

ПАРТНЬОРСТВО ЗА ОТКРИТО УПРАВЛЕНИЕ 2022-2024

ПОЧТЕНО УПРАВЛЕНИЕ И БОРБА С КОРУПЦИЯТА

МЯРКА: "TASK FORCE COVID-19"

Open
Government
Partnership



РАЗХОДИ ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА ПОСЛЕДИЦИТЕ ОТ КОВИД ПАНДЕМИЯТА В ПЕРИОДА СЛЕД ДОКЛАДА НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ ДО КРАЯ НА МЕРКИТЕ (13.03.2020 г. – 31.03.2023 г.)

С Решение № 539 на Министерския съвет от 29.07.2022 г. е приет Четвъртият национален план за действие на Република България в рамките на глобалната инициатива „Партньорство за открито управление“. В тематична област „Почтено управление и борба с корупцията“ е включена мярката „Task force COVID-19“, с която се предвижда създаването на мултидисциплинарен екип от представители на публичните институции, браншовите и работодателски организации, синдикални и неправителствени организации, медии със задача извършване на мониторинг, анализ и изготвяне на препоръки във връзка с изразходваните публични средства за справяне със здравните и социално-икономическите аспекти на пандемията от COVID-19. Междуведомствената работна група е създадена със заповед № Р-39/01.03.2023 г. на министър-председателя Гълъб Донев.

Дейностите по мярката отразяват уникални съвместни усилия между публичните институции и гражданска организация като стъпка за постигане на повече прозрачност по отношение на изразходване на публични средства в условия на пандемия, както и за разработване на ефективен и ефикасен план за действие при подобни ситуации в бъдеще.

В резултат от подадената от членовете на междуведомствената работна група информация и събраната (под различна форма) и обработена от екипа на БИПИ, допълнителна такава, **се изготви обобщение, което на този етап може да се приема само за работен вариант.**

ОБЩИ ДАННИ И БЕЛЕЖКИ

В базата данни е събрана и обобщена информация за изразходваните средства в пандемичната обстановка, свързана с COVID-19, от общо 18 административни структури (от които 13 министерства), за периода от 13.03.2020 г. до 31.03.2023 г.:

1. *Министерство на културата*
2. *Министерство на земеделието*
3. *Министерство на транспорта и съобщенията*
4. *Министерство на енергетиката*
5. *Министерство на вътрешните работи*

6. *Министерство на младежта и спорта*
7. *Министерство на отбраната (вкл. ДВВУ)*
8. *Министерство на правосъдието*
9. *Министерство на регионалното развитие и благоустройството*
10. *Национална агенция за приходите*
11. *Министерство на образованието и науката*
12. *Министерство на туризма*
13. *Министерство на труда и социалната политика (вкл. АЗ, АСП и др.)*
14. *Министерство на здравеопазването*
15. *Национална здравноосигурителна каса*
16. *Фонд мениджър на финансови инструменти в България*
17. *Главна дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“*
18. *„Българска банка за развитие“ ЕАД*

Получената от административните структури и допълнително събраната от публични източници информация е организирана в табличен вид (excel), като е описана информацията за изразходваните средства за **всяка структура поотделно** (на отделни страници).

Информацията в базата данни е организирана по модела на отчетната форма за разходите за COVID: *мерки в подкрепа на домакинствата, на бизнеса и за органите, натоварени с дейности по преодоляването на пандемията* и в отговор на последствията от нея.

За целите на настоящия преглед обобщената информация е организирана чрез три подхода: **1) общо изразходвани средства по институции** (вкл. и бележки за източниците на информацията); **2) по мерки (в подкрепа на домакинствата, на бизнеса и за органите, натоварени с дейности по преодоляването на пандемията);** **3) в четири групи мерки по сектори – икономически, социални и в сектори „Здравеопазване“ и „Образование“** (на Единния информационен портал прилаганите мерките са представени в два раздела: *икономически и социални*).

В отделна таблица са описани финансовите инструменти с публичен ресурс за справяне с икономическите последствия от COVID-19 (вкл. подадената информация от Фонд на фондовете, Българската банка за развитие и Главна дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“).

На база на получената, допълнена и обобщена информация – общо изразходваните от посочените структури за периода средства **надхвърля 9 млрд. и 294 млн. лв.**: над 3 млрд. и 244 млн. лв. за мерки за подкрепа на бизнеса; над 1 млрд. и 439 млн. лв. за мерки за подкрепа на домакинствата и над 3 млрд. и 653 млн. лв. за органите на държавно управление, натоварени с дейности по овладяване на пандемията и последствията от пандемията от COVID-19 (вкл. и за осигуряване на лични предпазни средства, дезинфекция и пр.).

Събраната информация е за изразходване на публични средства – **европейски и национални средства** (в т.ч. и дарения).

Базата данни е съставена като част от информацията е изпратена от съответните институции, а останалата част е извлечена от отчетите (вкл. и от обяснителните записки), публикувани на интернет страниците им. Тъй като подадената от институциите информация беше структурирана в различни форми, за целите на систематизирането и обобщаването ѝ се оказва необходимо данни да се събират и от отчети и др. публични източници.

** Материалите са в работен вариант – за финализиране на документите със систематизирана и обобщена информация е необходимо: прецизиране на данните (преглед и корекции от страна на отговорните институции) и верификация на базата данни (за допуснати технически грешки при пренасянето и калкулирането на данните).*

Информацията за изразходваните средства е представена по програми/ мерки като в повечето случаи следва структурата на отчетната форма за разходите за COVID и, където е посочено, е включено и основание/ описание. Първоначално желанието бе към тези данни да се изведе обобщена информация и за подпомогнатите физически и юридически лица (брой) или по други показатели за постигнат резултат. Работата обаче показва, че не във всички документи, с които е предоставена информация, се съдържат данни за това, поради което ще се наложи допълнително проучване, за да се направят изводи по подобни индикатори¹. Смятаме, че включването и на такъв индикатор ще е от полза за създаване на максимално подробна картина за разходваните средства.

¹ Икономически и правен анализ на разходите за справяне с пандемията може да се види в: БИПИ. 2021. Прозрачност и ефективност на публичните средства за справяне с COVID-19 в България, достъпен онлайн на: bit.ly/4fiuWpR

Бележки по събирането и обработването на информацията:

- ✓ Събраната информация не във всички случаи покрива периода 13.03.2020 г. – 31.03.2023 г. В материалите, подадени от различните институции, не е възприет еднакъв подход за посочване на периода, в който са извършвани разходите (в някои случаи за определена група разходи е посочен целият период, в други – по години и пр.). При някои от институциите изплащането на средства по дадени мерки продължава и след периода, който е предварително определен за целите на настоящия преглед (не са включени в таблиците).
- ✓ Поради различния подход при подаване на информацията (в структурно и съдържателно отношение), съществува сериозен риск обобщените данни да не са точни – възможни са грешки, пропуски и/или дублиране на изразходвани средства. Въз основа на така подадената и допълнително събрана информация не е възможно да се направи точна калкулация на изразходваните средства.
- ✓ В отчетите на институциите разходите, свързани с пандемията, се отразяват в приложение „Отчет разходи COVID-19“ (приложение 11). В част от приложенията разходите са описани по мерки, в другите – следват общата структура на отчета на институцията (в отчетните документи на някои от институциите има и двата варианта за различните години). Ако се обобщи информацията от публикуваните отчети, може да се изведе обща сума на разходите, но не може да се направи изчерпателна и точна справка за средствата по различни показатели – по мерки и програми, по години и пр. В някои от случаите по-детайлна информация може да се добави от обяснителните записки към отчетните форми, което изисква допълнителен по-подробен преглед на цялата информация. За да се събере и обобщи информация за разходите от отчетните форми, те трябва да се открият на отделните и различно организирани сайтове на всяка институция и да се извлекат данни за всяка година поотделно, вкл. и от обяснителните записки (което допълнително усложнява разбирането за извършените разходи).
- ✓ Във връзка с гореописаното считаме, че е най-целесъобразно с оглед на прецизното представяне на точна информация, да се ползва и справка, изготвена от Министерството на финансите, по всички въпроси, свързани с изразходваните средства за целия период на изпълнение на мерките. За целите на настоящото изложение са прегледани и обобщените данни (представени таблично) от

докладите по отчета за изпълнението на държавния бюджет на Република България (2020 – 2022 г., както и докладът за касовото изпълнение на консолидираната фискална програма за първото полугодие на 2023 година). При тях също се забелязва, че не е напълно унифициран подходът при представянето на разходите (например за 2022 г. отделно е посочена обща сума за средствата по сметки на ЕС, а за 2021 г. таблично са представени общо разходите).

- ✓ На [Единния информационен портал](#) също не може да бъде намерена обобщена информация или последователно представяне на изразходваните средства и постигнатите резултати – има частична информация за различни периоди и мерки (в много от случаите, особено по отношение на икономическите мерки, това е информация за начините за кандидатстване – общо представяне, указания, документи и пр.).

Така събраната информация за разходите за справяне с пандемията от COVID-19 може да се ползва само за ориентир или илюстрация на подхода при реализиране на мерките и подкрепата. **За да се направи точна справка за всички разходи за адекватна и навременна реакция в пандемичната ситуация, е необходимо прецизиране на събраните данни, както и контролен преглед на одитираща институция.**

В рамките на разглеждания период са изготвени са и три одитни доклада (2020 г. и 2021 г.) във връзка с ефективността и прозрачността при използването на публичните средства за преодоляване на последствията от пандемията COVID-19 (мерки за ММСП, земеделски производители, за социална подкрепа и заетост). **Липсва обаче оценка на за целия период по отношение на ефикасност и ефективност на вложените средства спрямо постигнатите резултати.**

Два месеца след обявяване на извънредно положение във връзка с пандемията от COVID-19 в 44-тото Народно събрание се създава Временна комисия за контрол на разходите на публични средства, свързани с преодоляването на последствията от разпространението на COVID-19 (Комисията). Комисията е създадена със срок на действие на извънредните мерки, но на практика преустановява дейността си с края на 44-тото Народно събрание. Комисията се създава с предмет на дейност по следните три

направления: 1) Изисква и публикува информация за всички разходи на публични средства, в т.ч. осигурени чрез фондове или други финансови инструменти на Европейския съюз, свързани с преодоляването на последствията от разпространението на Ковид-19; 2) Проверява съответствието на отделните разходи с условията и критериите, установени за отделните антикризисни мерки; 3) Изготвя доклад с обобщени данни за извършените разходи и анализ на тяхната ефективност².

За да се изготви задълбочен анализ по отношение на разходваните средства, който да послужи за разработване на модел за качествено справяне с проблемите в условията на извънредна ситуация, за превенция срещу разгръщане на корупционни практики и пр., е необходимо да се прецизира събраната информация и да се включи одитираща институция.

С цел да се даде отговор на всички неточности и проблеми при обобщаването на информацията и изготвяне на оценка за начините, по които са разходвани средствата, както и за ефективността и ефикасността при използваните публични средства, с оглед създаването на работещ модел за организация и контрол от страна на МС, ще е полезно **да се възложи на Сметната палата изготвяне на одит (всеобхватен и тематичен) и след края на прилагането на мерките (за да се обхване целият период)**. Информация за целия период (13.03.2020 – 31.03.2023 г.) може да се представи и на база ежемесечните отчети на всички институции по отношение разходите за COVID, като във връзка с това Министерството на финансите може значително да допринесе за изготвянето на точна и прецизна справка.

С оглед на гореописаното може да се маркират някои препоръчителни стъпки по отношение принципите за прозрачност, отчетност и контрол още преди заключенията от един задълбочен анализ по темата:

- ✓ **Да се създаде унифициран модел за отчетност на институциите съобразно изразходваните средства и постигнатите цели (обща платформа³).**

Към настоящия момент е трудно да се направи справка за общите разходи, свързани с пандемията. Констатирани са разминавания в подадената от институциите информация

² Вж. повече в: БИПИ. Анализ на дейността на Временна комисия за контрол на разходите на публични средства, свързани с преодоляване на последствията от разпространението на COVID-19, достъпен онлайн на: bit.ly/4fEUiOn

³ Пример за платформа, която осигурява възможност за проследяване на парите, изразходване в пандемичната ситуация на COVID – [COVID Money Tracker](#) (Committee for a Responsible Federal Budget).

и тази, която е поместена в отчетните форми на административните сайтове (предполагаме, че това най-вероятно е свързано със спецификите при изискванията за отчитането на различните видове разходи – особено по отношение на европейските програми и проекти).

- ✓ **Да се разработи алгоритъм за синхронизиране публичното представяне на информацията от всички административни структури с оглед постигане високи стандарти по отношение прозрачност, отчетност и контрол.**

Тъй като съдържанието на институционалните сайтове е различно организирано, в някои случаи е трудно (или невъзможно) да се намери отчетната форма за разходите за COVID. Прозрачността и осигуреният публичен достъп до точна, лесна за намиране, в машинно четим формат и ясна информация по отношение на изразходваните средства и постигнатите цели, ще се отрази позитивно на легитимността на взетите решения и ще повиши възможностите за граждански контрол.

- ✓ **Да се създаде модел за текущ мониторинг, контрол и последваща оценка, като на всеки етап се включат компетентните институции (като Министерството на финансите и Сметната палата).**

Вярваме, че ако тези препоръчителни стъпки бъдат изпълнени заедно с един задълбочен допълнителен социално-икономически анализ на събраните данни, то това ще се създаде една много добра основа за изготвянето на цялостен протокол за реакция, разходване и отчетност при извънредни ситуации. Такъв инструмент би позволил и улеснил дългосрочно планиране с възможности за превенция и адекватна реакция при възникнала извънредна ситуация.

- ✓ **Да се направи преглед на подхода за финансово управление на публични ресурси при кризи**

Пандемията от COVID-19 и справянето с нейните последствия е предизвикателство от глобален характер, което изправи публичните системи на развитите държави пред риск от взрив. Както здравният характер на кризата, така и нейните социални и икономически измерения изискват мобилизирането на огромни публични и частни ресурси при повишен риск от корупция, поради, от една страна, размерът на средствата, и, от друга страна, спешността и бързината, при които се вземат решения. Международни организации като Европейската комисия и ГРЕКО издадоха насоки за добро управление

на разходите за справяне с COVID-19, почиващи на принципите за прозрачност и почтеност и могат да служат на България като основа, върху която да изгради системата си за прозрачно финансово управление на кризи от магнитуда на глобална пандемия.