждани.

Даниел Кадик,
ръководител на проект за Югоизточна Европа
Фондация за свободата „Фридрих Науман“

СЪДЪРЖАНИЕ

Хроника на прахосничеството	8
„Калният мост“ в село Славеево, Добричко.....	12
Във всяко село – стадион	18
Декори, хигиена и ски в БНТ	26
За кого е бесплатно санирането	32
Скандалните милиони за „реклама“ на туризма	40
Как Софийски университет „Св. Климент Охридски“ изхранва студентите си.....	48
Железопътният транспорт излиза скъпо на данъкоплатците.....	54
Шестотин хиляди лева за проучване на „обществените възприятия за състоянието на пътната мрежа“	58
Електронно правителство, за което плащаме, а все го няма.....	64
Бутафорията Леденика	70
 МЕТОДОЛОГИЯ	
Предмет на изследването	74
Времеви обхват на изследването	76
Източници на информация.....	76
Индикатори.....	77
Подобни изследвания	79

Хроника на прахосничеството

Петър Ганев, ИПИ

През 2016 г. публичните разходи в България ще надвишат 32 млрд. лв. Това са само средствата по националния бюджет, като към тях следва да прибавим разходи за още над 2.5 млрд. лв., които са за сметка на европейските данъкоплатци. Разходването на близо 35 млрд. лв. от публичните институции в страната ще бъде абсолютен рекорд от началото на прехода. „Черната книга“, която държите в ръцете си, категорично показва, че всички ние, които попълваме държавната хазна, трябва да бъдем сериозно притеснени от начина, по който въпросните средства ще бъдат похарчени. Бюрократичната машина у нас може и да не е ефективна в постигането на конкретни резултати, но е безспорно успешна в прахосването на публичния ресурс. Широко прокламираното преразпределение през бюджета, тоест изземването на ресурс от данъкоплатците и разходването му от политиците, на практика често води до загуби за обществото.

Черната хроника на правителственото разхищение у нас е подкрепена както от икономическата теория, така и от данните за държавните харчове, които са публично достъпни. Нобеловият лауреат по икономика Милтън Фридман е известен с простото представяне на четирите начина, по които могат да се харчат пари в зависимост от това дали харчиш свои или чужди пари и дали ги харчиш за себе си или за нуждите на някой друг. Най-отговорно е харченето на собствени пари за собствени нужди - тогава всеки внимава колко ще похарчи и за какво ще го похарчи. Най-безотговорно, разбира се, е харченето на чужди пари за чужди нужди - в

този случай не те е грижа нито колко харчиш, нито какво точно ще получиш насреща. Преразпределението на публичен ресурс ограничава отговорното лично харчене за сметка на безотговорното държавно прахосване. Загубите за обществото в този процес не са причинени от липсата на морал в политиката или от лошо стечение на обстоятелствата, а са вкоренени в същината на самото действие.

Практическите измерения на тази теоретична постановка се набиват ясно на очи при преглед на одитните доклади на Сметната палата, които на експертно-технически език представят черната хроника на държавните харчове у нас. Работата на ИПИ по тези одитни доклади през годините и публикацията „Успехите и провалите на българските правителства 1998-2011“ показват, че над 1/3 от разгледаните случаи може категорично да се класифицират като „провал“. Забележете, че това не са повърхностни наблюдения върху работата на една или друга администрация, а изводи от детайлен и официален одитен доклад на Сметната палата. Нещо друго също прави впечатление в тези доклади през годините - прахосването не се влияе от това, дали една или друга партия е на власт, то е повсеместно и заложено някъде дълбоко в бюджетния процес у нас.

Българските правителства не просто прахосват бюджетните средства, но имат наклонност да харчат допълнително в рамките на годината, и особено преди избори. Публикацията на ИПИ „Допълнителните харчове на българските правителства 2000-2010“ ясно показва, че допълнителните разходи са обичайна практика и са особено големи в годините непосредствено преди провеждането на парламентарни избори. Това видяхме и след настъпването на кризата, най-вече по време на политическата криза от 2013-2014 г., когато бюджетът беше сериозно изпуснат и с лекота беше вдигнат бюджетният дефицит. Видно е, че когато властта е нестабилна - било то поради предстоящи избори или протести, склонността да се харчи извънредно и да не се спазват фискалните правила е изключително силна.

Проявленията на кризата в България също не носят добри новини за данъкоплатците у нас. На практика в периода 2009-2015 г. няма намален данък, а се предприемат всякакви действия, така че данъчно-осигурителната тежест да се увеличи - веднъж ще се

вдигнат акцизите, друг път ще се въведе някой нов данък (например туристически или върху застрахователните премии), трети път ще се покачат осигурителните прагове. Има много начини повече ресурс да се иззме от гражданите, а очевидно и много начини този ресурс да бъде прарасан. Макар официално да сме постоянно в процес на консолидация на бюджета, последният нееднократно беше текущо изпускан в последните години, което показва, че държавата вече е пристрастена към дефицитите. Актуалната официална средносрочна фискална рамка залага дефицит поне до 2018 г., което означава, че сме в период на минимум 10 поредни години (2009-2018 г.) на бюджетни дефицити. Дългът в последните години също почти се удвои - от около 13% от БВП към края на 2008 г. до около 28% от прогнозния БВП към средата на 2015 година. Всичко това показва, че склонността към прарасване е проблем и на макрониво, тъй като воденето на публични политики чрез поемане на държавен дълг винаги води до кризи. Случващото се в Европа, и особено в южните страни е пример именно за това.

Един от най-разпространените митове по отношение на фискалната политика е, че чрез разходване на публичен ресурс може да се решат неограничен брой частни проблеми. Осъзнатата фискална илюзия, че хазната се попълва от корпорации, а държавните харчове са в полза на хората, се опитва да обърне наопаки примера на Милтън Фридман за харченето на чужди пари за чужди нужди. Осъзнаването, че данъците всъщност винаги се плащат от хората - независимо дали са върху дохода, печалбата или потреблението, както и че в разходването на публичен ресурс неизбежно се стига до ограничаване свободата на избор и някаква форма на клиентелизъм, е едно от големите предизвикателства пред обществото ни. Всички плащаме данъци, в т.ч. децата и пенсионерите, като данъчната тежест върху работещите българи е най-голяма. Сметките показват, че един работещ, който води нормален начин на живот, в т.ч. с ограничена употреба на акцизни стоки, в крайна сметка се разделя с около половината от това, което заработва, за да се финансират обещанията на политиките. За този работник ниските данъци в страната са по-скоро мит.

„Черната книга“ надгражда усилията за промяна в публичния сектор и изоставяне на фискалните илюзии, като представя из-

ключително конкретни и разбираеми примери за пражосване на публичен ресурс. Примерите се опитват да обхванат пълната палитра на пражосничеството, като търсят баланса между разходването на националния бюджет и европейските средства. Фокусирането само върху последните или пък тяхното омаловажаване, тъй като се възприемат като чужди на родния данъкоплатец пари, би било грешка. Разходването и отношението към европейските средства разкрива по един великолепен начин нагласите на бюрократите към пражосване на публичния ресурс. Фокусът обаче е запазен върху националния бюджет, тъй като именно там са заревени дългосрочните ангажименти и обещания на държавата, които са направени на гърба на работливите и предприемчиви българи.

В книгата е запазен и балансът между големите правителствени програми - като „безплатното“ саниране, и по-дребните пражосничества - например рекламата на туризма в страната. Има и христоматийни примери, които са извън администрацията, но все така в рамките на публичния сектор - такъв пример са разходите на държавните железници. Разнообразието от примери за пражосничеството на държавата ни показва, че проблемът не е в един или друг премиер, министър, бюрократ или директор, а напротив - това е системна грешка в публичния сектор. Проблем, който се решава с промяна в обществените нагласи спрямо ролята на политиците в живота ни, отстъпване на държавата от несвойствените ѝ функции и по-добър контрол върху харчовите – както от съответните органи, така и от гражданското общество. По-малкото пражосничество означава повече ресурс, насочен в правилната посока - това може да е образование, здравеопазване или каквото и да е било, което хората (не политиците) решат, че е важно.

„Калният мост“ е невидимата корица на „Черната книга“. Безсмисленият мост в село Славеево, разположено някъде между Добрич и Албена, е своеобразен паметник на неефективните публични разходи у нас. Мост, който не свързва нищо и до който по принцип не може да се стигне при лошо време. Така изглежда често и родният бюджет - недостъпен за данъкоплатеца и безсмислен в много направления. „Черната книга“ не бива да се разглежда като книга на ужасите, а като образователно четиво, чиято крайна цел е да пребори бюрократичното мислене и да взриви фискалните илюзии.



„Калният мост“

В СЕЛО СЛАВЕЕВО, ДОБРИЧКО

В края на 2014 г. в село Славеево, Добричка област, се изгражда мост. Причината за това са повтарящите се наводнения в населеното място, по време на които, по разкази на местните жители, цитирани от сайта dobrich.topnovini.bg: „Когато има по-сериозни валежи, там [във вада в центъра на селото – бел. авт.] се оформя водна ивица от 4-5 метра с височина 20 сантиметра и хората не могат да преминават.“ Пред медиите кметският заместник Жеко Жеков разказва, че жителите на селото искат моста от 25 години,

а проектът за него е изготвен от община Добричка още през 2013 година.

Макар неговият коментар да не противоречи на действителността, все пак можем да бъдем скептични относно това дали жителите на селото са искали точно такова съоръжение. Според разказите на местните жители, а и според снимките на моста, публикувани в интернет, конструкцията е напълно безполезна. Вместо да е средство, чрез което хората могат да преминават от единия на другия тротоар, без да им се налага да се каят и цапат, когато в селото има наводнение, всъщност за да се стигне до моста, трябва да се премине през значително количество кал в мокро време. Това е така, защото съоръжението не свързва два срещуположни тротоара, а, както посочва местен жител пред регионалната Телевизия Добруджа: „В сухо време никой не ползва моста. Когато има повече дъжд и сняг е валиял, до моста може да се стигне само с плуване, защото първите стъпала се заливат с вода и, колкото и да искаш, няма как да се качиш горе. ...Цялото село се чуди и мае, що за чудо е това...“ Тоест съоръжението, изглежда, е напълно безполезно от гледна точка на жителите и в действителност не свързва две улици или два тротоара, а нищото.

Фактът, че местната управа е построила мост, който не може да изпълни предназначението си, не е единственият куриоз. Също изключително озадачаващо е, че пред медиите кметският наместник Жеко Жеков твърди, че не знае каква е стойността на проекта, и не посочва кой го е построил. Същевременно самият Жеков е заявил в интервю пред dobrich.topnovini.bg, че: „поради липса на достатъчно средства са изградени 25-30 метра от съоръжението, но предстои то да се удължи и да стигне до улицата, да е „от чакъл до чакъл“. Към средата на октомври 2015 г. строежът

ДОСИЕ / КАЛЕН МОСТ

Изграждане на безсмислен мост в село Славеево, който не свързва нищо и до който по принцип не може да се стигне при лошо време

Институция: Община Добричка

Период: 2014 г.

Стойност: 9208.35 лв.

Класифициран в категория: **ИЗЛИШЕН ПРОЕКТ / ЗЛОУПОТРЕБА**

на съоръжението не е продължен, а тогавашният заместник-кмет на Добрич Дико Иванов, цитиран от информационния сайт ndt1.com, посочи, че завършването на цялостния проект, който трябва да включва още един двадесетметров мост, свързващ двата тротоара, ще струва на общината още около 10 000 лв.

Друга идея за подобряване състоянието на моста е изтъкната от наместника на селото Жеко Жеков. Пред ndt1.com той посочва, че общината ще поеме ангажимента да разчисти вече натрупалата се край моста кал, както и да прокопае дере, което да не позволява водата да се разлива покрай конструкцията и да я залива, както това се случва понастоящем.

ЦЕНА И ПРОЕКТ

Проверка в община Добричка показа¹, че мостът не е частен, а е публична общинска собственост. Това означава, че съоръжението е изградено с общински пари; нещо повече, дори самият кметски наместник признава, че за построяването му са били разходвани средства на община Добричка.

Всъщност наместникът Жеко Жеков прикрива истината за проекта. Проверка в сайта на община Добричка показва, че цената на обществената поръчка е известна. Последната е обявена 27.08.2014 г. (И.Н.: 3518147), като изграждането на моста в село Славеево е Особена позиция № 1 и според описанието проектът е за: „Изграждане на водосток-пешеходна пасарелка в с. Славеево – изгражда се в източната част на улица "Петя" между о.к. 30 и о.к.68 по ПУП на селото. Съоръжението е със стоманобетонна конструкция и се изгражда по монолитен начин. Ширина на съоръжението за преминаване на пешеходци - 1.60 м. височина над терена - 1.20 м.“

Обществената поръчка е на обща стойност 26 025.00 лв. без ДДС, като посочената цена за изграждането на пасарелката в село Славеево възлиза на 9208.35 лв. Освен нея обществената поръчка включва още две особени позиции – за изграждане

¹Тъй като селото е с население по-малко от 170 жители, то не се управлява от кмет, а от кметски наместник. Поради тази причина общината на населеното място няма собствен сайт и информацията за моста в село Славеево е достъпна чрез централните ведомства или община Добричка.

на водосток в село Опанец и за изграждане на водосток в село Калугерово, като средствата за поръчката се изплащат изцяло от община Добричка. Според Агенцията по обществените поръчки поръчката е спечелена от „Монолит“ ООД, а договорот с фирмата е сключен на 05.11.2014 година.

Интересно е да се отбележи, че според Търговския регистър на Република България съдружник, а по времето на сключването на договора и бивш управител на „Монолит“ ООД е Иван Добрев Иванов – бивш кандидат за кмет на Добрич от листата на Българската социалистическа партия (БСП) на местните избори от 2007 година. Според официалния сайт на община Добрич към момента на сключване на договора между община Добричка и „Монолит“ ООД Иван Добрев Иванов е заемал позицията общински съветник в общината, отново от листата на БСП. Заеманите от г-н Иванов позиции недвусмислено навеждат на мисълта, че същият е бил в конфликт на интереси, когато местната строителна фирма „Монолит“ е била одобрена за извършване на строителните дейности в трите добрички села.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Публични проекти, като изграждането на моста в село Славеево, са показателни за разхищаването на пари (макар и в случая да става въпрос за относително малка сума – малко по-малко от 10 000 лв.) от страна на общинските служители. Въпреки че местното население е изтъквало необходимостта от мост в тази част на селото нееднократно, представителите на местната власт са поръчали съоръжение, което според всички, пожелали да застанат пред медиите жители на селото, е неизползваемо нито при благоприятни климатични условия, нито когато мостът наистина трябва да се използва – в случаите на наводнения, поройни валежи и обилни снеговалежи. Това означава, че парите за конструкцията са похарчени напълно напразно.

Нещо повече - предвид заеманата позиция на един от съдружниците във фирмата и бивш неин управител (Иван Добрев Иванов) като общински съветник в Община Добрич, бихме могли да сме скептични, че поръчката е направена по-скоро с цел харчене на средства и в по-малка степен като отговор на нуждите на



местното население.

Същевременно поради своята непрактичност мостът стана забележителност, като негови снимки бяха публикувани от популярния сайт за мемета 9gag.com, а видеоматериал за конструкцията беше достъпен в най-големия сайт за видеа youtube.com.

Трябва да посочим изрично, че подобни правителствени проекти не са вредни за икономиката само защото са напълно непрактични и не изпълняват функциите, за които са били разходвани средствата. Те вредят на икономиката и „невидимо“. Това означава, че проектите (в случая – мостът) са не просто прарасходство на пари. От погледа остават скрити други стоки и услуги – стоките и услугите, които щяха да се произведат, ако парите бяха останали в притежание на данъкоплатците. Казано накратко, мостът в село Славеево е вреден за икономиката на първо място, защото е безполезен, и на второ място, защото разходите за него са довели до несъздадено производство в различни сектори на икономиката.

За съжаление, икономическите загуби от тези проекти са практически неизчислими. Това е така, защото, от една страна,

ефективността от подобни начинания на властта (независимо дали става въпрос за местната власт или за централната) често е трудно измерима, като, разбира се, случаят с моста в село Славеево, в който липсата на всяка приложимост на общественния проект е ясна, е просто частен пример. От друга страна, на практика е невъзможно да се предвиди или оцени към кои отрасли на икономиката биха били насочени средствата, използвани за построяването на моста; т.е. няма как да се посочи категорично кои сфери основателно могат да претендират за щети под формата на нереализирани печалби от това начинание.

Иронично и цветущо, приложимостта на моста в сегашния му вид е описана от живеещия в село Славеево Мирослав Димитров пред Телевизия Добруджа: „Можеш да си вържеш камилата на него, зимно време става за ледена пързалка... може да се лови риба оттам, но най-хубавата идея е, че представете си горещ летен ден, изпъваш се на трето-четвърто стъпало, жулиш студена ракийка, бучиш мезенца и, най-важното, краченцата шляпат във водата.“



Снимка: "Капитал" / Цветелина Белутова

Във всяко село – стадион

През последните година и половина в много български села се наблюдава интересен парадокс – малките населени места нямат нови работещи пречиствателни станции, а старите са напълно амортизирани, дигите край водоемите са запуснати, ако съществуват, инфраструктурата е в тежко състояние, но въпреки това в тях се строят... стадиони, СПА-центрове, игрища за баскетбол и волейбол. Дори премиерът Бойко Борисов в средата на септември се похвали, че: „Само преди дни - десетки милиони в София,

днешния ден в Кърджали 70 млн. за пречиствателна станция, тук 10.7 млн. в стадиона, 5 и нещо и в залите, сега отивам в Русе - 34 млн. – кулата и университета. Само към днешния ден правителството открива инвестиции за към 120 млн. лв. и те всички са за здраве, защото пречиствателната станция дава чиста природа, спортните съоръжения ни дават здраво поколение, тези придобивки за докторите дават възможност огромна част от пациентите да се върнат след това в живота абсолютно здрави.“ Разбира се, не всички от тези проекти са свързани с Програмата за развитие на селските райони (ПРСР). Но имплицитно присъстващият момент е, че пари се раздават с лека ръка. Още по-интересният въпрос е защо села с население 300-1000 души имат чисто нови спортни съоръжения.

ЗАЩО ИМА НОВИ СТАДИОНИ?

Причината за наличието на нови стадиони в едни от най-малките населени места в България до голяма степен се корени в начина, по който е формулирана Програмата за развитие на селските райони в периода 2014-2020 година. Целта, разписана в плана, е: „За да се намалят съществуващите различия между селските и градските райони и съгласно идентифицираните потребности в SWOT анализа, с подпомагането по мярката ще се създаде, подобри или разшири малка по мащаби инфраструктура в селските райони, включително и ширококолентова инфраструктура, публична инфраструктура за отдих и туристическа информация и подобряването и разширяването на основните услуги, включително за отдих и спорт.“

ДОСИЕ / СТАДИОНИ ПО СЕЛАТА

Строежи на големи и скъпи спортни съоръжения в малки населени места, които нямат размер и структура на населението, които да оправдават подобен разход.

Институция: Множество малки общини (Оперативна програма за развитие на селските райони)

Период: 2011-продължава

Стойност: 285 000 000 лв. (до този момент)

Класифициран в категория: **БЕЗСМИСЛЕНО ПОХАРЧЕНИ СРЕДСТВА**

Според тази цел селата „ще станат привлекателни за бизнеса и за живеене чрез поддържането и стимулирането на тяхното икономическо, социално и културно развитие, изграждане на липсваща или рехабилитация на съществуващата техническа и социална инфраструктура, транспортни и комуникационни връзки.“

За да могат селата да се превърнат в „привлекателни за бизнеса и за живеене“, в програмата е заложена клауза, според която спортните съоръжения получават 100% финансиране от ПРСР. Нещо повече – ако проектът е спортно съоръжение, то получава допълнителни точки за финансиране. Журналистите от вестник „Капитал“ Огнян Георгиев, Спас Спасов и Георги Филипов коментират²: „През 2011 г. в оценката по мярка 321 в Програмата за развитие на селските райони е включен нов критерий – „за създаване/реконструкция/модернизация на спортни центрове“. Мярката финансира и други проекти, но ако е спортен обект, той носи на кандидатите допълнително 20 точки при оценката. Тъй като по тази програма се подават много проекти, всеки такъв бонус е важен и общините, естествено, се хвърлиха да създават грандиозни планове. Според справка до момента по програмата има одобрени 87 проекта на стойност 285 млн. лв. за 308 спортни обекта.“ Друга клауза, присъстваща в програмата, е задължението от страна на селата да предоставят съоръженията за безплатно ползване на жителите си за период от 5 години след построяването им.

КОЛКО СТАДИОНИ

Както става ясно от горния цитат, от началото на оперативната програма, която действа в периода 2014-2020 г., одобрените проекти са 87, като с тях ще се изградят или ремонтират повече от 300 съоръжения на обща стойност почти 300 млн. лв. Справка по ПРСР показва, че само до края на 2015 година трябва да бъдат реализирани повече от 30 проекта на обща стойност 58 милиона лв. Предвид факта, че програмата ще бъде в действие и през следващите 5 години, можем да предположим, че финансираните изградени и реновирани спортни съоръжения може би биха били повече от 1000, като едва ли ще се промени тенденцията те да

²capital.bg, „Спорт за едно по-мирно село“, 28.08.2015 г.

се изграждат в малки населени райони, които имат значително по-належащи нужди от коренно различен вид инфраструктура.

Разбира се, тук трябва да се направи важна вметка – селищата с население под 2000 души трудно могат да се кандидатира за държавно финансиране на проекти като водопречиствателни станции и инфраструктурни проекти именно поради малкия си размер. Дори самите кметове признават, че ако имаха възможност, биха финансирали изграждането или реновирането на водопречиствателни станции. Пред екип на вестник „Капитал“ заместник-кметът на община Лесичово Кирил Гелеменов коментира: „Ако питате Гелеменов с ръка на сърцето дали би избрал да похарчи 5.5 млн. лв. за ремонт на стадиони, той ще вдигне рамене. „Разбира се, че не“, казва зам.-кметът³. Като първи приоритети посочва пречиствателна станция за селото, но такава няма да има скоро, тъй като е под 2000 еквивалент жители. И пътищата.“ Наскоро общината, която е с население 5000 души, се сдоби с нов стадион. Той се намира в село Калугерово, очаква се скоро да бъде завършен и стадионът в село Лесичово. Зам.-кметът добавя пред журналистите: „Ромите в Динката са много активни на футбол и им се играе. Може да им направим и на тях стадион“.

ИЗЛИШНИТЕ СТАДИОНИ

Би било невъзможно да се разгледа всеки един проект поотделно, а и няма никакъв смисъл, тъй като могат да се очертаят относително ясни тенденции за начина, по който се харчат средствата от ПРСР. В тази част от настоящия труд ще се спрем на конкретни примери, които показват непрактичността на изискванията, заложили по програмата, както и резултата от тях – изграждането на стадиони, на които едва ли някога някой ще играе спорта, за който са изградени.

Община Ружинци, намираща се южно от град Видин (т.е. в най-слабо развития икономически район в целия Европейски съюз), се сдоби с два стадиона, намиращи се на разстояние едва 15 километра един от друг. Проверката⁴ показва, че общата цена на двете спортни съоръжения възлиза на 7 милиона лева. По ду-

³ capital.bg, „Спорт за едно по-мирно село“, 28.08.2015

⁴ OFFNews, „Кметове усвояват пари от Брюксел със стадиони за милиони“, 23.08.2015 г.

мите на представители на общината там играят няколко отбора. Кметът на село Ружинци твърди, че: „Ние имаме едно основно училище в Бело поле, две гимназии до 12. клас в Ружинци и Дреновец, така че имаме доста деца. Имали сме и големи отбори, но те се отказват хората. Идваха тука да играят, но няма къде да се преоблекат, няма къде да се изкъпят след мача. Така че това е крайно необходимо и именно това ме е подтикнало да кандидатствам [за финансиране по ПРСР – бел. авт.]. “В действителност местното население разказва коренно различна история⁵: „Само го правят това като да... Няма хора, няма младежи, нямаме футболен отбор.” Не е учудващо, че във видинското село и околните населени места няма футболен отбор – най-голямото село в община Ружинци е село Ружинци, което наброява малко над 700 души.

Подобна е картината в много други села, в които няма нито много млади хора, нито футболни отбори. Там се изграждат спортни съоръжения за по между 3 и 8 милиона лева (за стадион), а на места съоръженията са на по-малко от 20 километра едно от друго, при все че цялото население на съответната община е с население от под 1500 души. На места се строят цели комплекси. „Капитал“ разказват⁶: „В Аспарухово, община Дългопол, близо до Варна, ситуацията е същата. Тук има не само стадион, а цял комплекс. Местните му викат „националната база“, защото, разбира се, няма как нещо толкова голямо да не е от национално значение. „Тръгваш направо, после първата вдясно и караш... Ще я видиш, голямо нещо, няма друго такова наоколо. Само карай внимателно!“⁶, обясняват. Придвижването по улиците действително се оказва проблем. В селото не си спомнят кога е правен последният им ремонт. Новият спортен комплекс в Аспарухово трябва да бъде завършен до 15 септември 2015 година. Стойността му е 5.78 млн лв.“

Частен случай е село Алдомировци, намиращо се в община Сливница, Софийска област. Селото е с население от малко над 1200 жители. Въпреки това, към 15 септември в Алдомировци вече има нова велоалея, вместо ремонтиран водопровод, който

⁵ OFFNews, „Кметове усвояват пари от Брюксел със стадиони за милиони“, 23.08.2015 г.

⁶ capital.bg, „Спорт за едно по-мина село“, 28.08.2015 г.

не е ремонтиран, откакто е построен преди 70 години и редовно наводнява къщите, намиращи се в съседство според селяните. Въпреки това кметът на селото се хвали⁷ пред национална телевизия, че: „Сега ако има десет човека, ще дойдете догодина, ще видите колко човека ще движат, деца, възрастни.”

На места се забелязват и очевидно нефункционални проекти. Трибуните на някои стадиони са изградени така, че във ВИП-ложката трудно би могъл да седне по-висок човек. На други места стадионите са построени на нефункционални места, като например край реки (някои от тях вече са залети).

На други места пък се изграждат напълно неправилни съоръжения: „В Боровец например по тази програма би могло да се изгради трасе по биатлон, от което федерацията има нужда. Направихме постъпки, консултирахме ги, така че такова трасе да бъде направено. Ясно е, че не навсякъде има необходимост от стадиони и зали. По места нуждите за спортна инфраструктура са различни и мисля, че нашето министерство трябва да има консултантска роля за това, къде какво да се реновира и строи“, коментира министърът на младежта и спорта Красен Кралев.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Спортът несъмнено е важен – най-вече за децата, но също така и за възрастните. Можем да бъдем скептични относно образователната функция спрямо гражданите. Първо, защото в много от селата няма спортен отбор (включително футболен или какъвто и да е друг). Второ, демографската картина в селата не предполага изграждане на стадиони, защото жителите им са предимно възрастни. Децата и подрастващите на възраст под 18 години са средно между 4 и 7% от населението в зависимост от конкретното село. Нещо повече – в немалко от малките населени няма дори училища и читалища, в които да учат младежите. Трето, и може би най-важно, жителите на селата нямат потребности от стадиони. В различни издания те нееднократно посочват, че чакат канализация от 20 години, диги от 15 г., мост от 18 г. или пречиствателна станция от 35 години.

Така недвусмисленият резултат от това перо на Програмата за

⁷ ВТV новините „Кметове преизпълняват европлана със стадиони за милиони“, 23.08.2015 г.

развитие на селските райони е: отчитане на работа от страна на кметовете, мнима заинтересуваност към живота на жителите на селата от страна на администрацията на европейско и национално ниво и никакво задоволяване на действителните потребности на местното население. На практика се наблюдава все по-силна зависимост на общините от европейските средства, а привличането на реални инвестиции се превръща в административен процес, защото местните власти губят всякакъв стимул (поне от финансова гледна точка) да стимулират предприемачеството с наличния си административен капацитет. Описаните примери са още едно доказателство, че фокусът на общините е усвояването на европейски средства, което невинаги означава постигане на реални резултати и подобряване на живота на гражданите.

В крайна сметка най-големите губещи са данъкоплатците. На първо място, причината за това е, че са тези, които действително финансират подобни политически начинания от собствения си джоб; т.е. те имат нереализирано потребление и са нетни губещи. Нетни губещи са и производителите и доставчиците на услуги. Това е така, защото вследствие на данъците и преразпределението им към проекти като строежите на стадиони, игрища за волейбол и баскетбол, басейни и спортни зали в българските села и малките градове индустрията също има пропуснати ползи – не знаем къде биха били насочени средствата, ако тези, които ги бяха произвели, имаха възможността да ги изхарчат по свое усмотрение.

Трудно бихме могли да опишем по-цветущо тенденцията да се строят стадиони в селата от треньора на българския национален отбор по волейбол Пламен Константинов, който в интервю в националния ефир заяви: „Последните години се използват европейски пари по програмата за развитие на селските райони. Всеки селски кмет строи зала или стадион. Те нямат канализация, но се строи зала или стадион, който до една година ще бъде склад за ябълки най-вероятно.“⁸

⁸ Sportal.bg “Лаф на деня: Всеки селски кмет строи зала или стадион, който до 1 година ще е склад за ябълки”, 02.10. 2015 година.



Декори, хигиена и ски в БНТ

С над 65 млн. лв. годишна субсидия от държавния бюджет Българската национална телевизия е най-голямата бюджетно-финансирана медия в страната. Телевизията е институция със специален статут, осъществяваща определени обществени функции. Настоящият директор на БНТ Вяра Анкова дава дефиниция на обществена телевизия като такава, в която „различни общности и поколения разпознават своя интерес“⁹⁴.

В търсене на този баланс, чрез който различните поколения и общности да намерят интереса си в програмата на БНТ, законодателят е заложил сериозни рестрикции върху финансирането ѝ, с

които силно ограничава времето, което телевизията може да предостави за рекламни блокове. Поради това годишните приходи от реклама на телевизията през 2015 г. са едва 7.5 млн. лв., или 11% от субсидията¹⁰.

По този начин телевизията е поставена в ситуация да разчита почти изцяло на субсидията, идваща от централния бюджет. На преден план тук излизат два важни за управлението на институцията въпроса – какъв ще е размерът на субсидията и по какъв начин се изразходва тя и колко струва на данъкоплатеца съществуването на обществена телевизия и по какъв начин неговите пари се ползват при доставянето на финалния продукт.

Развитието на бюджетните трансфери към БНТ от 2010 г. насама е интересно. Трансферът от държавата към БНТ е на стойност 60 088 000 лв. през 2010 г., бележи рязък скок през 2012 г. до 67 114 000 лв. и през 2013 г. достига 70 128 000 лв. Следва спад до 65 147 000 лв. през 2014 г., обяснен от Министерството на финансите (МФ) с 12% съкращения за всички бюджетни структури¹¹. Размерът на субсидията се запазва през 2015 г. и присъства отново в проектобюджета за 2016 година. В исторически план с този си размер субсидията е по-скоро компромисна и не достига стойностите от 2013 г. или 2009 г. (76 803 000 лв.), но в същото време е далеч от 60 000 000 лв.

ДОСИЕ / БНТ

Националната телевизия сключва договори за скъпи декори втора ръка, харчи стотици хиляди, за да чисти и разменя рекламно време за ски екипировка

Институция: Българска национална телевизия

Период: 2005-2008 г.

Стойност: 895 567.69 лв.

Класифициран в категория:

БЕЗСМИСЛЕНО ПОХАРЧЕНИ СРЕДСТВА

/ СЪМНЕНИЯ ЗА ЗАВИШЕНИ ЦЕНИ / ЗЛОУПОТРЕБА

⁹ Концепция за развитието на БНТ (Вяра Анкова) 2010 г.

¹⁰ Финансов отчет на БНТ за 2015 г.

¹¹ OFFNews, Режат бюджетите на БНТ и СЕМ за 2014-а, 23 октомври 2013 г.

ЦЕННИ ДЕКОРИ

Поглед върху това как се харчи бюджетът на Българска национална телевизия може да ни дадат докладите на Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ), които разглеждат законността на процедурите за обществени поръчки в различни държавни институции, но и дават информация за характера и размера на разходите.

В доклада на АДФИ за БНТ от 2013 г.¹² има информация за възложена обществена поръчка „Доставка на готов универсален декор за художествено-развлекателни предавания на БНТ - втора ръка“ от 2005 година.

Първото интересно, което са открили инспекторите от АДФИ, е, че за конкретната обществена поръчка е открита процедура на договаряне без обявление – т.е. без различни фирми да могат да се включат в състезанието за по-добра цена и качество. Съгласно чл. 90, ал.1, т. 3 от Закона за обществените поръчки (ЗОП) конкретна фирма може да бъде директно поканена от тогавашния директор на телевизията Уляна Пръмова, ако „възлагането на обществена поръчка на друго лице би довело до нарушаване на авторски или други права на интелектуална собственост“.

При проверка се установява, че фирмата „Интерпродакшънс“ ЕООД не притежава авторски или други права на интелектуална собственост или изключителни права, придобити по силата на закон или административен акт. В този случай единствената причина, поради която г-жа Пръмова се разминава с акт за административно нарушение през 2013 г. по този случай, е изтеклият тригодишен срок за образуване на административно-наказателно производство.

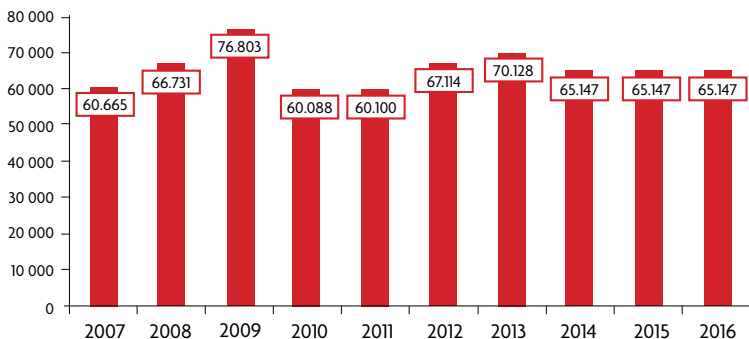
Още по-интересно става, когато погледнем цената на декора, който е бил неправомерно директно избран от директора на телевизията. Първоначалната оферта на доставчика е сумата от 230 000 лв. с ДДС, която след договаряне е свалена до 182 222.80 лв. с ДДС.

За целите на този материал се допитахме до две частни телевизии – една по-малка кабелна и една по-голяма ефирна, – за да

¹² Доклад АДФИ - ДИДСФ-0012/11.03.2013, поискан по Закона за достъп до информацията за целите на изследването.

Трансфери от националния бюджет към БНТ, хил. лв.

Закон за държавния бюджет (2007-2016)



направим опит за сравнение между сериозните разходи в БНТ и тези в частния сектор. И в двата случая ни беше отговорено за цената на нови декори – при по-малката телевизия цената е близо до 10 000 лв., докато при по-голямата до 40 000 лв. Като във втория случай става дума за изграждане на напълно ново студио, с кранове и голямо количество техника.

Проверката на АДФИ приключва с информацията, че липсват двустранно подписани приемно-предавателни протоколи, удостоверяващи доставката на декора. Напълно е възможно, въпреки процедурата, въпреки проведената кореспонденция и сключения договор (за който е изпратена информация и до Агенцията по обществени поръчки) – в крайна сметка телевизията да не е купила/получила декора. Така или иначе примерът е ярка илюстрация за начина, по който парите на данъкоплатците могат да бъдат пропилены бързо, без особен интерес от търсенето на възможност за ефективното им изхарчване.

Показателно за това на практика каква сериозна като размери и като цена за издръжка за сметка на данъкоплатеца е БНТ, са договорите, които телевизията сключва с външни изпълнители за предоставянето на услуги по хигиенизиране сградите, в които се помещава.

КОЛКО МОЖЕ ДА СТРУВА ЕДНО ПОЧИСТВАНЕ

Скъпите декори националната телевизия може да разположи в завидния си сграден фонд. Според документ от 2013 г.¹³ дори след значителна преоценка на стойността на притежаваните имоти общата им стойност достига 41.961 млн. лв. БНТ разполага с няколко сгради в София, Варна, Пловдив и Русе, с една сграда в Благоевград и с леки екзотики като учебен кабинет във Видин и творчески дом в Пампорово. Разбира се, поддържането на това богатство струва доста на данъкоплатците.

В доклада на АДФИ от 2013 г.¹⁴ се разглежда обществена поръчка „Хигиенизиране и почистване сградите на Българска национална телевизия“, открита през 2006 година. Проведеният конкурс е спечелен от фирма „Василка София“ ЕООД, като възложителят се задължава да плати на изпълнителя 16 293.00 лв. с ДДС всеки месец в продължение на 3 години. Това прави общо 586 548 лв. с ДДС за трите години, или почти по 200 000 лв. на година само за услугите на наетата фирма.

В допълнение, през същия период са сключени договор № 07/04.01.2008 г. и договор № ОП-746/04.01.2008 г. съответно на стойност 15 640.61 лв. с ДДС и 28 133.28 лв. с ДДС за „доставка на хигиенни материали“. Т.е. само през 2008 г. за доставка на хигиенни материали телевизията е похарчила 43 773.89 лв. с ДДС в допълнение на останалите 200 000 лв., които се изплащат на наетата почистваща фирма.

Трябва да се отбележи, че фирмата има офиси само в София и Пловдив, така че вероятно за почистването на останалите сгради БНТ плаща на местни фирми. Така сумата, необходима само за почистване на имуществото на БНТ, е още по-значителна.

ДАНЪКОПЛАТЦИТЕ ПОДАРЯВАТ СКИ НА БНТ

От гледна точка на това, че националната телевизия има ограничени възможности за излъчване на реклами, е интересно да се запознаем как са били използвани те през 2005 година. Тогава между БНТ и „Пиеро 97“ АД, са сключени два бартерни договора и два анекса към тях (№ БНТ-9590 и № БНТ-9872) за доставка

¹³ Обяснителна бележка към ГФО на Българска национална телевизия 2013 г.

¹⁴ Доклад АДФИ - ДИСФ-0012/11.03.2013

на ски, ски обувки, ски оборудване и сноуборд комплекти срещу предоставяне на телевизионно време за излъчване на реклама на контрагента¹⁵.

С първия договор телевизията се задължава да предостави рекламното време в ефира на Канал 1, срещу което фирмата трябва да даде 80 броя комплекта ски екипировка ROSSIGNOL, като всеки комплект се състои от ски – карвинг с автомати, ски обувки с четири шраймера и щеки. Общата стойност на договора е 45 936.00 лв. с ДДС. С анекс към него са добавени и седем чифта ски обувки на стойност 3727.20 лв. с ДДС.

С втория договор, срещу рекламното време на стойност 20 850.00 лв. с ДДС БНТ получава 25 броя сноуборд комплекта ROSSIGNOL. С анекс към този договор са получени допълнително 15 сноуборда на стойност 12 510.00 лв. с ДДС.

Това прави 83 023 лв. рекламното време, използвано от ръководството на БНТ не за програми в обществен интерес, а за снабдяване с екипировка за цял отбор по зимни спортове.

Интересен начин да се защити финансовият интерес на данъкоплатеца.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Независимо дали националната телевизия е изхарчила за декор почти петорно над това, което плащат частни телевизии, или пък заради безсмислено огромния си сграден фонд, е успяла да даде от парите на данъкоплатците почти 250 000 лв. в период от една година за хигиена на сградите и помещенията, или пък разменя рекламното време за ски оборудване за 80 000 лв., основният въпрос, който стои пред всеки българин, плащаш данъци тук, кое и доколко е съгласен да бъде финансирано от неговия джоб. Дали обществената телевизия да разчита на субсидия от гражданите в размер над 65 млн. лв. годишно? Дали тя да няма право да финансира съществуването си като предлага продукт в свободна конкуренция с останалите? Какво изобщо искаме да постигне с поддържането на една доста скъпа обществена телевизия? Нека този критичен поглед върху финансите на БНТ послужи като повод за всеки данъкоплатец да си зададе горните въпроси.

¹⁵ Доклад АДФИ - ДУлсф-0012/11.03.2013



За кого е безплатно санирането

В края на 2014 година беше обявена държавната програма за безплатно saniране на панелни жилищни блокове. Предпоставката за тази програма бе подобряването на енергийната ефективност на ЕПК блоковете в България и за целта бе създаден Фонд за енергийна ефективност, който чрез заем от Българската банка за развитие на стойност 1 млрд. лв. има за задача да финансира дейностите по проекта. Първоначалната идея беше този заем да се върне чрез т.нар. зелени сертификати, които се издават за всяка сграда достигнала определено ниво на енергийна ефективност,

но не стана ясно как точно ще бъде изпълнена тази схема и въпросът не беше повдигнат повече¹⁷.

Това, разбира се, не е първият по рода си държавен проект за енергийно обновяване на жилищните блокове в страната, предишният такъв се извършваше според оперативна програма „Регионално развитие“ за периода 2007-2013 година. Основната разлика е там, че за финансирането на предишната програма 75% от средствата идваха от Европейските структурни фондове, а останалите 25% от разходите трябваше да се поемат от собствениците на жилищата, подлежащи на обновяване. Тъй като тези 25% вече ще се поемат от държавата чрез натрупване на дълг, това означава, че на практика парите събрани чрез данъци от едни ще бъдат използвани за „безплатното“ саниране на жилищата на други.

Според първоначалните изисквания само жилищни блокове с над 36 апартамента могат да кандидатстват за програмата, като се изисква съгласието на абсолютно всички собственици. За да кандидатстват, собствениците трябва да се организират в Сдружение на собствениците и да заявят интерес към програмата в съответната община¹⁸. Поради практически проблеми и липса на интерес тези изисквания преминаха през няколко промени, които ще бъдат разгледани по-долу¹⁹.

ДОСИЕ / САНИРАНЕ

Огромна програма, силно субсидирана от данъкоплатеца, която копира нещо, което гражданите вече правят на собствена инициатива.

Институция: Министерство на регионалното развитие и благоустройството

Период: 2014-продължава

Стойност: 2 000 000 000 лв.

Класифициран в категория: **ИЗЛИШЕН ПРОЕКТ**

¹⁷ Повече детайли за плана на програмата и нейното финансиране може да прочетете в това интервю на Mediapool с министъра на регионалното развитие Лилияна Павлова: <http://goo.gl/a48t0h>

¹⁸ На страницата на Министерството на регионалното развитие и благоустройството може да се види оригиналната брошура на програмата: <http://goo.gl/UwukaY>

¹⁹ За повече информация относно параметрите и изискванията на програмата посетете официалната страница на програмата на сайта на Министерството на регионалното развитие и благоустройството - <http://goo.gl/4EHU5R>

ПРИНЦИПНИТЕ ПРОБЛЕМИ НА ПРОГРАМАТА

Съмнително и опасно държавно преразпределяне.

Преди да говорим за каквито и да е специфични детайли за програмата и нейното изпълнение, първо трябва да обърнем внимание на основната идея. За да предостави безплатно дадена услуга, в случая саниране, държавата трябва да използва публични финанси, т.е. пари събрани от данъкоплатците. С тези пари, които идват от всички данъкоплатци в страната, бива обогатена една изключително малка част от населението – по предварителни оценки бе изчислено, че броят на блоковете, санирани по тази програма, в най-добрия случай ще е между 4000 и 6000 от общо 70 000 панелни блока в цялата страна, или около 7%. Строителният сектор, и по-конкретно определени компании в него също директно биват облагодетелствани от тази програма, защото тя ще доведе до по-високо търсене на техните услуги и следователно до по-високи печалби, преразпределени към тях от джоба на данъкоплатците през държавния апарат.

Това е типичен пример на преразпределителна политика, която лежи на принципа на концентрирани печалби и разпръснати загуби. Понеже данъкоплатците, които на практика ще трябва да платят за тази програма, са много повече от тези, които ще се облагодетелстват от нея, печалбите са много по-осезаеми от загубите. Именно по тази причина такива програми са изключително популярни и много лесно биват въведени – тези, които губят, поотделно губят сравнително малко и следователно нямат сериозен стимул да изразяват недоволство, докато тези, които печелят, имат сериозен стимул гласно да подкрепят инициативата, именно защото поотделно печелят сравнително много.

Цялата идея за напълно „безплатно“ саниране на панелни жилищни блокове чрез държавна помощ има очевидни принципни проблеми. Една такава програма стимулира гражданите да разчитат все повече и повече на държавна подкрепа. При предишната подобна програма за саниране гражданите трябваше сами да поемат 25% от съответните разходи, което възпитава поне някаква отговорност от тяхна страна и по отношение на техните имоти. Когато дори това бъде премахнато, и финансирането идва изцяло от европейските фондове и държавата хората на практика

биват поощрявани да разчитат изцяло на държавна подкрепа за в бъдеще. Дори тези, които иначе са готови и способни сами да поемат разходите по подобни ремонтни дейности, сега ще бъдат разубедени, защото виждат, че имат възможност да се възползват от държавно финансиране и да се облагодетелстват на гърба на останалите данъкоплатци.

Освен това, министърът на регионалното развитие и благоустройството Лилияна Павлова от самото начало на програмата сподели, че една от целите на тази програма е и да подпомогне малките фирми в строителния сектор²⁰. Така става ясно, че „безплатното“ саниране се оказва на практика една огромна социална програма, както за тези, които ще получат саниране, така и за тези, които ще го предоставят.

ПРАКТИЧЕСКИТЕ ПРОБЛЕМИ НА ПРОГРАМАТА

Веднага след своето начало програмата за безплатно саниране бе изправена пред редица сериозни практически пречки, а тя бе специално реформирана, именно за да се избегнат такива проблеми.

Първоначалните изисквания за кандидатстване за програмата за безплатно саниране бяха следните: само блокове с 36 или повече апартамента всички собственици трябва да се организират в юридическо сдружение и да подадат документи в общината. Целият процес е сложен, защото самата организация и регистрация на такова сдружение изисква доста време и усилия. И много скоро програмата беше изправена пред реалността, че част от собствениците много често или липсват и останалите не могат да се свържат с тях, или просто не са съгласни с останалите и не искат да кандидатстват за безплатно саниране. Именно поради такива чисто практически пречки, първоначално интересът към програмата бе изключително нисък²¹. Министерството на регионалното развитие обаче, решено на всяка цена да отдели въпросния милиард за финансирането на програмата, с доклад до Министерски съвет настоя за промени в програмата, които да уле-

²⁰ „Нашата цел е по този начин да подкрепим и малките и средни строителни фирми.“ – Лилияна Павлова, цитирана от Mediapool myk: <http://goo.gl/PPi08H>

²¹ За повече информация за слабия старт на програмата: <http://goo.gl/s2AMhm>

снят стриктните изисквания²². И изискванията действително бяха улеснени – изискването за минимален брой апартаменти намаля от 36 на 32 и вече не е задължително съгласието на абсолютно всички собственици, за да се кандидатства по програмата (изискването е за 95% от собствениците). Министърът на регионално развитие и благоустройството дори сподели, че има намерение следващата година по програмата да бъдат санирани и по-малки тухлени сгради. И така изведнъж програмата, която има за цел да подобри енергийната ефективност само на големите жилищни сгради от панелен тип, ще се превърне в социална програма за всички желаещи.

Според реформираните правила, ако 95% от собствениците са в съгласие, то тогава те могат да кандидатстват за безплатно саниране и то ще бъде осъществено, дори останалите 5% да не са склонни да предоставят достъп до своята собственост. В разпоредбите е разписано, че в този случай общината следва да намери подходящо техническо решение, за да се постигне цялостна визия на сградата. Спорно е дали това ще бъде взето предвид, а една от основните цели на този тип програми за държавно финансирано саниране е да се реновират цели сгради и да се избегне санирането на парче. През юни 2015 г. законът за етажната собственост дори беше променен така, че изрично да забранява санирането на индивидуални апартаменти, дори със съгласието на останалите собственици, защото това утежнявало конструкцията на сградата и може да доведе до други структурни проблеми²³. Тоест санирането е възможно само и единствено с цялостен проект, което на практика елиминира основните алтернативи на държавната програма за саниране и естествено я прави много по-популярна. В крайна сметка излиза, че докато самите собственици не могат да санират на парче, а само напълно цялостно, държавата може да го прави, стига да става въпрос за санирането на апартаментите на не по-малко от 95% от собствениците.

²² Въпросният доклад може да прочете на тази страница на Портала за обществени консултации: <http://goo.gl/OnDBMj>

²³ За повече информация относно промените в закона за етажната собственост: <http://goo.gl/vYsxCY>

Реформите обаче не спират дотук. Няколко месеца по-късно, през септември, бе прието предложението на регионалното министерство да бъдат въведени ориентировъчни цени за санировъчните дейности, към които общините трябва да стремят да се придържат, когато сключват договори с фирми-изпълнители. Целта на тази промяна е да се намали рискът от корупция и потенциално източване и неефективно харчене на финансите по програмата от страна на общините. Според проучвания на най-различни неправителствени организации по света България е най-корумпираната държава в Европейския съюз. Одитните доклади на Сметната палата на общините, особено при провеждането на обществени поръчки, също показват повсеместни обезпокоителни практики. Високите нива на корупция и липсата на независимост на правосъдната система редовно биват сочени от Европейската комисия като основните проблеми на страната ни. Наличието на високи нива на корупция сериозно увеличава вероятността държавното финансиране по програмата за санирането да бъде използвано по неефективен начин за задоволяването на определени интереси. В конкретния случай опасността от корупция е дори по-голяма, защото за разлика от преди, дейностите по новата програма за саниране са делегирани изцяло на местните власти. Именно на ниво местна власт корупцията е изключително разпространена в България и е много по-трудна за долавяне, отколкото на централно ниво.

Тази промяна на свой ред обаче създава други проблеми. За програмата кандидатстват собствениците на панелни блокове в най-различно състояние – някои са по-запазени, докато други страдат от изключително сериозни структурни проблеми. Напълно е естествено поради тези причини да има сериозни разлики в оценката на стойността на ремонтните дейности от блок на блок. Трудно е да се очаква, че те във всички, или дори в повечето случаи те ще са сходни. Всички тези проблеми, разбира се, са напълно очаквани. Това много добре подчертава защо такива държавни програми са толкова проблемни. От една страна, за да бъде ефективно изпълнението на програмата, е необходимо фирмите, извършващи ремонтните дейности, да бъдат оставени независимо да оценят състоянието на сградите и какъв финансов ресурс ще е необходим за инсталирането на възможно най-ефективната

топлоизолация. От друга страна, да се позволи на фирмите абсолютно свободно да определят цените по ремонтните дейности е опасно поради риска от корупция. Фирмите могат сериозно да преувеличат сумата, необходима за извършване на санировъчните дейности, но въпреки това все пак да бъдат избрани за изпълнение на програмата поради факта, че имат политически връзки в общината. Поради тези фактори каквото и да прави държавата, както и да се опитва регионалното министерство да изкривява правилата, опасността от неефективно изпълнение на програмата винаги ще я има.

На свободния пазар такива опасности е трудно да се случат, а ако се случат, е сравнително лесно да се отстранят, защото, ако собственикът смята, че услугите на дадена фирма са много скъпи, той може да избере друга на своя отговорност, а възможност от корупция няма, защото потребителят не използва държавен посредник, а директно преговаря с фирмата изпълнител. Когато обаче държавата се намеси във всичко това и отговорността е делегирана на нея, рискът от липса на ефективност при изпълнението на въпросните ремонтни дейности нараства изключително много по гореизброените причини.

Въвеждането на „ориентировъчна“ цена, разбира се, няма как напълно да елиминира риска от корупция и прехосването на финансов ресурс. Тя може само да лимитира това колко пари дадена община може да прехоса. Изпълнението на програмата може дори да стане по-неефективно, защото фирмите изпълнители просто могат да започнат да използват по-евтини и нискокачествени материали при санирането, само и само да влязат в ценовите рамки, определени от министерството и да се доберат до сигурния приток на печалби, който програмата може да им осигури.

Всички тези проблеми, които държавата среща при изпълнението на програмата са напълно очаквани. Проекти като този са напълно извън функциите на държавата и трябва да останат такива. Още в началото стана ясно, че администрацията не се справя и вместо да прекрати програмата, тя се опитва да прави поредица от реформи. Изглежда, че единственото, което държавата ще направи, е да харчи все повече и повече пари в своите отчаяни опити да „закърпи положението”.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Промени по изискванията към програмата и закона за етажната собственост отново навеждат на мисълта, че основната цел на „безплатното саниране“ е именно ударно да се изхарчи една голяма сума от парите на данъкоплатците за публичен проект с близки до популистки цели. Дори да допуснем, че основният мотив няма нищо общо с местните избори, същата година и с осигуряването на политическа подкрепа за в бъдеще, а е само и единствено с цел да се подобри енергийната ефективност на жилищните блокове в страната, тази програма е поредното доказателство за това, как един държавен харч винаги води до друг. Все пак самите панелни блокове, които са толкова прословути със своята енергийна неефективност, са построени именно чрез държавни проекти за едропанелно строителство по времето на управлението на БКП преди 1989 година. Днес, повече от 25 години по-късно, държавата ни уверява, че за да се поправят недостатъците и проблемите на предишен неин проект, е необходим друг такъв проект със същите грандиозни мащаби. Всичко това показва, че този тип държавни програми е най-добре да бъдат избягвани. Енергийната ефективност на страната действително е важен въпрос, който трябва да бъде адресиран, но не по прибързан начин чрез държавни проекти, чието неефективно изпълнение дори най-вероятно ще влоши проблема в дългосрочен план и ще доведе до порочен цикъл от допълнителни държавни заеми и харчове.



Скандалните милиони за „реклама“ на туризма

Развитието на туризма в България традиционно е една от любимите теми на българската политическа класа. Поради неговата важност, всяко едно българско правителство си поставя за цел, поне условно, да помага туристическия сектор и да го издигне на възможно най-високо ниво спрямо световната конкуренция. За тази цел в края на 2014 г. дори бе създадено самостоятелно Министерство на туризма (МТ), което трябва да се грижи за пости-

гането на тези цели.

Напоследък рекламирането на България като добра туристическа дестинация, както пред чуждестранни, така и пред български туристи, се превърна в основна цел на всеки един кабинет. Бяха предприети няколко държавни рекламни инициативи, финансирани предимно с европейски средства чрез оперативна програма „Регионално развитие“. В много от случаите сумите, изхарчени за такива проекти, бяха или прекалено високи, или можеха да бъдат инвестирани по по-ефективен начин и за по-належащи нужди.

ДЪРЖАВНИТЕ РАЗХОДИ ЗА РЕКЛАМА НА ТУРИЗМА В БЪЛГАРИЯ

Туризмът е изключително важен сектор от българската икономика, това е безспорен факт, но това само по себе си не обосновава идеята, че той трябва да бъде третиран специално от държавата и фирмите в него де факто да бъдат субсидирани. Защото държавната реклама на даден сектор от икономиката е именно субсидия в полза на фирмите във въпросния сектор. Когато правителството използва пари от Европейските структурни фондове или от собствения си бюджет за реклама на туризма, това очевидно субсидира туристическия сектор вместо останалите сектори на икономиката и за сметка на данъкоплатците. В информационната ера рекламата е важна и ключова част от почти всеки един бизнес план и когато една определена група фирми могат да разчитат на това държавата да рекламира техния продукт, било то директно или индиректно, това им дава изключително сериозно пазарно предимство.

ДОСИЕ / ТУРИСТИЧЕСКА РЕКЛАМА

Милиони левове, похарчени за реклама на обекти без реална туристическа инфраструктура или за рекламни продукти със съмнително качество и висока цена

Институция: Държавна агенция по туризъм / Министерство на икономиката, енергетиката и туризма / Министерство на туризма

Период: 2009-2015 г.

Стойност: 5 590 000 лв.

Класифициран в категория:

ЗЛОУПОТРЕБА / ПРОЕКТИ СЪС СЪМНИТЕЛНА СТОЙНОСТ

Реклами, финансирани с пари от държавния бюджет или от еврофондовете, представляват и субсидия за фирмите в рекламния сектор, които печелят обществените поръчки. Твърде често се случва това да са малко познати фирми с почти никаква информация за тях, които дори нямат собствен уебсайт. Всеизвестен е фактът, че България е една от най-корумпираните страни в ЕС (дори най-корумпираната), което автоматично прави всякакви държавни програми, които пренасочват финансов ресурс към определени частни фирми за изпълнението им, подлежащи на съмнение. Рискът от неефективно усвояване на средствата е твърде голям.

Тези опасения биват изцяло подкрепени от историята на различните държавни програми за реклама на туризма, които се провеждат през последните няколко години. Тук ще разгледаме най-сериозните примери на прахосване на финансов ресурс за такива програми.

През 2009 г. фирмата „Едита Груп“ ООД спечели държавна поръчка от Държавна агенция по туризъм (ДАТ) за обновяване на туристическия онлайн портал на България (<http://www.bulgariatravel.org/>) на стойност 2 млн. лв. Много скоро след като проектът бе обявен публично, се зароди сериозен дебат около размера на сумата, който скоро прерасна в скандал. Представителите на българския ИТ сектор споделиха, че 2 млн. лв. е прекалено голяма и ненужна сума просто за доразвиване и обновяване на вече съществуващ сайт. Освен това според тях критериите към потенциалните кандидати за поръчката са нереалистично високи, имайки предвид естеството на проекта. Според „Дневник“ това е породило съмнения за корупция и в рамките на 5 месеца са подадени над 7 сигнала до съответните институции, включително и до Комисията за борба с корупцията²⁴.

Цената на този проект е изключително висока и в международен контекст. Пълното изграждане на туристическия портал на Дания например е струвало 800 000 евро²⁵, което е с 400 000 евро по-малко от обществената поръчка, спечелена от „Едита Груп“, която, отново подчертаваме, не е за изграждането на нов уебсайт, а за обновяването на вече съществуващ такъв.

²⁴ dnevnik.bg, „Временно е спрян проектът за туристически сайт за 2 млн. лв.“, 01.12.2009 г.

²⁵ Боян Юруков, yurukov.net; „Развитие по темата за ония 2 милиона за сайт на туризма“; 25.11.2009 г.

В крайна сметка поръчката е ликвидирана от Министерството на икономиката, енергетиката и туризма, а председателят на ДАТ Анелия Крушкова бе освободена от позицията си²⁶. Скандалът обаче е факт и злоупотребата е налице. И за съжаление, такива случаи не са изключения, а навик на държавните институции, отговорни за рекламата на българския туризъм.

През 2012 г. имаше друг подобен скандал около изработването на ново туристическо лого на България. Министерството на икономиката, енергетиката и туризма (МИЕТ) по оперативна програма „Регионално развитие“ плати около 1.5 млн. лв. за изработването на такова лого. Само по себе си тази сума вече звучи абсурдна за едно-единствено лого, а самото изпълнение на проекта е дори още по-абсурдно.

Завършеното лого споделяше съмнителни прилики с туристическото лого на Киргизстан, което породило съмнения за плагиатство. Тези прилики обаче са само художествени, защото докато българското лого струва около 1.5 млн. лв., това на Киргизстан е струвало едва 1100 лв.²⁷. Дори да се игнорират видимите прилики в двете изображения, самата разлика в сумите е шокираща и е ясно доказателство или за невероятна проява на некомпетентност от страна на държавните институции, или за сериозна корупция. Още по-възмутителен е фактът, че изпълнението на цялата програма, включително пазарното проучване и самото изработване на логото, е отнело цели 2 години²⁸.

От Съюза на българските художници (СБХ) споделиха, че според тях логото е „некомпетентно и посредствено“ и че те дори не са били известни от МИЕТ за провеждането на какъвто и да било конкурс за проекта. Това е изключително странно при положение че става въпрос за изработване на лого, а СБХ е най-голямото сдружение на художници в България. Това отново създава съмнения за корупция, също както при случая с обновяването на туристическия уебпортал няколко години по-рано.

Логото така и не влезе в употреба, а от Европейската комисия дори глобиха държавата със 160 000 лв. заради неефективното и

²⁶ investor.bg; „Освободиха Анелия Крушкова от поста председател на агенцията по туризъм“; 25.11.2009 г.

²⁷ mediapool.bg; „Всяка прилика е случайна“; 12.02.2013 г.

²⁸ webcafe.bg; „Голямата лъжа с новото лого“; 17. 01.2013 г.

некомпетентно изпълнение на проекта²⁹. И така в крайна сметка държавата загуби почти 2 млн. лв. за проект, който не постигна абсолютно нищо. Въпреки тези два шокиращи случая на злоупотреба и некомпетентност от страна на държавните институции, подобни проекти за реклама на българския туризъм продължават и до днес.

В началото на 2015 г. новосъздаденото Министерство на туризма, вече отделна институция от МИЕТ, обяви старта на проект за реклама на 50 малко познати туристически дестинации на стойност 1.93 млн. лв. Този път обаче България бива рекламирана не пред чуждестранни, а пред български туристи, които не са добре запознати с туристическите дестинации на страната. Целта е да се подпомогне развитието на вътрешен туризъм към дестинации, които по една или друга причина са малко популярни дори вътре в страната. Конкурсът за изпълнението на програмата е спечелен от компанията „Д-р Бранд“, а договорот е подписан през октомври 2014 година.

Преди да правим какъвто и да е анализ на самата програма, трябва да си зададем въпроса необходимо ли е въобще самостоятелно Министерство на туризма. Не е ясно какво точно може да постигне една такава институция сама по себе си. Основен проблем на българския туризъм си остава инфраструктурата³⁰, не само по Черноморието, но и из цялата страна. Инфраструктурата на много туристически обекти в страната, които са, разбира се, държавна собственост, се поддържа изцяло чрез дарения на гражданите, които сами по себе си много често са абсолютно недостатъчни.

Пример за това е Драгоманското блато, което впрочем е една от 50-те малко познати забележителности, които новосъздаденото министерство рекламира. Опознавателната инфраструктура там се поддържа изцяло от нестопанската организация „Сдружение за дива природа Балкани“, благодарение на дарители и доброволци. Преди да се прави каквато и да е била реклама на България като туристическа дестинация, е важно да се решат инфраструктурните проблеми. Колкото и грандиозна да е рекламата на България

²⁹ vesti.bg; „Глобявам ни със 160 хил. лв. за туристическото лого“; 11.11.2014 г.

³⁰ За повече по темата за инфраструктурните проблеми на туризма - investor.bg; “Лунсата на инфраструктура по морето остава основен проблем за туризма“; 07.08.2015 г.



като туристическа дестинация както за външни, така и за вътрешни туристи, ако инфраструктурата не е на ниво, няма как да се надяваме на повече туристи.

Поддържането на инфраструктурата на страната обаче по принцип е задължение на Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ). Ако МТ иска да подобри инфраструктурата на страната, то най-вероятно трябва да работи с него, но реалистично погледнато, това е работа, която МРРБ може да свърши и само. И така се получава, че единствената функция, която новото МТ може да изпълнява, е да ръководи държавните програми за реклама на туризма. Но за тази функция спокойно може да се делегира на по-малка институция, която да не изисква толкова голямо финансиране и персонал, колкото цяло министерство.

Като се има предвид историята на държавните проекти за реклама на туризма през последните години, плюс ненужното увеличаване и усложняване на бюрокрацията, до което създаването на отделно министерство на туризма води, може би е най-добре, ако такава държавна институция въобще не съществува. Програ-

мата за рекламата на малко познатите туристически дестинации, поне в своя начален стадий, определено оправдава този тип опасения.

Самият конкурс за избора на компанията, отговорна за изпълнението на проекта, пък поражда опасения от корупция. Изборът на „Д-р Бранд“ за фирма изпълнител беше обжалван от други кандидати, защото според тях компанията не отговаря на необходимите изисквания. Предпочетеният кандидат действително поражда някои сериозни съмнения, като се има предвид, че фирмата няма собствен сайт и няма почти никаква информация в интернет за нейния рекламен бизнес. Министърът на туризма Николина Ангелкова се оправда с това, че изборът на фирмата всъщност е наследен от предишния кабинет, понеже проектът датира от неговия мандат и нищо не може да бъде направено по въпроса.

Това, разбира се, не успокоява публичните опасения от последния провален проект за реклама на туризма подобно на тези, предприети през изминалите години. Дали и този проект ще се окаже такъв провал, остава да разберем, но както вече отбелязахме, дотук нямаме много причини да сме оптимистични, защото, първо, изборът на фирмата изпълнител е изключително съмнителен, и второ, само реклама не е достатъчна, а е необходима и инвестиция в подобрението на туристическата инфраструктура.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Както видяхме, през годините държавните институции са предприемали най-различни проекти за рекламирането на българския туризъм, много от които се оказват пълни провали. За едно обновяване на уебстраницата на туристическия портал на страната бяха похарчени 2 млн. лв., което доведе до медиен скандал през 2009 г. и до евентуалното ликвидиране на обществената поръчка и уволняването на председателя на агенцията, отговорна за нея. Няколко години по-късно се разрази скандал около проекта за изграждане на туристическо лого на България, за което бяха изхарчени около 1.5 млн. лв. Изключително скъпото туристическо лого споделяше съмнителни прилики с това на Киргизстан, но струваше 1500 пъти повече и в крайна сметка даже не влезе в употреба. ЕК дори глоби България за проекта със 160 000 лв.

Въпреки тези провали, в края на 2014 г. бе създадено самостоятелно Министерство на туризма, което е една изключително ненужда институция превид факта, че нейната основна функция на практика ще е именно рекламата. Тогава бе сключен и договор с недоказана в бранша фирма за изпълнението на проект за реклама на 50 малко познати туристически обекта в страната, които по-скоро имат нужда от по-добра инфраструктура, отколкото от реклама.

Дали става въпрос за корупция, или просто за некомпетентност, но твърде много от най-грандиозните държавни програми за реклама на българския туризъм през последните години се оказаха пълни провали и не постигнаха нито една от целите си. С оглед на този факт следва да се запитаме дали държавата въобще следва да предприема такива рекламни проекти и сериозно да преосмислим какво трябва да бъде нейното място в туристическия сектор на България.



Как Софийски университет „Св. Климент Охридски“ изхранва студентите си

Софийският университет „Св. Климент Охридски“ е най-старото висше учебно заведение (ВУЗ) в България и със своите 16 факултета е считан за най-реномираната институция за придобиване на висше образование в редица дисциплини. Нещо повече – до неотдавна университетът, в който се обучават повече от 20 000 студенти, беше единственият български ВУЗ в класацията на 700-те най-добри университета в света, съставяна от QS World University Rankings.

КАК СОФИЙСКИЯТ УНИВЕРСИТЕТ ИЗПЛАЩА ХРАНАТА НА СТУДЕНТИТЕ СИ

Както всеки друг държавен университет, Софийският университет поддържа и студентски столове. В момента СУ разполага с 3 стола, в които могат да се хранят студентите на учебното заведение. Това са: Стол 1, сграда Ректорат – 240 седящи места (предлага обяд и вечеря); Стол 4, Студентски град (до бл. 35) - 480 седящи места (предлага обяд и вечеря); Стол 35, бул. “Шипченски проход” № 69А (сградата на ФНПП) - 100 седящи места (предлага само обяд). Според интернет страницата на Софийския университет в столовете „винаги се предлага разнообразно меню от готвени вегетариански и месни ястия. Ежедневно се предлагат по 4 бр. различни видове супа, от 5 до 7 вида основни ястия и най-малко по 4 вида десерт. Поради проявен интерес от страна на студентите се предлагат и два вида постни ястия.

За поддържането на столовете си заредени администрацията на учебното заведение трябва ежегодно да заделя част от средствата на институцията за закупуване на хранителни продукти. Според сайта на Софийския университет през август 2015 г. образователната институция е финализирала обществена поръчка с 2 обособени позиции – за доставка на месо и продукти от месо, колбаси, субпродукти (позиция 1) и за доставка на пресни плодове и зеленчуци (позиция 2). След конкурс са сключени два договора с различни фирми на обща стойност 154 816 лв. Срокът на договорите е до 31.10.2017 година.

Така направена, обществената поръчка изглежда напълно законна. Но невинаги поръчките на хранителни продукти от страна на Софийски университет са толкова изрядни, посочиха по-рано през годината студенти от институцията и казусът, върху който

ДОСИЕ / ХРАНАТА В СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ

Университетът сключва договори за доставка на храна без конкурс и на силно завишени цени

Институция: Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Период: 2014 г.

Стойност: 160 517 лв.

Класифициран в категория: **ЗЛОУПОТРЕБА/ ЗАВИШЕНИ ЦЕНИ**

ще се фокусираме в настоящото изследване, е именно поръчката на храни миналата година.

Проверка на договора, сключен през 2014 г., в която са участвали и студенти на институцията³¹, е открила силно обезпокояващи данни за начина, по който университетът сключва договори и разходва средствата си. Разходите за хранителни продукти възлизат на 160 517 лв. Първото нарушение е, че договорът е сключен без конкурс и провеждане на обществена поръчка. Според Закона за обществените поръчки (ЗОП) обществена поръчка трябва да се провежда винаги, когато предметът на договора е „доставки - над 150 000 лв., а когато поръчката е с място на изпълнение извън страната - над 250 000 лв.“ (чл. 14). Това противоречи и на вътрешните разпоредби на университета, според които обществени поръчки следва да се провеждат според разпоредбите на ЗОП.

Но още по-интересни са финансовите параметри на договора. Нека разгледаме поотделно различните хранителни продукти, закупени от университета. Според сключения договор цената на килограм кашкавал трябва да е 7.92 лв. Но от издадените фактури се вижда, че Софийският университет действително е плащал по 11.50 лв. При закупени 404 кг кашкавал в периода януари-март 2014 г. загубата за бюджета на университета възлиза на 1446 лв. Подобна е ситуацията и с други продукти. Договорната цена за килограм пилешки бутчета е 2.83 лв., а фактурите разкриват, че те са закупувани за 4 лв./кг. Кравето сирене пък е изплащано на почти двойно завишена стойност: при договорена цена от 4.83 лв./кг университетът е плащал по 8.50 лв./кг. В таблица 1 са посочени и други продукти, чиито договорени цени се разминават драстично с изплатените средства (в някои случаи почти двойно).

Това не са цените на всички продукти, които се разминават с договорените стойности, но са показателни за начина, по който институцията е разходвала предоставените ѝ средства. Разминаванията между договорените и получените от институцията стойности не се наблюдават само по отношение на цените. Според договора от някои хранителни продукти са били поръчани количества, които се разминават с доставените такива, описани във фактурите. В резултат на тези разминавания, сметките показват,

³¹ вTVНовините, „Злоупотреби за хиляди левове в Софийския университет“, 10.09.2015 г.

Таблица 1:

Договорени и платени цени за различни хранителни продукти през 2014 г.

Продукт	Договорена цена (лв.)	Платена цена (лв.)
Крабе сирене (кг.)	4.83	8.50
Кайма (кг.)	6.60
Пилешка пържола бут (кг.)	5.33	7.74
Кисело мляко (брой)	0.67	0.94
Сухо мляко	5.83	9.40
Ориз (кг.)	1.41	2.25
Боб (кг.)	2.58	4.15

Източник: Вътрешна проверка на Софийският университет, цитирана в журналистическо разследване на bTV.

че сумата, която Софийският университет е изплатил за закупуването на различни хранителни продукти, надхвърля договорените стойности с 90 053 лв.

Към разходите за храна трябва да добавим и алкохол на стойност 5880 лв. – също за нуждите на университета. Разход, чиято целесъобразност трудно може да бъде определена, особено предвид финансовото състояние на ВУЗ-а.

Разходите, за хранителни продукти през 2014 г. – разходи, направени в разрив със закона и вътрешния правилник на университета³² - не са прецедент в стопанската история на институцията. Точно обратното – раздаването на поръчки за доставка на хранителни продукти на голяма стойност и в нарушение на закона се случва и през 2013 г., когато Софийският университет поръчва продукти за дори по-висока стойност: 229 906 лв.!

ПО-ГЛОБАЛЕН ПОГЛЕД ВЪРХУ ФИНАНСИТЕ НА СУ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“

Поръчките на храни на цени, по-високи от договорените, както и на алкохолни питиета не е изолиран пример за неефективно управление на финансите на университета.

Като държавно учебно заведение Софийският университет „Св. Климент Охридски“ получава средства за извършване на дейност главно от два източника – републиканския бюджет и

³² Това ни навежда на мисълта за злоупотреби и сключване на договори с фирми, близки до администрацията на образователната институция.

собствени приходи³³. Средствата, които се заделят от страна на държавата за образователната институция, се приемат със Закона за държавния бюджет всяка година и се насочват към Софийски университет през бюджета на Министерството на образованието и науката. За текущата финансова година, започваща на 01.01. и приключваща на 31.12., държавната субсидия за университета възлиза на почти 47 млн. лв. Това превръща Софийския университет в най-субсидирания ВУЗ, за който се разходват повече от 10% от всички разходи за субсидии на ВУЗ-ове в страната (които за финансовата 2015 г. са 459 026 млн. лв.).

Университетът се финансира и със собствени средства от източници като: продажби на услуги, стоки и продукция (най-голямото перо на финансирането със собствени средства, което обикновено годишно надхвърля 25 млн. лв.), наеми на имущество, глоби и дарения от граждани и институции от България и чужбина. Според финансовите отчети на университета тези приходи варират между 31 и малко над 39 млн. лв., като по този начин общите годишни приходи на образователната институция обикновено надхвърлят 80 млн. лв.

Само дълговете към държавния бюджет възлизат на 42 млн. лв. Доклад на Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ) от тази година сочи, че от тази сума почти 14 млн. лв. са под формата на неплатени данъци към Националната агенция по приходите (НАП) за периода 2007-2012 г. (стойността на неизплатените данъци е 9 225 721 лв., като към нея има начислени лихви, възлизащи на 3 838 497 лв.). Такава картина разкриват и самите годишни отчети на университета³⁴. В тях се вижда, че заложените бюджетни дефицити възлизат на средно 12 млн. лв. за периода, за който финансовите документи на ВУЗ-а са достъпни. Въпреки че те не се реализират напълно – натрупаните дефицити са на стойност 3-7 млн. лв. годишно за всяка от трите години³⁵ – все пак университетът трупа дълг ежегодно.

Видно е, че текущият дълг на университета не е натрупан само

³³ Трябва да посочим, че ВУЗ-ът получава и други приходи, които не попадат в гвемте основни категории, посочени в основния текст. Техният размер е значително по-малък от размера на собствените приходи на университета и държавната субсидия и най-често е под формата на средства за спечелени академични проекти.

³⁴ За съжаление, публикуваните годишни отчети на сайта на Софийски университет са само за 2011, 2012 и 2013 г. Те са достъпни на този линк: <https://goo.gl/CEulaM>

във времеви период от 2011 г. до 2013 г., тъй като сумата на натрупаните тогава дефицити не е равна на 42 млн. лв. Напротив, става въпрос за системно некачествено управление на финансите на висшето учебно заведение, поне по време на мандатите на настоящия ректор проф. дин. Иван Илчев, който заема настоящата си позиция от 2008 година.

За още по-детайлен анализ на финансите на Софийски университет „Св. Климент Охридски“ със сигурност би могло да е предмет на цяла отделна книга. Но краткият обем на изложението не променя фундаменталните изводи: администрацията на университета, включително заемачите най-високи постове, системно нарушават законите, регламентиращи начините, по които могат да се разходват публични средства. Същевременно, въпреки че университетът получава най-голям дял и най-много средства в абсолютна стойност под формата на държавна субсидия, а освен това реализира и приходи от ресурсите, с които разполага, администрацията ежегодно не успява да утилизира финансите на ВУЗ-а по ефективен начин. Нещо повече, изглежда, че дори и тези средства не ѝ достигат и ежегодно университетът генерира дълг, който, както е видно от задлъжнялостта към Националната агенция по приходите.

Това е така, защото част от финансите на учебното заведение се разходват по неефективен начин. Много често поръчките се осъществяват без конкурс и публичен подбор между конкуриращи се фирми, което превръща отговорните за това лица в Софийски университет в закононарушители. Но дори когато управлението на университета все пак провежда конкурси за обществените си поръчки, в немалкопри тях се откриват нарушения и нецелесъобразно разходване на средства³⁶. Казано накратко, университетът, който би трябвало да разхожда средствата си за нуждите и комфорта на студентите, всъщност ги харчи по начин, който изобщо не ги облагодетелства. Нещо повече - често, разходвайки средствата не по предназначение, образователната институция извършва нарушения на закона и на собствения си правилник.

³⁵ Бюджетните дефицити според наличните на интернет страницата на Софийски университет финансови отчети са, както следва: 2011 г. – 5 586 74 лв.; 2012 г. – 3 368 289 лв.; 2013 г. – 6 992 291 лв.

³⁶ В свой доклад (Доклад № ДИИСФ - 0013 / 12.03.2013 г.) Агенцията за държавна финансова инспекция открива нарушения в провеждането на обществена поръчка и констатира, че университетът е похарчил 80 000 лв. неоснователно.



Железопътният транспорт излиза скъпо на данъкоплатците

Сред най-проблемните предприятия останали все още в ръцете на държавата са Български държавни железници и Национална компания „Железопътна инфраструктура“ – фирми, които хронично са на загуба, преживяват единствено благодарение на бюджетни трансфери и от година на година попиват все повече от средствата на данъкоплатците. В този текст ще се обърне внимание и на двете фирми, най-вече заради силно обвързаната им дейност и сходни нарушения.

СИГУРНОСТ ЗА МИЛИОНИ

Сред последните случаи, които привлякоха вниманието към огромните разходи на БДЖ, беше опитът на държавната железопътна фирма да наеме частна охранителна фирма, която да осигури денонощна въоръжена охрана на обектите. Тръжната процедура за това беше обявена през 2014 г., като предприятието поиска 380 охранители. Сумата за тази услуга беше 8.7 млн. лв. без ДДС за срок от три години.

На пръв поглед предложението не е необосновано – БДЖ има значителни активи, които нерядко стават обект на кражби и различни форми на вандализъм.

В крайна сметка обаче Комисията за защита на конкуренцията отмени търга за охранителна фирма.

В рамките на всяка една от тръжните процедури БДЖ определя условия, трудни за изпълнение от фирмите на българския пазар – от изискване във фирмата да работят най-малко 500 охранители (при все, че на БДЖ са необходими по-малко) до условие за притежаване на собствена GPS система и сървъри, а същевременно държавното предприятие си запазваше правото да определя размера на всички разходи за консумативи, правени от избраната фирма³⁷.

Очаквано, при последната успешно проведена тръжна процедура през 2013 г. до крайния ѝ етап беше допуснат само един кандидат; фирмата обаче поиска по-висока цена от предложената от БДЖ и в крайна сметка процедурата отново беше прекратена.

В последния казус от 2014 г. КЗК установи³⁸, че всъщност БДЖ не се и нуждае от осигуряването на такава охрана, тъй като

ДОСИЕ / БДЖ

Въпреки константния си дефицит на средства държавният железопътен транспорт харчи огромни средства за охрана строежи и за страховки

Институция: Български държавни железници / Национална компания железопътна инфраструктура

Период: 2012-2014 г.

Стойност: 13 915 000 лв.

Класифициран в категория: НАДЦЕНЕНИ ПРОЕКТИ

³⁷ capital.bg, "БДЖ - Товарни превози" търси охрана за 8.7 млн. лв.", 02.07.2014 г.

³⁸ vesti.bg, „КЗК отмени решение за обществена поръчка за охрана на БДЖ“, 08.10.2014 г.

към момента на проверката само един от настоящите договори за охрана на фирмата е изтекъл. Не става ясно обаче защо държавно-то предприятие иска да инвестира нови 8.7 милиона лв. в охрана, с която вече разполага.

ЗАСТРАХОВАТЕЛНИ ИЗИСКВАНИЯ

По-рано тази година БДЖ отново доказва, че умее да създава тръжни процедури, които като че ли следва да бъдат спечелени от определен изпълнител. В началото на 2015 г. фирмата обяви, че търси нов застраховател за пътниците във влаковете си. Силно рестриктивните критерии към застрахователите обаче да имат офиси във всичките 28 областни града, да са изпълнявали поне една полица „Злополука“ на пътници в релсов транспорт за последните три години, автоматично предопредели за единствени участник в търга.

Фирмата, която досега е осигурявала застрахователна услуга. Наред с това сумата на договора се увеличава, от 886 хил. лв. на година на над 1 млн. лв. годишно, въпреки че общият обем на пътниците намалява³⁹. И в този случай намесата на КЗК сложи край на тази поредна процедура с предизвестен изход.

ПО РЕЛСИТЕ

Не във всички случаи обаче неоправданите харчове на БДЖ биват спирани. Докладът на Държавна финансова инспекция от 2014 г.⁴⁰, който разглежда договорите, сключвани от Национална компания железопътна инфраструктура през последните години, разкрива някои, меко казано, съмнителни разходи.

В доклада са разгледани множество договори за извършване на различни услуги на НКЖИ. Интересен пример са ремонтите и укрепителни дейности на участък от около 100 метра железен път между с. Самоводене и гр. Велико Търново през 2012 г. (стр. 6-17 от доклада), на обща стойност 4.8 милиона лв.

Въпреки че самата сума изглежда стряскащо голяма (за сравнение, предишна поръчка за ремонта на 290 километра железен

³⁹ capital.bg, „БДЖ показва как не се правят обществени поръчки“, 29.03.2015 г.

⁴⁰ „Доклад №ДИСФ-90/19.11.2014 г. за извършена финансова инспекция на държавно предприятие „Национална компания“ Железопътна инфраструктура“ гр. София, бул. „Мария Луиза“ №110“, АДФИ 2014

път е струвала 400 милиона лв.⁴¹⁾, държавната инспекция установява редица други несъответствия и проблеми при изпълнението на ремонтните дейности. Най-важният сред тях е липсата на количествено-стойностни сметки, които да могат да определят дали средствата по проекта са разходени разумно и дали отговарят на реално извършената работа.

В крайна сметка заради липсата на тези документи инспекторите заключват, че не са в състояние да дадат категорична оценка дали НКЖИ е разходило според правилата средствата за ремонта.

Докладът установява и нередности при осигуряването на охрана за обектите на НКЖИ. Нееднократно фирмата сключва договори за такива услуги без да провежда търгове. Списъкът с нарушения и съмнително разходвани средства може да бъде продължен с редица други – кражби при доставки на гориво, изграждане и укрепване на железни пътища за странно големи суми, доставки на работно облекло, отново за подозрително много пари.

ЗАДЪЛЖЕНИЯ БЕЗКРАЙ

Всичките тези неправомерни разходи обаче бледният пред задълженията на железопътните фирми. Докато НКЖИ успя през 2014 г. да се изчисти от последните си натрупани дългове, най-вече благодарение на 890 милиона лева европейски средства, инвестирани в нея, положението на БЖД далеч не е толкова розово. По данни на икономическото министерство държавният железопътен превозвач към началото на 2015 г. има 565 милиона лева задължения, като над $\frac{3}{4}$ от тях са натрупани от подразделение „Пътнически превози“. Това обаче не означава, че и „Товарни превози“ не е постоянно на загуба – само през миналата година двете подразделения са или на загуба със съответно 15 и 12 милиона лева.

Въпреки тежкото финансово състояние, държавата продължава да налива средства в БДЖ, като за 2015 г. те бяха общо 140 милиона лева. Спокойно може да се каже, че това е най-голямото „трошене“ на държавни средства около превозвача – поддържането му, въпреки очевидното противоречие с всякаква пазарна логика, липсата на реформи и подозрения за злоупотреби, ниското качество на предоставяната услуга и общия спад на клиентите.

⁴¹⁾dnevnik.bg, “12 фирми се борят за ремонт на жп линията Пловдив - Бургас“, 09.11.2010 г.



Шестстотин хиляди лева за проучване на „обществените възприятия за състоянието на пътната мрежа“

На 16 октомври 2013 г. Агенция „Пътна инфраструктура“ (АПИ) започва открита процедура за възлагане на обществена поръчка за „избор на изпълнител за проучване на удовлетвореността на ползвателите на пътищата“. По-подробната информация за поръчката може да се открие в решение номер 10 от дата 24 януари 2015 г. на страницата на Агенцията по обществени поръчки⁴²,

както и различни медийни публикации от 2013 година.

Според краткото описание на поръчката в документа на страницата на Агенцията по обществени поръчки тя цели да предостави на възложителя информация за обществените възприятия за състоянието на пътната мрежа в България и услугите, които се предоставят на ползвателите на пътища в резултат на действията на правителството, както и за качеството на пътното строителство. Поръчката обхваща четири задачи, а именно: 1. да се създаде дизайн на проучването и да се проведе пилотно проучване; 2. да се проведе проучването и да се осъществи процес по управление на данните; 3. да бъдат планирани, отчетени и представени констатациите от проучването; и 4. да се осъществи „взаимовръзка“ с други източници на данни и обучение (като не става ясно кой точно на какво следва да бъде обучен).

Описанието на поръчката допълнително пояснява, че дейностите по нея трябва да се извършат на територията на всяка от 28-те области на Република България, като изпълнителят следва да посети на място всички тях. Очаква се броят на участниците в проучването да бъде около пет хиляди души.

Според статия във вестник „Капитал“⁴³ първоначалната цена е 600 000 лв. Критерият за възлагането на поръчката е най-ниската цена. E-lect⁴⁴ посочва, че изготвеният за въпросната сума доклад по неясна причина не трябва да надхвърля 30 страници.

Декларираната основна цел на тази поръчка е резултатите от нея да бъдат анализирани и използвани от Световната банка при изготвянето на бизнес плана на АПИ за периода от 2014 до 2018 г., а срокът за изпълнението ѝ е 238 календарни дни.

ДОСИЕ / СЪСТОЯНИЕ НА ПЪТНАТА МРЕЖА

Агенцията за пътна инфраструктура харчи хиляди левове за проучвания на общественото мнение

Институция: Агенция пътна инфраструктура

Период: 2013 г.

Стойност: 600 000 лв.

Класифициран в категория: БЕЗСМИСЛЕНА ПОХАРЧЕНИ СРЕДСТВА

⁴² Агенция по обществените поръчки, <http://goo.gl/rs3pYV>

⁴³ capital.bg, „Грешни пари“, 17 октомври 2013 г.

⁴⁴ E-lect, „Бюрократично разхищение“, 18 октомври 2013 г.

С решение от 5 февруари 2014 г. е обявено класиране на участниците в процедурата и се определя изпълнител на поръчката. Според Решение № 425 на Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) от 9 април 2014 г.⁴⁵ името на изпълнителя е Обединение „Ноема-БИМ“, създадено на 1 ноември 2013 г. между НОЕМА ООД и БИМ Консултинг ООД, вероятно с цел да участва в точно тази процедура. Документ на страницата на АПИ от 22 януари 2014 г.⁴⁶ съобщава, че цената, предложена от Обединение „Ноема-БИМ“, е 134 000 лв. без ДДС (или 160 800 лв. с ДДС). Прави впечатление, че това не е най-ниската цена, предложена от участник, допуснат до процедурата. Компанията Естат ООД предлага да извърши поръчката за 83 000 лв. без ДДС (или 99 600 лв. с ДДС). Това е и причината Естат ООД да подаде жалба в КЗК срещу решението на АПИ от 5 февруари, която е отхвърлена като неоснователна на 9 април 2014 година.

Решението на КЗК впоследствие е атакувано пред Върховния административен съд (ВАС), който го оставя в сила със свое решение от 23 юни 2014 година. В резултат на забавянето обаче Световната банка изготвя бизнес плана на АПИ, без да използва проучването. Нейната препоръка е процедурата да се преустанови и отложи за 2017 година. Това е направено с решение от 24 януари 2015 година.

КАКЪВ Е ПРОБЛЕМЪТ?

Сама по себе си поръчката на АПИ е проблемна на няколко нива. Качеството на пътищата може да се измери с обективни критерии, а не чрез проучване на възприятията на гражданите. Поне от публично достъпната информация не става ясно каква е аргументацията за фокусиране върху потребителската удовлетвореност от качеството, вместо например да се изследва самото качество. Още повече че АПИ прави оценка на качеството на пътната настилка и поддържа база данни за състоянието на пътищата по класове, по области и по години.

На второ място, прост медиен анализ е достатъчен, за да се

⁴⁵ Комисия за защита на конкуренцията, Решение № 425 от 9 април 2014 г., <http://goo.gl/gjFlUv>

⁴⁶ АПИ, „4 са отворените ценови оферти за проучване на удовлетвореността на ползвателите на пътища“, 22 януари 2014.



направи изводът, че потребителите в България съвсем не са удовлетворени от състоянието на пътната мрежа. Изработването на комплексна процедура за скалиране на това отношение вероятно може да доведе до по-коректна информация на микро ниво, но е въпрос на здрав разум да се предположи, че там, където състоянието на пътната инфраструктура е по-лошо, удовлетвореността от нея ще бъде по-малка – и дори да се окаже, че на места има отклонения от тази зависимост, изобщо не става ясно как те биха повлияли на работата на АПИ и дали влиянието им няма да отклони въпроса за качеството на пътната мрежа по същество към темата къде работата на агенцията ще има най-голям пиар ефект.

Тръжната документация на АПИ показва, че основната цел на тази поръчка е резултатите от нея да бъдат използвани при изготвяне на бизнес плана на агенцията, но никъде не се уточнява каква е конкретната мотивация, която стои зад нея. По какъв начин ще се различава бизнес планът на АПИ при 30-процентова удовлетвореност от този при 60-процентова такава в дадена област, например?

Отсъствието на аргументи, които да оправдават поръчката, на

проучването по същество, ни води до вероятния извод, че с нея по-скоро се имитира дейност и/или се копира външна практика, без да се анализира необходимостта от имплементирането ѝ у нас.

Както първоначалната цена, заложена от АПИ, така и цената, на която поръчката е възложена на Обединение „Ноема-БИМ“, са нереално високи за проект, който в същността си е изготвяне на въпросник, социологическо проучване и обработка на данни, дори ако отчетем изискването да се извършват анкети на място във всяка област на Република България. Не само не е взета под внимание възможността да се използват модерни технологии, които значително биха намалили цената, но и фирмата, която предлага най-ниската цена по време на процедурата (точно с довода, че „предлага иновативно и интелигентно решение“, водена от разбирането, че „високата прогнозна стойност не трябва да води до нереалистично високи ценови предложения“), не е избрана на базата на аргументи, които звучат най-малкото странно. Например:

- „В точка 3 участникът посочва, че избира методология, която за в бъдеще да бъде прилагана от екипа на възложителя чрез иновативно и интелигентно решение – **не става ясно кое е посоченото интелигентно решение – не е конкретно посочено и описано в обосновката**⁴⁷“ (при все че от предложението става ясно, че е интелигентно да се използват възможностите на интернет и информационните технологии и се посочва конкретен модел на работа с тях).

Или пък:

- „Точка 4 от обосновката, а именно твърдението, че висока прогнозна стойност на една поръчка не трябва да води до нереалистично високи ценови предложения, не е доказателство за формиране на по-ниска цена, тъй като **това е силно субективен подход, който не показва по категоричен начин разбирането за формиране на цена на такъв проект**⁴⁸“ (да се очаква ценовите предложения да бъдат реалистични, за членовете на тръжната комисия не показва разбиране за начина, по който се формира цената на проекта).

В допълнение към проблемите, свързани с тази поръчка, пра-

⁴⁷ Подчертаването е на автора на материала.

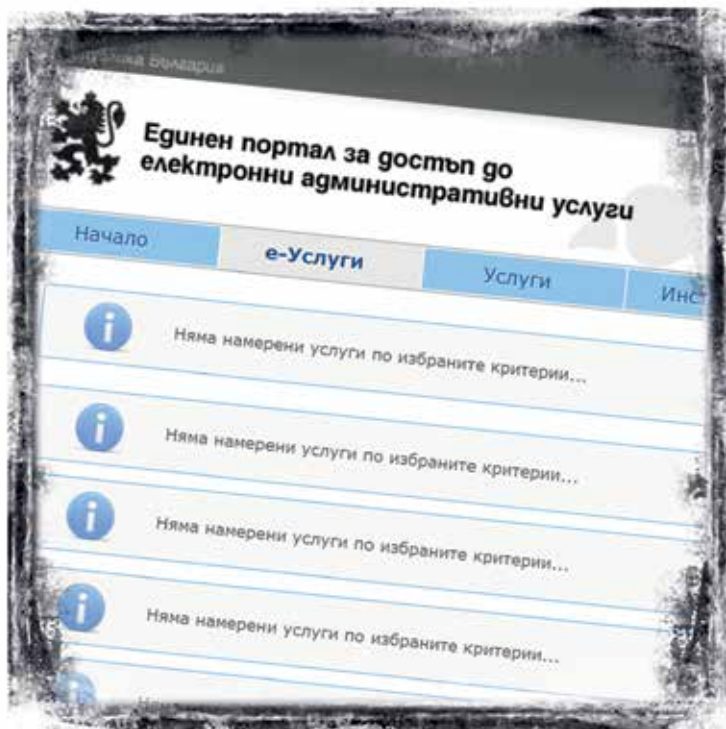
⁴⁸ Подчертаването е на автора на материала.

ви впечатление, че както времето за проучване – 238 календарни дни, така и времето, в което бизнес планът на АПИ се предполага да бъде базиран на информацията от него – 5 години, са безсмислени.

Има причина политическите сили да поръчват проучвания на общественото мнение непосредствено преди избори, а не да се водят от информацията отпреди 5 години, като същото се отнася за всички политически и пазарни играчи, които се стремят да получат коректна информация за обществените възприятия. Човешките възприятия се променят през времето. Да се изготвя петгодишен план на базата на застинала картина от няколко момента през 2014 г. говори или за непрофесионализъм, или за отсъствие на анализ от гледна точка на този конкретен проблем, или за рационално очакване, че нищо в пътната инфраструктура на страната няма да се промени в средносрочен план.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Най-интересното следствие от факта, че поръчката на АПИ в крайна сметка не успява да стартира в срок заради подадената срещу нея жалба, е, че бизнес планът на агенцията е изготвен, без липсващото проучване да предизвика какъвто и да е проблем. В същото време и АПИ, и участниците в поръчката изразходват време, усилия и материални ресурси за задача, която е най-малкото спорна по съществото си и скъпоструваща за българския данъкоплатец, а наличната информация навежда на мисълта, че е и недомислена от гледна точка на целите, които се опитва да постигне.



Електронно правителство, за което плащаме, а все го няма

Във всички страни от „развития свят“ редовно се говори за електронна администрация - предоставяне на все повече и повече административни услуги по Интернет (та дори и гласуване онлайн) и намаляване на бюрокрацията и реденето по опашки пред гишетата за обслужване на гражданите и бизнеса в различните държавни институции.

И наистина – челният опит на държави като Естония сочи, че интеграцията на широк спектър от електронни услуги спестява

много време и усилия на гражданите и бизнеса в общуването им с институциите, а след началната инвестиция административните разходи (и живи хора, заети в административния процес) намаляват.

Очаквано, България не възнамерява да остане по-назад от останалия развит свят – за въвеждане на електронни услуги се говори от повече от десет години, а в процеса на разработването им са инвестирани стотици милиони левове и са написани десетки стратегически документи, но резултатът остава незадоволителен.

ПАРИ ПРЕЗ ПРОЗОРЕЦА

Едно от най-значителните пера в разходите за електронна администрация са лицензите за софтуер – според изчисления на в-к „Капитал“ от 2007 г. насам, когато е извършено първото голямо обновяване на софтуерната база на администрацията, за лицензиране на софтуерни продукти са изхарчени приблизително 250 милиона лв., с изглед това да продължи да се случва в близко бъдеще⁴⁹. Ползваните лицензи са за продукти на Microsoft - корпоративната версия на операционната система Windows, пълният офис пакет Professional Plus и програмата за управление на бази данни Access, както и други продукти.

Началото на кампанията за снабдяване на администрацията със софтуер е през далечната 2001 г., като тогава броят на софтуерните пакети е 48 хиляди. През годините обаче броят им набъбва значително до цели 96 хиляди през 2007 година. Тази цифра се запазва и до днес, като последното споразумение за осигуряване на

ДОСИЕ / ЕЛЕКТРОННОТО ПРАВИТЕЛСТВО

Поръчки на софтуерни продукти на завишени цени, без реална конкуренция в търговете и без прозрачност при употребата им.

Институция: Министерски съвет

Период: 2012-2015 г.

Стойност: 115 980 000 лв.

Класифициран в категория: **ЗАВИШЕНИ ЦЕНИ**

⁴⁹ capital.bg, "Телелинк" дебютира в търга за софтуер за държавната администрация", 24.05.2015 г.

нови лицензи и поддръжка на софтуера е сключено през юли 2015 г., а следващата тръжна процедура се очаква през 2017 година.

Любопитно е да се отбележи, че във всяка следваща тръжна процедура държавата неминуемо изисква купуването на лицензи за най-новите версии на операционната система и софтуера към нея – през 2007 г. са поръчани лицензи за Windows 7 и най-новата версия на Microsoft Office. През 2015 г., аналогично, поръчаната за следващите три години версия на най-новото поколение Windows 10, със съответния офис пакет.

Следва да се запитаме доколко това е необходимо – въпреки че mainstream поддръжката и обновяването на Windows 7 приключи по-рано тази година, поддръжката и обновяването на сигурността на операционната система ще приключи през януари 2020 година. При вземането на такова решение трябва да се има предвид и популярността на Windows 7 и практиката на Microsoft – заради широката употреба на Windows XP например фирмата продължи „живота“ на тази версия няколко пъти. Днес Windows 7 ползват над 56% от компютрите по света, което сочи, че най-вероятно и той ще получи същото отношение като XP и поддръжката му ще бъде продължена и след 2020 година.

Постоянната смяна на софтуера на всеки три години изпраща администрацията пред още едно предизвикателство – от една страна, смяна на стандартите и ползваните платформи и формати (което е от особено значение за Microsoft Office продуктите, при които понякога има проблеми със съвместимостта), а от друга – обучение на персонала за работа с нов софтуер, който в общия случай не е необходим за по-ефективната му работа.

Друг важен въпрос, който не намира пряк отговор, е дали ползваната от държавната администрация техника въобще е в състояние да поддържа новите версии на поръчания софтуер, който се нуждае от все по-мощни машини. Още през 2012 г. на запитване на „Медиапул“ запознати източници посочват, че едва 30% от ползваните в държавната администрация компютри имат параметрите, изисквани от Windows 7, а останалите продължават със старите версии⁵⁰. Нереалистично би било да очакваме, че в рамките на изминалите три години администрацията е успяла да подмени останалите 70% (които все пак да ползват около 60 хи-

⁵⁰ mediapool.bg, “Министерският съвет плаща 60 000 000 лв. за несъществуващ софтуер”, 07.03.2012 г.

ляди лиценз за Windows 10).

Що се отнася до последната сделка, трябва да се има предвид и една важна особеност от пускането на Windows 10 на пазара – стига да подадат заявка за това в определен срок, предишните притежатели на лиценз за Windows 7 (сред които е и българската държава) имат право на безплатен преход към новата версия на операционната система. Защо при това положение е наложително да се купуват нови лицензи, не е известно. Трябва да се има предвид и че предишните лицензи са безсрочни – в този смисъл отсъства фактор, който да принуждава държавата да купува новите лицензи „тук и сега“ в риск, че ще остане без необходимия си софтуер.

ПОЛУЗАТВОРЕНИ ТЪРГОВЕ

Възможно обяснение защо е необходимо купуването на новите лицензи, предвид, че държавата вече разполага с безсрочни за Windows 7 и може да направи безплатен преход към новата версия, може да бъде нуждата от насочване на държавни средства към фирмата, която през последните 15 години предоставя лицензите и поддръжката на операционните системи на държавата – „ЦАПК Прогрес“.

За първи път фирмата печели търг за осигуряване на софтуер през 2001-2002 г., като от този момент нататък печели всички останали. През 2012 г. проведено от „Биволъ“ разследване⁵¹ установява, че значителна част от лицензите не са предоставени от фирмата в резултат на спечелена обществена поръчка, тъй като подписаният между правителството и фирмата през 2007 г. договор включва клауза, според която броят на осигурените лицензи може да бъде увеличаван.

Прави впечатление и значително завишената цена на лицензите – според изнесените данни цената на Windows 7 Professional за българската администрация е била над 1300 лв., въпреки че средната му цена през периода не надвишава 300 щатски долара – разлика, която трудно може да бъде обяснена с разходите на фирмата по разполагането и поддръжката на софтуера. Според анализа на медията отпуснатите без обществена поръчка средства са над 50

⁵¹ bivol.bg, “50 милиона за Microsoft без обществена поръчка”, 14.03.2012 г.

милиона лева, а има и редица случаи, в които за лиценз за едни и същи компютри държавата е плащала 2 пъти, тъй като „ЦАПК Прогрес“ е предоставяла версии за обновление на операционните системи, които изискват вече инсталиран Windows 7.

Новата поръчка през 2015 г. не се различава по нищо от предишните – стойността ѝ е 57.99 милиона лева за същия брой лицензи. Ключовото условие в тръжната процедура е фирмата, която предоставя софтуера да има LSP лиценз от Microsoft, който позволява предоставянето на услуги на корпоративни клиенти; оттам насетне критерият за подбор е най-добрата цена. На българския пазар на това условие отговарят едва 3 фирми „ЦАПК Прогрес“, „Компарекс“ и „Телелинк“, като първите две си партнираха в изпълнението на последната поръчка през 2012 г., след което фирмите са спечелили търгове и анекси на обща стойност около 200 милиона лева.

Очаквано, в началото на юли консорциумът „ДЗЗД Конгрес“, в който влизат „ЦАПК Прогрес“ и „Компарекс“, спечели новата обществена поръчка. Важно е да се отбележи, че конкуренцията в рамките на тръжната процедура е била минимална, като по данни на „Капитал“ останалата на последно място „Телелинк“ е предложила едва 0.04% по-висока цена от тази на победителя. Въпреки че официалното изискване не е нарушено, това обстоятелство навежда на мисълта, че реално състезание между фирмите не е имало.

За фаворизирането на „ЦАПК-Прогрес“ говори и обстоятелството, че фирмата дори е спечелила конкурс, който е трябвало да загуби – според проучване на „Капитал“⁵² най-евтината оферта е била дадена от друга фирма, но въпреки това особеностите на тръжната процедура са отредили поръчката на водения от „ЦАПК-Прогрес“ консорциум.

АЛТЕРНАТИВИТЕ – КЪМ АДМИНИСТРАЦИЯ С ОТВОРЕН КОД?

Често изтъквана алтернатива на употребата на Microsoft продукти в администрацията е въвеждането на софтуер с отворен код – различни Linux дистрибуции, OpenOffice вместо Microsoft

⁵² capital.bg, „Въвежете Сервиен номер“, 29.05.2015 г.

Office и т.н. По този начин вече постъпиха много държави, в това число и Китай, при все че цената на прехвърлянето на огромната ѝ администрация е много по-голяма, отколкото при малките държави.

Това е предложение, което със сигурност си струва да се обмисли. Един от основните аргументи в полза на софтуерните продукти с отворен код е, че са безплатни – иначе казано, администрацията няма да е в състояние да харчи милиони за самите продукти. Това не означава, че самото прехвърляне към тях е безплатно – ще са необходими значителни инвестиции в обучението на административния персонал как да ползва качествени нови платформи, както и за техническа поддръжка.

В дългосрочен план ползването на продукти с отворен код със сигурност ще спести много средства – както беше изложено по-горе, избраният от българската администрация подход налага огромни (и дори в този случай – най-вероятно излишни) разходи за обновлението на софтуера от Microsoft. Допълнителна позитивна страна е, че софтуерът с отворен код позволява много по-голяма гъвкавост и би бил по-подходяща основа за развитието на реално електронно правителство, стига някой ден в страната да има достатъчно политическа воля и свободен ресурс за това.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въпреки излетите стотици милиони левове днес за електронно правителство в пълния му смисъл в България не може да става и дума – доколко съществуват и реално се ползват електронни услуги в страната, е тема на друг анализ.

Вместо това парите на данъкоплатците години наред купуват лицензи за обновлениа на операционни системи и офис пакети, чиято полезност и употреба в най-добрия случай са под въпрос. На този етап е невъзможно дори да се направи прогноза кога електронното правителство ще стане реалност – въпреки че от повече от десетилетие последователни правителства твърдят, че въвеждането му е сред приоритетите им, на практика процесът буксува и няма изгледи в близко бъдеще да има политическа воля за постигане на реален прогрес.



Леденика - туризъм без сезони

Наименованието на проекта е „Развитие на устойчив туризъм в община Враца. Леденика-туризъм без сезони“, финансиран от ОП „Регионално развитие“ (ОПРР), а сумата, на която е сключен е 5 093 951.63 лв., като безвъзмездната помощ от ЕС е 4 865 742.60 лв., от които 15% са за сметка на държавния бюджет, а участието от страна на община Враца е 228 209.03 лв. Целта на проекта е да привлече повече туристи от страната и чужбина на територията на община Враца и по този начин да раздвижи икономиката в Северозападния регион. Като много други проекти за

регионално развитие, и този е с добри намерения и лошо изпълнение. Дали проблемът се корени на местно ниво или на държавно остава сами да преценим. Интересно е да погледем одобрения бюджет по проекта по пера, който изглежда ето така:

При първоначалния оглед на тези суми би следвало да очакваме проектът да е изпълнен с високо качество и общината, както и нейните малки жители да се радват на новоизградени игрални площадки и туристически атракции. Какво обаче се оказва след стартиране на проекта и изпълнение на строително-монтажните работи – съотношение цена-качество е видимо занижено по отношение на качеството – атракционите – боядисан тунел от гипсокартон, гипсови статуи, амфитеатър и др., са неизползваеми съгласно становище на Дирекцията за национален строителен контрол. След журналистическо разследване на „Господари на ефира“ се вижда, че по проекта са извършени много нарушения от страна на общината, касаещи както Закона за обществените поръчки (ЗОП), така и качествено изпълнение на проекта. Въпреки шума и неуредиците покрай изпълнението на проекта, общината направи тържествено и гръмка откриване на парка през месец юни 2015 година. А както виждаме по-горе в таблицата - одобреният бюджет за „Публичност на атракциите“ възлиза на 116 000 лв., в която цена влизат всички форми на публично отразяване, в т.ч. и откриването.

Съществуват съмнения, че обществените поръчки са нагласени, за да бъде избрана конкретна фирма. След кратка справка в ИСУН⁵³ се вижда, че проектът е спиран три пъти, заради подадени жалби от частни фирми, участници в обществените поръчки,

ДОСИЕ / ЛЕДЕНИКА-ТУРИЗЪМ БЕЗ СЕЗОНИ

Институция: унистерски съвет / Министерство на регионалното развитие и благоустройство, Оперативна програма „Регионално развитие“

Период: 2012-2015 г.

Стойност: 5 093 951.63 лв. (от които 4 135 881.30 лв. от европейски средства, 729 861.39 лв. от държавния бюджет и 228 209.03 лв. от община Враца)

Класифициран в категория: БЕЗСМИСЛЕНА ПОХАРЧЕНИ СРЕДСТВА

⁵³ Информационна Система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България.

Наименование	Стойност без ДДС
Избор на изпълнител за Строителен надзор	50 000.00
Пресконференция	1 500.00
Публичност на атракциите	116 800.00
Публикации	4 800.00
Избор на одитор	8 000.00
Радиоанонси и репортажи	2 400.00
Поръчка в печатница	3 200.00
Авторски надзор	15 000.00
Доставка на туристическо влакче	520 000.00
Доставка на спортно-развлекателни съоразения	238 740.00
Провеждане на обучения	26 600.00
Доставка на обабеждане и образователен модул "Прилена"	28 860.00
Избор на изпълнител за доставка и монтаж на оборудване и специален софтуер "Прилена"	220 000.00
Избор на изпълнител за доставка и монтаж на атракцион "Светломразец"	200 000.00
Избор на изпълнител за Изграждане на Тематичен развлекателен парк "Легеника"	1 666 719.00
Финансов анализ	4 950.00
Проектиране на пътеки "Легеника"	300.00
Проектиране на пътеки Враца-Легеника	1 500.00
Дизайн, експониране и специален софтуер	1 113 400.00
Избор на изпълнител за дизайн и проектиране на Тематичен развлекателен парк "Легеника"	59 842.00

заради нагласени условия, свързани с търговете за определени монтажни дейности. След разследване на „Капитал“ се вижда, че фирмата, избрана за конкретните дейности, е „Дъ пойнт интърнешингъл“ ООД с управител Ангелина Иванова⁵⁵. Фирмата печели два търга. Първият е за доставка и монтаж на звуково и светлинно оборудване на стойност 232 000 лв., което ще се монтира в пещерата, и прогнозната стойност е 1.1 млн. лв без ДДС. Вторият търг е за доставка на две атракционни влакчета за 620 000 лв. След сезиране на Управляващия орган⁵⁶ по ОПРР от фирми - участници в процедурите, търговете са временно преустановени до изясняване на обстоятелствата. Извършен е одит на проекта от страна

⁵⁴ Договорен бюджет за проекта по ОПРР, съгласно справка в ИСУН.

⁵⁵ capital.bg "На Легеника лазерното шоу", 07.02.2014 г.

⁵⁶ Министерството на регионалното развитие и благоустройството.

на Сметната палата, от който се вижда ясно, че има извършени нарушения по чл. 90 ал. 1⁵⁷ от ЗОП. По отношение на ползването на съоръженията пък се произнася ДНСК, като поставят пълна забрана и ги обявяват за негодни за ползване, поради това че Акт 14 и Акт 15 са издадени незаконосъобразно от страна на общинската власт, за което следва да бъде наложена и глоба съгласно Закона за устройството на територията на служителя, позволил това, в случая – на главния архитект.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сумите изглеждат значителни дори за неекспертното око на обикновения гражданин, което ни кара да мислим, че подобни търгове са направени със съмнителни мотиви. За съжаление, подобни практики не са непознати в България, те включват много проекти и от други оперативни програми. Случаят във Враца е пример за това, че определени политически фигури могат да злоупотребяват с обществено положение и власт, за да извлекат дивиденди - както финансови, така и по време на изборите. По повод безопасността на съоръженията зам. кмета по устройството на територията заяви, че „съоръженията, които нямат удостоверение не се ползват“, а репортерът нагледно показа как всеки може да отиде и да ги ползва, без да бъде възпрян.

Важното в случая е, че съществува нагледно доказателство за неуспеха и лошото усвояване, което би следвало да бъде ясен знак за жителите на града, както и за обществото като цяло. Проблемите с обществените поръчки при проекти от такъв размер не са само на ниво община, те са дълбоко вклинени по политически и административен признак в администрацията, която одобрява, сключва договори и след това верифицира средствата. Този принцип на скачените съдове работи с пълна сила и въпреки множеството жалби, проверки и дела по подобни проекти, те продължават да бъдат финансирани. Тук е важно да споменем, че на подобни проекти се извършва одит и проверки както на национално, така и на Европейско ниво и това не възпира злоупотребите.

⁵⁷ Касае откриването на процедури без обявяване и когато първоначално обявените условия не са променени.

МЕТОДОЛОГИЯ

за изготвяне на Черна книга на правителственото разхищение в България

ПРЕДМЕТ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Непосредствената цел на публикацията “Черна книга на правителственото разхищение в България“ е да илюстрира неефективността на държавните разходи чрез конкретни примери за прехосване на средствата на данъкоплатците. Дългосрочната цел е да промени отношението на гражданите към държавните разходи, като това да доведе до по-голяма нетърпимост и търсене на информация от администрацията.

Примерите за неефективни държавни разходи са ясен ориентир за оптимизацията на държавните разходи и възможностите за предоставяне на повече избор на гражданите. Това би могло да доведе до по-малко преразпределение, по-висок икономически растеж, повече инвестиции, повече заетост и по-малко сива икономика.

Основната задача на изследването е да насочи вниманието към несвойствените функции на държавата в редица сфери на икономическия и социалния живот. По този начин държавата играе активно, вместо само да определя правилата на играта, което в някои случаи води дори до неспазване (или промяна) на законите и Конституцията на страната.

Множество са примерите, в които държавата изземва огромна

част от функциите на пазара. В същото време реформи не се правят, а държавните програми и инициативи не се оценяват и изключително рядко се прекратяват поради непостигане на целите или неефективност. Дори при ясен проблем при изпълнението на дадена програма, често тя просто се разширява и допълва. Липсата на промяна създава усещането, че управляващите смятат, че администрацията работи напълно ефективно, а всички правителствени политики са успешни и постигат целите си.

Това не е така!

Липсата на воля за промяна и стимулите на администрацията постоянно да се раздува противоречат на принципите на добро управление и пазарната икономика.

В допълнение, изследването проследява къде, как, кога и защо администрацията не работи добре поради очевидни манипулации и неправомерно разходване на обществените средства или заради липса на експертиза и непреднамерени грешки и неточности. Оценката на правителствения провал показва неефективността на администрацията при планирането, провеждането и контролирането на отделни дейности и програми.

Изследването включва политики и програми както с финансиране от държавния бюджет, така и от европейски средства. Въпреки че администрирането на бюджетните и европейските средства е различно, и в двата случая става въпрос за публични средства и е редно да бъдат разгледани като цяло. Все пак фокусът на изследването пада върху разходването на средствата от българския държавен бюджет както заради превеса му над европейските средства в България, така и заради ясната връзка между размера му и събираните данъци.

Изследването включва дейностите както на централната, така и на местната администрация. Отчетите и анализите на работата на централната администрация са по-достъпни онлайн и често има естествен стремеж да се фокусира работата изцяло върху нейните дейности, но тогава би било възможно идентифициране единствено на неефективни политики/дейности, и то единствено на база информация, предоставена от самата администрация. Конкретните обекти/инфраструктура се намират на територията на общините и там най-лесно се илюстрира правителственият провал. За съжаление, общинските отчети и документи, достъп-

ни онлайн, са рядкост, непълни са и тяхното намиране и анализиране е силно затруднено. Не на последно място, знанието за прахоснически дейности/обекти на местно ниво е сред местното население, но често не фигурира в местните медии поради тяхната зависимост в нередки случаи.

ВРЕМЕВИ ОБХВАТ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Изследването се основава на примери след 2010 г. През това време икономиката е в период на криза, стагнация и бавно възстановяване. Избраният период обхваща управлението на различни правителства и политически сили.

Основният фокус е върху програмите и политиките, които се провеждат към момента на публикуване на изследването, което ще позволи лесно проследяване на евентуалните промени на поведението на администрацията в бъдеще.

ИЗТОЧНИЦИ НА ИНФОРМАЦИЯ

Изследването е разработено въз основа на официални доклади, национална статистика и проверени от авторите медийни публикации. Това включва данни от официалната статистика, парламентарни доклади, доклади на административни структури, публикации на неправителствени организации и мозъчни тръстове, доклади на Сметната палата на България и информация от медиите.

При необходимост са използвани и заявления за достъп до информация по Закона за достъп до обществена информация.

За източник на идеи къде и как да се търси са използвани подобни доклади, изготвени в други страни от ЕС, включително и такива, фокусирани единствено върху публични проекти, финансирани с европейски средства. През годините подобни доклади бяха публикувани във Великобритания, Испания, Румъния и др.

Годишните и специализираните доклади на Европейската сметна палата също са източник на идеи и конкретни примери, които са прегледани от авторите.

ИНДИКАТОРИ

Примерите за правителственото разхищение са подбрани, следвайки следните критерии – висока степен на икономическа и индивидуална свобода и малка държава. Основният критерий е рационалността на конкретните държавни разходи, както и устойчивостта на вече извършените разходи. Допълнително е съблюдавано и спазването на принципите на ефективност, ефикасност и икономичност на проведените програми и дейности.

Правителствените програми и дейности се оценени комплексно, но основните индикатори може да се разделят както следва:

- **Рационалност.** Този принцип изисква правителството да дефинира ролята си и да намали значително дейностите, които са извън същностните му функции. Има безброй примери, за които е трудно да се обоснове нуждата от държавна намеса при наличието на функциониращ пазар. В тези случаи пренасочването на ресурси трябва да се осъществява от пазара, като в същото време се освободят бюджетни средства, необходими за други правителствени програми и намаление на данъците.

- **Устойчивост на резултатите.** Експертната оценка на авторите отчита и устойчивостта на резултата от направените разходи, тъй като стимулите и решенията на бюрокрацията обикновено са краткосрочни.

- **Неизпълнение на поставените цели.** Често правителствените програми и дейности се приемат с определени цели, но впоследствие те се „забравят“, въпреки че политиките продължават да действат. Друга група подобни инициативи се осъществява при липса на показатели за изпълнение на целите още от самото начало. При програмното бюджетиране например министърствата не правят оценка на това дали дадените програми изпълняват първоначалната си цел. Така, веднъж започнали да се изпълняват, програмите рядко биват прекратени без оглед на ефектите и нуждата от тях. Това е и една от основните разлики между частния и държавния сектор. Когато частните предприятия не осигуряват качествени стоки и услуги на добра цена, това означава банкрут. Държавните програми не се сблъскват с толкова сериозни ограничения и на практика няма реален стимул да отговорят на търсенето на потребителите. Неизпълнението

на целите понякога е продиктувано от недоброто управление на дейността, като липса на контролни механизми или неквалифициран персонал. Най-често изводите на администрацията след оценка на дадена програма (ако има изготвена такава) винаги водят до необходимост от повече средства и продължаване на програмата – ако тя не постига целите си, се търси допълнително финансиране, ако пък е изпълнила целите си, се търси още подкрепа, за да продължи да съществува.

- **Необосновани разходи.** Тук се включват директните загуби (средствата не са харчени с нарушения, но няма дори и минимален резултат от тяхното разходване). От друга страна необоснованите харчове могат да се изразяват в необосновано облагодетелстване на една група от обществото или специални интереси. Разделението на разходите и ползите има широко приложение в политическата система. То позволява на политиците да предложат определени ползи на тези, от които търсят политическа подкрепа. В това се изразява и основният принцип: облагане при широка база за разхвърляне на разходите на данъкоплатците и предоставяне на приходите на специфични групи от хора, за да се концентрират ползите. Повечето от популистките програми са именно такива.

- **Доказани нарушения.** При някои случаи нарушенията са в резултат на непреднамерени грешки, но в други се идентифицират откровени манипулации, корупция и неправомерно управление на публичните средства и собственост. Този индикатор търси основно: 1) Нарушения при възлагането на обществените поръчки; 2) Недостоверна счетоводна практика; 3) Лошо управление на имуществото и капиталите; 4) Незаконосъобразност на сключени договори.

- **Липса на прозрачност.** Липсата на прозрачност при провеждането на държавни политики и програми страда от всички по-горе изброени проблеми и не позволява да се проследи необходимостта от дейността, изпълнението на целите, обосновката на необходимите финансови средства, има ли нарушения.

ПОДОБНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ

По света редовно се издават няколко подобни публикации, целта на които е да покажат измеренията на прарасването на публичните средства.

- **The Bumper Book of Government Waste**

- Taxpayers Alliance, UK

Това изследване показва правителственото прарасване във Великобритания от 2004 г. чрез примери за необосновано скъпи програми и дейности. Авторите считат за прарасване всяка програма, при която резултатът не оправдава направените средства, които са за сметка на данъкоплатците.

- **Government Failure in Canada**

- The Fraser Institute, Canada

Изследването оценява провала на правителствата в Канада чрез разглеждане на одитните доклади на Сметната палата. Авторите разработват система от индикатори, които да покажат правителственото прарасване на публичните средства. Докладите на Канадската сметна палата показват, че програмите и дейностите могат да се отчетат като провал, когато имат следните проблеми: превишаване на първоначално определените разходи, непостигане на целите, ненадеждна счетоводна политика, неефективен резултат, нарушения и лошо управление.

- **The Congressional Pig Book**

- Citizens Against Government Waste, USA

Изследването е годишно и представлява компилация от примери на прарасани от американското правителство публични средства. Авторите подбират примерите според предварително разработени критерии.

- **Die öffentliche Verschwendung**

- Bund der Steuerzahler, Germany

Черна книга на неефективно изразходване на публични средства в Германия. Годишно издание, подготвяно от Германската асоциация на данъкоплатците.

ЧЕРНА **НА ПРАВИТЕЛСТВЕНОТО** **РАЗЖИЩЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ** **КНИГА**

Съставители

Стоян Панчев

Петър Ганев

Ивайло Цонев

Редактор

Зорница Славова

Автори

Адриан Николов

Аркади Шарков

Георги Вулджев

Даниел Василев

Стоян Панчев

Юри Иванов

Дизайн

Иван Панов

Издател

Friedrich Naumann
STIFTUNG

FÜR DIE FREIHEIT

Проектен офис за Югоизточна Европа на
Фондация за свободата „Фридрих Науман“

жк Мотописта II, бул. „България“ 51 Б
1404, София, България

www.fnf-southeasteurope.org
Тел: +359 2 96960 10

Благодарим на всички медии, на Sluge G, Цветелина Белутова, Българското либертарианско общество, уебсайтовете www.wikipedia.org и www.flicker.com, чиито снимкови материали сме използвали и са ни били предоставени безвъзмездно за реализирането на настоящата книга.

София, 2015

ISBN -978-619-90549-0-1