press@bulnao.government.bg, www.bulnao.government.bg

За периода януари 2020 - юни 2026: При бюджет от 11 млрд. лева, АПИ сключила договори за 18 млрд. лева

Сключване на договори за обществени поръчки, за които няма осигурен финансов ресурс. Извършване на плащания едва когато има висок риск от натрупване на голям размер лихви за забава и/или влезли в сила съдебни решения. Драстично ниски прогнозни стойности при обществени поръчки, за които впоследствие се сключват анекси на стойност, която е няколко пъти по-висока. Недостатъчен и неефективен контрол, пропуски в документирането.

Констатациите са от доклада на Сметната палата след одит за съответствие при финансовото управление на имуществото, поетите ангажименти, извършените дейности и отчетените разходи на Агенция „Пътна инфраструктура“ (АПИ) за периода от 01.01.2020 г. до 31.05.2026 г. Той е възложен от Народното събрание и изпратен в определения срок - 30 октомври 2026 г.

Докладът на Сметната палата разкрива сериозни пропуски в стратегическото планиране на АПИ, както и липса на дългосрочна визия за развитие.

Установено е значително натрупване на сертификати, чиято стойност надхвърля многократно наличния финансов ресурс за извършени и удостоверени дейности, по които процедурите за окончателно одобряване и фактуриране не са приключили. Това е довело до забавяне на разплащанията и до несвоевременно признаване на съответните разходи и задължения в счетоводната отчетност на АПИ.

Вътрешните правила, документооборотът и контролът върху обществените поръчки и договорите за ремонт и поддръжка на пътища са непълни, несвоевременно актуализирани и неефективни. Липсват обективни критерии в какъв ред да се извършват плащанията , което създава риск от субективизъм и забавяне на важни национални инфраструктурни приоритети.

АПИ е второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на регионалното развитие и благоустройството и преобладаващата част от бюджета на МРРБ за периода е относима към дейността на Агенцията.

Основни констатации:

1. Поемане на финансови договорни ангажименти при ограничен финансов ресурс

За разглеждания в анализа период АПИ е сключила договори на обща стойност над **18,2 млрд. лева**. В същото време разходната база на Агенцията за одитирания период е **11,4 млрд. лева**. Така поетите ангажименти надвишават наличното финансиране с 6,8 млрд. лева, или с близо 60 на сто, което обвързва бюджетен ресурс за общо 11 години и 2 месеца – приблизително 4 години и два месеца извън одитирания период.

Размерът на поетите договорни ангажименти е значително по-висок от разходния ресурс за разглеждания период, което създава необходимост от осигуряване на необходимото финансиране през следващи бюджетни години и поражда риск за своевременното изпълнение и разплащане на договорите. Има дейности, които не могат да се отлагат, като например поддръжката на пътищата с цел осигуряване на безопасно движение по републиканската пътна мрежа.

Поради системния недостиг на средства на АПИ са отпуснати 1,6 млрд. лева допълнителни разходи по бюджета на МРРБ с Постановления на Министерския съвет по бюджетна програма „Рехабилитация и изграждане на пътната инфраструктура“. От тях 1,2 млрд. лева са за текущи ремонти и поддържане на пътната инфраструктура.

2. Значително надвишаване на прогнозните стойности

Сметната палата е установила системно надвишаване на прогнозната стойност на проектите. От общо 213 договора на поддържане на републиканската пътна мрежа, при 139 са сключени допълнителни споразумения за увеличаване на обща стойност от 5,6 млрд. лева, което е със 78% над първоначалната прогнозна стойност. По 64 договора за ново строителство с обща прогнозна стойност 4,8 млрд. лева са утвърдени допълнителни споразумения за 1, 9 млрд. лв. Посочени са 74 договора за основен ремонт на обща прогнозна стойност близо 747,4 млн. лева, за които са утвърдени допълнителни споразумения за възложени допълнителни дейности в размер на 42, 7 млн. лева.

Примери

За договор, сключен с първоначална прогнозна стойност от 18,7 млн. лева, са подписани допълнителни споразумения за 293 млн. лева, както и спогодби за индексация и уреждане на вземания за близо 84 млн. лева. Така общата стойност излиза близо 396 млн. лева, което е над 21 пъти увеличение спрямо първоначално прогнозираната стойност. При съвместната проверка на МФ и МРРБ по случая е изразено становище, че 315 млн. лева от разходите (98,6%) са за дейности по основен ремонт, реконструкция и/или ново строителство, които са изцяло извън договорения предмет за текущо и зимно поддържане. Заради забавени плащания изпълнителят прехвърля вземания на трети лица (цесия за 16,65 млн. лв.) и води търговски дела срещу АПИ, по които Агенцията впоследствие поема задължения за допълнителни лихви за забава и разноски за над 6,9 млн. лв.

Други показателни случаи: при договор с първоначална прогнозна стойност 28 млн. лв., поетите ангажименти и фактурирани дейности достигат 424 млн. лева (над 15

пъти над прогнозата); по договор за 17,6 млн. лева са извършени и разплатени дейности за близо 130 млн. лв. (над 7 пъти над прогнозата).

3. Нарушения при индексацията

Във връзка с прилагането на механизма за индексация на цените заради инфлация (по министерско постановление от 2022 г.) АПИ е сключила 56 спогодби на обща стойност от близо 1,1 млрд. лева. Към 30.06.2026 г. от тях са изплатени малко над 761 млн. лв.

Сметната палата констатира системни законови нарушения при подписването и изпълнението на тези спогодби:

- **Поемане на задължения без финансов ресурс:** Спогодбите са подписвани с уговорен 24-месечен срок за плащане и клауза за „бъдещо преструктуриране на бюджета“, без да има налични или предвидени средства по бюджета на АПИ. Това е нарушение на Закона за обществените поръчки (ЗОП) и прави измененията на цените правно неоснователни.
  .
- **Индексация по прекратени договори:** МРРБ изрично е дало указание през 2023 г., че индексация по договори с прекратено действие е недопустима. Въпреки това АПИ е сключвала извънсъдебни спогодби за прекратени договори, прилагайки Методиката по аналогия.

- **Липса на вътрешни правила**: Към момента на одитната проверка АПИ не е имала одобрени и действащи вътрешни правила за прилагане на Методиката, свързана с индексацията - старите правила от 2022 г. са отменени през март 2024 г. и нови не са приети.

- **Отклонения от закона:** При проверка на договори одиторите откриват несъответствия със ЗОП , като в един от случаите са незаконосъобразно договорени и изплатени близо 1 милион лева повече от законно допустимото.

4. Забавено отчитане на извършената работа

АПИ се ръководи от управителен съвет (УС), който се състои от председател и двама членове и осъществява дейността си чрез централна администрация и специализирани звена – 27 областни пътни управления (ОПУ), Национално тол управление и Института по пътища и мостове.

След сключване на договор между АПИ и изпълнителя, процесът от извършването на дейностите до тяхното окончателно плащане преминава през следните стъпки:

• Изпълнителят изготвя сертификат за изпълнените дейности и го внася в съответното ОПУ.

• ОПУ проверява изпълнението, директорът на ОПУ го подписва и препраща с придружително писмо към Централната администрация на АПИ.

.• След проверка на сертификата, директорът на ресорната дирекция внася доклад, а УС на АПИ приема протоколно решение за одобряване и възлага подписването му на председателя или член на УС.

.• Следващата стъпка е сертификатът да се изпрати на изпълнителя за издаване на данъчна фактура, като **датата на одобряване съвпада с датата на данъчното събитие, според възприетата практика в АПИ по приемане на възложените дейности**.

• На издадената фактура се извършва проверка за пълнота и за публични задължения, след това се изготвя предложение за разплащане, което се проверява от финансов контрольор.

• След протоколно решение на УС и изготвяне на платежно нареждане, сумата е дължима на изпълнителя в 30-дневен срок от издаване на фактурата, съгласно сключените договори.

Какво установява одитът на Сметната палата?

- **Забавено одобряване на сертификати:** Липсата на регламентиран максимален срок, в който УС на АПИ трябва да се произнесе по сертификатите, води до забавяне с години на плащания за извършени дейности. Към средата на 2026 г. одиторите са открили неодобрени сертификати от 2022 г., 2024 г. и 2025 г. Част от сертификатите са представени от изпълнителите, проверени и подписани от съответното ОПУ, но не са достигнали до окончателно разглеждане и одобряване от УС.

- **Риск от субективно приоритизиране:** При избора кой сертификат кога да бъде разплатен също няма правила. Одобряването им обикновено е обвързано с наличието на финансов ресурс, а липсата на ясни обективни критерии създава риск от субективно приоритизиране на определени изпълнители, натрупване на лихви за забава и съдебни дела. Сметната палата е установила и практиката УС да одобрява наведнъж голям брой сертификати с един-единствен доклад от ресорната дирекция, без да бъде представен доказателствен материал за извършената работа (протоколи, замервания, лабораторни изпитвания).

- **Риск от повторно възлагане и разплащане на едни и същи дейности:** Поради продължителните забавяния при одобряването на сертификатите от УС на АПИ и липсата на правила за контрол, съществува риск на изпълнителя повторно да се възлагат с допълнителни задания дейности, които вече са извършени и са в гаранционен срок.

- **Отклонение от принципа на текущото начисляване, съгласно Закона за счетоводство:** Прилаганата практика в АПИ разходите и задълженията за извършени дейности да се признават счетоводно едва след издаване на данъчна фактура е довела до отлагане на признаването им за следващи отчетни периоди. Окончателното одобряване на сертификатите от УС на Агенцията е било обвързано с осигуряването на финансов ресурс. Министерството на финансите определя този начин на отчитане като „сериозно отклонение от принципа на текущото начисляване“ (чл. 26, ал. 1, т. 4 от Закона за счетоводството). Тъй като

дейностите са били фактически изпълнени и приети, отчитането е следвало да стане в периода, за който се отнасят, а не да се прехвърля към следващи бюджетни години.

- **Корекции в отчета на МРРБ:** В резултат на извършените одитни процедури от Сметната палата и издадените изрични писмени методически указания от Министерството на финансите, при одита на Годишния финансов отчет (ГФО) на МРРБ за 2025 г. са направени счетоводни корекции за 1,5 млрд. лв., включващи 1 017 неодобрени сертификата за текущ ремонт и поддържане за близо 1,2 млрд. лв., неосчетоводени индексации за 312,5 млн. лв. и лихви за близо 6, 2 млн. лв.

  Към 31.12.2025 г. процедурата по одобряване от УС на АПИ за тези 1 017 сертификата не е била приключила. Тъй като одобряването е било задържано, изпълнителите не са издали фактури и до разплащане не се е стигнало.

  С корекциите не се пораждат нови задължения, а се осигурява счетоводното признаване на вече възникнали разходи и задължения, включително за дейности от предходни отчетни периоди. Според анализа на Сметната палата своевременното отчитане би довело до превишаване на законовото ограничение за новите задължения за разходи през 2020 г., 2021 г., 2024 г. и 2025 г.

4. Слабости в контролната система и вътрешните правила

Сметната палата е установила значителни слабости в контрола на дейностите в АПИ, остарели или непълни правила, както и липсата на такива. В Областните поделения, където се извършват основните дейности, организацията на работа и контролът не са писмено регламентирани, което е в несъответствие с вътрешните правила на АПИ. Липсват утвърдени единни процедури и за извършването на проверки на място.

- **Липса на централизирано проследяване:** В АПИ няма въведена единна система за отчет и контрол на сертификатите (чрез централизиран регистър или регистрационни номера), която да гарантира проследимост - от представянето им в ОПУ до плащането в Централната администрация. Документацията по договорите се съхранява разпокъсано между 27-е ОПУ и различни дирекции в Централната администрация. Няма практика да се съставя единно досие на договора. В Централната администрация не се съхранява информация колко пъти, кога и за какви корекции даден сертификат е бил връщан на изпълнителя.

- **Недостатъци в документалната обоснованост:** Одитът установява случаи на прилагане на незаверени копия на документи, таблици в Excel без дати, имена и подписи на издателя, липса на кантарни бележки (напр. за извозване на земни и скални маси или за асфалтови смеси), което не позволява да се потвърди автентичността и реалното извършване на отчитаните количества, както и да се установи кога точно, от кого и с каква продължителност е извършван контрол.

Липсват документи, удостоверяващи качеството на вложените материали, както и дали вложените материали съответстват на тези, за които са представени документи за произход и качество.

- **Формален контрол:** Одитът установява, че контролът в Централната администрация се документира чрез Контролен лист, чийто образец не е утвърден от председателя на АПИ, попълва се само в ЦА и се фокусира върху наличието на документи, а не върху съдържанието им по същество.

След извършения одит Сметната палата даде 10 препоръки и 5 подпрепоръки на Управителния съвет на АПИ.

Одитният доклад е публикуван на интернет страницата на Сметната палата:

https://www.bulnao.government.bg/bg/documents/17966/OD_API_NS_1026.pdf