



**УСПЕХИТЕ И ПРОВАЛИТЕ
НА БЪЛГАРСКИТЕ ПРАВИТЕЛСТВА
1998 – 2009**

Преглед на одитните доклади на Сметната палата на Република България

*второ издание**

Изследването е част от кампанията на ИПИ [„Разходите на българската държава”](#)

Институт за пазарна икономика

www.ime.bg

февруари 2011

* Първото издание на анализа „Успехите и провалите на българските правителства (1998-2007)“ е публикувано през 2008 г. и може да бъде намерено [тук](#).

ЗА ИЗСЛЕДВАНЕТО

- **Замисълът** на изследването е да прегледа и анализира работата на българската администрация посредством докладите на Сметната палата на Република България като орган за бюджетен контрол в страната.
- **Целта** на изследването е чрез прегледа на наличната информация и последващия анализ да се изведат конкретни резултати за дейността по контрол на бюджета и други публични средства/дейности. Това позволява изготвяне на препоръки, които да доведат до намаляване на провала на българската администрация при разходването на бюджетните средства и да улеснят по-ефективното изпълнение на правителствените програми и инициативи.
- **Институтът за пазарна икономика** изготви подобен анализ за първи път в България през 2008 година като прегледа докладите на Сметната палата за периода 1998-2007 година. Настоящото второ издание **допълва** първото, включвайки всички публикувани одитни доклади от 2008 до юли 2010 година. Прегледаните и анализирани одитни доклади на Сметната палата се отнасят единствено до централната администрация. Одитните доклади за общините не са част от това изследване.
- Повече информация за изследването, както и пълния 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 586 броя доклади, подредени по ведомства и съдържаща информация за всяка една конкретната дейност, периода на одита, пълната сума, причините за категоризирането, както и конкретните загуби, при наличието на такива.

СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	2
1. ВЪВЕДЕНИЕ	4
2. ИНДИКАТОРИ ЗА УСПЕХ И ПРОВАЛ	4
3. ОБОБЩЕНИ ДАННИ ЗА ПЕРИОДА 1998 – 2009	5
4. ОЦЕНКА НА ПРАВИТЕЛСТВЕНИЯ ПРОВАЛ	7
5. УСПЕХИТЕ ПРЕЗ ГОДИНИТЕ 1998 – 2009	8
6. ПРОВАЛИТЕ ПРЕЗ ГОДИНИТЕ 1998 – 2009	9
7. НАЧИНИ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА ПРАВИТЕЛСТВЕНИЯ ПРОВАЛ	10
8. ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	12
Приложение 1: Примери за ПРОВАЛ	13
Приложение 2: Примери за УСПЕХ	19
Приложение 3: СМЕТНА ПАЛАТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ.....	22
ЗА ИПИ	24

РЕЗЮМЕ

Методология

Настоящото изследване анализира конкретен аспект от работата на централната администрация чрез преглед на одитните доклади на Сметната палата на Република България.

Второто издание на „Успехите и провалите на българските правителства“ допълва [първото от 2008 година](#) с нови 153 доклада. Така обновеният анализ включва 586 одита и обхваща 12 години - от 1998 до 2009 година.

Чрез предварително определени индикатори за оценка, разгледаните в докладите дейности на администрацията се класифицират като успешни или провалени. Тези, чиито изпълнение и резултати са спорни са разглеждани като „некласифицирани“. Данните позволяват да се идентифицират разходите за 65% от разгледаните одити.

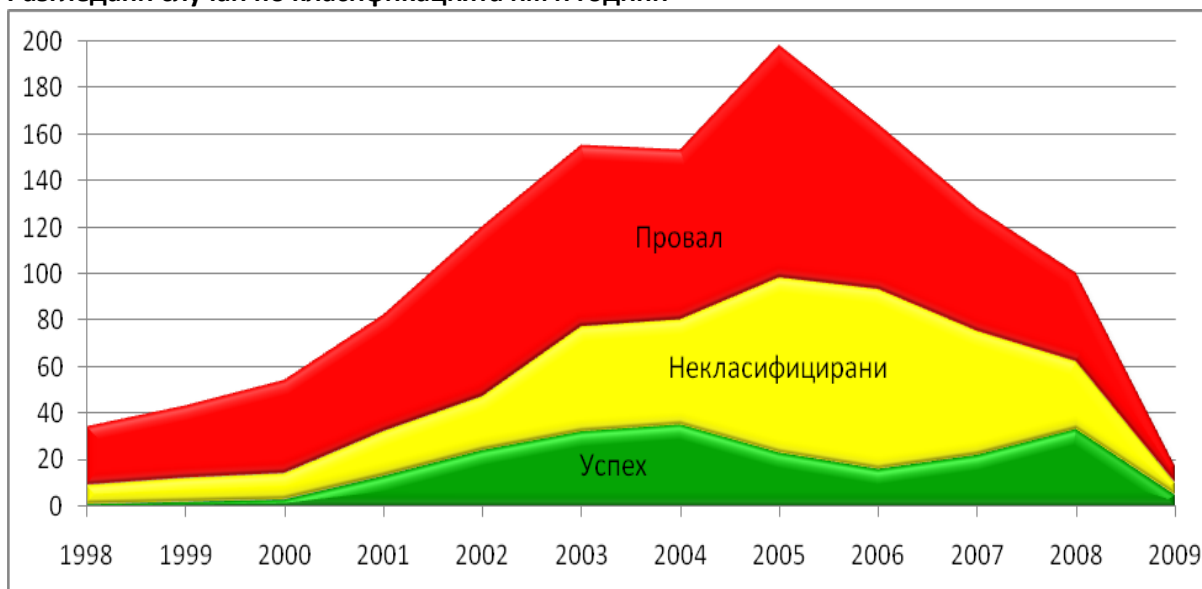
Резултати

Размерът на направените държавни разходи в разгледаните 586 одита възлиза на 63 млрд. лв. от общо 198 млрд. лв. държавни разходи според отчетите за изпълнението на държавния бюджет, т.е. прегледът оценява 1/3 от всички направени държавни разходи.

Обобщените резултати от прегледа и оценката на ИПИ на 586-те доклада изглеждат така:

- ✓ случаи на успех – 142, които възлизат на 22 млрд. лева.
- ✓ случаи на провал – 238, които възлизат на 24 млрд. лв.
- ✓ некласифицирани случаи – 206, които са на стойност 17 млрд. лв.

Разгледани случаи по класификацията им и години



Източник: ИПИ по данни на Сметната палата

Втората стъпка след класификацията на програмите като провал, успех или неклассифициран е задълбочаване и анализ единствено върху случаите на провал и идентифициране на конкретните загуби при работата на администрацията. Това са средствата, за които има ясни данни, че са били разходвани неправомерно и/или не е бил постигнат дори минимален резултат при тяхното разходване.

За всички 586 разгледани доклада **конкретно идентифицираните загуби са за над 950 млн. лева.**

Изводи

Одитните доклади на Сметната палата показват, че българската администрация не е достатъчно ефективна при изпълнение на дейностите, с които се заема.

Публичният сектор преразпределя значителна част от произведеното в икономиката и често го прави неефективно. Това поставя под въпрос необходимостта от намеса в много сектори чрез регулации, програми и харчене на средства, които често не постигат заложените цели, а нерядко товарят гражданите и бизнеса с допълнителни разходи.

Препоръки

Дори и да има политическа воля за постигане на по-висока ефективност на определени програми, т.е. за по-добри резултати, то трябва да се въведе задължение за:

1. **предварителна оценка** на програмите и инициативите на администрацията. Така ще се ограничат поне частично финансовите загуби и ще се осъществяват програми, за които има реална нужда;
2. **последваща оценка** на програмите – успешните програми ще служат за пример, като при постигане на поставените цели ще се преценява дали има необходимост да бъдат продължавани. Провалящите се програми ще могат бързо да бъдат коригирани или прекратени, ограничавайки силно финансовите загуби за бюджета и негативните нефинансови последствия за икономиката (промяна на стимулите, насърчаване на определено поведение, създаване на зависимост от правителствените програми и т.н.).

В много страни по света липсата на предварителна оценка на въздействието е причина да не се допусне проект на нормативен акт за разглеждане на заседание на Министерски съвет и Народното събрание. Това възпира лобистки и/или неефективни предложения за разглеждане и гласуване. От друга страна, тези, които вземат решения и гласуват могат да преценят и изготвят позицията си на базата на по-пълна информация за очакваните ефекти от предложението – нещо, което до момента в България не е практика. Това е основната причина за приемане на лоши и неработещи закони, които често не се спазват от гражданите и бизнеса, заобикалят се по всякакъв възможен начин, а администрацията не може да ги прилага на практика. Лошите закони водят до значителни разходи и пропуснати ползи за икономиката.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Задачите и отговорностите, с които се нагърбва българската администрация крият много рискове. Използването на парите на данъкоплатците за осъществяването на различни дейности винаги е било „нож с две остриета“. Често действията на управляващите, водени от добра кауза, носят вреди на гражданите и обществото.

Одитните доклади на Сметната палата дават полезна и ценна информация, която позволява да оценим усилията на администрацията да похарчи събраните пари за конкретни програми .

Прегледът на всички доклади от 1998 година до месец юли 2010 г. очертава картината на работата на правителствата.

Това изследване анализира как се харчат средствата от държавния бюджет от централната администрация. Европейските средства и бюджетите на общините не са част от прегледа.

2. ИНДИКАТОРИ ЗА УСПЕХ И ПРОВАЛ

За целите на изследването правителственият **провал** се определя като **непостигане на желания резултат** от дадена програма или дейност. Подобна дефиниция е по-тясна от обикновено използваната, която включва оценяване на ефикасността на програмата. Анализът има за цел да установи има ли проблеми при изготвянето и подготовката на дадена програма или изпълнение на дадена дейност, нейното изпълнение и степента на ефективност.

За целите на анализа, дейностите на администрацията класифицираме като провал, ако се характеризират с:

- Надхвърляне на предвидените разходи;
- Явно недостигане на ползите;
- Неосъществяване на определената цел;
- Неточна финансова информация;
- Неефикасност при осигуряването на услугите;
- Наличие на нормативни препоръки и политически нарушения;
- Ненужни разходи;
- 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.

Най-голяма тежест за причисляване на отделния случай към групата на успеха или провала слагаме на изпълнението/неизпълнението на поставената цел.

В случаите, когато са налице частични индикации за провал и за успех, правителствените програми оставяме неклассифицирани, тоест не ги причисляваме нито към успехите, нито към провалите на българските правителства. Това се прави с цел яснота 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.

3. ОБОБЩЕНИ ДАННИ ЗА ПЕРИОДА 1998 – 2009

Брой одитни доклади в изследването

В **настоящото изследване** са разгледани 153 одитни доклади, които допълват 433-те включени в първото издание. Всички 586 доклада обхващат периода от 1998 до 2009 година. На графика 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.

Графика 1: Разгледани случаи по години



Източник: ИПИ по данни на Сметната палата

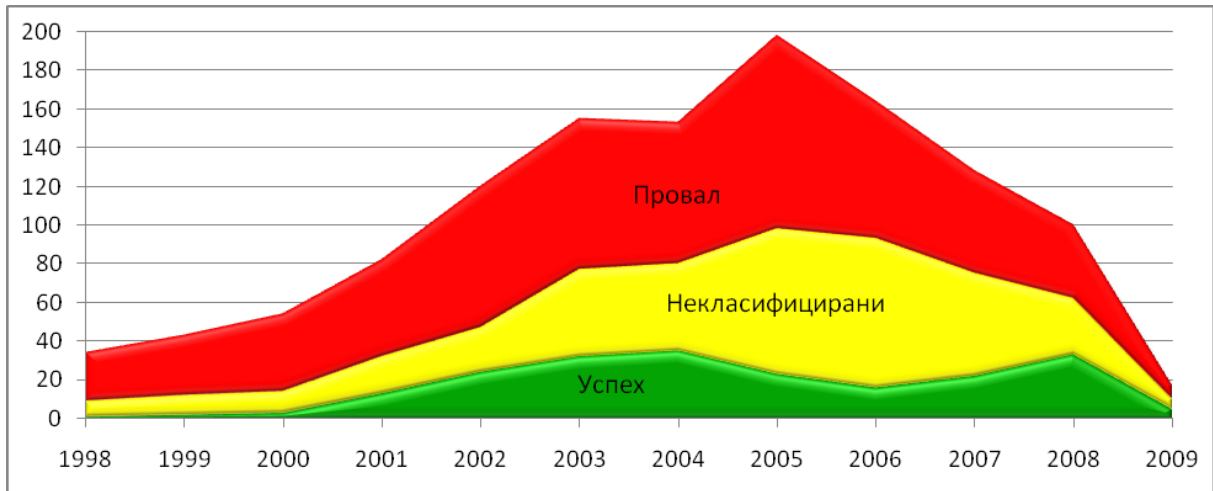
Забележка: Данните за последните години не са пълни, тъй като одитите се извършват понякога с една-две години закъснение, т.е. през 2011 очакваме още доклади, отнасящи се за предишни периоди.

Анализът на новите 153 доклада ги разпредели така: случаи на успех – 43; случаи на провал – 45; неклассифицирани като успех или провал – 65.

Обобщените резултати от прегледа на всички 586 случая изглеждат така (графика 3):

- случаи на успех – 142;
- случаи на провал – 238;
- неклассифицирани случаи – 206.

Графика 2: Разгледани случаи по класификацията им и години



Източник: ИПИ по данни на Сметната палата

Похарчени средства от държавния бюджет

Данните в одитните доклади позволиха да се идентифицират разходите за 65% от всички прегледани одити. В анализа са включвани единствено разходите за програми/проекти/издръжка на ведомствата от държавния бюджет, т.е. при проектите и програмите с европейско финансиране е включен единствено размерът на националното съфинансиране.

Размерът на прегледаните и оценени държавни разходи за всички 586 одита възлиза на **63 млрд. лв.** (в действителност са повече, ако се прибавят и тези случаи, в които няма конкретни суми).

Графика 3: Обобщена информация



Загуби

Прегледът идентифицира и конкретните загуби, за които има данни в докладите. Под конкретно идентифицирани загуби се разбира размерът на средствата, който са директна загуба за обществото. При конкретните загуби 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.

За всички 586 разгледани доклади конкретно **идентифицираните загуби са над 950 млн. лева.**

4. ОЦЕНКА НА ПРАВИТЕЛСТВЕНИЯ ПРОВАЛ

Одитните доклади представят обективна и независима оценка на различни програми и проекти, изпълнявани от българската администрация, както и как се разходват средствата, необходими за поддържането на самата администрация.

Общата сума на „провалите“ на българските правителства са на стойност 24 119 054 571,92 лв., т.е. за периода 1998 – 2009 година **администрацията е похарчила неефективно над 24 млрд. лв.** от държавния бюджет. Реално сумата е доста по-голяма, ако включим и случаите, при които 1) няма данни за разходите; 2) данните са неясни; 3) неодитираните програми, проекти, бюджети; 4) одитираните обекти, чиито одитни доклади не са публикувани.

Чисти загуби и неправомерно използвани средства успяхме да открием в 11% от докладите и 23% от класифицираните като провали случаи. **Общата сума на загубите е 937 308 805 лв.**

Обща стойност на правителствените провали за периода 1998 – 2009

Българската администрация е похарчила неефективно над 24 млрд. лв.

От тях близо 1 млрд. лв. са похарчени неправомерно или без да е постигнат и минимален резултат.

5. УСПЕХИТЕ ПРЕЗ ГОДИНИТЕ 1998 – 2009

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.

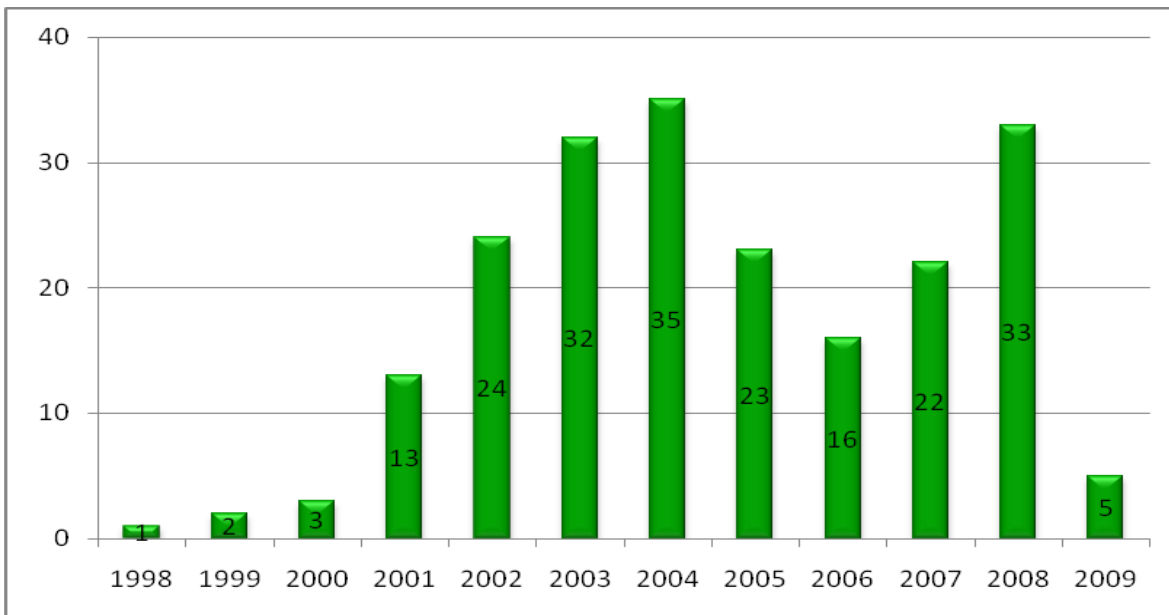
Тук става въпрос най-вече за:

- 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.

Сред изследваните доклади като успех могат да се класифицират 142 случая или близо (24,2%) от всички 586. Общата сума на случаите, определени като успех е **21 584 026 890 лева** (реалната сума е по-голяма, ако прибавим и тези, за които няма конкретни данни).

Разгледаните данни се отнасят за периода 1998 – 2009 година и са разпределени, както е показано на графика 4.

Графика 4: Разглеждани случаи на правителствен УСПЕХ по години



Източник: ИПИ по данни на Сметната палата

Най-ясните констатации на Сметната палата, които сме използвали за класификацията на определен случай като успех са:

- Правилното прилагане на нормативната уредба;
- Спазване на определените срокове;

- Добро финансово управление на бюджетните средства;
- Спазване на изискванията при възлагане на обществени поръчки;
- Добро управление на имуществото;
- Ясни отговорности и ефективна комуникация;
- Адекватно счетоводно отчитане;
- Ефективни контролни процедури;
- Работеща стратегия за управление на рисковете;
- Постигане на целите.

Все пак важно е да се отбележи, че от всичките 142 случая на успех **няма нито един**, който да изпълнява посочените изисквания в пълна степен, но все пак за класификацията е по-важно да не се наблюдава никой от индикаторите за провал.

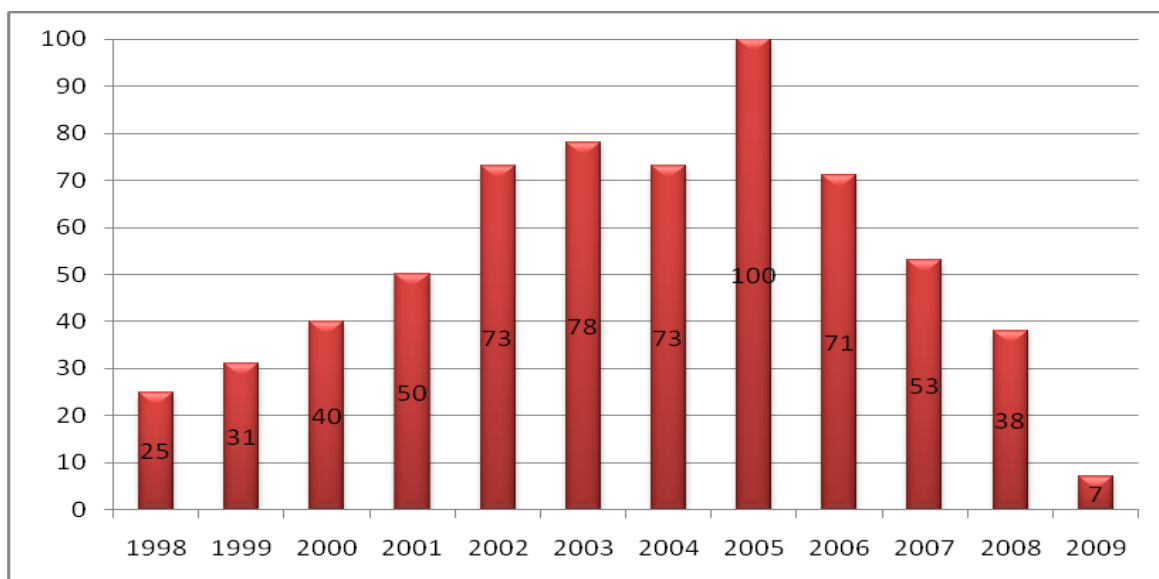
Някои от случаите на успех, които биха могли да послужат за пример, така както са оценени от Сметната палата, са описани в Приложение 2.

6. ПРОВАЛИТЕ ПРЕЗ ГОДИНИТЕ 1998 – 2009

Случаите на провал през изследвания период са общо **238 или 40,6%** от всички 586 разгледани одитни доклада. Разпределението по години е представено на графика 5.

Общата сума на случаите на провал е **24 119 054 572 лв.** (реално повече, ако броим случаите, при които няма конкретни данни) или над 38% от сумата на всички разгледани доклади.

Графика 5: Разгледани случаи на правителствен ПРОВАЛ по години



Източник: ИПИ по данни на Сметната палата

Основните аргументи на Сметната палата, които се забелязват при случаите на провал са:

- Неизпълнение на поставените цели;
- Необосновани харчове;
- Неикономично и неефективно използване на финансовите средства;
- Липса на утвърдени правила и процедури при възлагането на обществени поръчки;
- Липса на прозрачност при определяне на размера на финансовите средства;
- Липса на показатели за изпълнение на целите;
- Недостоверна счетоводна политика;
- Съществени нарушения при възлагането на обществените поръчки;
- Лошо управление на имуществото;
- Незаконосъобразност на сключени договори;
- Липса на контролни механизми;
- Неквалифициран персонал.

В Приложение 1 са описани някои от случаите на провал при изпълнението на политики, програми и инициативи на администрацията, които дават ясна представа за породените загуби от неефективното изпълнение на дейността.

7. НАЧИНИ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА ПРАВИТЕЛСТВЕНИЯ ПРОВАЛ

Множеството провалени правителствени програми водят до въпроса дали има начин те да бъдат ограничени или избегнати напълно. Методите за това могат да бъдат най-разнообразни – от промени на административно ниво (повишаване и оптимизиране на контрола, например) до генерална промяна на нивото на правителствена намеса в обществения живот.

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 примери, за които е трудно да се обоснове нуждата от правителствена намеса при наличието на функциониращ пазар. Преразпределението на капитали, субсидиите за земеделската продукция, стратегиите, свързани с приоритетно развитие на дадена индустрия и програмите за повишаване на заетостта могат напълно да се изключат от държавните дейности. Така ще се освободят средства, необходими за истински реформи - пенсионна, здравна, образователна и административна.

2) Приватизация

Държавата е лош стопанин, а ползите от приватизацията вече са доказани. В България все още има значителен ресурс за приватизиране, а забавянето на процеса на раздържавяване постоянно намалява цената на активите. От една страна, приватизацията ще спести на държавата и данъкоплатците й милиони средства, а от друга – частният интерес ще позволи по-добро управление на собствеността и по-висок растеж.

Една прозрачна и конкурентна приватизация на държавните и общински активи (включително на предприятия от т.нар. „забранителен списък“) също изисква изясняване на приоритетите от отговорностите. Държавата не трябва да бъде трета страна извън осигуряването на ред и сигурност и защита на частните права. Всичко друго е разхищение на ресурс при незадоволителен резултат, което ощетява гражданите и задържа икономиката.

3) Изнасяне на дейности към частния сектор

Изнасянето на дейности спомага за снижаване на разходите и постигане на по-висока ефективност. Неуспехът може да бъде причинен от лошо планирани или неясни договорни споразумения. по същите причина както при ПЧП.

4) Вътрешен контрол и мониторинг

Ефективният контрол ще позволи навременно откриване на несъвършенствата и по този начин ще намали загубите при провал на дадена правителствена програма. Степента на вътрешния контрол в българската администрация продължава да бъде много ниска, въпреки работата на Сметната палата, на Агенцията за държавна финансова инспекция, на данъчната администрация и други органи, които осъществяват контрола върху администрацията.

5) Засилване ролята на Сметната палата

От началото на януари 2011 г. влезе в сила новият закон за Сметната палата, който разширява доста от делегираните й правомощия. Промените засягат главно обхвата на обектите, които подлежат на одит и действията по изпълнението на препоръките в одитите. Така, например, Сметната палата вече ще може да прави одити и в частните компании, които се разпореждат с публични средства (при концесии, обществени поръчки и др.), както и в малките общини. Контролът за изпълнение на препоръките също се разширява като позволява предложения за ограничаване на средствата към одитираните организации и отстраняване от длъжност. Тези промени определено ще имат положителен ефект, стига да бъдат добре приложени.

Сметната палата има ключова роля при контрола на разходването на публични средства и констатираните нарушения трябва да имат своите последствия и реални действия. Разбира се, всички доклади, становища, препоръки и отговори трябва да са задължителни и публични.

6) Прозрачност

Когато администрацията е наясно, че това, което прави ще стане публично достояние, то тя се възпира от много дейности, които знае, че няма да бъдат подкрепени от обществото.

8. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Одитните доклади на Сметната палата показват, че българската администрация не е достатъчно ефективна при изпълнение на дейностите, с които се заема. Администрацията преразпределя значителна част от произведеното в икономиката и често го прави неефективно. Основният проблем е, че държавните служители трябва да похарчат чужди пари (тези на данъкоплатците) за чуждо благо (това на гражданите). Този начин на работа винаги е бил спорен, а практиката показва, че в повечето случаи това означава провал.

Това поставя под въпрос необходимостта от намеса в много сектори под формата на регулации, програми и харчене на средства.

Дори и да има политическа воля за определени програми, то е задължително да се прави:

1. **предварителна** оценка на програмите и инициативите на администрацията. Така ще се ограничат поне частично финансовите загуби и ще се осъществяват програми, за които има реална нужда;
2. **последваща** оценка на програмите – от успешните ще се взема пример и при постигане на поставените цели ще се преценява дали да продължават. Провалените програми ще могат бързо да бъдат коригирани или прекратени, ограничавайки силно финансовите загуби за бюджета и негативните нефинансови последствия за икономиката (промяна на стимулите, насърчаване на определено поведение, създаване на зависимост от правителствените програми и т.н.).

Приложение 1: Примери за ПРОВАЛ

ПРОГРАМИ „ОЦЕНКА, РАЗВИТИЕ И СЪХРАНЕНИЕ НА НАЦИОНАЛНИЯ НАУЧЕН ПОТЕНЦИАЛ” И „НАСЪРЧАВАНЕ РАЗВИТИЕТО НА НАУЧНАТА ДЕЙНОСТ ЧРЕЗ ПРОГРАМНО-КОНКУРСНО ФИНАНСИРАНЕ” НА МИНИСТЕРСТВО НА ОБРАЗОВАНИЕТО И НАУКАТА

Резултатите от извършения одит на дейностите по съставяне и изпълнение на двете програми за периода от 01.01.2007 г. до 31.12.2008 г. показват:

- липса на основния стратегически документ, на който да се базират оперативните програми за развитието на науката и въз основа на който да се съставя програмният бюджет на Министерство на образованието и науката (МОН).
- съществуващата неяснота по отношение на участието на Фонда „Научни изследвания” в одитираните програми създава риск от неточности при отчитането на дейността му по програмния и ориентиран към резултатите бюджет (ПОРБ) за 2007 и 2008 години.
- стратегическата цел за развитие на науката по ПОРБ на МОН за 2007 и 2008 години, поради липса на приета стратегия, е формулирана твърде общо и за двете одитирани години, а именно: „Развитие на насочени научни изследвания в приоритетни области”, без да е ясно кои са тези области.
- липсата на прецизност при идентифициране и формулиране на стратегическите и оперативните цели, на показателите за изпълнение и целевите им стойности, неясното и непълно попълване на въпросниците не гарантира в достатъчна степен прозрачност на процеса на планиране, управление и финансиране на програмите, както и измерването на ефективността и ефикасността от тяхното изпълнение.
- липсата на утвърдени регламенти за организацията и функционирането на система за наблюдение и оценка на резултатите от научноизследователската дейност затруднява извършването на анализ на резултатите и не създава условия за подобряване на качеството на научните изследвания.
- не се осигурява прозрачност и отчетност пред институциите, финансиращи научноизследователската дейност.
- не са създадени условия за реализиране на един от приоритетите залегнали в ПОРБ на МОН в областта на науката - създаване на ефективни механизми за разпределяне на субсидията.

ДЪРЖАВНОТО ПРЕДПРИЯТИЕ „СТРОИТЕЛСТВО И ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ”

Държавно предприятие „Строителство и възстановяване” (ДПСВ) е създадено след преобразуването на Строителни войски. Основната му дейност е проектантска, строителна, ремонтна и предприемаческа дейност, както и търговия със строителни материали, конструкции, изделия и съоръжения. Правата на собственост в ДПСВ се упражняват от министъра на регионалното развитие и благоустройството.

Публичните задачи на предприятието включват дейности по държавния военновременен план, териториалната отбрана и някои аварийно-възстановителни работи. Тези дейности се финансират изцяло със средства от държавния бюджет. През 2010 г. Сметната палата извършва одит на предоставената субсидия на ДПСВ за периода от 01.01.2008 г. до 30.09.2009 г.

В одитния доклад могат ясно да се очертаят причините за провал:

- Липсва прозрачност при разпределението на субсидията по поделенията, която създава условия при разходването на бюджетните средства да се извършват незаконосъобразни разходи за структурни звена, които не са ангажирани с изпълнението на публичните задачи.
- Ръководството не е създадо надеждна организация по планирането и разпределението на бюджетните средства за изпълнение на публичните задачи съобразно изискванията на действащите нормативни актове.
- Не са осъществявани своевременни контролни дейности от страна на отговорните длъжностни лица, с което са нарушени принципите на управленската отговорност и изискванията на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС).
- Ръководството на ДПСВ е извършило незаконосъобразни разходи за поделение „Княжево”- хотелски комплекс, като са преливани бюджетни средства в стопанската дейност на предприятието.
- 29% или 261 737 лв. от предоставените публични средства за одитирания период не са усвоени по целевото им предназначение.
- Разходите, извършени със средства от субсидията в размер на 13 023 лв., и отчетени като амортизация за 2008 г. са нецелево изразходвани от ДПСВ. В нарушение на чл. 4, ал. 3 от Закона за счетоводството, са отчетени разходи на парични средства без документална обоснованост.
- Вътрешните актове не са актуализирани и приведени в съответствие с изискванията ЗФУКПС и указанията на Министерство на финансите, което е довело до допускане на грешки и нередности при управлението на публичните средства.
- Прилаганите контролни дейности в ДПСВ са извършвани без въведени и утвърдени вътрешни актове, които ръководството следва да въведе с цел законосъобразно и целесъобразно разходване на бюджетните средства в съответствие със ЗФУКПС.
- В ДПСВ не са създадени условия и предпоставки за осигуряване спазването на принципите на добро финансово управление при разходване на публичните средства, както и за ефективното действие на системата за финансово управление и контрол.

ЦЕНТЪР „ФОНД ЗА ЛЕЧЕНИЕ НА ДЕЦА”

Центърът „Фонд за лечение на деца” (ЦФЛД) е юридическо лице, второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към Министерството на здравеопазването (МЗ). Дейността му е свързана с организационното и финансовото подпомагане на български граждани на възраст до 18 години за диагностични и лечебни процедури, за които няма условия за извършването им в България.

В края на 2009 г. Сметната палата одитира дейността на центъра, като одитът обхваща периода 01.01.2005 г. до 31.12.2008 г. Докладът показва редица нарушения и недостатъци при работата на ЦФЛД.

- Средствата за лечение се предоставят на ЦФЛД със заповед на министъра на здравеопазването.
- ЦФЛД набира и средства от дарения, които постъпват по сметка, открита в БНБ. От отчетите на ЦФЛД се вижда, че сумата на дарения намалява три пъти от 2005 до 2008 година, а от одитния доклад става ясно, че основната причина за това е липсата на публичност на извършваната от ЦФЛД дейност.
- Неправилно са отчитани възстановените суми от лечебните заведения при авансово преведени суми по предварителната оферта като необосновано са увеличени приходите от дарения в бюджета на първостепенния разпоредител, в рамките на съответната бюджетна година, с размера на тези суми.
- Липсата на информация за движението на молбите, на отпуснатите суми за лечение и на лицата, получили финансова помощ за лечение, допълнително създава предпоставки за намаляване на доверието в обществената институция. В нормативната уредба не са въведени изключения относно сроковете за одобрение на отделните процедури, не са определени и случаите, при които се взимат решения по спешност. Така установените от одитния екип драстични разлики в сроковете на одобрение при различните кандидати предполагат влиянието на субективен фактор при одобрението на молбите. Освен това в определени случаи са прилагани различни критерии при одобрението.
- На основата на извършените проучвания и анализи от одитния екип, е направена оценката, че дейността по организационно и финансово подпомагане на българските граждани до 18 години е неефективна и не постига целите и задачите на държавната здравна политика в областта на детското здравеопазване.

НАЦИОНАЛЕН ИСТОРИЧЕСКИ МУЗЕЙ

Сметната палата прави одит на финансовото управление на бюджета на Националния исторически музей (НИМ) за периода от 01.01.2007 г. до 31.12.2007 г., който показва, че:

- голяма част от разработените правила и одитни пътеки не са актуализирани и не са утвърдени от директора.

- не са разработени процедури за идентифициране и мониторинг на рисковете,
- няма правила и процедури по сигнализиране, проверка, разкриване и докладване на административни слабости, пропуски и нарушения, които създават предпоставки за корупция, измами и нередности.
- не са въведени писмени правила и процедури за предварителен контрол.
- няма писмени правила и процедури, които да регламентират отдаването под наем на имущество – държавна собственост, предоставено за управление на музея.
- няма писмени правила и процедури, които да регламентират реда за възлагане на обществени поръчки.
- няма вътрешен документ, който да регламентира целия документооборот в НИМ.
- възлагането на контролни функции и отговорности по осчетоводяване на стопански операции на едни и същи лица, както и възлагането на отговорности за вътрешния финансов контрол и за организация на счетоводната дейност на едно и също лице, не допринасят за изискващото се разделяне на отговорностите.
- през 2007 година разходите на НИМ са в размер на 2 446,5 хил. лв., а субсидията от държавния бюджет е 1 425 хил. лв. Текущото счетоводно отчитане в НИМ не е организирано по начин, който във всички случаи да гарантира своевременно, точно и вярно отразяване на стопанските операции и опазването на активите. Това може да създаде предпоставки за извършване на злоупотреби и реализиране на загуби за музея.
- няма документ, с който да са определени функциите на структурните звена и ясно да са посочени управленските нива, йерархичността, комуникациите и линиите на докладване.
- не са определени задължения на длъжностни лица по разработването на проектобюджет на музея за съответната година.
- не е регламентиран редът за събиране на приходи от продажби на билети, сувенири, книги, стоки на консигнация, от изнесени беседи и други, в НИМ и филиалите. Няма въведени процедури за отчитането на тези приходи и за осъществяване на контрол.
- голяма част от събраните приходи не се внасят в банковата сметка, а се изразходва директно от касата на музея, което не позволява осъществяването на ефективен контрол от първостепенния разпоредител с бюджетни кредити. През целия одитиран период е допуснато изплащане на суми в брой от касата на музея, без подпис на директора. Един пример за неясното отчитане на средства е продажбата на над 20 кг. сребърни материали като в касата на музея е регистриран приход, но според главния счетоводител реално движение на парични средства няма. На всичкото отгоре среброто продължава да се води като наличност и към края на 2007 година.

- няма писмени правила, които да регламентират реда за участие на служителите в мероприятия извън установеното работно време на музея. Въведената практика затруднява контрола и не гарантира законосъобразно изразходване на бюджетните средства.
- договарянето, регламентирането с вътрешен документ и организираното счетоводно отчитане на средствата за разкопки е позволило предоставяне на финансов ресурс на едно лице за дълъг период от време, чието изразходване не е контролирано своевременно. Извършено е изплащане и отчитане на командировъчни пари не по реда на Наредбата за командировките в страната. Одитният екип открива случай, при който едно лице е получило от касата на музея 18,8 хил. лв. за археологически разкопки, но с него няма сключен договор. Същото лице е със спрени права да получава разрешения за археологически проучвания, но въпреки това е определено от директора на НИМ за координатор на разкопките.
- от НИМ са договаряни авансови плащания на фирми в голям размер, тази тенденция се засилва в края на 2007 г., които не са отразявани счетоводно като вземания на музея. Не са намерили отражение в счетоводните регистри задължения от страна на НИМ, възникнали във връзка с приети в музея и оценени движими паметници на културата.
- не се водят по баланса на НИМ църквата „Св. Йоан Богослов“, намираща се в Земенския манастир – паметник на културата от XI-XIV век, и църквата „Св. 40 мъченици“ във Велико Търново. Не са застраховани за 2007 г. два паметника на културата – църквата „Св. 40 мъченици“ и „Параход Радецки“.

ЖЕЛЕЗОПЪТНА ИНФРАСТРУКТУРА И КОМБИНИРАН ТРАНСПОРТ

- През периода 2006-2008 г. са дефинирани различни показатели в програмния бюджет на Министерство на транспорта и в годишните документи на Национална компания „Железопътна инфраструктура“.
- Не е разработена и приета методика за изчисляването на показателите, не е утвърден редът за утвърждаване на предложените показатели, не са определени ясно и прецизно структурите, участващи в изпълнение на дейностите по програмата, техните отговорности при събиране, обобщаване, анализиране и оценяване на дейностите по развитие на железопътната инфраструктура чрез посочените показатели.
- През одитирания период определянето и отчитането на параметрите на програмния бюджет са извършвани формално.
- При анализа на данните за утвърдените, уточнените и отчетените разходи е формирана оценка за неефективно планиране на разходите по програмата, което е наложило извършването на корекции на утвърдените разходи, а на по-късен етап – на неизпълнение на уточнените разходи.
- През 2006 г. отчетените разходи са 45 на сто от тези по уточнения план (или неизпълнение от 10 106 хил. лв.), през 2007 г. това съотношение става 58 на сто (което е

неизпълнение с 23 785 хил. лв.), а през 2008 г. достига до 95 на сто (неизпълнение на плана с 2 326 хил. лв.).

- Планирането, утвърждаването, изпълнението и отчитането на програмните бюджети, при които не съществува взаимобвързаност между резултати и ресурси (финансови и човешки), не отговаря на концепцията за програмно бюджетиране и не дава възможности за реално измерване на степента на постигнатите цели.
- Изпълнението на проектите по Програмата не е приключило в предвидените срокове, въпреки отчетеното усвояване на средствата по нея и ангажирания административен капацитет.

Приложение 2: Примери за УСПЕХ

ЛЕТИЩЕ ВАРНА И ЛЕТИЩЕ БУРГАС

Според извършен одит към 30.09.2007 г. договорът за концесия на гражданско летище за обществено ползване Бургас и на гражданско летище за обществено ползване Варна е сключен и се изпълнява по условия и ред за концесиониране съобразно изискванията на българското законодателство.

Създаването на комисия и определянето на длъжностни лица от Министерството на транспорта (МТ) са предпоставка за упражняването на функциите им по текущ контрол и навременното вземане на решения за отстраняването на констатирани неизпълнения по договора за концесия. Индикаторите за наблюдение и оценка на контролната дейност по изпълнението на договора за концесия на гражданско летище за обществено ползване Бургас и гражданско летище за обществено ползване Варна в по-голяма степен са изпълнени, поставените цели към 31.12.2007 г. са постигнати и контролът се оценява като ефективен.

В първата 2007 година започва да се реализира едно от най-важните задължения на концесионера – изпълнението на инвестиционната програма с поетапно изграждане на нови и реконструкция на съществуващи терминали, сгради и съоръжения, подпомагащи дейностите за осигуряване и подобряване на летищните услуги.

НАЦИОНАЛНА ХУДОЖЕСТВЕНА АКАДЕМИЯ

Като цяло процедурата по планирането на бюджета за 2008 г. на Националната художествена академия (НХА) е съобразена със законовите изисквания на Закона за държавния бюджет и указанията на Министерство на финансите. Реализираните приходи са законосъобразни и са отчетени вярно и точно по източници на финансиране. Извършените разходи са законосъобразни и обезпечават осъществяваната от НХА дейност.

Утвърдените счетоводна политика, индивидуален сметкоплан и избраният счетоводен програмен продукт осигуряват спазването на Закона на счетоводството за синхронизирано осъществяване на хронологичното и систематично счетоводно отчитане. Организацията на счетоводната система и счетоводното отчитане в НХА е в съответствие с действащото законодателство и осигурява получаването на своевременно и надеждна информация, което е предпоставка за добро финансово управление.

За одитирания период от НХА са спазени изискванията за провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки. Допуснато е обявяването на една обществена поръчка без от страна на възложителя да са поставени минимални финансово-икономически, технически и квалификационни изисквания към участниците.

БЪЛГАРСКА НАРОДНА БАНКА

Извършените проверки и съпоставки на Сметната палата по първична финансова и нефинансова информации дават разумно ниво на увереност за достоверното отразяване на бюджетните разходи от проверените бюджетни области в отчета за изпълнението на бюджета на БНБ за 2008 г.

Въведеният и прилаган ред в БНБ съответства на вътрешните правила на банката, позволява да се разграничават персоналните отговорности на различните йерархични нива и да се осъществява ефективен вътрешен контрол.

Осъществяван е контрол в процеса по възлагането на обществените поръчки чрез функционираща комуникационна система, включително и с използването на софтуерния продукт SAP. Осъществяван е предварителен контрол за законосъобразност на два етапа: първи етап – преди вземане на решение за откриване на процедура за обществена поръчка, чрез проверка за наличие на средства по бюджета на БНБ и чрез предварително съгласуване за законосъобразност на проекта на тръжната документация от дирекция „Правна“ в БНБ; втори етап – преди сключване на съответния договор за обществена поръчка, чрез предварително съгласуване за законосъобразност от дирекция „Правна“. Прилагана е системата за двойния подпис, включително и чрез SAP. Информацията е документирана писмено, като основната част от нея е регистрирана в деловодната система на БНБ и е предоставяна на длъжностните лица, отговорни за вземането на съответните решения. Създаденият ред позволява разграничаване на персоналните отговорности на различните йерархични нива в БНБ.

ТЕХНИЧЕСКИ УНИВЕРСИТЕТ – СОФИЯ

През 2009 година Сметната палата извършва одит на финансовото управление на бюджета и имуществото на Технически университет (ТУ) – София за периода от 01.01.2008 г. до 31.12.2008 г. За този период отчетените консолидирани разходи са в размер на 52 714 414 лв., а субсидията от бюджета е 34 262 092 лв., или 65% от разходите на университета.

Въпреки някои слабости, основните изводи на одитния екип, които определят управлението на ТУ като ефективно са:

- Правилното прилагане на нормативната уредба, свързана с бюджетни процес,
- Счетоводната политика дава пълна и достоверна информация,
- Добра отчетност на приходите и разходите,
- Добра организация за провеждане на обществени поръчки.

ВОЕНЕН СЪД – СОФИЯ

На база на извършен одит от Сметната палата на финансовото управление на бюджетната сметка на Военен съд - София за периода 01.01.2008 г. – 31.12.2008 г. се констатира, че утвърдените вътрешни актове относно управлението на човешките ресурси създават ясни и

прозрачни правила и процедури за подбора, назначаването, оценката, обучението и определянето на възнаграждението на персонала. Вътрешните актове са съобразени с нормативна уредба (Кодекса на труда и подзаконовите актове по прилагането му, Закона за съдебната власт и решенията на ВСС), като отчитат спецификата в дейността на съда.

Средствата за издръжка са 11.25% от годишния размер на бюджетната сметка. Разходите са извършени законосъобразно и са отчетени правилно. Създаденият вътрешен контрол функционира адекватно, като ограничава рисковете от незаконосъобразни действия при извършване на разходите на съда. Спазена е бюджетната и финансова дисциплина и разходите са отчетени правилно по параграфите на Единната бюджетна класификация и кореспондиращите счетоводни сметки.

Финансовата и счетоводната отчетност е организирана в съответствие с нормативните изисквания, което гарантира осигуряване на достоверна и в достатъчна степен надеждна информация за съставяне на финансовите отчети. Създадената вътрешна организация осигурява условия за спазване на нормативните изисквания при осъществяване на дейността по възлагане на обществени поръчки.

Приложение 3: 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 (ЗСП), 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. Законът определя Сметната палата като държавен орган, контролиращ изпълнението 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 контролира надеждността и достоверността на финансовите отчети на бюджетните предприятия, законосъобразното, ефективно, ефикасно и икономично управление на публичните средства и дейности, как и да предоставя на Народното събрание надеждна информация за това (*чл. 2 от ЗСП*). Сметната палата приема с общо съгласия годишната програма на одитната си дейност. Народното събрание може със свое решение да възлага на Сметната палата да извършва до пет одита годишно извън предвидените.

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 и извънбюджетните сметки и фондове на разпоредителите с бюджетни кредити по бюджетите по ал. 1 и управлението на тяхното имущество;
7. самостоятелните бюджети на Българската академия на науките, държавните висши училища, Българското национално радио и на Българската национална телевизия;
8. бюджетните и извънбюджетни средства, предоставяни на лица, осъществяващи стопанска 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 (БНБ) и тяхното управление;
11. формирането на годишното превишение на приходите над разходите на БНБ, дължимо към държавния бюджет, и другите взаимоотношения на банката с държавния бюджет;
12. възникването и управлението на държавния дълг, държавногарантирания дълг, общинския дълг и използването на дълговите инструменти;
13. приватизирането и концесионирането на държавно и общинско имущество, както и на предоставените публични средства и публични активи на лица извън публичния сектор;

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, активи и дейности, когато това е възложено със закон.
16. държавните предприятия по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон;
17. търговските дружества с над 50 на сто държавно и/или общинско участие в капитала;
18. юридическите лица, които имат задължения, гарантирани от държавата, или задължения, гарантирани с държавно и/или общинско имущество.
19. управлението и разпореждането с публични активи и пасиви независимо от основанията за това управление и разпореждане и правното положение на лицата, които го извършват.

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.

По смисъла на закона:

1. „Одит“ е проверката, която включва действията по събиране и анализиране на финансова и нефинансова информация за оценка на управлението на бюджетните и другите публични средства и дейности.
2. „Финансов одит“ е изразяване на независимо мнение доколко годишният финансов отчет на предприятието дава вярна и честна представа за неговото финансово състояние и имущество.
3. „Одит за съответствие при финансовото управление“ е проверката на системите за финансово управление и контрол, включително на вътрешния одит и на управленските решения във връзка с организацията, планирането, управлението, отчитането и контрола на бюджетните и другите публични средства и дейности в одитираната организация.
4. „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 икономичност².

² а) „ефективност“ е степента на постигане на целите при съпоставяне на действителните и очакваните резултати от дейността;

б) „ефикасност“ е постигането на максимални резултати от използваните ресурси при осъществяване на дейността;

в) „икономичност“ е придобиването с най-малки разходи на необходимите ресурси за осъществяване на дейността при спазване на изискванията за качество на ресурсите.

ЗА ИПИ

Мисията на ИПИ е да развива и защитава пазарните подходи за преодоляване на предизвикателствата, пред които гражданите на България и в региона са изправят. Тази мисия се преследва още от 1993 г., когато Институтът е официално регистриран като неправителствена организация (№ 831344929 от 15 март 1993 г., 729/ХI/VI, стр. 169.).

Целите на ИПИ са да предоставя независима оценка и анализ на политиката на правителството, както и да служи като трибуна за обмяна на възгледи и мнения на икономисти и наблюдатели по различни въпроси.

ЗА КАМПАНИЯТА НА ИПИ: „РАЗХОДИТЕ НА БЪЛГАРСКАТА ДЪРЖАВА“

От началото на 2010 ИПИ започна нова кампания, която чрез наблюдение и анализ на държавните разходи ще оценява прозрачността, обосноваността и ефективността им. Дългосрочната цел е намаляване на разходите на държавата и повече свобода за гражданите.

За кампанията:

<http://ime.bg/bg/articles/publikacii-i-statii-ot-kampaniyata-na-ipi-razhodite-na-bylgarskata-dyrjava/>

Петър Ганев, 02/952 62 66, ganev@ime.bg

Кампанията се финансира чрез **индивидуални дарения**.

Можете да станете част от кампанията с идеи и дарение.

Дарение по банкова сметка:

Банкова сметка на ИПИ в лева:

IBAN: BG54 UNCR 7630 1039 2234 15

BIC: UNCRBGSF

УниКредит Булбанк

ул. Калоян №3, София

Дарение чрез Ерау

Плащането се осъществява чрез ePay.bg - Интернет системата за плащане с банкови карти и микросметки.

Дарение чрез SMS:

Можете да подкрепите кампанията на ИПИ „Разходите на българската държава“ за по-прозрачни, по-ефективни и по-ниски държавни разходи като изпратите SMS с текст **DMS IPI** на единен дарителски номер **17 777** (за абонати на GLOBUL, VIVACOM и M-Tel).

За изпращането на дарителски SMS ще бъдете таксувани с 1,20 лв. с ДДС.

За повече информация относно SMS -те посетете <http://www.dmsbg.com/>