

## **5. Финансовият контрол в Министерството на отбраната като средство за борба с корупцията и превенция на престъпността**

*Евгени Ананиев*

### **План**

1. Структура на системата за финансов контрол
2. Финансов контрол в Министерството на отбраната
3. Характерни нарушения, констатирани при извършване на финансово-контролна дейност

### **1. Структура на системата за финансов контрол**

Системата за финансов контрол в Министерството на отбраната (МО) е изградена на вертикален и хоризонтален принцип и обхваща всички звена на Българската армия (БА) и разпоредителите с бюджетни средства с принципал министъра на отбраната. По вертикала структурата е изградена, както следва:

А. Външен одит: Сметна палата — държавен орган за външен одит на бюджетни и други публични средства и дейности съгласно Закона за Сметната палата обн. в ДВ, бр. 109/18.12.2001 г., изм. ДВ, бр. 31/04.04.2003 г., с основна задача да допринася за доброто управление на бюджетните и други публични средства, както и да предоставя на Народното събрание надеждна информация за използване на средствата съобразно принципа за законосъобразност, ефективност, ефикасност и икономичност и за достоверно отчитане на изпълнението на съответните бюджети. Сметната палата осъществява одит на държавния бюджет, бюджетни и извънбюджетни сметки и фондове и средства от фондове и програми на Европейския съюз. Освен това одитира дейностите по изграждане и функциониране на системите за финансово управление и контрол, одитира и заверява годишните отчети за изпълнение на бюджетните и извънбюджетните сметки и фондове и заверява финансовите отчети на бюджетните организации, включително и на Министерството на отбраната. Органите на Сметната палата си сътрудничат с органите на Държавния вътрешен финансов контрол, в т.ч. и с дирекция “Финансово-контролна дейност” (ФКД) — МО, с цел повишаване ефективността на контролната система

на страната.

Б. Държавен вътрешен финансов контрол — обхваща дейностите на разпоредителите с бюджетни кредити, републиканския бюджет и разпоредители със средства по програми на Европейския съюз. Съгласно Закона за държавния вътрешен финансов контрол (ЗДВФК) правомощията по този закон са възложени на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол (ДВФК) към Министерството на финансите, а съгласно чл. 17, ал.1, изм. ДВ, бр. 101/2002 г., в сила от 01.01.2003 г., министърът на отбраната и министърът на вътрешните работи след съгласуване с министъра на финансите организират дирекции за финансов контрол върху дейността на подчинените им структури. Контролът по ал.1 не изключва контрола, осъществяван от органите на Агенцията за ДВФК.

По хоризонтала финансовият контрол в Министерството на отбраната, съгласно Закона за отбраната и въоръжените сили (ЗОВС) и Устройствения правилник на министерството, се осъществява от дирекция ФКД — МО, която подпомага министъра на отбраната в дейността му по изграждането и функционирането на системата за финансово управление и контрол в МО и във второстепенните разпоредители с бюджетни кредити. Дирекцията извършва контрол на финансовата дейност, финансовата и договорната дисциплина, както и предварителен контрол на финансовите системи; осъществява контрол върху дейността на материалноотговорните лица в МО и във второстепенните разпоредители; съставя доклади и актове за начет по реда на ЗДВФК; съставя актове за административни нарушения в изпълнение на ЗДВФК и по реда на Закона за административните нарушения и наказания; координира взаимоотношенията на МО с Агенция ДВФК и осигурява еднакво прилагане на методическите указания и стандартите за контролна дейност; разработва и съгласува специфични процедури и механизми за оценка на риска в МО и БА.

Дирекция ФКД упражнява своите правомощия чрез три отдела: два в София и един във Варна. За извършването на одити и проверки изготвя годишен план, който се утвърждава от министъра на отбраната и годишен отчет. Извънпланови одити и проверки могат да бъдат възлагани само от министъра на отбраната и органите на Прокуратурата. Одитите приключват с окончателен одитен доклад, в който се отразяват установените нарушения и слабости и се дават препоръки за тяхното отстраняване. При съмнения за извършени престъпления

се уведомява Прокуратурата. Когато се установят липси, пропуснати ползи и виновно поведение при съхранение и отчитане на материалните средства, се изготвят актове за начет и се търси пълна и ограничена имуществена отговорност. Органите на дирекция ФКД при изпълнение на своите правомощия могат да предлагат на ръководителите на одитираните обекти налагане на административни или дисциплинарни наказания на техните подчинени.

## **2. Финансов контрол в Министерството на отбраната**

Финансовият контрол в МО е предварителен, текущ и последващ:

### **А. Предварителен контрол**

Съгласно МЗ № ОХ-343/29.05.2003 г. предварителният контрол по законосъобразност на всички документи и действия, свързани с финансовата дейност на МО преди вземане на решение за поемане на задължение и преди вземане на решение за извършване на разход, на основание чл.19, ал.1—5 и чл. 19-а, ал.1 от ЗДВФК е възложен на финансови контрольори от дирекция ФКД — МО. Те упражняват предварителен контрол по чл. 19, ал.4 от ЗДВФК по ред, определен в правилника за прилагането му. При осъществяване на предварителен контрол финансовият контрольор одобрява или отхвърля предложенията за поемане на задължения или за извършване на разход. При изпълнение на служебните си задължения той има право да изисква и да получава всички данни и документи, необходими за осъществяване на дейността му за целите на предварителния контрол.

Подготвена е заповед на министъра на отбраната на Р България, която регламентира изграждането и функционирането на системи за финансово управление и предварителен контрол в МО.

### **Б. Текущ контрол**

Текущият контрол в МО се осъществява от съответните разпоредители с бюджетни кредити от страна на командира (началника) на поделението и главния счетоводител. Включва предприемане на необходимите действия за оптимизиране на разходите и за предотвратяване, разкриване и коригиране на грешки и законосъобразни

действия, а също и организиране на дейностите по начин, позволяващ изпълнение на задачите на административната структура при съблюдаване на принципите на ефективност, ефикасност и икономичност.

Текущият финансов контрол на договорите се извършва от дирекция ФКД — МО, по отношение спазване на сроковете за доставки, сключване на анекси към основните договори и спазване на сроковете за плащане и спазване на специфичните клаузи по договорите. На основание глава 4 “Инвентаризация”, чл. 21 и 22 от Закона за счетоводството, обн. в ДВ, бр. 98/16.11.2001 г., и Устава на БА във всички структури на МО активите и пасивите задължително се инвентаризират. Инвентаризациите следва да се извършват от комисии по реда, определен във вътрешнонормативните актове на МО и БА. За установените вреди командирите (ръководителите на административни структури) реализират съответната имуществена отговорност по реда на глава X, раздел II от Кодекса на труда, глава XI, раздел II от Закона за отбраната и въоръжените сили на Р България и глава V, раздел III от Закона за държавния служител.

При съмнения за извършено престъпление се уведомяват органите на ВП и ВКР или на Прокуратурата.

## В. Последващ контрол

Организацията, правомощията и дейността на вътрешния финансов контрол в МО се осъществява по реда на ЗДВФК, Правилника за прилагането му и чл. 28 от Устройствения правилник на Министерството.

Ръководител на вътрешния финансов контрол в МО е министърът на отбраната, който осъществява общото му ръководство чрез назначени контролни органи, обособени в дирекция ФКД.

Финансово-контролните органи на МО извършват проверка в подконтролните обекти, която включва събиране и анализиране на финансова и нефинансова информация за оценка на управлението на финансовите средства и на отчетността в одитирания обект с цел подобряването им. Проверяват се дейностите по планиране, изпълнение и контрол на всички управленски нива с оглед на тяхната ефективност, ефикасност и икономичност.

Финансовият одит, осъществяван от финансово-контролните органи, в своята същност е проверка на сметките и финансовата

документация на одитирания обект с цел да се установи законосъобразността, достоверността и редовността на водената счетоводна отчетност, както и законосъобразността на събирането, съхраняването, управлението, разходването и отчитането на имуществото.

Проверка на дейностите по планиране, изпълнение и контрол на всички управленски нива се извършва с оглед на тяхната ефективност, ефикасност и икономичност, т.е. степента на постигане на целите при съпоставяне на очаквания и действителния резултат и средствата, използвани за постигането му, както и свеждането до минимум на разходите за придобиване на ресурси, необходими за осъществяването на дейността, при спазване на изискванията за качество.

Финансово-контролните органи проверяват състоянието на вътрешния контрол в поделението, касовата наличност, ведомостите за заплати и другите разходи по текущата издръжка.

Дирекция ФКД извършва проверки по спазването на договорната дисциплина и договорите, по наличността на накладни - форма 400025, на ракетноартилерийското въоръжение, радиолокационната техника, бойните припаси и имущества, автобронетанково имущество и автобронетанкова техника, средствата за инженерно въоръжение, складовете за резервни части, възли и агрегати за инженерна техника, свързочно имущество, химическо въоръжение, техника и специални войскови химически имущества, електронноизчислителната и организационна техника, авиационна, самолетообслужваща техника и авиационнотехническо имущество, продоволственото снабдяване; вещевото, квартирно-експлоатационното имущество, средствата за културно-информационна дейност; горивно-смазочните материали (ГСМ).

### **3. Характерни нарушения, констатирани при извършване на финансово-контролна дейност**

А. Нарушения при получаването, отчитането, съхраняването и разходването на материалните средства:

- Не се заприходяват получените с накладни материални средства.
- Проявява се формализъм от страна на длъжностни лица по отношение на контрола при отчитането на материалните средства.

- Ежемесечните и тримесечните проверки и годишните инвентаризации на видовете имуществва са изготвени на база данните в отчетните книги и картони, без да е извършвано фактическо броене, мерене, теглене.

- При сдаване или получаване на въоръжение и техника за и от ремонт не се разнасят в отчетните книги съответните приходно-разходни документи.

- Голяма част от имуществата се съхраняват в недостатъчна и непригодна складова база. В много от хранилищата има течове, липсват подходяща опаковка, стелажи и палети за подреждане на материалните средства по номенклатури. Значителна част от АБТИ и имуществото по бойна подготовка се съхраняват извън складовите площи, като са изложени на пряко влияние на атмосферните условия. Някои складове не са оборудвани в противопожарно отношение и нямат сигнализация на прозорците.

- Допуска се неразнасяне по отчетните книги на приемно-предавателни ведомости за изстреляните бойни припаси.

- Книгите за отчитане на материалните средства не се приключват в края на всеки месец съгласно изискванията на Наставлението за отчитане на материални средства (НОМС) в БА.

- Допускат се изтривания и поправяния в отчетните картони.

- Сдаването и приемането на имуществва между материално-отговорните лица не се извършва според законовите разпоредби.

- В нарушение на изискванията на НОМС в БА се освобождават материалноотговорни лица, без да е предявено към тях искание за възстановяване на липсващите материални средства.

- Командирите не предприемат необходимите действия, регламентирани в ЗОВС и Кодекса на труда за възстановяване на установените липси на материални средства.

## Б. Нарушения на финансовата дисциплина

- В нарушение на разпоредбите на Закона за счетоводството в повечето поделения не е въведено двустранното счетоводно записване. Няма изготвен и утвърден правилник за документооборота.

- В нарушение на изискванията на ЗДФК не всички второстепенни разпоредители с бюджетни кредити са изградили система за финансово управление и контрол.

- Водените счетоводен отчет и отчетност не са цялостни. Информационните връзки на счетоводните сметки по оборотните ведомости и съставяните счетоводни баланси не са точни и пълни, което не дава вярна и ясна счетоводна информация.

- Допуска се осчетоводяване на дълготрайни активи и материални запаси по балансова стойност, без да е извършена експертна оценка от лицензирани оценители.

- Констатиран са случаи, при които командири на поделения не утвърждават и началници на финансови служби не контролират ведомостите за изплатени аванси и трудови възнаграждения.

- В нарушение на Закона за счетоводството и на Приложение №1 от Наставлението за управление на документалната информация в БА в някои поделения се допуска унищожаване на месечните ведомости за изплатени аванси срещу заплати на целия личен състав.

- Началниците на финансовите служби не упражняват достатъчен контрол и допускат извършване на разходи при некомплектно разходно-оправдателни документи.

- Не се събират своевременно, нито се търсят по съдебен ред вземанията от длъжници на поделенията.

- Допуска се неправилно изплащане на трудови възнаграждения, обезщетения при уволнение и командировъчни пари.

- Не се извършват редовно нормативно регламентирани проверки на касовата наличност.

- Намерените незаведени накладни в поделенията показват, че комисиите за периодични проверки, инвентаризации и за ликвидации на финансовите служби не изпълняват задълженията си съгласно изискванията на НОМС в БА.

- Установените липси при вътрешни инвентаризации не се отразяват в счетоводните книги на поделенията.

- Допуска се заемане на длъжности от лица без необходимия образователен ценз.

## В. Нарушения на договорната дисциплина

- Извършват се доставки и услуги без да има сключени договори. В нарушение на Наредбата за възлагане на обществени поръчки под праговете, определени в чл.7, ал.1 от Закона за обществените поръчки (ЗОП), се закупуват стоки директно от търговската мрежа без наличие

на три ценови оферти.

- Допуска се разделяне на поръчките с цел избягване процедурите по ЗОП.

- Не се изготвят досиета с пълната документация по сключените договори.

- В резултат на недостатъчно маркетингово проучване за изпълнители на доставки се избират неподходящи фирми.

- Договорите се сключват предимно през второто полугодие и четвъртото тримесечие на годината и по този начин плащането се извършва за сметка на бюджета от следващата година.

- Включват се клаузи за авансово плащане на суми в големи размери, което е начин за кредитиране на фирмите изпълнителки.

- Не се предприемат своевременни конкретни законови действия за събиране на неустойки от фирмите, които не са извършили доставките в договорения срок.

- Допуска се подписване на анекси за необосновано удължаване на сроковете за изпълнение на договорите.

- При предявени рекламации по отношение на качеството на доставените материални средства не се вземат мерки за задържане на банковата гаранция.

- Сключват се симулативни сделки, с които се прикриват наемни договори чрез договори за монтаж, доставка, услуги и съвместна дейност.

- В нарушение на изискванията на Правилника за прилагане на Закона за държавната собственост някои имоти се отдават под наем на цени, по-ниски от определените месечни общински базисни наемни цени за съответните региони.

- В нарушение на изискванията на Закона за държавната собственост, недвижимите имоти публична държавна собственост се отдават под наем без търг или конкурс.

- Несвоевременно се уреждат финансовите взаимоотношения с фирмите доставчици и наематели.

- Допуска се сключените договори да не се завеждат в деловодството на съответната организационна структура.

- В нарушение на Закона за счетоводството сключените с чуждестранни контрагенти договори не се придружават с превод на български език.



На основание констатациите в одитните доклади в заключение може да се каже, че през последните години преобладават липсите от материални средства (текущо доволствие и военновременни запаси): ГСМ и технически средства за ГСМ, АБТИ, АВ, продоволствено, вещеве и свързочно имущество. Констатираните незаприходени материални средства са от текущо доволствие и военновременни запаси. Установени са вреди от надплащане на трудови възнаграждения и обезщетения, неправомерно изплатени командировъчни и липси на парични средства.

## **Въпроси**

1. Кои са основните елементи на системата за финансов контрол в Министерството на отбраната?
2. Какво включва финансовият контрол в Министерството на отбраната?
3. Какво е значението на предварителния, текущия и последващия контрол?
4. Кои са най-характерните нарушения на финансовата, отчетната и договорната дисциплина?

## **6. Прозрачност и отчетност на разходите за отбрана и на доставките за армията - фактор за ограничаване на корупцията**

*Янцислав Янакиев<sup>1</sup>*

### **План**

1. Увод
2. Дефиниции на понятията прозрачност и отчетност на разходите за отбрана
3. Обществено мнение, прозрачност и отчетност на разходите за отбрана
4. Корупцията в сферата на отбраната като глобален феномен
5. Източници и причини за корупция в сферата на отбраната
6. Нормативна база в България, прозрачност и отчетност на разходите за отбрана
7. Заключение: Как би могло да се ограничи корупцията в сферата на отбраната?

### **1. Увод**

С развитието на процеса на демократизиране на българското общество въпросите на сигурността и отбраната постепенно губят своята обвивка на тайнственост и недостъпност за обикновените хора и все повече се превръщат в проблеми, за решаването на които се търси мнението на обществото и на отделния гражданин. Това е нормална практика в демократичните общества и е гаранция за постигане на по-широка обществена подкрепа за отбранителната политика и особено за поддържането на достатъчно висок бюджет за отбрана, който да гарантира издръжката на въоръжените сили.

Известно е, че Р. България отделя един сравнително висок процент от brutния си вътрешен продукт за отбрана (2,6% за 2004 г.). В този смисъл върху Министерството на отбраната (МО) лежи огромната отговорност за ефективното и рационалното разпределение и използване на осигурените от обществото финансови ресурси.

---

<sup>1</sup> Изразените в разработената тема мнения са единствено на автора и не ангажират по никакъв начин Министерството на отбраната и Военната академия "Г. С. Раковски"

Въвеждането на Интегрирана система за управление на ресурсите за отбрана на програмен принцип е гаранция за постигане на оптимално изразходване на военния бюджет. Освен това тя позволява по-голяма прозрачност и отчетност, което укрепва процеса на демократичен контрол върху въоръжените сили. В същото време през последната година специализираните органи на МО направиха редица разкрития за прояви на корупция, свързана с доставките за армията, в която са въввлечени служители на министерството. Чрез медиите тези разкрития станаха достояние на широката общественост. Посочените факти говорят за стремежа на МО да търси подкрепата на обществеността в борбата с проявите на корупция в армията. В същото време доказват, че армията не е имунизирана срещу този “рак на обществото” и не е възможно да се противодейства ефективно на корупцията в сферата на отбраната без изграждане на демократични гражданско-военни отношения и на реален граждански контрол над сектора за сигурност и в частност над въоръжените сили.

Целта на разработването на настоящата тема е да се анализира един важен аспект на гражданско-военните отношения в демократичното общество, какъвто е постигането на максимално възможни прозрачност и отчетност на отбранителната политика и на разходите за отбрана.

## **2. Дефиниции на понятията прозрачност и отчетност на разходите за отбрана**

Прозрачността на разходите за отбрана е “комплексно понятие, което има както *национален*, така и *международен* аспект и се отнася както към бюджета за отбрана (данните за разходите), така и към самия процес на бюджетиране”, а отчетността е “сърцевината на процеса на вземане на решения в демократичното общество”<sup>2</sup>

И двете понятия от гледна точка на националната им същност са свързани с фундаменталното право на гражданите в демократичното общество в качеството им на данъкоплатци да са информирани по въпросите на формирането и реализирането на отбранителната политика и особено за какви цели и колко ефективно се изразходва бюджетът за отбрана. В този смисъл нивото на информираност на

<sup>2</sup> Greenwood David, Transparency in Defence Budgets and Budgeting, In: Todor Tagarev (Ed.) Transparency in Defence Policy, Military Budgeting and Procurement DCAF & GC Marshall Bulgaria, Sofia, 2002, (pp. 29-30)