

УСПЕХИТЕ И ПРОВАЛИТЕ НА БЪЛГАРСКИТЕ ПРАВИТЕЛСТВА

1998 - 2015

Преглед на одитните доклади на
Сметната палата

пето издание

Изследването е част от кампанията на ИПИ: **(НЕ)ВИДИМИТЕ ДЪРЖАВНИ РАЗХОДИ**



Институт за пазарна икономика

www.ime.bg

2017

СЪДЪРЖАНИЕ

Резюме.....	3
1. Въведение	5
2. Методология.....	6
Индикатори за успех и провал.....	6
Времеви обхват.....	7
Похарчени средства от държавния бюджет.....	8
3. Успехите и провалите на българските правителства	9
Успехите през годините 1998 – 2015.....	12
Провалите през годините 1998 – 2015.....	15
4. Изводи и заключение.....	20
<i>Приложение: Сметна палата на Република България.....</i>	<i>21</i>
<i>За ИПИ и кампанията (Не)видимите държавни разходи.....</i>	<i>22</i>

Резюме

Изследването „Успехите и провалите на българските правителства 1998-2015“ анализира работата на централната администрация посредством одитните доклади на Сметната палата на Република България.

Настоящото издание е пето поред и допълва предишните издания с прегледа и групирането на нови 154 одитни доклада. Така изследването обхваща всички публикувани одитни доклади до началото на 2017 г. - разгледаните доклади стават общо 901, обхващат 18 години от работата на администрацията (от 1998 до 2015 г.) и включват разходи за 134 млрд. лв. публични средства.

На базата на поставените оценки от одитните доклади и предварително зададени индикатори, квалифицираме работата на администрацията на „успех“ или „провал“. Дейностите, чието изпълнение и резултати не позволяват да се причислят към една от двете групи, са определени като „некласифицирани“.

Цялостната картина за работата на администрацията в 901-те одитни доклада изглежда така:

- **384 случая на „провал“** (възлизащи на **65,2 млрд. лв.**)
- **225 случая на „успех“** (възлизащи на **32,4 млрд. лв.**)
- **292 „некласифицирани“ случая** (възлизащи на **35,9 млрд. лв.**)

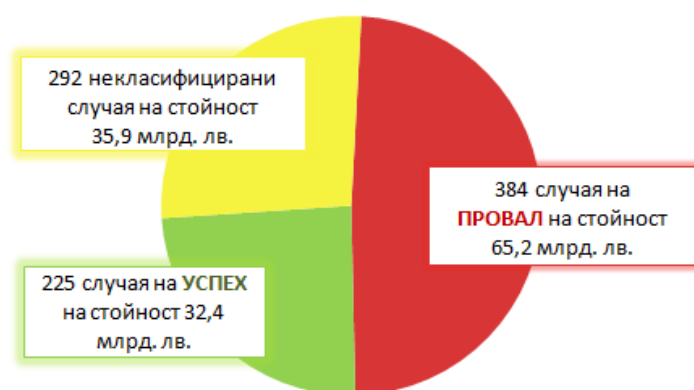
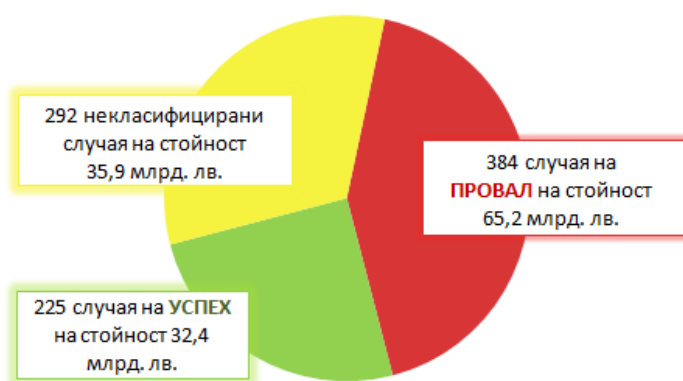
С други думи, **близо половината от одитираните разходи на държавата в периода 1998-2015 г. могат да се определят като „провал“**. Около 1/4 от останалите средства са похарчени по-скоро успешно, а останалите ¼ не могат да бъдат причислени към нито едната от двете категории.

Класификация на всички 901 одитни доклада

(ИПИ по данни на Сметната палата)

Класификация по брой на разгледаните случаи

Класификация по размер на похарчените средства



Прегледаните 901 одитни доклада и големият брой на „провалите“ доказват нехайството на правителствата към парите на данъкоплатците. В близо половината от одитираните програми, проекти и разходи държавата е лош стопанин, харчи неикономично и работи неефективно. В същото време иззема и преразпределя огромен ресурс. В този смисъл колкото повече държавата харчи, толкова повече губят гражданите и бизнеса.

По-притеснителното в случая е, че делът на провалите не намалява през последните близо 20 години. Нещо повече – **данните показват ясно, че в годините на парламентарни избори,**

делът на провалите се увеличава. Този факт навежда на мисълта, че харченето е неконтролируемо и всяко правителство е по-склонно да „развърже“ кесията преди избори.

В допълнение, прегледът на одитите показва, че периодите на политическа криза в страната също имат значение за това доколко ефективно се харчи общественият ресурс. Голяма част от новодобавените доклади обхващат точно политическа криза в държавата от 2013-2014 г., когато правителствата и отговорните лица за всяка програма и дейност се променят често. По-големите програми дори не могат да започнат и да приключат при едни и същи управляващи. В голяма част от докладите на Сметната палата ясно се вижда как това води до размиване на отговорностите и безотчетност на резултатите, въпреки че парите обикновено се харчат по план.

Въпреки това, **основните слабости на администрацията не се променят значително през годините.** В някои случаи провалът на администрацията е вследствие на недостатъчен административен капацитет (вкл. липса на експертиза и лошо управление), липса на средства и външни фактори. Много са и случаите обаче, в които се констатира незаинтересованост към управлението на публичния ресурс или умишлени злоупотреби. Основните проявления на провала са в:

- Размиване на отговорностите при различни нива на изпълнение;
- Опорочени обществени поръчки;
- Лошо управление на имуществото;
- Липса на ясни цели и индикатори, показващи постигането им;
- Неикономично харчене.

Важно уточнение, което трябва да се направи, е че в настоящото изследване не се обсъжда дали дадена програма е излишна или дадена структура е ненужна, а само изпълнението на целите на програмите и структурите така, както са зададени от самата администрация.

[Пълната база данни](#) на изследването "**Успехите и провалите на българските правителства 1998 - 2015**" е съставена от прегледаните доклади на Сметната палата (901 броя), подредена е по ведомства и съдържа информация за всяка дейност, периода на одита, пълната сума и причините за категоризирането.



.....

1. Въведение

Изследването „Успехите и провалите на българските правителства 1998-2015“ анализира работата на централната администрация посредством одитните доклади на Сметната палата на Република България. Сметната палата одитира изпълнението на различни държавни програми и разходването на средства от държавните структури, включително парите за издръжка, обществени поръчки и имущество. Въпреки че докладите са публични, техният брой и обем прави трудно проследяването на публичните харчове.

Настоящото издание е пето поред и допълва предишните издания с прегледа и групирането на нови 154 одитни доклада. Така, изданието обхваща всички публикувани одитни доклади до началото на 2017 година, а разгледаните доклади стават общо 901 и обхващат 18 години от работата на администрацията – от 1998 до 2015 година.

Освен докладите, одитиращи разходването на целия годишен държавен бюджет, останалите одити на отделни ведомства и програми обхващат близо половината от похарчените публични средства за периода. В този смисъл настоящото изследване и анализирания одитни доклади дават добра представа за работата на централната администрация (направихме подобно изследване и за общините – [тук](#)).

На базата на поставените оценки от одитните доклади и предварително зададени индикатори, отново разделяме работата на администрацията на „успехи“ и „провали“. Дейностите, чието изпълнение и резултати не позволяват да се причислят към една от двете групи, са определени като „некласифицирани“. Тази класификация помага и при определянето на дела на държавните разходи, които са неефективни и не постигат целите си.

Важно уточнение, което трябва да се направи, е че в настоящото изследване не се обсъжда дали дадена програма е излишна или дадена структура е ненужна, а само изпълнението на целите на програмите и структурите така, както са зададени от самата администрация.

[Пълната база данни](#) на изследването "Успехите и провалите на българските правителства 1998 - 2015" е съставена от прегледаните доклади на Сметната палата (901 броя), подредена е по ведомства и съдържа информация за всяка дейност, периода на одита, пълната сума и причините за категоризирането.

Предишни издания:

- ["Успехите и провалите на българските правителства 1998-2007 г."](#) (433 одитни доклада)
- ["Успехите и провалите на българските правителства 1998-2010 г."](#) (586 одитни доклада)
- ["Успехите и провалите на българските правителства 1998-2011 г."](#) (697 одитни доклада)
- ["Успехите и провалите на българските правителства 1998-2012 г."](#) (747 одитни доклада)
- ["Успехите и провалите на българските общини 2011-2014 г."](#) (86 одитни доклада)



В „Свободата на избора“ Милтън Фридман, един от най-влиятелните икономисти на ХХ век, по брилянтен начин изтъква причината за неефективността на държавните разходи по следния начин:

Когато харчите, Вие харчите или свои, или чужди пари и ги харчите или в своя, или в чужда полза. Съчетаването на тези алтернативи дава четири възможни начина за харчене:

I. Харчите собствените си пари за себе си. Очевидно имате стимул и да икономисвате, и да получавате възможно най-голяма стойност за парите си.

II. Харчите собствените си пари за някой друг. Имате стимул да икономисвате, но не и стимул да получите възможно най-голяма стойност срещу парите си.

III. Харчите чужди пари за себе си. Нямаме особен стимул да намалите цената, но имате силен стимул да получите стойността на парите си.

IV. Харчите чужди пари за някой друг. Нямаме стимул нито да икономисвате, нито да получите най-голяма стойност срещу парите си.



Бюрократите харчат чужди пари за някой друг. Единствената гаранция, че те ще изхарчат парите по най-полезен за бенефициента начин, е тяхната почтеност, а не далеч по-силната и надеждна подбуда на личния интерес. Оттам идват разточителността и неефективността на разходите.

2. Методология

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 нормално би включвала и оценка на ефикасността на програмата. Анализът ни има за цел да установи има ли проблеми при изготвянето и подготовката на дадена програма или дейност, нейното изпълнение и постигнатата степен на ефективност.

Правителственият **успех** в настоящето изследване се определя като програма, дейност или инициатива, при управлението на която отсъстват изброените индикатори за провал и се постигат до голяма степен заложените цели. Най-голяма тежест за класифицирането на всеки отделен случай като успех или провал има изпълнението/неизпълнението на **поставената цел**.

Индикатори за УСПЕХ

- 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
- Точно счетоводно отчитане
- Ефективни контролни процедури
- Работеща стратегия за управление на рисковете
- Постигане на целите

Индикатори за ПРОВАЛ

- Неизпълнение на поставените цели
- Необосновани харчове
- Неикономично 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
- Недостоверно счетоводно отчитане
- Съществени нарушения при възлагането на обществените поръчки
- Лошо управление на имуществото
- Незаконосъобразност на сключени договори
- Липса на контролни механизми
- Неквалифициран персонал

В случаите, когато са налице частични индикации както за провал, така и за успех, правителствените програми остават **некласифицирани**, тоест не ги причисляваме нито към успехите, нито към провалите на българските правителства. Това се прави с цел по-ясно разграничаване на успехите и провалите, което би било невъзможно при липсата на подобен „буфер“ между тях, особено като се вземе предвид недостатъчната в някои случаи информация.

При оценката на различните случаи са използвани единствено и само заключения от одиторите.

Времеви обхват

Настоящото изследване добавя 154 нови доклада към 747-те разгледани в първите четири издания, с което общият брой на оценените програми и дейности на администрацията достига 901 доклада, които се отнасят за **периода от 1998 до 2015 година**.

На **Графика 1** са показани броят и времевият обхват на разгледаните във всяко от четирите издания на анализа доклади. Одитите на Сметната палата често се извършват с една или две години закъснение и включват оценка на дейности и програми, които нерядко **обхващат повече от една година**. Затова общият брой на разгледаните случаи по години е по-голям от броя на докладите.

Графика 1: Разгледани случаи по години



Източник: ИПИ по данни на Сметната палата

Забележка: Тъй като одитите на Сметната палата често се извършват с една-две години закъснение, всички публикувани доклади се отнасят за минали периоди.

Похарчени средства от държавния бюджет

Данните в одитните доклади позволяват да се идентифицират разходите за около 70% от всички прегледани одити. При останалите 30% е трудно да се разграничат конкретните разходи за одитираната дейност или структура.

В анализа са включвани единствено разходите за програми, проекти и издръжка на ведомствата, финансирани от **държавния бюджет**, т.е. при проектите и програмите с европейско финансиране е включен единствено размерът на националното съфинансиране, когато може да се определи точно.

Общата сума на новодобавените доклади е 22 млрд. лева.

При положение, че администрацията трябва да харчи 100% от предоставените ѝ публични средства ефективно, за целите на изследването са посочени и класифицирани пълните разходи за програмите и ведомствата (когато са налични).

3. Успехите и провалите на българските правителства

Новите доклади, включени в това издание, отново разглеждат всички аспекти на работата на централната администрация – от заплатите и управлението на имуществото в държавните институции до изпълнението на различни програми и администрирането на различни дейности, с които държавата се е нагърбила.

При оценката на одитните доклади са използвани разкритията и изводите на одиторите от Сметната палата, а класификацията не включва анализ на това как разходите се отразяват на икономиката и дали изобщо са необходими, а само дали целите са изпълнени ефективно, ефикасно и икономично¹.

Категоризация на **новодобавените** 154 доклада установи:

- **76 случая на „провал“** (възлизащи на 16,2 млрд. лв.)
- **38 случая на „успех“** (възлизащи на 1 млрд. лв.)
- **40 „некласифицирани“ случая** (възлизащи на 4,7 млрд. лв.)

Класификация на новодобавените 154 доклада

Класификация по брой на разгледаните случаи



Класификация по размер на похарчените средства



Така 49% от докладите са определени като провал при 41% в предишните издания на изследването. По-малко са и „успешните“ случаи – 25% в новите доклади при 34% за старите.

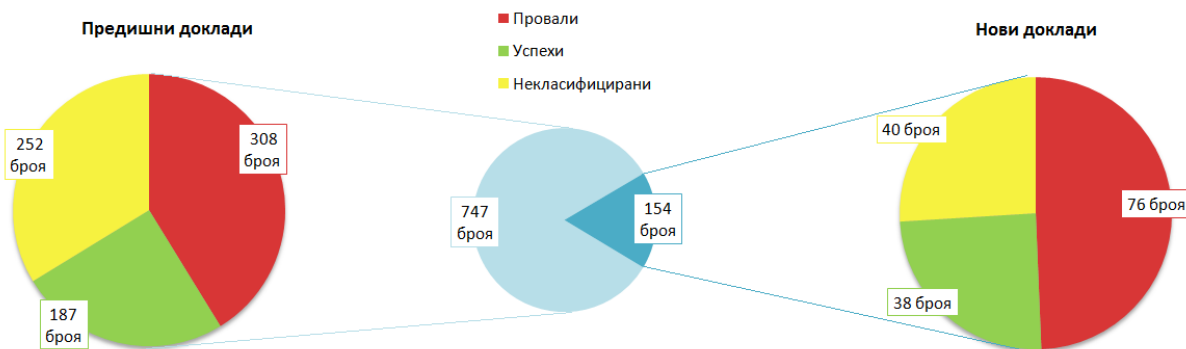
Класификацията според бюджетите на програмите и държавните структури показва, че в „провалените“ случаи са похарчени 74% от публичните средства, а в „успешните“ – под 5%.

Делът на броя на „провалените“ случаи силно се различава, както от делът на изхарчените средства по тях, така и по делът им в предишните доклади, но все пак новодобавените доклади представляват 1/6 от всички разгледани, така че не може да се направи генерално заключение, че проблемите са се задълбочили. По-скоро е притеснително, че остават същите и със сигурност не намаляват.

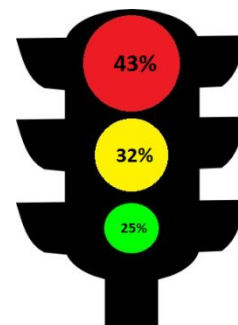
¹ а) „Ефективност“ е степента на постигане на целите при съпоставяне на действителните и очакваните резултати от дейността;

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.



С новодобавените 154 доклада разгледаните случаи на работата на централната администрация стават общо 901 и представляват достатъчна извадка, върху която могат да се правят изводи. „Провалът“ на администрацията се вижда в 384 случая или 43% от всички публикувани одитни доклади. В 225 случая (25% от всички) пък администрацията се е справила „успешно“ при управлението на публичните средства и изпълнението на целите си.



Класификацията според бюджетите на програмите и държавните структури показва, че в „провалените“ случаи са похарчени 49% от публичните средства, а в „успешните“ – 24%.

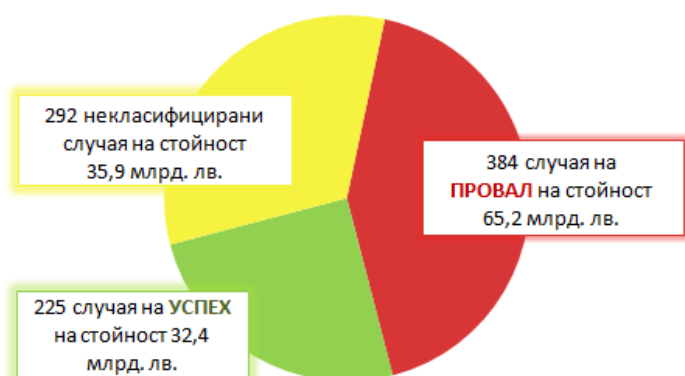
Случаите на провал и успех са ясно разграничени от 292 примера (32%), определени като „некласифицирани“, където има разнопосочно представяне на администрацията и работата ѝ не може да се отнесе категорично към успехите или провалите. В „некласифицираните“ случаи са похарчени 27% от всички разходи.

Така, категоризацията на **всички 901** доклада установи:

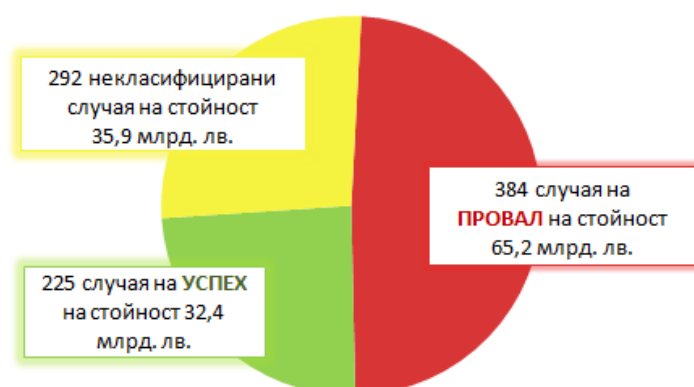
- **384 случая на „провал“** (възлизащи на 65,2 млрд. лв.)
- **225 случая на „успех“** (възлизащи на 32,4 млрд. лв.)
- **292 „некласифицирани“ случая** (възлизащи на 35,9 млрд. лв.)

Класификация на всички 901 одитни доклада

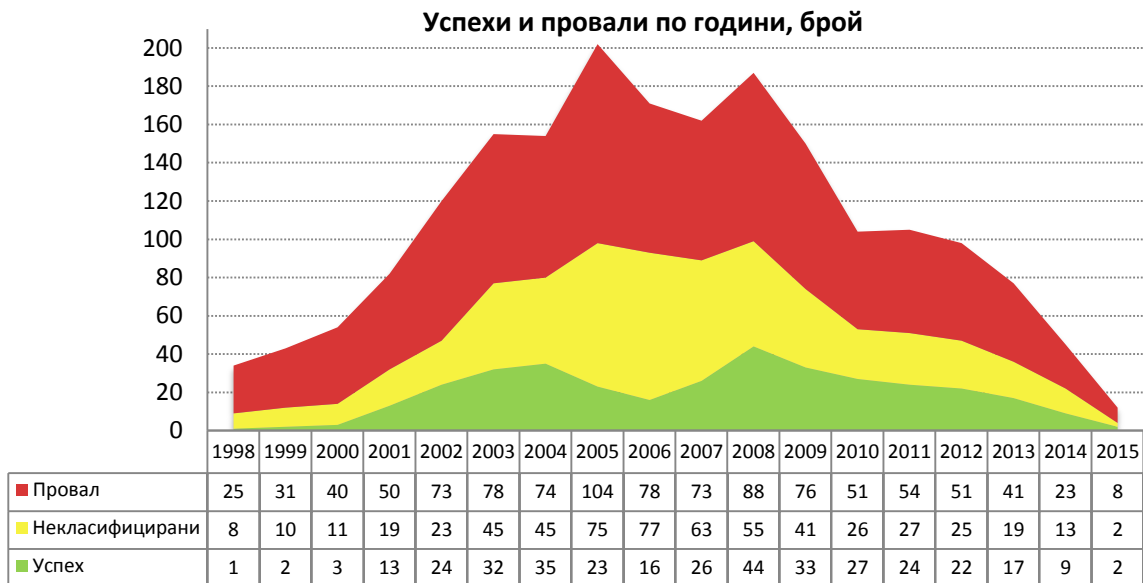
Класификация по брой на разгледаните случаи



Класификация по размер на похарчените средства



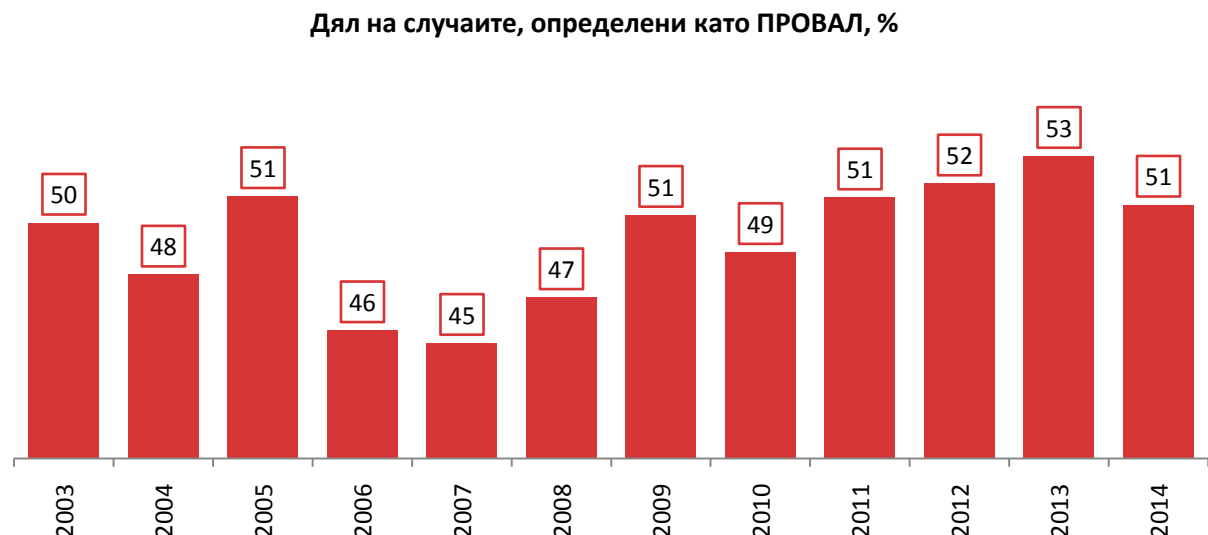
Разглеждането на данните по години показва, че делът на „успехите“ и на „провалите“ като цяло се запазва след 2001 г. насам. Това означава, че администрацията показва типичните си слабости независимо кое правителство е на власт.



Източник: ИПИ по данни да Сметната палата

Забележка: Одитите на Сметната палата често се извършват с една или две години закъснение и включват оценка на дейности и програми, които често обхващат повече от една година.

Все пак през 2005, 2009 и 2013 г.² се наблюдава ръст, макар и слаб, на дела на провалите (в тези години те винаги прехвърлят 50%), което съвпада и с парламентарните избори за 40-ото, 41-вото и 42-рото Народно събрание. Този факт навежда на мисълта, че харченето е по-неконтролируемо преди избори. Подобно съвпадение с изборите се наблюдава и при обема на средствата, които се харчат чрез обществени поръчки³.



² 2015 г. не се взема предвид, тъй като наличните доклади са малко на брой и не позволяват сравнение с минали години.

³ Повече – в изследването на ИПИ „[Дисекция на обществените поръчки 2007-2015 г.](#)”

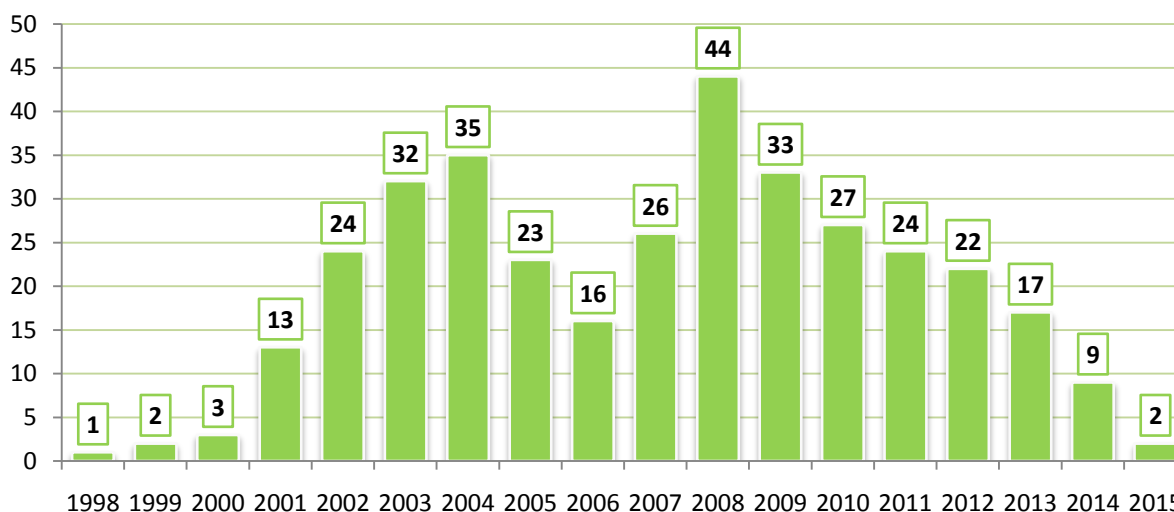
Успехите през годините 1998 – 2015

Прегледът на докладите на Сметната палата позволи 225 случая да се класифицират като успех или 25% от всички 901 разгледани доклада. Сумата на всички успехи е 32,4 млрд. лв. или 24% от сумите на всички доклади.

Процентното съотношение на броят на успехите през годините като цяло се задържа стабилно.

Предвид, че в идеалния сценарий ефективната работата на администрацията трябва да е 100%, продължаването на тенденцията само една четвърт от всички одитирани програми и харчове на администрацията да могат да се определят като успешни, е повече от притеснително.

Разглеждани случаи на правителствен УСПЕХ по години



Източник: ИПИ по данни на Сметната палата

Примери за успех⁴

Тук ще представим няколко от докладите на Сметната палата, които сме определили като успех на базата на предварително определените индикатори.

Българската народна банка		
Бюджетни разходи и тяхното управление		
Българската народна банка (БНБ) е централна банка на Република България и дейността ѝ се регулира от Закона за Българската народна банка. Органи за управление на БНБ са Управителният съвет, управителят и тримата подуправители, избрани за ръководители на основните управления.		УСПЕХ
Ведомство: Българска народна банка		
Обхват на одита: 01.01.2014 г. - 31.12.2014 г.	Общо разходи: 73 518 000 лв.	Доклад на Сметната палата
Причини:		

⁴ Примерите за успех са част от разгледаните при изготвянето на настоящето (пето) издание на анализа доклади на Сметната палата. Пълната база данни на изследването „Успехите и провалите на българските правителства“ е достъпна [ТУК](#).

Съществува съответствие във всички съществени аспекти за област „Управление на процесите по съставяне, изпълнение и отчитане на бюджетните разходи на БНБ“. Резултатите от изпълнените тестове по време на одита показват, че областта на изследване е в съответствие с правната рамка и е извършвана в условията на адекватни и ефективни контролни механизми, интегрирани в информационната система на БНБ.

Вътрешните актове, регламентиращи процесите по съставяне, изпълнение и отчитане на бюджетните разходи на БНБ, са достатъчни, пълни и отговарят на действащата през одитирания период нормативна уредба. Управленските решения, взети в процесите на съставяне, изпълнение и отчитане на бюджетните разходи на БНБ, са последователни и законосъобразни, адекватни спрямо целите на банката. Извършените разходи по бюджета на БНБ са отразени в счетоводните регистри при спазване на нормативните изисквания за достатъчност и законосъобразност на разходооправдателните документи.

Управлението на процеса по възлагане на обществени поръчки през одитирания период е в съответствие с правната рамка във всички съществени аспекти, с изключение на непроведени обществени поръчки за гориво, ремонт на автомобили и мобилни телекомуникационни услуги, при наличие на основание за това. При провеждането на три открити процедури по ЗОП е установено: неполагане на дата от възложителя при приемане на протокола от работата на комисията, неправилно определяне на годините, доказващи специализиран оборот, и определяне на гаранция за изпълнение, като процент от прогнозната стойност на поръчката.

Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“

Съответствие при финансовото управление

Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ е специализиран орган на Министерския съвет за провеждане на държавната политика в областта на планирането, създаването, съхраняването, опазването, обновяването, поддържането, освобождаването, ползването, отчитането, финансирането и контролирането на държавните резерви и военновременните запаси в съответствие с интересите на националната сигурност. Агенцията осъществява държавния надзор върху създаването, съхраняването, ползването и възстановяването на задължителните запаси от нефт и нефтопродукти.

УСПЕХ

Ведомство:

Министерски съвет

Обхват на одита:

01.01.2013 г. - 31.12.2013 г.

Общо разходи:

33 050 425 лв.

[Доклад на Сметната палата](#)

Причини:

По време на одита са утвърдени Вътрешни правила за организиране и провеждане на търгове за отдаване под наем на имоти - публична държавна собственост, предоставени за ползване и управление на Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“. От ръководството на ДА „ДРВВЗ“ е формирана контролна среда, която създава условия за добро финансово управление на публичните средства.

Въведените процедури за разделяне на отговорностите, предварителен контрол и системата на двойния подпис са допринесли за разходването на бюджетните средства в съответствие с нормативните изисквания.

Условията, редът и начинът на формиране на средствата за заплати и възнаграждения, изплатени от ДА „ДРВВЗ“ за одитирания период, са в съответствие с действащите нормативни и вътрешни актове.

Проверените разходи за: външни услуги, материали, командировки и основен ремонт са извършени в съответствие с нормативните изисквания. При изразходване на средствата за външни услуги и материали са прилагани регламентираните във вътрешните правила основни контролни процедури. При извършването на разходи за командировки в страната е спазван определеният лимит за нощувките и размерът на дневните разходи, но не във всички случаи е спазван тридневният срок за отчитане на

извършените командировки.

За одитирания период продажбата на задължителни запаси на горива е извършена в съответствие с Годишната програма за създаване, съхраняване, обновяване и финансиране на задължителни запаси от нефт и нефтопродукти, приетата с решение на Министерския съвет, както и с действащите за периода нормативни и вътрешни актове.

За одитирания период не са утвърдени вътрешни правила или процедури, регламентиращи управлението на предоставените имоти – публична държавна собственост.

Национална служба за съвети в земеделието

Съответствие при финансовото управление

Националната служба за съвети в земеделието извършва спомагателна дейност в областта на земеделието и хранително-вкусовата промишленост, предоставя консултантски услуги, актуална информация и техническа помощ на земеделските стопани за осъществяване на ефективно и конкурентно земеделие.

УСПЕХ

Ведомство:

Министерство на земеделието и храните

Обхват на одита:

01.01.2013 г. - 31.12.2013 г.

Общо разходи:

1 251 000 лв.

[Доклад на Сметната палата](#)

Причини:

За одитирания период общото изпълнение на дейностите е по-голямо от планираните информационни срещи, семинари и други мероприятия за безплатни съветнически услуги, с цел подпомагане трансфера на научни знания и технологии в практиката, осъществени от Националната служба за съвети в земеделието.

От проверените териториално областни офиси добро годишно изпълнение на показателите е установено в гр. Пловдив и гр. Кюстендил. Незадоволително е годишното изпълнение в гр. София, поради промени в административния капацитет и слаба заинтересованост на потенциалните клиенти.

С утвърждаването на Вътрешни правила за провеждането на информационно – обучителни събития с научни институти, научно – приложни организации и други институции и експерти за подпомагане на трансфера на знания и технологии към земеделските стопани и за подбор на лектори за участие в тях се унифицира и подобрява редът и дейността на Националната служба за съвети в земеделието.

Създадената организация на дейността създава предпоставка за добро финансово управление. Извършената работа по граждански договори е приета с приемо-предавателни протоколи и платените средства са в съответствие с договорените. Извършените разходи са законосъобразни и в рамките на утвърдения бюджет.

Организацията на дейността на „Агрохимичната лаборатория“ е в съответствие с управленските решения и вътрешните правила. Контролните дейности за формирането на собствените приходи от агрохимичните анализи са действали последователно и постоянно. Приходите са осчетоводени в съответствие с вътрешните правила, Индивидуалния сметкоплан и утвърдената счетоводна политика.

Управленските решения за застраховки на имуществото са в съответствие с нормативните актове и вътрешните правила.

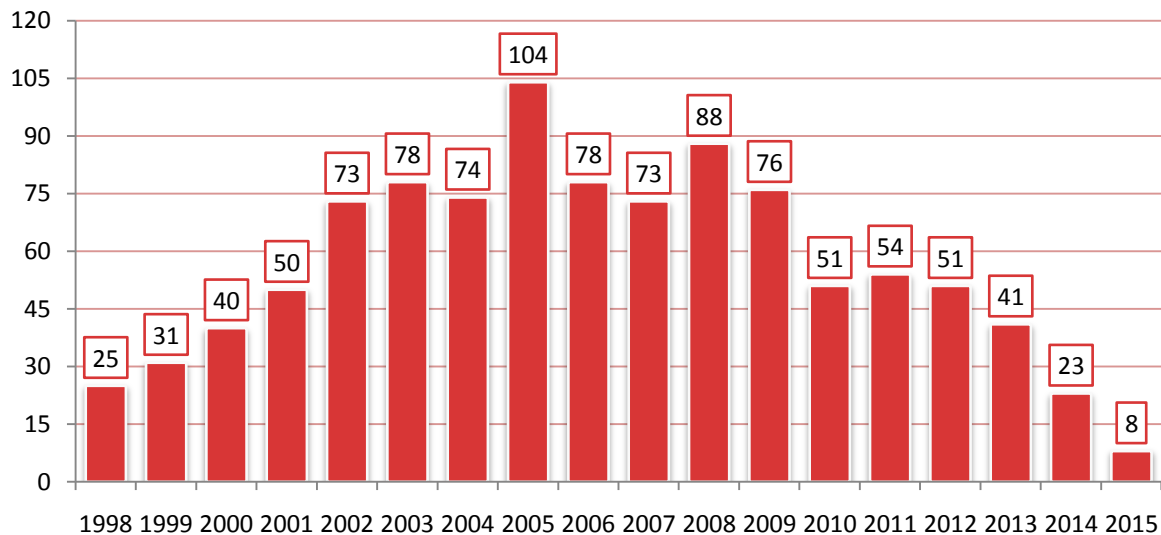
Във Вътрешните правила за обществени поръчки, действали през одитирания период, са регламентирани всички етапи в процеса по възлагане на обществени поръчки.

Провалите през годините 1998 – 2015

Изследването показва, че общо **384** или **43%** от всички 901 доклада могат да се определят като „провал“.

Общата сума на случаите на провал е **65,2 млрд. лв.** или близо 49% от стойността на всички разгледани доклади.

Разглеждани случаи на правителствен **ПРОВАЛ** по години



Източник: ИПИ по данни на Сметната палата

Одитните доклади на Сметната палата дават ясна представа как администрацията се проваля при изпълнението на работата си. Обикновено „провалът“ на администрацията е вследствие на недостатъчен административен капацитет (вкл. липса на експертиза и лошо управление), липса на средства и външни фактори. Много са и случаите обаче, в които се забелязва нехайство към управлението на публичния ресурс или умишлени злоупотреби.

Основните слабости на администрацията не се променят значително през годините. В случаите, които класифицираме като провал, администрацията работи мудро, скъпо и безрезултатно и отново ясно се вижда, че в най-голяма степен проблемите са в:

- Размиване на отговорностите при различни нива на изпълнение. Тези случаи позволяват безотговорно управление и липса на конкретен виновник при лошо представяне.
- Опорочени обществени поръчки. Често се забелязват случаи от цялата палитра на нарушенията при процедурите за обществени поръчки – съмнителни и ограничаващи изисквания, харчене без провеждане на процедура, липса на договори, липса на неустойки при недобре свършена работа, недостатъчен контрол при изпълнението и отчитането на обществената поръчка, липса на правила за възлагане и т.н.
- Лошо управление на имуществото. Основните проблеми тук са свързани с масовата липса на застраховки, невъзможността на отговорната институция да се справи с ограбването на имуществото, пустеещите и рушащи се сгради, отдаване под наем на много по-ниски от пазарните цени и дори безплатното обитаване на публични сгради и имоти.

- ☞ Липса на ясни цели и индикатори, показващи постигането им. В много случаи одиторите са затруднени при оценките на различни програми заради неясно поставени цели и пожелателни резултати без предварително определени индикатори за успех.
- ☞ Разхищение. Неикономичното харчене директно показва неефективност на администрацията при управлението на публичните средства, а понякога и е сигнал за злоупотреби и престъпления. В допълнение, това често е свързано и със слабости при счетоводната практика и осчетоводяването на разходите.

Примери за провал⁵

Примерите от одитните доклади на Сметната палата ясно показват някои от най-типичните слабости на администрацията.

„Ефективност на превенцията и действия по преодоляване на последиците от наводнения“		
Одит на изпълнението		ПРОВАЛ
Ведомство: Министерство на вътрешните работи, общини		
Обхват на одита: 01.01.2012 г. - 31.12.2014 г.	Общо разходи: 142 255 831 лв.	<u>Доклад на Сметната палата</u>
Причини:		
Липсата на комплексен подход оказва влияние върху ефективното реализиране на държавната политика в областта на превенция и преодоляване на последициите при наводненията.		
Допусканите пропуски при осъществяване на отговорностите на различни нива при изпълнение на дейностите от Главна дирекция "Пожарна безопасност и защита на населението" - Министерство на вътрешните работи и общини, както и при двата подпомагащи Министерски съвет органа, не дават достатъчна увереност за ефективното изпълнение на дейностите по превенция и преодоляване на последиците при наводнения.		
Закъснението в изпълнението на важни дейности, недоизградената система за ранно предупреждение и забавянето в изработването на карти на районите под заплаха и карти на риска от наводнения възпрепятства ефективното реализиране на политиката при наводненията - намаляване на икономическите щети и запазване на живота на хората.		

„Проекти за енергийна ефективност на жилищата и жилищните сгради в България през периода 2012 г. – 2015 г.“		
Одит на изпълнението		ПРОВАЛ
Предмет на одита са изпълняваните в рамките на схема „Подкрепа за енергийна ефективност в многофамилни жилищни сгради“, проект „Енергийно обновяване на българските домове“ и проект „Подпомагане реализирането на проекта за енергийна ефективност в многофамилни жилищни сгради“, както и Фонд за жилищно обновяване.		
Ведомство: Министерство на регионалното развитие и благоустройството		

⁵ Примерите за провал са част от разгледаните при изготвянето на настоящето (пето) издание на анализа доклади на Сметната палата. Пълната база данни на изследването „Успехите и провалите на българските правителства“ е достъпна [ТУК](#).

Обхват на одита: 01.01.2012 г. - 30.6.2014 г.	Общо разходи: 12 467 285 лв.	<u>Доклад на Сметната палата</u>
---	--	---

Причини:

Липсата на регулярна и адекватна комуникация между участниците в изпълнението на проектите между различните управленски нива, на коректно и редовно докладване и на документална следа прави изключително трудно и поставя в риск изпълнението на проектите.

Осигурени са необходимите финансови ресурси за изпълнение на проектите за енергийна ефективност на жилищните сгради чрез създаване на механизми за финансиране на самоучастието на собствениците, своевременно извършване на плащанията и минимизиране на размера на неверифицираните разходи. Рискът от загуба на средства не е оценен и не са предприети мерки за минимизирането му. Установените пропуски в Методологията и Система за финансово управление и контрол по отношение на процедурите за мониторинг и контрол, неспазването на съществуващите процедури и изисквания и липсата на реакция от страна на конкретния бенефициент на идентифицираните проблеми правят извършвания мониторинг и контрол върху изпълнението на проектите неефективен.

Проектите за енергийна ефективност на жилищните сгради не се изпълняват ефективно заради късното обявяване на схемите; същественото намаляване на стойността на проект „Енергийно обновяване на българските домове“ при запазване на целевите стойности на индикаторите; критичното доближаване на крайните срокове за изпълнението на проектите до крайният срок за извършване на плащания за програмния период 2007-2013 г.; крайно незадоволителното изпълнение на дейностите по консултиране, подпомагане и изпълнение за обновяване за енергийна ефективност, довело до нулево изпълнение на индикаторите за резултат, продукт и въздействие; неефективен мониторинг и контрол върху изпълнението на проектите.

Изпълнение на Националната стратегия за научни изследвания

Одит на изпълнението

Националната стратегия за научни изследвания цели да подпомогне развитието на науката в България за превръщането ѝ във фактор за развитието на икономика, базирана на знанието и иновационните дейности.

ПРОВАЛ

Ведомство:

Министерството на образованието и науката, Фонд „Научни изследвания“ и Министерството на икономиката, енергетиката и туризма

Обхват на одита: 01.08.2011 г. - 31.12.2014 г.	Общо разходи: 122 915 456 лв.	<u>Доклад на Сметната палата</u>
--	---	---

Причини:

Извършените изменения и допълнения в Закона за насърчаване на научните изследвания и Правилника на Фонд „Научни изследвания“ са насочени към подобряване на механизмите за провеждане на държавната политика за насърчаване на научните изследвания. Същите не осигуряват в достатъчна степен нормативните условия за изпълнение на политиката за развитие на научните изследвания в съответствие с Националната стратегия.

В резултат на недобра организация за изпълнение, липса на координация и взаимодействие и многократна смяна на ръководния състав на водещите структури в системата на Министерството на образованието и науката не са създадени условия за ефективно изпълнение на Националната стратегия.

От общия бюджет за финансиране на мерките за изпълнение от Министерството на образованието и науката и Фонд „Научни изследвания“ в размер на 190 млн. лв., 91 на сто са средства от държавния бюджет и 6 на сто - от европейско финансиране. Ниският дял на средствата от структурните фондове на Европейския съюз се запазва като една от причините за неблагоприятния финансов профил на България по отношение на разходите за научна дейност. Не са създадени условия за решаването на проблема с ограниченото използване на този източник за финансиране.

Регистърът за научна дейност в Република България се води и поддържа на национално ниво от Министерството на образованието и науката. През одитирания период не е воден и поддържан адекватно и не показва реалното състояние на българските ресурси в областта на научните изследвания.

Не са създадени условия за ефективна връзка между науката и иновациите, както и сближаване на потенциалните възможности между университетите и научните институти в България с научните и иновационни интереси на международни организации.

С пропуските и недостатъците в дейността си структурите в системата на Министерството на образованието и науката не осигуряват ефективното изпълнение на Националната стратегия за научните изследвания и не гарантират постигането на стратегическата цел за превръщането на българската наука във фактор за развитието на икономика, базирана на знанието и иновационните дейности.

„Ученически отдих и спорт“ ЕАД

Предмет на дейност на дружеството е стопанисване и експлоатация на недвижими имоти, отдаване под наем на недвижими имоти, експлоатация на спортни съоръжения, представителство и посредничество, туристически, рекламни и други услуги, организиране и провеждане на детски и ученически отдих и спорт и други дейности и услуги.

ПРОВАЛ

Ведомство:

Министерството на образованието и науката

Обхват на одита:

01.01.2012 г. - 31.12.2013 г.

Общо разходи:

9 705 000 лв.

[Доклад на Сметната палата](#)

Причини:

Не са спазени изискванията на Правилника за реда за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала при определяне размера на възнагражденията на членовете на Съвета на директорите и на изпълнителния директор на Търговското дружество. За периода от м. януари до м. май 2013 г. са начислени и изплатени възнаграждения в по-голям размер от полагащите им се.

Членовете на Съвета на директорите и изпълнителният директор не изпълняват основни свои задължения - разработване и приемане на годишни бизнес програми и представяне на тримесечни писмени отчети за дейността на дружеството пред министъра на образованието и науката, поради което не може да се оцени степента на изпълнение на заложените цели и задачи през одитирания период.

Наличието на голям брой неработещи почивни бази – 96, и свързаните с тях разходи за местни данъци и такси и охрана утежнява финансовото състояние на дружеството.

Поради неизпълнение на основния показател по договорите с Министерството на образованието и науката за осигуряване отдиха на определения брой деца при условията на пълен пансион за предишен отчетен период, размерът на превежданите средства от МОН е намален съгласно погасителен план за възстановяване на получени суми от дружеството през предходни отчетни периоди. Възстановените средства на МОН за одитирания период са с общ в размер 518 587 лв. Налице е увеличаване на неразплатените задължения на дружеството, основно към държавата и общините, както и към доставчици.

Включването на ограничителни условия към участниците в две от процедурите за обществени поръчки е довело до подаване на оферти само от един участник и до липса на лоялна конкуренция между отделните субекти.

Национална програма за интеграция на бежанците в Република България

Националната програма очертава действията на Държавна агенция за бежанците, други държавни институции, органи на местно самоуправление и неправителствени организации за създаване на икономически, социални, политически и културни предпоставки за интеграция на бежанците в българското общество в съответствие с актове от европейското законодателство

ПРОВАЛ

в областта на миграцията, убежището и интеграцията. С приемането ѝ се цели бежанците да получат равен достъп до права, да им бъде дадена възможност да разгърнат личния си потенциал и да бъдат насърчени усилията им за активно и равностойно участие в икономическия, социалния и културния живот на българското общество.

Ведомство:

Държавна агенция за бежанците при Министерски съвет

Обхват на одита:

01.01.2011 г. - 31.12.2013 г.

Общо разходи:

329 077 лв.

[Доклад на Сметната палата](#)

Причини:

Планираните резултати от изпълнението на Националната програма за актуализиране и усъвършенстване на нормативната уредба, определяща правата и задълженията на бежанците, не са постигнати.

Програмата е финансово обезпечена, но средствата от Европейския бежански фонд не са използвани ефективно от партньорите на програмата. Планираните средства за трите години са в размер на 900 хил. лв., но само 329 хил. лв. са усвоени. С мерките на Националната програма за интеграция на новопризнатите бежанци са осигурявани ограничен и незадоволителен достъп до голяма част от предвидените финансови помощи. Част от предвидените помощи за предоставяне на бежанците не са изплащани, друга част са изплащани със закъснение, а трета са изплащани в по-ниски размери.

Липсват предпоставки за търсене на отговорност за неизпълнени дейности.

За периода 2011 – 2013 г. експертите от Интеграционния център не са включени в планове за обучение и не са обучавани в специфичната за потребностите на тези лица работа.

Резултатите, оценките и идентифицираните проблеми при изпълнението на предходните национални програми не са използвани като полезна база за съставянето на Националната програма.

Подходът за изпълнение на Националната програма не я прави разпознаваема и привлекателна за бежанците и ги ориентира към самостоятелна интеграция или отказ от интеграция в българското общество. Липсата на ефективно партньорство между всички участници в процеса и на мотивационни механизми за чужденците, търсещи закрила, да се приспособят към обществото не създават условия за пълноценна реализация на получените международна закрила в страната ни.

Активното и равностойно участие на бежанците в икономическия, социалния и културен живот на българското общество е цел, която не е постигната от Националната програма.

4. Изводи и заключение

Тазгодишното издание на изследването „Успехите и провалите на българските правителства“ още веднъж показва как администрацията харчи публичните средства.

Прегледаните 901 одитни доклада, публикувани от 1998 до 2017 г., доказват нехайството на правителствата към парите на данъкоплатците. В близо половината от одитираните програми, проекти и разходи държавата е лош стопанин, харчи неикономично и работи неефективно. В същото време иззема и преразпределя огромен ресурс. В този смисъл колкото повече държавата харчи, толкова повече губят гражданите и бизнеса. Практиката да се изпълняват дейности чрез обществени поръчки е добра сама по себе си, но в България одитните доклади показват, че това е едно от най-слабите звена на управлението.

Прегледът на одитите показва, че периодите на политическа криза в страната също имат значение за това доколко ефективно се харчи общественият ресурс. Голяма част от новодобавените доклади обхващат точно политическа криза в държавата от 2013-2014 г., когато правителствата и отговорните лица за всяка програма и дейност се променят често. По-големите програми дори не могат да започнат и да приключат при едни и същи управляващи. В голяма част от докладите на Сметната палата ясно се вижда как това води до размиване на отговорностите и безотчетност на резултатите, въпреки че парите обикновено се харчат по план. Нещо повече - всяко правителство е по-склонно да „развърже“ кесията преди избори, а делът на „провалите“ в изборни години неизменно се повишава.

Като цяло, естеството на „провалите“ и техните причини остават същите, както и в предишните издания на изследването. Най-честите проблеми отново са в провеждането на обществени поръчки и управлението на имущество. Проблемите варират от неизпълнение на поставените цели, през необосновани харчове до незаконосъобразност на сключени договори и безотговорно управление на ресурсите.

Приложение: Сметна палата на Република България

Основна задача на Сметната палата е да контролира надеждността и достоверността на финансовите отчети на бюджетните организации, законосъобразното, ефективно, ефикасно и икономично управление на публичните средства и дейности, както и да предоставя на Народното събрание надеждна информация за това.

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.

Сметната палата приема годишна програма за одитната си дейност. Народното събрание може със свое решение да възлага на Сметната палата да извършва до 5 одита годишно извън предвидените в годишната програма.

Сметната палата осъществява одит на редица структури, разходи и дейности, сред които на: държавния бюджет; бюджета на държавното обществено осигуряване; бюджета на Националната здравноосигурителна каса; бюджетите на общините; бюджетите на бюджетни организации; бюджетните средства, предоставяни на лица, осъществяващи стопанска дейност; бюджетните разходи на Българската народна банка (БНБ) и тяхното управление; възникването и управлението на държавния дълг; държавните предприятия.

Сметната палата извършва:

1. финансови одити - изразяване на независимо одитно мнение доколко годишният финансов отчет на бюджетната организация дава вярна и честна представа за неговото финансово състояние и имущество в съответствие с идентифицираната обща рамка за финансова отчетност;
2. одити за съответствие - 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 с оглед на спазването на изискванията на нормативните актове, вътрешните актове и договорите;
3. одити на изпълнението - проверката на дейностите по планиране, изпълнение и контрол на всички равнища на управление в одитирания обект с оглед на тяхната ефективност, ефикасност и икономичност;
4. специфични одити - одитите, извършвани при условията и по реда на специален закон. Те могат да бъдат комбинирани одити, които съчетават подходите за извършване на финансов одит, одит за съответствие и одит на изпълнение.

За ИПИ и кампанията (Не)видимите държавни разходи

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.

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: „(НЕ)ВИДИМИТЕ ДЪРЖАВНИ РАЗХОДИ“



Всички функции на съвременната държава се осъществяват с помощта на държавното преразпределение – държавата събира данъци и неданъчни приходи от бизнеса и гражданите, като с тях финансира своите разходи.

Всички държавни разходи, които се финансират с данъци и неданъчни приходи, обаче, имат алтернативна цена – колкото са по-високи те, толкова и тази цена е по-голяма. Алтернативната цена произтича от пропуснатите възможности за частни инвестиции и потребление, които щяха да бъдат факт, ако тези средства не бяха иззети от държавата.

Колкото по-големи са разходите на държавата, толкова по-висок е рискът тези разходи да „изтласкат“ частната икономическа дейност. В същото време, държавните разходи традиционно се характеризират с по-висока степен на пилеене, неефективност и открити злоупотреби заради присъщия им характер, а именно - липсата на частен интерес.

Предвид това, Институтът за пазарна икономика започна публична кампания с цел намаляване на пратосването на обществен ресурс. Фокусираме се не само върху бюджетите на държавните органи, но и върху някои от традиционните канали за източване и пилеене на обществени средства – държавните предприятия, общинските дружества и обществените поръчки.

Целите на инициативата са да:

- Представяме в обобщен и разбираем вид наличната информация за държавните разходи;
- Изготвяме икономически анализи на тези разходи, тяхната целесъобразност и ефективност;
- Привличаме обществено внимание към основните проблеми при управлението на собствеността и паричните потоци от и към държавната хазна и държавните компании;
- Изобличаваме злоупотребите с обществен ресурс;
- Създаваме обществена нетърпимост към пилеенето, отклоняването и кражбата на обществени средства;
- Намаляваме неефективността и пилеенето на обществени средства посредством упражняване на натиск върху тези, които взимат решения (участие в работни групи и експертни срещи, изготвяне на становища до публични институции, медийни участия и коментари).

Повече за кампанията – [ТУК](#)