

---

**Успехите и провалите на  
българските правителства  
1998 - 2007 г.**

**(Преглед на одитните доклади  
на Сметната палата на Република България)**

**Зорница Манолова  
Петър Ганев  
Светла Костадинова**

**ИНСТИТУТ ЗА ПАЗАРНА ИКОНОМИКА**

**София, 2008 г.**

**Книгата представлява резюме на доклада на Института за пазарна икономика, изготвен по проект, финансиран от CEE Trust - Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe.**

## **ЗА ПРОЕКТА**

- **Идеята** на проекта е да се анализира работата на българската администрацията посредством докладите на Сметната палата на Република България като орган за бюджетен контрол в страната.
- **Целта** на проекта е чрез направения преглед на наличната информация и последващ анализ да се изведат конкретни резултати за дейността по контрол на бюджета и други публични средства и дейности. Това ще позволи и изготвяне на препоръки, които ще спомогнат за намаляване на провала на българската администрация при разходването на бюджетните средства и ще способстват за по-ефективно изпълнение на правителствените програми и инициативи.
- **Институтът за пазарна икономика** прави подобен анализ за първи път в България. За целта са анализирани всички налични одитни доклади на Сметната палата за последните 10 години. Прегледаните доклади се отнасят единствено до централната администрация. Одитните доклади на общините не са част от това изследване.
- Проектът се осъществява с подкрепата на **CEE Trust** (Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe - <http://www.ceetrust.org/>) - независима публична организация, която насърчава развитието на гражданското общество в България, Чешката република, Унгария, Полша, Румъния, Словакия и Словения чрез подкрепа на организациите на гражданското общество за по-голяма ефективност и стабилност.
- Повече информация за проекта, както и пълният вариант на доклада са достъпни на Интернет страницата на ИПИ (<http://ime.bg/success-failure/>). Там може да бъде намерена и **пълната база данни**, съставена от прегледаните доклади на Сметната палата (433 броя), подредена по отговорни ведомства и съдържаща информация за всяка една конкретната дейност, периода на одита, пълната сума, причините за категоризирането - било то успех, провал или неклассифицирани, както и конкретните загуби, при наличието на такива.

## СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ .....	4
1. ВЪВЕДЕНИЕ .....	5
2. СМЕТНА ПАЛАТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ .....	6
3. „ПОЛИТИЧЕСКИ ПАЗАР” И КОИ СА УЧАСТНИЦИТЕ НА НЕГО.....	10
4. ПРОБЛЕМЪТ НА НЕДОСТАТЪЧНОТО ЗНАНИЕ И ИЗКРИВЕНИТЕ ЦЕНОВИ СИГНАЛИ .....	14
5. ЗАЩО ПУБЛИЧНИЯТ ИЗБОР ИМА ЗНАЧЕНИЕ .....	15
6. ДОКЛАДИТЕ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА ЗА ПЕРИОДА 1998 - 2007 .....	16
7. ИНДИКАТОРИ ЗА УСПЕХ И ПРОВАЛ .....	19
8. ПРАВИТЕЛСТВЕНИЯТ УСПЕХ ПРЕЗ ГОДИНИТЕ 1998 - 2007 Г.....	20
9. ПРАВИТЕЛСТВЕНИЯТ ПРОВАЛ ПРЕЗ ГОДИНИТЕ 1998 - 2007 Г. ....	28
10. ОЦЕНКА НА ПРАВИТЕЛСТВЕНИЯ ПРОВАЛ.....	39
11. НАЧИНИ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА ПРАВИТЕЛСТВЕНИЯ ПРОВАЛ.....	41
12. ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	44
ИЗТОЧНИЦИ .....	45

## РЕЗЮМЕ

В настоящето изследване са разгледани 433 одита из публикуваните доклади на Сметната палата. Въпросните доклади обхващат периода от 1998 г. до 2007 г.

**Обобщените резултати от прегледа на всички 433 доклада изглеждат така: случаи на успех - 99; случаи на провал - 193; неклассифицирани случаи - 141.**

Според наличните данни разгледаните 433 доклада са на обща стойност над 47 млрд. лв. (реално повече, ако прибавим и тези, за които нямаме конкретни суми). Случаите на провал са на обща стойност над 20 млрд. лв., докато тези, при които е реализиран успех са на обща стойност 16,5 млрд. лв. Некласифицираните случаи са на обща стойност малко над 10,5 млрд. лв.

**Общата сума на конкретно идентифицираните загуби е 727 млн. лв.** Това са тези средства, за които има ясни и неопровержими данни, че са били разходвани неправомерно и/или не е бил постигнат дори минимален резултат в следствие на тяхното разходване.

Изхождайки от множеството провалени правителствени програми в различни области и инициирани от различни министерства, трябва да се запитаме дали има начин те да бъдат редуцирани или избегнати напълно. Методите за това могат да бъдат най-разнообразни, варирайки от промени на административно ниво като повишаване и оптимизиране на контрола до промяна на възприятието за нуждата от правителствена намеса в икономическия живот.

Основният урок, изведен от анализа на докладите на Сметната палата е, че **правителствата не са ефективни за постигането на определени резултати**. Поради тази причина целта трябва да е минимизиране на задачите, поети от публичния сектор. Не е необходимо правителството да поема дейности, които са набедени за „пазарни провали”. Опитът показва, че договорните отношения с частни фирми, приватизацията и изобщо отстъпването на дейности от публичния към частния сектор са добро решение.

**Правителственият провал може и да е по-страшен от „пазарния провал”!**

# 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Българската администрация е отговорна за осъществяването на определени национални цели и политики, за което харчи значителни финансови средства и управлява имущество.

Докладите на Сметната палата в България дават конкретни доказателства за съществуването и размера на провалите и успехите.

Прегледът на докладите на Сметната палата показва цялата картина. Преминавайки през всички доклади от 1998 до 2007 година, можем ясно да обособим причините за успеха и/или неуспеха на дадена програма или инициатива, да пресметнем размера на загубите в следствие на провала и да представим механизмите, които могат да доведат до намаляване на правителствения провал.

Прегледаните доклади се отнасят единствено до централната администрация. Одитните доклади на общините не са част от това изследване.

## 2. СМЕТНА ПАЛАТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Сметната палата на Република България първоначално е създадена със закон през 1880 г. като Върховна сметна палата на Република България. В този си вид тя съществува до 1947 г., когато нейната дейност се преустановява.

На 27 юли 1995 г. 37-то Народно събрание приема Закон за Сметната палата, с който се възстановяват функциите по бюджетен контрол в България. С нов закон от 4 декември 2001 г. се приема и новата нормативна уредба, която е в съответствие с международните одитни принципи и регламентите на Европейския съюз.

С последното си допълнение от 29 юли 2008 г. Сметната палата е определена като държавен орган за външен одит на бюджета и други публични средства и дейности. Сметната палата е независима и има самостоятелен бюджет, който е част от републиканския бюджет на България.

Основна ѝ задача е да допринася за доброто управление на бюджетните и другите публични средства, както и да предоставя на Народното събрание надеждна информация за използването на средствата съгласно принципите за законосъобразност, ефективност, ефикасност и икономичност и за достоверното отчитане на изпълнението на съответните бюджети. Сметната палата осъществява одитната си дейност въз основа на приети от нея одитни стратегии, политики и годишни програми. В годишната програма за одитната дейност приоритетно се включват одитни задачи, които Сметната палата е длъжна да изпълнява по закон, съвместни или тематични одити, и такива, които тя е определила като значими съобразно своите правомощия.

Сметната палата осъществява одит на:

1. държавния бюджет;
2. бюджета на държавното обществено осигуряване;
3. бюджета на Националната здравноосигурителна каса;
4. бюджетите на общините;
5. други бюджети, приемани от Народното събрание;

6. бюджетите на извънбюджетните сметки и фондове на разпоредителите с бюджетни кредити и управлението на тяхното имущество;
7. самостоятелните бюджети на Българската академия на науките, държавните висши училища, Българската национална телевизия, Българското национално радио и други автономни бюджети;
8. бюджетните и извънбюджетните средства, предоставяни на лица, осъществяващи стопанска и нестопанска дейност;
9. средствата от фондове и програми на Европейския съюз, включително управлението им от съответните органи и крайните ползватели на средствата;
10. бюджетните разходи на Българската народна банка и тяхното управление;
11. формирането на годишното превишение на приходите над разходите на Българската народна банка, дължимо към държавния бюджет, и взаимоотношения на банката с държавния бюджет;
12. възникването и управлението на държавния дълг, държавногарантирания дълг, общинския дълг и използването на дълговите инструменти;
13. постъпленията от приватизация и концесии по съответните сметки, тяхното разпределение и разходване;
14. изпълнението на международни спогодби, договори, конвенции или други международни актове, когато това е предвидено в съответния международен акт или е възложено от оправомощен орган;
15. други публични средства и дейности, когато това ѝ е възложено със закон;
16. дейността по изграждане и функциониране на системите за финансово управление и контрол в бюджетните организации;
17. годишните финансови отчети на бюджетните организации;
18. държавни предприятия.

Сметната палата сама определя обектите за включване в годишната си програма за одитната дейност, одитния подход и времето за извършване на одитите. Одитната дейност се осъществява чрез извършване на:

- финансов одит, който включва одит на финансовото управление и одит на финансовите отчети;
- одит на изпълнението и
- други специфични одити.

Според закона понятието „ОДИТ” е проверката, която включва действията по събиране и анализиране на финансовата и нефинансовата информация за оценка на управлението на бюджетните и другите публични средства и дейности и на отчетността в одитирания обект с цел подобряването им.

„Одит на изпълнението” е проверката на дейностите по планиране, изпълнение и контрол на всички равнища на управление в одитирания обект с оглед на тяхната ефективност, ефикасност и икономичност<sup>1</sup>.

„Финансов одит” е проверката на сметките и финансовата документация на одитирания обект с цел да се установят законосъобразността, достоверността и редовността на водената счетоводна отчетност, както и законосъобразността на събирането, съхраняването, управлението, разходването и отчитането на имуществото.

“Одит на финансовото управление” е проверката на системите за финансово управление и контрол и на управленските решения във връзка с организацията, планирането, управлението, отчитането и контрола на бюджетните и другите публични средства и дейности в одитирания обект.

“Одит на финансовите отчети” е проверката на финансовата отчетност на одитирания обект с цел изразяване на независимо становище относно

---

1 “Ефективност” е степента на постигане на целите на одитирания обект при съпоставяне на действителните и очакваните резултати от неговата дейност;

“Ефикасност” е постигането на максимални резултати от използваните ресурси при осъществяване на дейността на одитирания обект;

“Икономичност” е придобиването с най-малки разходи на необходимите ресурси за осъществяване на дейността на одитирания обект при спазване на изискванията за качество на ресурсите.



достоверността, законосъобразността и редовността на изготвения от него финансов отчет или отчет за изпълнението на бюджета и извънбюджетните сметки и фондове, както и на включената в тях финансова и нефинансова информация във връзка със заверката на отчетите.

Тези одити се извършват на основата на приети от Сметната палата и обнародвани в „Държавен вестник“ одитни стандарти. Самите одити се провеждат в одитирания обект и/или в Сметната палата, или в сектора към съответното териториално поделение. Ръководителят на одитния екип организира изготвянето на одитен доклад, който включва направените констатации и оценки, подкрепени с одитни доказателства, съгласно приетите от Сметната палата стандарти. Одитният доклад се връчва на ръководителя на одитирания обект срещу разписка не по-късно от един месец след приключването на одита, който е длъжен да уведоми лицето или лицата, които са ръководили обекта през одитирания период, за връчване на доклада и запознаване със съдържанието му. При одити с голям брой на одитираните обекти или с голям обхват на одитната задача срокът за връчване на одитния доклад може да е до два месеца след приключването на одита. Възможни са последващи допълнителни становища.

Сметната палата изпраща на ръководителя на одитирания обект доклад за резултатите от одита с препоръки за подобряване управлението на бюджетните и/или другите публични средства и дейности. Сметната палата осъществява текущ и последващ контрол на изпълнението на дадените препоръки, а ръководителят на одитирания обект е длъжен да предприеме мерки за изпълнение на препоръките и да уведоми писмено за това в срок, определен в доклада. При наличие на данни за вреди и за нарушения при изпълнението на бюджети и извънбюджетни сметки и фондове или при управлението на имущество, материалите от одита или одитния доклад се изпращат на съответния компетентен орган за търсене на имуществена или административнонаказателна отговорност.

Отчетът и докладите се огласяват след внасянето им в Народното събрание и се публикуват в служебния бюлетин и интернет страницата на Сметната палата.

### **3. „ПОЛИТИЧЕСКИ ПАЗАР” И КОИ СА УЧАСТНИЦИТЕ НА НЕГО**

Като при всеки друг пазар, така и на политическия участниците си взаимодействат и зависят един от друг като всеки се опитва да подобри положението, в което се намира. В стремежа си да постигнат повече облаги, те вземат различни решения. Биха ли могли да се обособят разликите между действащите лица на политическия пазар и тези, опериращи на състезателните пазари при пазарна икономика?

#### **А) Политиците**

Политиците са най-добре познатите участници на политическия пазар. Те се характеризират като главно заинтересовани да бъдат избрани и така се застъпват и в последствие подкрепят политики, които увеличават шансовете им за победа. За съжаление подобни политики не са непременно тези, които отговарят на интересите на обществото. Политиците се опитват да решат по какъв начин да използват ограничените ресурси, главно парите на данъкоплатците, за да имат по-голям шанс за избиране.

#### **Разходите и ползите поотделно**

Едно от уникалните свойства на политическия пазар е разделянето на разходите и ползите на различните стоки и услуги, осигурени от правителството. Няма ясна връзка между данъците и доставянето на стоките и услугите. Индивидите, домакинствата и бизнесът, които получават блага от правителствените програми, може да не са същите индивиди, домакинства и бизнес, които са обложени с данък във връзка с осигуряването на програмите. Това фундаментално разделение 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 разсейване на разходите на данъкоплатците и предоставяне на приходите на специфични групи от хора, за да се концентрират ползите. Например, гледайки повечето правителствени програми, е лесно да се определят специфичните групи, към които са насочени ползите (бенефициентите), докато източниците на тези ресурси са по-малко очевидни.

## **Вземането на решения**

В резултат на разсеяните разходи и концентрираните ползи, процесът на вземане на политически решения е много по-различен (и в много случаи доста по-сложен) от това, което се случва на пазара. Интересен феномен в политическата система е поддържането на специфични законопроекти, за да се получи одобрение на собствените програми на дадената политика. Този процес обикновено е в разрез с постигането на по-високо ниво на благосъстояние на обществото. Когато целта на политиците е само да бъдат избрани или преизбрани, общественото благополучие често бива пренебрегвано (Tullock, 2002).

### **Б) Бюрократите**

Другият основен участник на политическия пазар е бюрократът. Знае се, че ефективността на бюрократите в обществения сектор „бледнее“ в сравнение с тези, заети в частния. Това е резултат от природата на институционалните ограничения и стимули в обществения сектор, където бюрократите не са просто индивиди със собствени ценности, което прави държавния сектор по-малко ефективен (Gunning, 2003; Niskanen, 1971; Tullock, 1987; Tullock, 2002; Mitchell & Simmons, 1994).

### **Мотивацията**

Системата за стимулиране при правителствените бюрократи е наистина слаба. Бюрократите обикновено не получават заплащане според продуктивността си, а в зависимост от бюджета, който получат или броя на чиновниците, които надзират. Вместо да окуражава бюрократите да пестят средствата на данъкоплатците, тази система ги подтиква към увеличаване на разходите. Начинът, по който се разпределя бюджетът, също създава изкривени стимули: правителството, най-общо казано, разпределя ресурси на базата на способността да се изхарчи цялата сума от предишната година. Резултатът е увеличаване на разходите в края на фискалната година, за да се изразходва целият бюджет и да се оправдае предстоящото разпределение.

И накрая, в интерес на отговорните за която и да е програма, отдел или министерство е да преувеличат проблема, който трябва да се реши, когато защитават или се опитват да увеличат бюджета си. Така бюрократите имат доста голям шанс за допълнителни бюджетни ресурси.

## **Действащи като монопол**

Неефективната структура е подсилена и от факта, че повечето правителствени програми, отдели и министерства оперират като типичен монопол - няма конкуренция и право на избор на гражданите. Като при всеки монопол тенденцията е към по-високи цени и по-малко количество и качество на крайния продукт. При липсата на конкуренция правителството няма стимул да предложи наистина качествени стоки и услуги и то на приемливи цени. Освен това динамичният частен сектор е способен по-бързо и адекватно да реагира на промените в търсенето.

## **Леки, вместо тежки бюджетни ограничения**

Бюджетните ограничения са една от основните разлики между частните предприятия и правителството.

Частният бизнес се сблъсква със сериозни затруднения и понякога това означава банкрут. Поради тази причина фирмата трябва да осигурява качествени стоки и услуги при добра цена. Общественият сектор няма този проблем и няма реален стимул да отговори на търсенето на потребителите.

## **В) Групи със специални интереси**

Групите със специални интереси, както и избирателите, са неправителствени играчи. Те (еколози, защитници на децата, бизнес асоциации, сдружения, религиозни групи, професионални асоциации и т.н.) обикновено се обединяват около значими за избирателите и евентуалните бъдещи поддръжници проблеми, за да добият важност пред избирателите и потенциалните си поддръжници. Тяхната задача е да представляват интересите на поддръжниците си и, разбира се, да си осигуряват определени облаги.

Групите със специални интереси са способни да правят анализи, да разпространяват информация и да лобират, като по този начин могат да бъдат полезни за отделните индивиди и домакинства, представлявайки ги пред правителството в замяна на финансиране. Огромни количества човешки труд и капитали се вливат в подобен тип организации с цел да се повлияе на правителствените решения.

За съжаление, политики, повлияни от специални интереси, водят до стремеж към извличане на рента (rent seeking), тоест разходването на

определени ресурси от даден индивид или дадена група с цел извличането на ползи от провежданите правителствени политики (Gunning, 2003; Tullock, 2002). Рентите могат да са под формата на защитени пазари, субсидии, преференциално данъчно облагане и много други облаги, които не са достъпни за всеки и на практика се разпределят без да функционира някакъв ценови механизъм. Това води до неефективно разпределение на оскъдните ресурси и може да се смята за разрушително и непродуктивно.

### **Г) Избирателите**

Избирателите са може би най-интересната и най-малко изучаваната част от четирите групи. Те представляват и началото, и края на цикъла на политическия пазар.

За разлика от икономическия пазар, където решенията за придобиване и потребление могат да се правят стока по стока, избирателите трябва да изберат едно решение, за да приемат или не целия пакет от политики, предложен от политиците.

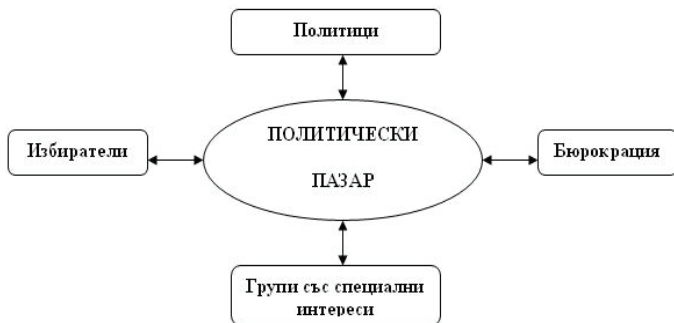
Много е сложно за избирателите да изразят желанията си само чрез едно решение, с което да приемат закуп предложенията за данъчното облагане, здравеопазването, образованието, отбраната, околната среда и т.н. Разлики има и при поемането на отговорност. Ако потребителите не са доволни от качеството или цената на даден продукт или услуга, имат възможността да го сменят или директно да окажат натиск на отговорната организация. Съвсем друго е положението между недоволните избиратели от една страна и политиците и бюрократите от друга - натискът съвсем не е директен, ако изобщо можем да говорим за някакъв вид натиск.

Първо, обикновено има няколко нива при доставката на определено благо или при осъществяването на правителствена програма.

Второ, проблемите, представени в програмата, могат да бъдат резултат от лошото управление на предишно правителство.

Трето, както беше споменато, основната характеристика на правителствените програми е, че тези, които имат облаги от тях, не са същите хора, които плащат данъци.

Четвърто, поради големия размер на правителствата в повечето индустриализирани държави, индивидите се сблъскват с много повече бюрокрация и е доста трудно да се открие виновният.



## 4. ПРОБЛЕМЪТ НА НЕДОСТАТЪЧНОТО ЗНАНИЕ И ИЗКРИВЕНИТЕ ЦЕНОВИ СИГНАЛИ

Един от аспектите на неуспеха на правителствата е свързан с информационните проблеми, описани от Нобеловия лауреат Фридрих Хайек (1945 г.). Анализът „Използването на знанието в обществото” разкрива две важни причини за неуспеха на правителствата.

Първо, Хайек обяснява, че няма бюрократ или плановик, които имат достатъчно знание за индивидуалните нужди, за да създадат ефективно функционираща и просперираща икономика. Видът на информацията, нужна за успешно планиране трябва да съдържа персонално (или местно) познание за „времето и мястото”, което го прави невъзможно за централизиране. Хайек набляга на това, че децентрализираните решения в условията на пазарна икономика превъзможват това предизвикателство като позволяват на индивидите или членовете на дадена социална група, които имат специфична информация да взимат решения относно разпределението на ресурсите.

Второ, Хайек подчертава ролята на цените във връзка с това специфично знание. Той забелязва, че цените на стоките и услугите, купени и продадени в икономиката, действат като сигнали за стойността. Тези ценови сигнали, комбинирани с множеството разпръсната информация до подходящ размер водят до решенията, които правим за потреблението, труда, предприемачеството, спестяванията и инвестициите. Когато, обаче, правителствата се намесят във функциониращия досега икономически пазар, цените вече не носят точна информация.

Хайек забелязва, че подобни намеси често резултират в производството на погрешните стоки и услуги, при това в погрешни количества и в погрешното време.

## 5. ЗАЩО ПУБЛИЧНИЯТ ИЗБОР ИМА ЗНАЧЕНИЕ

Когато пазарите произвеждат нежелани резултати като висока безработица, инфлация, замърсяване или неравенства в доходите, съществува убеждението, че политиките и бюрократите, действащи според публичния интерес, могат най-добре да поправят тези ефекти. Освен това, много хора вярват, че пазарите не могат да осигурят блага като пътна инфраструктура, здравеопазване, образование, социално осигуряване, развлечение и култура и т.н. по адекватен или ефективен начин без намесата на правителството.

В миналото са правени много малко анализи, оценяващи способността на правителството да се справи с евентуалните негативни резултати на пазара или да осигури по-добри стоки и услуги. Този подход към тематиката е обобщен от Харолд Демзец по следния начин: *„когато възникнат различия между пазарните и идеалните резултати, много хора смятат, че пазарът произвежда неефективно и проблемът може да се отстрани чрез правителствена намеса”* (Demsetz 1969). Това възприятие не е просто логическа заблуда, а е несъвместимо с реалните условия, които показват превъзходството на конкурентните пазарни структури над държавния сектор. Истината е, че понякога правителствената намеса води до още по-лоши резултати от вече съществуващото положение.

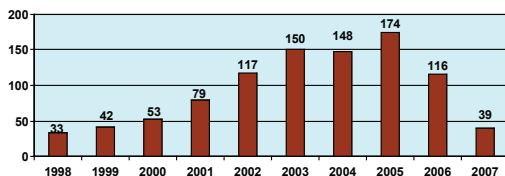
В настоящето изследване ще разгледаме точно такъв тип провали, възникващи от недобро ръководене и неефективност на правителствените дейности. За целта е удачно да се използват докладите на Сметната палата в България, които дават ясна представа за резултатите от различните правителствени политики през годините.

## 6. ДОКЛАДИТЕ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА ЗА ПЕРИОДА 1998 - 2007

Сметната палата на Република България е независима при осъществяването на своята дейност и се отчита пред Народното събрание. Основна задача на Сметната палата е да допринесе за доброто управление на бюджетните и другите публични средства, както и да предоставя на Народното събрание надеждна информация за използването на средствата съгласно принципите за законосъобразност, ефективност, ефикасност и икономичност и за достоверното отчитане на изпълнението на съответните бюджети<sup>2</sup>. Сметната палата е ограничена в едно важно отношение: не може да коментира политическите решения, а само качеството на тяхната реализация.

В настоящето изследване са разгледани 433 одити из публикуваните доклади на Сметната палата. Въпросните доклади обхващат периода от 1998 г. до 2007 г. На **фигура 1** е показано разпределението на отделните случаи през различните години, като сумарният брой е по-голям, тъй като част от програмите продължават по няколко години и съответният одитен доклад е обхванал целия период.

**Фигура 1: Разгледани случаи по години**



*Източник: ИПИ по данни на Сметната палата*

На базата на дефинираните индикатори за успех и провал (описани в съответната точка), всички 433 случая бяха класифицирани в три категории: успех, провал и неклассифицирани. В последната категория попадат тези случаи, при които са налице индикатори както за успех, така и за провал, и поради това те не могат да бъдат еднозначно причислени към една от тези две категории. В допълнение към въпросната категоризация, бяха идентифицирани и конкретните загуби, за които има данни в

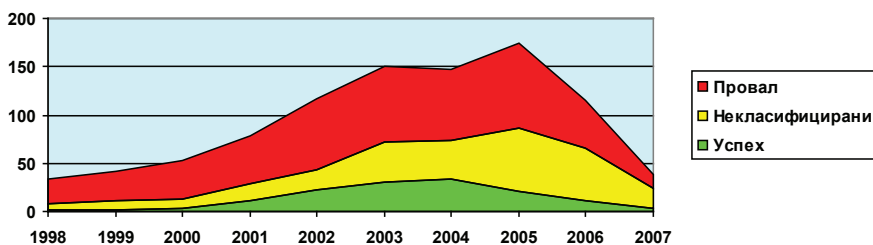
<sup>2</sup> Закон за Сметната палата



докладите. Под конкретно идентифицирани загуби се разбира размера на средствата, който са директна загуба за обществото. Не е правилно, дори в политиките, идентифицирани като провалени, да говорим автоматично за чисти загуби - при тях по-скоро говорим за неефективно разходване на средства и непостигане на определени цели. При конкретните загуби, обаче, визираме тези средства, за които има ясни данни, че са били разходвани неправомерно и/или не е бил постигнат дори минимален резултат в следствие на тяхното разходване.

**Обобщените резултати от прегледа на всички 433 случая изглеждат така: случаи на успех - 99; случаи на провал - 193; неклассифицирани случаи - 141.** На фигура 2 са представени обобщените резултати по години.

**Фигура 2: Разгледани случаи по класификацията им и години**



*Източник: ИПИ по данни на Сметната палата*

В одитните доклади не винаги се посочва сума, като тук визираме основно разходите за дадена програма или издръжката на определено ведомство. Нормално е, например, при одитирането на някоя държавна агенция да се посочи изрично какъв е бюджетът на това ведомство през одитирания период. Именно липсата на конкретни суми и невъзможността лесно да се идентифицират и представят в парично изражение евентуалните загуби, представляват основна трудност при пресмятането на правителствения провал през годините.

Въпреки това, използвайки наличните данни (разполагаме с конкретни суми за 62% от всички случаи), можем да твърдим, че разгледаните 433 случая са на обща стойност над 47 млрд. лв. (реално повече, ако прибавим и тези, за които нямаме конкретни суми). Случаите на провал (193) са на

обща стойност малко над 20 млрд. лв., докато тези, при които е реализиран успех (99) са на обща стойност (16,5 млрд. лв.). Некласифицираните случаи са на обща стойност малко над 10,5 млрд. лв. **Общата сума на конкретно идентифицираните загуби е 727 млн. лв.**

В рамките на изследването бяха прегледани и резултатите от заверяването на годишните финансови отчети на бюджетните организации (по силата на закона Сметната палата одитира и заверява годишните финансови отчети на бюджетните организации). В одитното становище за извършения одит следва да присъства заключение за заверка или за отказ от заверка на съответния отчет. Вариантите са четири: заверка без резерва, заверка без резерви с обръщане на внимание, заверка с резерви и отказ от заверка. За периода 1998 - 2007 година са констатирани едва няколко случая на отказ на заверка от страна на Сметната палата, като през последните години такива случаи на практика няма.

През 2001 г. е отказана заверка на финансовия отчет на Министерството на здравеопазването поради късното му представяне и установени грешки и нередности, които превишават значително приетия от Сметната палата праг на същественост.

През 2000 г. е отказана заверка на годишните счетоводни отчети на Министерството на здравеопазването, Министерството на вътрешните работи и на Министерството на отбраната. Причините за отказ от заверка на отчетите на трите министерства са констатираните нарушения на основни принципи и изисквания на Закона за счетоводството и на Националните счетоводни стандарти (в сила до 31.12.2001 г.), както и на вътрешни нормативни актове за организацията на счетоводното отчитане.

Множеството нарушения, видни от прегледаните доклади, контрастират остро на изключително малкото случаи на отказана заверка от страна на Сметната палата.

## 7. ИНДИКАТОРИ ЗА УСПЕХ И ПРОВАЛ

За целите на изследването правителственият провал се определя като **непостигане на искания резултат** от дадена програма или дейност. Подобна дефиниция е по-тясна от обикновено използваната, която включва оценяване на ефикасността на програмата. Това изследване използва доклади от Сметната палата на България, за да се установи има ли проблеми при изготвянето и подготовката на дадена програма или изпълнение на дадена дейност, нейното изпълнение и степента на ефективност. Дейностите на администрацията представляват провал, ако се характеризират с:

- Надхвърляне на предвидените разходи;
- Недостигане на ползите;
- Неосъществяване на определената цел;
- Неточна финансова информация;
- Неефикасност при осигуряването на услугите;
- Нормативни препоръки и политически нарушения;
- Ненужни разходи и
- Неправилно управлявани политики.

Правителственият успех в настоящето изследване се определя като липса на провал. Всяка дейност, програма или инициатива, при управлението на която отсъстват всички изброени индикатори за провал, считаме за успех на българската администрация.

Най-голяма тежест за причисляване на отделния случай към групата на успеха или провала има изпълнението или съответно неизпълнението на основната цел на дейността.

В случаите, когато са налице частични индикатори за провали и съответно за успех, правителствените програми остават неклассифицирани, тоест не се причисляват нито към успехите, нито към провалите на българските правителства. Това се прави с цел ясното и безспорно разграничаване на успехите и провалите, което би било невъзможно при липсата на подобен „буфер” между тях, особено вземайки под внимание непълната информация, с която разполагаме за всяка една одитирана дейност.

## 8. ПРАВИТЕЛСТВЕНИЯТ УСПЕХ ПРЕЗ ГОДИНИТЕ 1998 - 2007 Г.

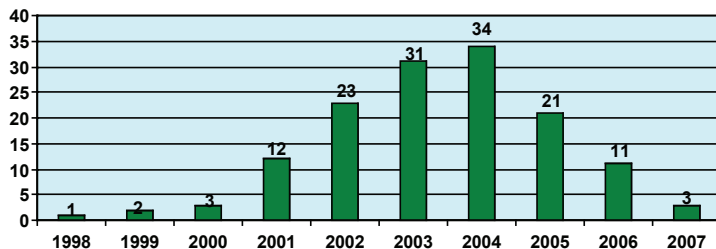
Институтът за пазарна икономика прави оценка на изпълнението на заложените цели, ефективността на предприетите действия, свързани с тях и процеса на разходване на отпуснатите от бюджета средства, а не на ефекта върху икономика от отпускането на тези средства или от изпълнението на конкретните дейности от държавата. Тук става въпрос най-вече за:

- неефективни структури, чиято дейност може да се извършва по-ефективно и ефикасно от частния сектор, а не от държавата и
- директни помощи и субсидии, които изкривяват стимулите на пазарните участници и ощетяват данъкоплатците.

Като правителствен успех могат да се определят 99 случая. Те представляват близо 1/4 (22,86%) от разгледаните доклади (433) на Сметната палата, а сборът от сумите на всички, посочени в одитните доклади е 16 501 033 660 лв. (реално е по-голям, ако прибавим и тези, за които нямаме конкретни данни).

Тези 99 случая се отнасят за дейностите през периода 1998 - 2007 г., а разглеждането им по години може да се изобрази както е показано на **фигура 3**. На фигурата случаите са повече, тъй като голяма част от одитните доклади се отнасят не за една година, а за период от няколко години.

**Фигура 3: Разглеждани случаи на правителствен успех по години**



*Източник: ИПИ по данни на Сметната палата*

От информацията в докладите на Сметната палата могат да се обособят няколко основни извода относно случаите на успех:

- Разходите в тези случаи са извършвани икономично и законосъобразно
- Осчетоводяването на разходите и приходите дава пълна и вярна информация за състоянието на одитирания обект
- Подходяща за целите структура на обекта
- Кадрова осигуреност
- Добра система за вътрешен контрол
- Ефективно и законосъобразно управление на имуществото, което гарантира опазването му
- Възлагане на обществени поръчки прозрачно и според изискванията на Закона за обществени поръчки
- Утвърдени процедури за управление на риска
- Функционираща система за финансово управление и контрол
- Постигане на целите на дейността на одитирания обект

За да се представят добрите практики на управление на бюджетните средства, могат да се опишат няколко случая на успех при административните дейности и политики. Пример за правилното разходване на средствата и постигане на целите са дадените по-долу случаи.

#### **Администрация на президента**

Администрацията на президента (АП) е първостепенен разпоредител с бюджетни средства, която подпомага и осигурява дейността на Президента и Вицепрезидента на Република България при изпълнение на техните конституционни правомощия. На основание Указ на Президента на Република България № 55 от 23.01.2002 г. разпоредител с бюджета на АП е главният секретар на президента.

Сметната палата прави одит на финансовото управление на бюджета и имуществото на АП за 2006 г. Отчетеното изпълнение на бюджета за 2006 г. е в размер на 5 281 630 лв., а разходите са разходвани законосъобразно и икономично. Имущество се управлява ефективно и са създадени добри условия за опазването му. При процедурите на възлагане на обществени поръчки (две поръчки със сключени четири договора на обща стойност 594 000 лв.) не са констатирани нарушения. Функционирането на счетоводната система осигурява пълна и вярна информация за финансовото и имущественото състояние на АП, необходима на ръководството за анализ и вземане на управленски решения.

### **Ядрено регулиране**

Одитът на изпълнението на дейността на Агенцията за ядрено регулиране по осигуряване на безопасното използване на ядрената енергия е за периода от 01.01.2004 г. до 31.12.2005 г.

Агенцията за ядрено регулиране (АЯР) е юридическо лице на бюджетна издръжка. Председателят на агенцията е независим специализиран орган на изпълнителната власт, който осъществява държавното регулиране на безопасното използване на ядрената енергия и йонизиращите лъчения и на безопасното управление на радиоактивните отпадъци и отработеното гориво в рамките на предоставените му от закона правомощия. Независимостта на председателя на АЯР като регулиращ орган, в съответствие с международните препоръки, е осигурена с приетия през 2002 г. Закон за безопасното използване на ядрената енергия.

Направеният одит показва, че структурата на АЯР е подходяща и позволява ефективна работа. Направените разходи за одитирания период са в размер на 8 117 247 лв. (най-голям дял имат разходите за работна заплата - повече от 1/3 от всички разходи), а собствените приходи - 19 367 167 лв. Агенцията разполага с висококвалифицирани кадри. Заключение на Сметната палата е, че през одитирания период дейността на АЯР е осъществявана ефективно и ефикасно. Одитният екип счита, че са постигнати максимални резултати от използваните ресурси за осъществяването на дейността на АЯР за осигуряването на ядрената безопасност и безопасното управление на отработеното гориво.

## **Български червен кръст**

Сметната палата извършва одит на предоставената субсидия по чл.8, ал. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2006 г. на Български червен кръст (БЧК) - Национален съвет. Целта на одита е да се оцени законосъобразността на управленските решения и адекватността на контролната среда, осигуряващи икономичното изразходване на бюджетните средства по дейности.

Предметът на дейност на БЧК е: да подпомага уязвими и социално слаби граждани, лечебни заведения и да предоставя здравни услуги; да предлага социално-правни и психологични консултации; да събира, получава, съхранява и разпределя хуманитарни помощи и дарения от страната и чужбина; да организира обучения и курсове по оказване на първа долекарска помощ, планинско и водно спасяване и др.

Върховен орган на управление в БЧК е Общото събрание, а главен изпълнителен и разпоредителен орган е Националният съвет. БЧК има четиристепенна структура на управление: национално равнище; областно, съответно столично равнище; общинско, съответно териториално равнище, и дружествено равнище.

Субсидията е в размер на 1 900 000 лв. и до края на 2006 г. е усвоена напълно. Одитният екип счита, че цялостната оценка по управлението на средствата е ефективна. Констатиран са някои слабости, но те са отстранени по време на одита и не са имали отрицателен ефект върху процеса на изразходване на бюджетните средства и дейността на БЧК.

## **БИМИС**

През 2007 г. е извършен одит от Сметната палата в Агенция “Митници” и Министерство на финансите на Проект ФАР2004BG2004/016-711.09.02 “По-нататъшно развитие на процеса на компютързация на българската митническа администрация и разрастване на националната система за управление на акцизите изцяло от митническата администрация - БИМИС” за периода от 01.01.2004 г. до 31.03.2007 година. Крайният срок за приключване на дейностите по проекта и на финансирането е 30.11.2007 г.

Одитният екип установява, че Агенцията има необходимите ресурси за управлението на проекта и разполага с достатъчно квалифициран

персонал. Осъществените тръжни процедури са в съответствие с изискванията на ЕО. Средствата от бюджета са в размер на 9 050 000 евро като към края на одитирания период са платени 1 131 105 евро, от които 44 308 евро национално съфинансиране. Системата за вътрешен контрол е ефективна, а няколкото актуализации на Процедурния наръчник са довели до усъвършенстването му. Всички плащания по проекта са осъществявани след предварителен финансов контрол от страна на финансовия контролор на дирекция „Централно звено за финансиране и договориране” на Министерството на финансите.

### **Национален институт на правосъдието**

Сметната палата прави финансов одит на бюджетната сметка и имуществото на Националния институт на правосъдието (НИП) за 2006 г. като целта е да се провери и оцени законосъобразността на управлението на бюджетните средства и имуществото и надеждността на системите за финансово управление и контрол.

Институтът осъществява обучение, поддръжане и повишаване на квалификацията на младши съдии, младши прокурори и младши следователи, на съдии, прокурори и следователи, на съдия-изпълнители, съдии по вписванията, съдебни служители, инспектори и служители от Министерството на правосъдието.

След някои корекции средствата по утвърдената от Висшия съдебен съвет бюджетна сметка за 2006 г. са в размер на 2 969 861 лв., а разходите на НИП по отчета за 2006 г. са 2 961 385 лв. при условия, които позволяват законосъобразното и икономични изразходване. Разходите за осчетоводени правилно и са извършвани според всички изисквания на закона. Дейността по управление на имуществото е свързана със стопанисването и управлението на административната сграда и сградата на Учебно-информационни център на НИП. Утвърденият от ръководството ред осигурява ефективно опазване и съхранение на дълготрайните материални активи. Имуществото е застраховано и оценено законосъобразно.

Създадената вътрешна организация на процеса по възлагане на обществени поръчки осигурява законосъобразното прилагане на нормативните изисквания и ефективност при разходване на бюджетните средства.



## **Съюз на ветераните от войните**

Съюзът на ветераните от войните в България (СВВБ) е юридическо лице с нестопанска цел за извършване на общественополезна дейност, регистрирано като сдружение по Закона за юридическите лица с нестопанска цел и вписано в Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел към Министерството на правосъдието.

СВВБ осъществява дейността си в страната чрез: Централен управителен съвет, 28 областни организации, 220 общински организации и над 2000 дружества.

Към 31.12.2006 г. броят на ветераните от войните в България е 29 900 души на средна възраст - над 82 години.

Сметната палата прави одит на предоставената субсидия по чл. 8, ал. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2006 г., която е в размер на 170 000 лв. За одитирания период е усвоен пълният размер на субсидията и са създадени благоприятни условия за изпълнение на целите на сдружението.

В СВВБ са утвърдени длъжностни характеристики, с които са запознати служителите по трудово правоотношение. С тях са определени отговорностите и задълженията за всяка длъжност като не е допуснато съвместяването на контролни и изпълнителски функции от едно лице. Въведена е процедура за управление на риска.

Счетоводната система функционира при спазване на изискванията на Закона за счетоводството и осигурява своевременна и надеждна информация за нуждите на управлението.

## **Национален статистически институт**

Сметната палата извършва одит на бюджета и извънбюджетните сметки на Националния статистически институт за периода от 01.01.2003 г. до 30.06.2003 г.

При одита е установено, че ръководството е създадо необходимата организация за планирането, изпълнението и отчитането на бюджетните и извънбюджетните средства в съответствие с изискванията на нормативните актове. Системата за финансово управление и контрол не е на добро ниво, но продължава да се усъвършенства.

Одитният екип оценява добре и организацията на счетоводството, която осигурява надеждна финансова информация и позволява осъществяването на ефективен контрол в съответствие с изискванията на Закона за счетоводството и Националния Сметкоплан.

Управлението на имуществото на националния статистически институт също е оценено като сравнително ефективно и ефикасно, а решенията свързани с него - законосъобразни и осигуряващи опазването му.

### **Съюз на инвалидите**

Предоставената субсидия по чл.8, ал. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България на Съюза на инвалидите в България (СИБ) подлежи на одитна проверка. Сметната палата извършва одит за периода от 01.01.2005 г. до 30.06.2005 г. За този период предоставената субсидия от централния бюджет е 47% от размера на определената за 2005 г. сума. Тя е постъпвала ритмично и според първоначалното ѝ разпределение. За одитирания период извършените разходи са 136 000 лв. Субсидията е разходвана законосъобразно и според целевото ѝ предназначение като същевременно е постигнато осъществяване на функциите и целите на организацията.

Одитният екип констатира несъществени нарушения и повтарящи се грешки при воденето на финансовата отчетност, тъй като няма разработени методически указания за воденето на финансовата отчетност в регионалните и общинските организации на СИБ.

Разходването на средствата е прозрачно и се осъществява при ясни правила и процедури за превантивен, текущ и последващ контрол, регламентиран с вътрешни нормативни актове. По този начин създадената контролна среда се определя като надеждна, а управленските решения - лесно проследими.

### **Конституционен съд**

Сметната палата извършва одит на финансовото управление на бюджета и имуществото на Конституционния съд (КС) за периода от 01.01.2004 г. до 30.09.2004 г. Изводите на одитния екип показват, че управлението на бюджета и имуществото на КС се провеждат при добра организация, а изградената система за финансово управление и контрол функционира добре и дава възможност за проследяване на поемането на задължения и извършването на разходи в КС.

Отговорностите на всички служители са регламентирани. Счетоводната система осигурява пълнота и достоверност при документирането, въвеждането и обработката на данните. Управлението на имуществото е законосъобразно и осигурява доброто му опазване.

Одитният екип установява, че за осъществяването на вътрешен контрол няма разписани и приети правила и процедури, но има установена добра практика, което позволява извършването на надежден предварителен и последващ контрол и своевременно отстраняване на допуснатите пропуски и нарушения.

### **Народно събрание**

Сметната палата извършва одит на финансовото управление на бюджета, извънбюджетната сметка и имуществото на Народното събрание (НС) за първото полугодие на 2004 г.

Докладът ясно показва, че бюджетът на НС е разходван ефективно и ефикасно при необходимата организация на планиране и последващо отчитане на разходваните средства в съответствие с Единната бюджетна класификация за 2004 г.

Ръководството на НС е предприело допълнителни действия за по-ефективното изразходване на средствата по бюджета като поставянето на лимити за определени разходи, определяне на реда за разходване на други и ограничаване на трети.

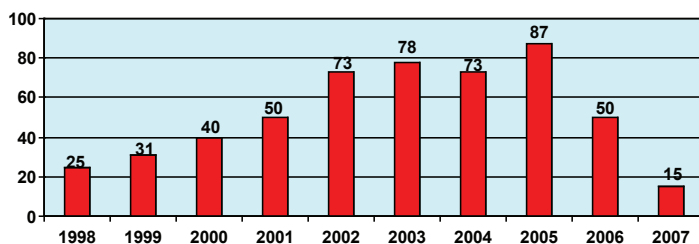
Счетоводната отчетност дава надеждна информация и се осъществява според изискванията на Закона за счетоводството и Сметкоплана на бюджетните предприятия. Системата за финансово управление и контрол позволява разкриването, предотвратяването и коригирането на грешки, слабости и пропуски при управлението на бюджета.

Имуществото на НС се управлява законосъобразно и позволява неговото опазване.

## 9. ПРАВИТЕЛСТВЕНИЯТ ПРОВАЛ ПРЕЗ ГОДИНИТЕ 1998 - 2007 Г.

Провалът на българската администрация се идентифицира в 44,57% или 193 случая от докладите на Сметната палата за периода 1998 - 2007 година. Разпределението им по години (фигура 4) дава по-ясна представа за развитието им през годините. На фигурата случаите са повече, тъй като голяма част от одитните доклади се отнасят не за една година, а за период от няколко години.

**Фигура 4: Разглеждани случаи на правителствен провал по години**



*Източник: ИПИ по данни на Сметната палата*

Както се вижда на фигурата, общият брой на доказателствата за правителствен провал се увеличава през годините. Основни причини за това са:

- Повишаване на капацитет на Сметната палата от 1998 г. и засилена одитна дейност, която да разкрива грешките и неефективността;
- Увеличават се разполагаемите средства, включително средствата, които идват от Европейския съюз през последните години, което означава повече възможности за провал;
- Нараства както броят, така и обхватът и размерът на самите проекти, което при неподготвена или неефективна администрация и организация води до повече пропуснати ползи и провалени проекти.

Общият сбор на посочените в докладите суми към съответния неуспех е 20 257 170 316 лв. Това е сумата на всички бюджетни средства, които са отпуснати към конкретните одитирани ведомства и по конкретни

програми и инициативи, класифицирани като провали. Реалната сума е много по-голяма, но данните за нея са неясни или недостатъчни.

В доста случаи не са посочени и конкретни загуби от неефективно разходване на средства, управление на дейността и имуществото и непостигане на определени цели.

От наличната информацията в одитните доклади могат се ясно се очертават причините за провал. Това са:

- Разходите в тези случаи са извършвани неикономично и в доста случаи незаконосъобразно
- Осчетоводяването на разходите и приходите в много случаи е неправилно и несвоевременно, което не позволява да се докаже достоверността на отчетените средства и не дава пълна и вярна информация за състоянието на одитирания обект
- Неподходяща структура и нерегламентирани характеристики на служителите като в някои случаи няма определено отговорно лице за конкретни задачи, което на практика води до недобро управление на дейността
- Неквалифициран персонал
- Недобра система за вътрешен контрол
- Неефективно и неефикасно управление на имуществото - липса на документи и нотариални актове; неизяснена собственост; имуществото не се използва според целите; не е застраховано; не се поддържа, което не гарантира опазването му; отдава се под наем на много занижени цени в сравнение с пазарните; ниска събираемост на наемите
- Възлагането на обществени поръчки не е прозрачно - не се провеждат конкурси и не се спазват изискванията на Закона за обществените поръчки
- Няма утвърдени процедури за управление на риска, което затруднява процеса на дейност и не позволява своевременното отстраняване на грешки и неточности
- Липса на достатъчно добра система за финансово управление и контрол
- Непостигане на заложените цели, удължаване на сроковете за изпълнение и пропуснати ползи

По-долу са описани някои от случаите на провал при изпълнението на политики, програми и инициативи на администрацията, които могат да дадат ясна представа за породените загуби от неефективното изпълнение на дейността.

### **Човешки ресурси и насърчаване на заетостта**

Проектът “Развитие на човешките ресурси и насърчаване на заетостта” цели трансформиране на пазара на труда в България чрез разработване на ефективна система за анализ на нуждите на пазара и насърчаване на по-ефективни активни политики в тази област. За целта се разработва и прилага стратегия и рамка на учене през целия живот.

Сметната палата провежда одит на дейностите по проекта за 2005 и 2006 г. Целта на одита е да се извърши проверка и оценка относно изпълнението на дейностите по проект BG 2004/016-711.11.01 “Развитие на човешките ресурси и насърчаване на заетостта” към 31.12.2006 г., както и оценка за съответствие на изградените системи за провеждане на тръжни процедури и сключване на договори по проекта с изискванията на Практическо ръководство за договорни процедури, финансирани от бюджета на Европейските общности в контекста на външните дейности /PRAG/.

При изпълнението на проекта през 2005 и 2006 г. се забелязват някои разходи, които са неточно одобрени или изплащане на финансови средства без реална обоснованост на използването им. В крайна сметка не се осигурява устойчивата заетост на обучените безработни лица. Тя е незадоволителна и обхваща малка част от тях, което е в противоречие с основната и най-важна цел на проекта.

### **Научни програми**

Сметната палата извършва одит на изпълнението на Национални научни програми за изследвания и технологично развитие в министерствата и ведомствата за периода от 01.01.2003 г. до 31.12.2005 г. Целта е да се направи независима и обективна оценка на Националните научни програми за изследвания и технологично развитие в министерства и ведомства и да се подпомогнат органите на управление чрез формулиране на препоръки за повишаване на ефективността от изпълнение на програмите.

През октомври 2003 г. се създава фонд ”Научни изследвания” като юридическо лице със седалище София. Фондът има за цел финансово

да подкрепя проекти и дейности за насърчаване на научни изследвания, съобразени с Националния план за икономическо развитие и ратифициранирамкови програмисопределени научни приоритети на Европейския съюз, за решаване на основни проблеми в научноизследователската дейност.

Дейността на Фонда е осъществявана в условия на нелегитимна Национална стратегия за научни изследвания и неразработен план за действие, като инструмент за реализиране на приоритети и за постигане на стратегически цели от правителството в областта на научните изследвания. Ограничени са юридическата самостоятелност и финансовите правомощия на Фонда. Годишното оперативное планиране не е обвързано с цели и мерки от годишен доклад за състоянието на научните изследвания. Финансирането на научните области е в резултат на отделни решения на Изпълнителния съвет на Фонда. Създадените условия не гарантират успешно провеждане на национална научна политика от Фонда.

### **Лекарства**

При извършения одит на изпълнението на реда за предписване и получаване на лекарства за скъпоструващо лечение на злокачествени заболявания, заплащани от републиканския бюджет в Министерството на здравеопазването за периода от 01.01.2001 г. до се откриват следните изводи:

- Липса на утвърдена лекарствена политика, която води до нерегламентирани действия от министерството при осъществяване на дейността по осигуряване на лекарствата за скъпоструващо лечение.
- Не е упражняван систематизиран контрол върху цялостната дейност на министерството по осигуряването на лекарствата за скъпоструващо лечение и не са предприети действия за оптимизиране на процеса.
- Координацията между съответните дирекции не осигурява достатъчно надеждна и обобщена информация за необходимите количества лекарства за скъпоструващо лечение, тяхното разпределение и доставка в срок до крайните получатели и за финансовото обезпечаване на дейността.

- Управлението на дейността по планиране и закупуване на лекарствените средства не е ефективно и ефикасно по отношение на задоволяването на действителните потребности и създава напрежение в обществото.
- Договарянето на лекарствата за скъпоструващо лечение не се извършва съгласно добрите практики на пазарната икономика за определяне и постигане на минимални цени на лекарствата за скъпоструващо лечение с оглед реализиране на икономично разходване на предвидените бюджетни средства и не постига максимална ефикасност и ефективност по задоволяване на потребностите от лекарства за скъпоструващо лечение.
- Начинът на организиране и провеждане на дейността по осигуряване на лекарства за скъпоструващо лечение в министерството създава благоприятна среда, способстваща зараждането, развитието и поддържането на корупционни практики.
- Осъществяваният контрол по изпълнение на договорите за доставка на лекарства за скъпоструващо лечение е формален. Последствията са нарушени терапевтични схеми за лечение на пациентите и недостиг на лекарства за скъпоструващо лечение, в т.ч. за онкоболните.
- Облагането с данък добавена стойност на лекарствата за скъпоструващо лечение не е компенсирано с 20% (двадесет процентно) увеличение на финансовите средства в републиканския бюджет, необходими за заплащане на тези лекарства.
- Организацията и методологията на финансовата отчетност на министерството не е съобразена с важността и спецификата на дейността по осигуряване на лекарства за скъпоструващо лечение, което затруднява анализа и оценката за ефективността на разходите.

Договорените и доставени лекарства за скъпоструващо лечение за периода 2001-2005 г. са 33 1 453 000 лв.



## **Малки и средни предприятия**

Проект „Малки и средни предприятия” е насочен към малките и средните предприятия в страната, като общата цел на проекта е повишаване на тяхната конкурентоспособност и технологична модернизация. Непосредствена цел на проекта е да се повиши конкурентоспособността на българските МСП по време на предприсъединителния период чрез подобряване на иновациите и технологичния трансфер, предприемачеството и бизнес култура. Проектът се състои два компонента: „Предоставяне на консултантски услуги за МСП” и „Технологична грантова схема”. Проектът се финансира в рамките на Финансов меморандум BG 0102 - BG 0105 - Национална програма за България 2001 г., подписан между Европейската комисия (ЕК) и Правителството на Република България на 07.12.2001 г. като общият бюджет по компонент „Технологична грантова схема” е 7 млн. евро, от които националното съфинансиране е 1 млн. евро. Основните участници в процеса на управление и изпълнение на проекта са Министерство на регионалното развитие и благоустройството и Министерство на икономиката и енергетиката.

Резултатите от проекта „Малки и средни предприятия - грантова схема” са трудно измерими. Освен това проектът подпомага едва 0,03% от МСП в България и липсва обратна връзка с бенефициентите.

При одита за периода от 01.01.2002 г. до 31.12.2005 г. Сметната палата открива множество злоупотреби и несъответствия като липса на достатъчно контролни механизми, ниска ефективност на консултантските услуги и неоправдано закупуване на стари машини и съоръжения при ниски разлики с новите. Договорите с фирмите също са спорни. Прегледът на фирмите е извършен след сключване на договорите и се констатира, че някои от тях въобще не отговарят на условията.

## **Райони с малцинствено население**

Проектът „Урбанизация и социално развитие на райони с преобладаващо малцинствено население” е осъществяван по национална програма ФАР 2002 и е насочен пряко към решаването на социално-икономическите проблеми на етническите малцинства и най-вече тези, свързани с бедността и безработицата. Проектът е свързан с градоустройството, професионалното обучение, временната заетост, поддръжката на бизнеса и културното развитие. Инициативата има особено новаторски характер за ромските квартали.

Сметната палата извършва одит на проекта за периода от 01.01.2003 г. до 31.12.2005 г. Усвояемостта на средствата към края на одитирания период е в размер на 3 753 026 евро, което е 62,24% от предвидените средства по проектния фиш.

При изпълнението са установени неефикасност и неефективност в следните области:

- По управление и мониторинг на проекта - установено е забавяне на проекта, което влияе негативно на последващите дейности по проекта.
- По „Създаване на стабилна заетост чрез подкрепа на бизнеса” - целта не е постигната, не е създадена стабилна заетост.
- Изграждане на Социален и културен център в Стара Загора - към края на 2005 г. са усвоени само 32,30% (86 606,77 евро) от предвидените средства. Установява се, че обектът е рисков, значително е забавен и не са наети предвидените безработни лица от етническите малцинства, които трябва да работят по обекта с фирмата изпълнител.
- Целта по получаването на временна работа на малцинственото население също не е изпълнена.
- Схемите за финансов лизинг и микрокредитиране не функционират достатъчно ефективно и това не позволява да постигнат целта си.

### **Водни ресурси и тяхното разпределение**

Сметната палата прави одит на програмата „Оценка и управление на водните ресурси и справедливото им разпределение за населението и икономиката на страната” към Министерство на околната среда и водите за 2005 г.

Водите на територията на Република България се управляват като общонационален неделим природен ресурс. Управлението им се осъществява на национално и басейново ниво. Органите за управление на водите на национално ниво са Министерският съвет и Министърът на околната среда и водите, а органите за управление на водите на басейново

ниво са директорите на басейновите дирекции. В програмния формат на бюджета за 2005 г. е формулирана стратегическа цел на министерството в областта на политиката на управлението на водите - подобряване управлението на водите чрез две оперативни цели: 1) оценка и управление на водните ресурси и 2) опазване на водните ресурси.

Постигането на тези цели ще доведе до оптимална осигуреност на населението и икономиката с природна вода в необходимото количество и с необходимото качество, както и природна вода за възпроизводството и развитието на водните екосистеми. За целите са одобрени 1 985 000 лв. ведомствени разходи, което е по-ниско от предложените разходи и това води до понижаване на целевите стойности на някои от показателите за изпълнение.

Един от приоритетите на МОСВ в областта на политиката на управление на водите е повишаване на административния капацитет, но обучение на експертите не е проведено, а квалификацията им не е достатъчна. Въпреки че не е отчетено увеличение на числеността на персонала, разходите са с около 50% по-високи от утвърдените, което е необосновано. Освен това в дирекция „Води” няма информация за всички извършени разходи, което създава трудности при вземането на управленски решения относно изпълнението на Програмата. Вземането на ефективни управленски решения се затруднява още повече от липсата на организирана система за мониторинг и контрол на изпълняваните дейности. Появяват се проблеми при осигуряването със сграден фонд и информационното и материално обезпечаване, въпреки отчетеното преизпълнение на разходите.

Пропуските при събирането на данни, липсата на определени отговорности на експертите по събирането им и указания за това правят информацията недостатъчно прецизна.

Сериозен пропуск е липсата на показатели, измерващи ползата и ефекта за обществото от прилаганата политика в областта на управлението на водите.

### **„От социални помощи към осигуряване на заетост”**

Национална програма „От социални помощи към осигуряване на заетост” (НП „ОСПОЗ) е иницирана от българското правителство през 2002 г., в съответствие с приоритетите на Социалната политика и политиката на Европейския съюз „Заетост за социална интеграция”.

Основната цел на НП „ОСПОЗ” е: осигуряване на заетост и социална интеграция на безработни лица, обект на социално подпомагане; повишаване на тяхната конкурентоспособност чрез включване в обучение за ограмотяване и придобиване на професионална квалификация; облекчаване на трудната социална ситуация на хора, чиито близки са с трайни увреждания или тежко болни и се нуждаят от постоянни грижи.

Финансирането на програмата от Републиканския бюджет е 357 472 000 лв. като за одитирания период (от 01.01.2004 г. до 31.12.2006 г.) са усвоени 99,32% от тях.

При изпълнението на програмата на всички нива са установени голям брой пропуски, неточности и нарушения при документирането на дейностите.

Като резултат от програмата най-голям брой работодатели са държавните организации, следвани от общинските. При одитирането се забелязва безпричинно отсъствие на наетите лица и несъответствие между списъците на лицата, определени за работа на обекта, и действително работещите; несвоевременно осигуряване на дейностите с необходимите материали и инвентарни средства; неизпълнение на количеството и качеството на заложените в проекта дейности; разместване на дейностите по линеен календарен план без уведомяване на дирекции „Бюра по труда” (ДБТ); пренасочване на лица от един обект на друг без уведомяване на ДБТ. След констатираните неточности в отчитането на извършените видове и количества дейности в договорите са прекратени договорите с 48 работодатели.

В нормативната уредба не са определени показатели за изпълнение на непосредствените цели и задачи на НП „ОСПОЗ”, както и за очакваните резултати.

На национално ниво не са предвидени механизми и не се наблюдават показатели за броя на лицата, устроени на първичния пазар на труда, в резултат на което е невъзможно да се даде оценка дали участието на лицата в НП „ОСПОЗ” е увеличило шанса им за реализация на първичния трудов пазар. Броят на лицата с постоянна трудова заетост след участието им в НП „ОСПОЗ” за одитирания период по данни от Дирекциите „Регионални служби по заетостта” е 801, което е 0.27 на сто от общия брой участвали в НП „ОСПОЗ” (300 669). Ефектът върху трайната заетост е много нисък. Програмата не води до устройване на работа на първичния пазар на труда на лицата, участвали в нея.

В Агенцията по заетостта не са събрани данни относно изплатените социални помощи, поради което не може да се даде оценка доколко НП „ОСПОЗ“ е допринесла за намаляването на изразходваните средства за социални помощи и ефективността на действието на програмата.

### **Културно наследство**

При направен одит на изпълнението на дейността по опазване, консервация, реставрация и експонация на движимото и недвижимо културно наследство в Република България, за които са отговорни Министерството на културата; Националният институт за паметниците на културата; Националният център за музеи, галерии и изобразително изкуство и Националният фонд “Култура” е заключено, че:

- Проблемът по опазване на културно-историческото наследство не е определен като приоритетен в дейността на органите на изпълнителната власт.
- Цялата система по опазване на недвижимите паметници на културата (ПК) не съответства на съвременната нормативна уредба и на устройството на националната управленска структура по различните ѝ равнища, както и на тенденциите по линия на международните задължения, които Република България трябва да изпълнява.
- Несъответствията и допуснатите пропуски в законодателството намаляват степента на ефикасност в дейността на органите, отговорни по опазването на културното наследство, и са предпоставка за корупционен риск.
- Липсата на програма за опазване на националното културно наследство, национален мониторинг и инвентариране на ПК е предпоставка за ниска ефикасност на дейността по опазване на ПК.
- Не са предприети ефективни мерки относно собствеността, мониторинга и актуалната инвентаризация на състоянието на недвижимите ПК, както и координацията между органите, отговорни за опазването.

## **Министерство на младежта и спорта**

Сметната палата извършва одит на финансовото управление на бюджета, извънбюджетните сметки и имуществото на Министерството на младежта и спорта (ММС) за периода 01.01.2003 г. до 30.09.2003 г. ММС е държавният орган, който изготвя национални стратегии и национални и годишни програми за развитие на физическото възпитание, спорта и младежката политика.

Одитният екип установява, че в министерството не са изградени всички елементи на системите за финансово управление и контрол и не са разработени и утвърдени вътрешни правила за организационната структура на министерството. Друго нарушение е липсата на правила и процедури за назначаване на нови служители и не са утвърдени критерии за техния подбор.

Осчетоводяването на дълготрайните материални активи в различните структурни звена не е единно, а имотите - публична държавна собственост не са застраховани, което прави разпореждането с тях недостатъчно ефективно. При отдаването под наем на някои имоти се допускат множество нарушения. Имоти се отдават без конкурс, на занижени цени в сравнение с пазарните, а събираемостта на дължимите суми е незадоволителна.

Контролът по разходването на средствата, предоставени на спортните организации от набирателната сметка на министерството не е достатъчно ефективен.

Одитният екип установява и пропуски при възлагането на обществените поръчки и неприлагане на изискванията по Закона за обществените поръчки.

## **Комисия по хазарта**

Държавната комисия по хазарта (ДКХ) е държавният орган към Министъра на финансите, отговорен за надзора и лицензирането на хазартни обекти на територията на Република България. Екип на Сметната палата провежда одит на изпълнението на дейността на комисията за 2003 и 2004 г. При одита се установява, че изпълнението на функциите на Държавната комисия по хазарта не гарантира в достатъчна степен осъществяването на държавен надзор и контрол върху организирането и провеждането на хазартната дейност на територията на страната.

В ДКХ не са предприети ефективни мерки за точно прилагане на нормативните актове при:

- издаване на разрешения;
- разработване на механизми за контрол при провеждане на различните хазартни игри;
- увеличаване на проверките върху лицензираните обекти за организиране на хазартна дейност;
- оптимизиране на функционирането на администрацията;
- осигуряване на публичност и прозрачност при реализиране на правомощията на комисията;
- антикорупционни действия.

## **10. ОЦЕНКА НА ПРАВИТЕЛСТВЕНИЯ ПРОВАЛ**

Прегледът на докладите показва, че правителственият провал в България е систематичен и в много случаи скъпоструващ. Поотделно могат да бъдат разгледани разходите на този провал, базирани на информацията от докладите на Сметната палата между 1998 г. и 2007 г. Във връзка със същността и стила на одитите посочените в тях суми могат да се използват за пресмятане и оценка на правителствения провал.

Този метод за оценка на цената на правителствения провал е относително обективен. Използват се специфични разходни оценки, дадени от Сметната палата в нейните доклади за одити.

Оценката на правителствения провал може да има две измерения. От една страна това е общата сума на политиките и програмите, които са класифицирани като провал. А от друга страна могат да бъдат посочени конкретните загуби за обществото, идентифицирани от докладите. Безспорно сумата на конкретните загуби за обществото е много по-обективен показател, но липсата на конкретни данни е проблем, който изисква представянето на провала и от двете гледни точки.

Общата сума на всички случаи, класифицирани като провал, е 20 257 170 316 лв. Това означава, че за периода 1998 - 2007 г., над 20 млрд. лв. са били разходвани от българската администрация за политики и програми, при които са установени сериозни нарушения и/или не са били постигнати очакваните резултати.

Случаите, при които успяхме да идентифицираме конкретни загуби в това изследване са малко над 10% (44 случая) от всички разгледани случаи (433) или около 23% (44 случая от общо 193) от случаите на провал. Общата сума на конкретно идентифицираните загуби е 727 099 351 лв. Тук важна роля играе липсата на конкретна информация. На практика сумата на конкретните загуби може да бъде определена като минимума на правителственият провал. Това са тези средства, за които има ясни и неопровержими данни че са били разходвани неправомерно и/или не е бил постигнат дори минимален резултат в следствие на тяхното разходване.

### **Обща стойност на правителствените провали 1998 - 2007 г.**

**Над 20 млрд. лв. са били разходвани от българската администрация за политики и програми, при които са установени сериозни нарушения и/или не са били постигнати очакваните резултати.**

**Общата сума на конкретно идентифицираните загуби е 727 млн. лева.**



## **11. НАЧИНИ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА ПРАВИТЕЛСТВЕНИЯ ПРОВАЛ**

Изхождайки от множеството провалени правителствени програми в различни области и инициирани от различни министерства, трябва да се запитаме дали има начин те да бъдат редуцирани или избегнати напълно. Методите за това могат да бъдат най-разнообразни, варирайки от промени на административно ниво като повишаване и оптимизиране на контрола до промяна на възприятието за нуждата от правителствена намеса в случаите на „пазарен провал”.

Може би най-важната стъпка при намаляването на правителствените неуспехи е поставяне на приоритети. По този начин правителството ще може да по-добре да осигури ключовите услуги за гражданите и да го направи при най-ниските разходи. Отсъствието на ясни приоритети води до неефективно разпределение на ограничените ресурси. Кои са другите механизми за намаляване на провала?

### **1) Рационализация**

Това изисква правителството да дефинира ролята си и да елиминира или поне да намали значително дейностите, които са извън същностните му функции.

Има безброй много примери, където е трудно да се обоснове нуждата от правителствена намеса при наличието на функциониращ пазар. Преразпределението на капитали, субсидиите за земеделската продукция, стратегиите, свързани с развитие на индустрията и програмите за повишаване на заетостта могат да не се осъществяват със съдействието на държавата. Така биха се освободили средства, нужни за други програми или намаление на данъците.

### **2) Приватизация**

Приватизацията на правителствените дейности също изисква изясняване на приоритетите и отговорностите. За разлика от рационализацията, обаче, приватизацията налага продажбата на държавни активи на частния сектор за частни операции. Например, правителството може да реши, че не е необходимо или не е продуктивно за държавата да притежава, управлява, финансира или регулира газ станции.

Ползите от приватизацията са вече доказани. Публичният сектор като цяло използва по-малко капитал и повече човешки труд от частния. Друг факт е, че правителството набляга на изпълняването на някакви социални цели, а не толкова на икономическите и бизнес цели, което често води до неефективно разпределение на ресурси в полза на популярността на политиците. В краткосрочен период данъкоплатците еднократно печелят от продажбата на държавните активи, а в дългосрочен - от икономически растеж.

### **3) Публично - частно партньорство (ПЧП)**

За разлика от предишните два метода ПЧП определя централна и активна роля на правителството. В идеалния случай ПЧП обхваща сътрудничество и максимизира сравнителната пазарна мощ на участниците.

Пример за това може да бъде използването на метода на ПЧП при изграждането и поддръжката на инфраструктурата. Най-често частните фирми се наемат за дизайна, конструирането и поддръжането на инфраструктурата, докато правителството осигурява финансиране и земя. Много ПЧП, обаче, също претърпяват неуспех. Главната причина е лошото планиране и неясните договорни споразумения.

### **4) Изнасяне на дейности към частния сектор**

Тази опция също предполага намеса на правителството - това е буквално използване на частна фирма при осигуряване на дадена стока или услуга. Изнасянето на дейности спомага за снижаване на разходите и постигане на по-висока ефективност. Неуспехът може да бъде причинен по същите причина както при ПЧП.

### **5) Вътрешен контрол и мониторинг**

Това ще позволи навременно откриване на несъвършенствата и по този начин ще намали загубите при провал на дадена правителствена програма. Степента на вътрешен контрол в българската администрация продължава да бъде много ниска.

### **6) Засилване ролята на Сметната палата**

Сметната палата трябва да изисква от всяко ведомство да оповести

планове си за справяне с открити нередности или трудности при изпълнението на дейности. Последващите доклади с препоръки и отговори следва да са задължителни, като всички комуникации да са публични.

#### **7) Осигуряване на разходните оценки**

Сметната палата трябва да осигурява детайлни сметки на разходите при всички провалили се дейности на администрацията. Това би спомогнало за по-голяма точност и би дало на участниците на пазара по-съдържателна оценка за цената на правителствените провали.

## 12. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Съществуват множество механизми, които могат да се използват от правителствата, заинтересовани от намаляването на прехосването и превъзможването на институционалните ограничения. Най-важните промени са фокусирането на ресурси в приоритетни области и установяването на правила и регулации, създаващи среда, в която полезните и ефективни решения могат да бъдат взети и изпълнени.

Исклучително трудно е да се определи степента на оптималната правителствена намеса и най-ефективния начин, по който правителството може да се заеме с дадена дейност.

Основният урок, изведен от докладите на Сметната палата е, че правителствата не са много ефективни за постигането на определени резултати. Поради тази причина целта трябва да е минимизиране на задачите, поети от публичния сектор. Не е необходимо правителството да поема дейности, които са набедени за „пазарни провали“. Опитът показва, че договорните отношения с частни фирми, приватизацията и изобщо отстъпването на дейности на частния сектор са добро решение.

## ИЗТОЧНИЦИ

- Одитните доклади на Сметната палата на Република България
- Jason Clemens, Charles Lemman, Milagros Palacios, Niels Veldhuis (2007). *Government Failure in Canada, 2007 Report*.
- Becker, Gary S. (1974). *A Theory of Social Interactions*.
- Becker, Gary S. (1983). *A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence*.
- Buchanan, James M., and Gordon Tullock (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of a Constitutional Democracy*.
- Demsetz, Harold (1969). *Information and Efficiency: Another Viewpoint*.
- Gunning, Patrick J. (2003). *Understanding Democracy: An Introduction to Public Choice*.
- Hayek, Friedrich A. (1945). *The Use of Knowledge in Society*.
- Mitchell, William C., and Randy T. Simmons (1994). *Beyond Politics*.
- Niskanen, William A., Jr. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*.
- Tullock, Gordon (1967a). *Toward a Mathematics of Politics*.
- Tullock, Gordon (1967b). *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft*.
- Tullock, Gordon (1969). *Social Cost and Government Action*.
- Tullock, Gordon (1970). *Private Wants, Public Means: An Economic Analysis of the Desirable Scope of Government*.
- Tullock, Gordon (1976). *The Vote Motive*.
- Tullock, Gordon (1980). *Efficient Rent-Seeking*. In James M. Buchanan, Robert T. Tollison, and Gordon Tullock (eds.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*
- Tullock, Gordon (1982). *Rent-Seeking as a Negative-Sum Game*. In James M. Buchanan, Robert T. Tollison, and Gordon Tullock (eds.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*
- Tullock, Gordon (1987). *The Politics of Bureaucracy*.
- Tullock, Gordon (1989). *The Economics of Special Privilege and Rent-Seeking*.
- Tullock, Gordon (1994). *The New Federalist*.
- Tullock, Gordon, Arthur Seldon, and Gordon L. Brady (2002). *Government Failure: A Primer in Public Choice*.

## ЗА ИПИ

Институтът за пазарна икономика е неправителствена организация, регистрирана като фондация в частна полза през 1993 година. В последните 15 години ИПИ налага дебата за отговорна, прозрачна и ефективна администрация, ниски данъци и избор при предоставянето на публични услуги, въвеждане на оценка на въздействието на регулациите, опростяване на бизнес средата, реформа на пенсионната система и др.

За работата и успехите си ИПИ е удостоен с няколко награди:

- ❖ **Златен ключ 2008** за „упоритото търсене на документи по реда на Закона за достъп до обществена информация, необходими за изготвянето на различни проучвания”;
- ❖ **Неправителствена организация на годината 2007**, „за разпространението на идеите за свободен пазар и личен избор в Европа”;
- ❖ **Медия на 2007** „за успешната работа на Института за пазарна икономика с медиите и популяризиране на идеите чрез различните информационни формати”;
- ❖ Наградата **Темпълтън 2006** година „за дългогодишните си усилия и принос за поддържане на принципите на свободата и пазарната икономика”;
- ❖ **Специалната награда за 2001 на Министерски съвет** “за цялостен принос в развитието на гражданското общество в България

## ПОДКРЕПЕТЕ ИПИ!

Ако желаете да сте част от разпространението на стопанската свобода в България и да подпомогнете търсенето на пазарни решения, можете да подкрепите Института за пазарна икономика. Възможностите за подкрепа са:

◆ **Съмишленик на ИПИ** (до 200 лв.) - ставате част от мрежа, в която на почит са идеите за ниски данъци, малка администрация, повече лична свобода и върховенство на закона. Бъдете с нас !

◆ **Приятел на ИПИ** (200 - 500 лв.) - *плюс* специално свидетелство за приятел на ИПИ, получава всички бюлетини и специални доклади, както и покана за всички събития, организирани от ИПИ.

◆ **Сътрудник на ИПИ** (500 - 3500 лв.) - *плюс* участие в специални допитвания, извършвани от ИПИ по актуални теми.

◆ **Член на клуба на ИПИ** (3 500 - 7 000 лв.) - *плюс* покана за годишна среща на всички членове на клуба, на която имат възможност да обсъждат и коментират актуални теми с екипа на ИПИ.

◆ **Почетен член на клуба на ИПИ** (7 000 - 15 000 лв.) - *плюс* лична среща с екипа на ИПИ веднъж годишно.

◆ **Благодетел на ИПИ** (над 15 000 лв.) - *плюс* възможност за участие в специални срещи на ИПИ по проекти, оперативни обсъждания на екипа и предложение на теми за изследване.

### ИНСТИТУТ ЗА ПАЗАРНА ИКОНОМИКА

бул. „Патриарх Евтимий” 61

1463 София

[www.ime.bg](http://www.ime.bg)

