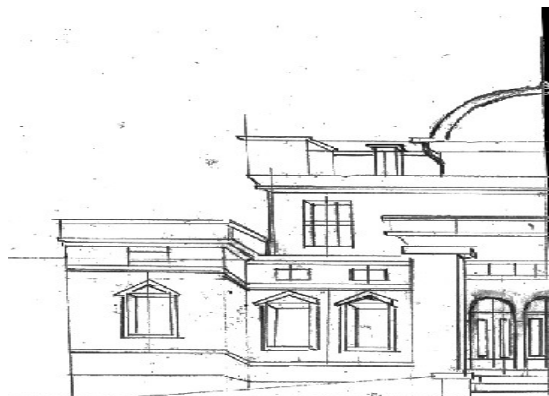


И.П.И
Институт за пазарна икономика



**УСПЕХИТЕ И
ПРОВАЛИТЕ НА
БЪЛГАРСКИТЕ
ПРАВИТЕЛСТВА
1998 - 2020**

Преглед на одитните доклади на Сметната палата
седмо издание

www.ime.bg

2021

Изследването се издава със съдействието на Фондация за свободата „Фридрих Науман“



**FRIEDRICH NAUMANN
FOUNDATION** For Freedom.
Bulgaria

СЪДЪРЖАНИЕ

Резюме.....	3
Методология.....	6
<i>Индикатори за успех и провал</i>	6
<i>Времеви обхват</i>	7
<i>Похарчени средства от държавния бюджет</i>	8
Успехите и провалите на българската администрация.....	9
Успехите през годините	12
Провалите през годините	15

Резюме

Изследването „Успехите и провалите на българските правителства 1998-2020“ анализира работата на централната администрация посредством одитните доклади на Сметната палата.

Настоящото издание е седмо поред и допълва предишните издания с прегледа и групирането на **нови 69 одитни доклада**. Така изследването обхваща всички публикувани одитни доклади за дейността на централната администрация до 30 юни 2021 година.

Разгледаните доклади стават общо 1035, обхващат 23 години от работата на администрацията (от 1998 до 2020 г.) и включват разходи за близо 156 млрд. лв. публични средства.

На базата на поставените оценки от одитните доклади и предварително избрани критерии квалифицираме работата на администрацията като „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 от всички 1035 одитни доклада изглежда така:

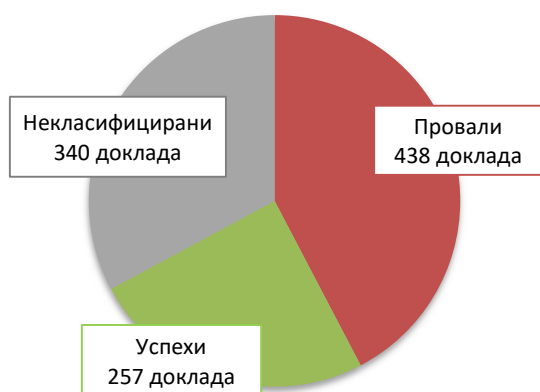
- **438 случая на „провал“** (възлизащи на **82,6 млрд. лв.**)
- **257 случая на „успех“** (възлизащи на **35,3 млрд. лв.**)
- **340 „некласифицирани“ случая** (възлизащи на **37,8 млрд. лв.**)

Близо половината от одитираните разходи, извършени от централната администрация в периода 1998-2020 г. могат да се определят като „провал“.

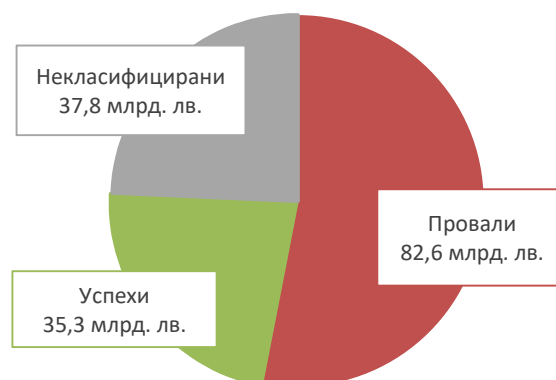
Около 1/4 от останалите средства са похарчени по-скоро успешно, а останалите 1/4 не могат да бъдат причислени към нито едната от двете категории.

Класификация на всички 1035 одитни доклада за 1998-2020 г. (ИПИ по данни на Сметната палата)

Класификация по брой на разгледаните случаи



Класификация по размер на похарчените средства



Прегледаните 1035 одитни доклада и големият брой на „провалите“ показват нехайството на администрацията към парите на данъкоплатците. В близо половината от одитираните програми, проекти и разходи държавата е лош стопанин и работи неефективно. В същото време изземва и преразпределя огромен ресурс. В този смисъл колкото повече държавата харчи, толкова повече губят гражданите и бизнеса.

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 на резултати;
- Неикономично харчене.

Важно е да уточним, 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. Често самите цели, поставени от администрацията, са изначално погрешни, прекалено общи, за да бъдат оценени или напълно неизпълними. Това, обаче, не е обект на настоящото изследване.

Направеният преглед подсказва и какви ще са резултатите от одитите на действията на администрацията във връзка със справяне на последствията от Ковид епидемията. Спешността, неизвестността и необходимостта от несвойствени дейности единствено ще увеличат неефективността на и без това недобре работещата администрация. Към началото на 2021 г. [планове](#) на правителството са да похарчи над 3 млрд. лв. за справяне с пандемията. И докато част от средствата автоматично се разпределят по конкретни пера (добавки към пенсиите, увеличение на размера на минималната пенсия, намаляване на ставката на ДДС за определени стоки и др. подобни) и не изискват оценка, то за голяма част от мерките се изисква административен капацитет и мобилизация.

Прегледът на одитните доклади посочва като основни постоянни проблеми лошо управление, порочни обществени поръчки и неикономично харчене – все характеристики, които не вярваме, че са изчезнали по време на пандемията. Точно обратно, можем с голяма степен на сигурност да предположим, че проблемите са се засилили и част от похарчените Ковид средства страдат от пороците на лошото управление.

Предишни издания:

- VI. [Успехите и провалите на българските правителства 1998-2017 г.](#) (966 одитни доклада)
- V. [Успехите и провалите на българските правителства 1998-2015 г.](#) (901 одитни доклада)
- IV. [Успехите и провалите на българските правителства 1998-2012 г.](#) (747 одитни доклада)
- III. [Успехите и провалите на българските правителства 1998-2011 г.](#) (697 одитни доклада)
- II. [Успехите и провалите на българските правителства 1998-2010 г.](#) (586 одитни доклада)
- I. [Успехите и провалите на българските правителства 1998-2007 г.](#) (433 одитни доклада)

Други инициативи, насочени към оценка на ефективността на работата на администрацията:

- Черната книга на правителственото разхищение в България – издание на Фондация за свободата „Фридрих Науман“, която публикува вече пет години ежегодно истории за нецелесъобразно и неразумно похарчени публични средства. - <https://chernakniga.bg/>
- Икономическа свобода по света и в България 2021 - <https://ime.bg/bg/articles/2021-ikonomieskata-svoboda-v-bylgariya-e-v-zastoi/>
- Ден на данъчната свобода - https://ime.bg/bg/articles/ime_economic_freedom/
- Социалната политика в България - <https://socialchangebg.info/bg>
- Специализирана страница „Моите данъци“ – kolkodavam.bg
- Алтернативен бюджет на ИПИ - https://ime.bg/bg/articles/public_fin/
- Популистките политики и ефектите върху предприемачеството - <https://ime.bg/bg/articles/populistkite-politiki-i-efektite-vyrhu-predpriemaestvoto/>

Методология

В „Свободата на избора“ Милтън Фридман¹, един от най-влиятелните икономисти на ХХ век, по брилянтен начин изтъква причината за неефективността на държавните разходи:

„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-полезния за бенефициента начин, е тяхната почтеност, а не далеч по-силната и надеждна подбуда на личния интерес. Оттам идват разточителността и неефективността на разходите.“

Индикатори за успех и провал

За целите на изследването правителственият „**провал**“ се определя като **непостигане на желания резултат** от дадена програма или дейност, както и струпване на представените по-долу критерии за провал. 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 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**.

¹ Фридман, М., Фридман, Р. (1990) *Свободата на избора*, изд. „Дамян Яков“, София

Индикатори за УСПЕХ

- Правилно прилагане на нормативната уредба
- Спазване на заложените срокове
- Добро финансово управление на бюджетните средства
- Спазване на изискванията при възлагане на обществени поръчки
- Ефективно 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 одитните доклади на Сметната палата.

Времеви обхват

Настоящото изследване добавя **69 нови доклада** към разгледаните в първите шест издания 966 доклада, с което общият брой на оценените програми и дейности на администрацията в одитните доклади достига 1035, които се отнасят за **периода от 1998 до началото на 2020 година**. В работата на Сметната палата през последните години се забелязва намаляване на броя на одитираните структури и програми и увеличаване на обема на одитните доклади.

На графиката по-долу са показани броят и времевият обхват на разгледаните във всички 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.

Разгледани случаи по години, брой (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. Одитите често обхващат повече от една година, поради което всеки доклад е включен във всяка от годините, за които се отнася.

Похарчени средства от държавния бюджет

Данните в одитните доклади позволяват да се идентифицират разходите за около 70-75% от всички прегледани одити. При останалите 25-30% е трудно да се разграничат конкретните разходи за одитираната дейност или структура. Те или не са описани в доклада, или е трудно да причислим извършените разходи към дейностите само по съответната програма и точно за одитирания период. За целите на изследването са посочени и класифицирани пълните разходи за програмите и ведомствата (когато са налични).

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. Одитните доклади, които оценяват дейността на общините, също не са предмет на настоящия анализ.

Общата сума на новодобавените доклади е 6,8 млрд. лева, като по този начин общият размер на анализирания средства за целия двадесетгодишен период достига 156 млрд. лева.

Успехите и провалите на българската администрация

Новите 69 доклада на обща стойност 6,8 млрд. лв., включени в това издание, отново разглеждат всички аспекти на работата на централната администрация – от заплатите и други видове разходи, до управлението на имуществото и обществените поръчки в държавните институции, изпълнението на различни програми и администрирането на дейности, за които държавата е отговорна.

При оценката на одитните доклади са използвани единствено констатациите и изводите на одиторите от Сметната палата. Класификацията **не включва анализ** на ИПИ как разходите се отразяват на икономиката и дали изобщо са необходими, а само дали целите са изпълнени ефективно, ефикасно и икономично².

Категоризацията на **новодобавените** 69 доклада установява:

- **25 случая на „провал“** (възлизаци на 5,0 млрд. лв.)
- **15 случая на „успех“** (възлизаци на 0,9 млрд. лв.)
- **29 „некласифицирани“ случаи** (възлизаци на 0,9 млрд. лв.)

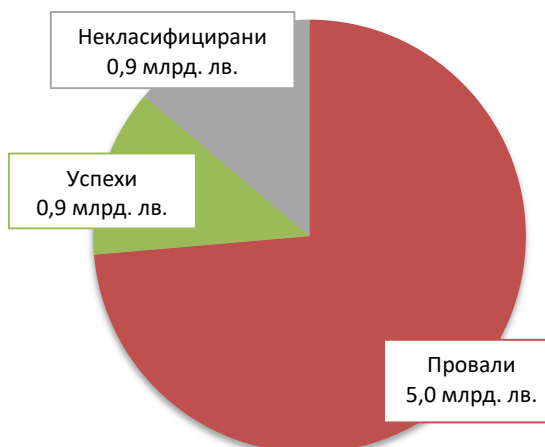
Класификация на новодобавените 69 доклада

(ИПИ по данни на Сметната палата)

Класификация по брой на разгледаните случаи



Класификация по размер на похарчените средства



Така 36% от публичните дейности, обхванати от новите одитни доклади, са определени като провал, при 43% в предишните издания на изследването. По-малко са и „успешните“ случаи – 22% в новите доклади, при 25% за старите.

Класификацията според бюджетите на програмите и държавните структури показва, че в „провалените“ случаи са похарчени 74% от публичните средства, а в „успешните“ – около 13%.

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.

Въпреки сериозния дял на провалените програми като публичен разходи, следва да се има предвид, че новодобавените доклади са относително малко на брой (в настоящото изследване те представляват 1/14 от всички разгледани в предходните издания на анализа), така че не може да се направи генерално заключение, че проблемите са се задълбочили. По-скоро е притеснително, че липсва каквото и да било подобрене.

С новодобавените 69 доклада разгледаните случаи на работата на централната администрация стават общо 1035 и представляват достатъчна извадка, върху която могат да се правят изводи.

„Провалът“ на администрацията се вижда в 438 случая или 42% от всички публикувани одитни доклади. В 257 случая (25% от всички) пък администрацията се е справила „успешно“ при управлението на публичните средства и изпълнението на целите си. Структурата на докладите не се променя с добавяне на новите 69 доклада.

Класификацията според бюджетите на програмите и държавните структури показва, че в „провалените“ случаи са похарчени 53% от публичните средства, а в „успешните“ – 23%.

Случаите на провал и успех са ясно разграничени от 340 примера (33%), 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 24% от всички разходи.

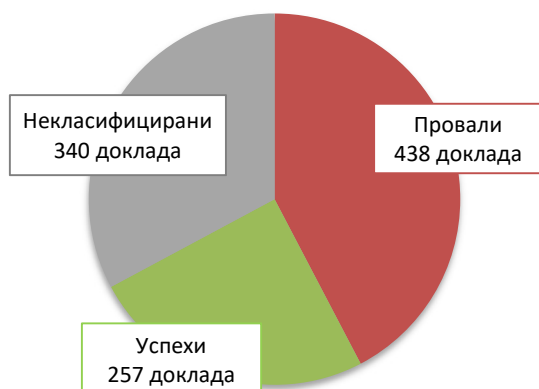
Така, категоризацията на **всички 1035** доклада за периода 1998 – 2020 г. установи:

- **438 случая на „провал“**, възлизащи на 83 млрд. лв.
- **257 случая на „успех“**, възлизащи на 35 млрд. лв.
- **340 „некласифицирани“ случая**, възлизащи на 38 млрд. лв.

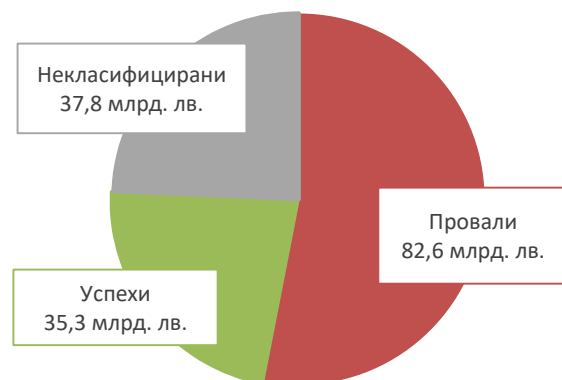
Класификация на всички 1035 одитни доклада за 1998-2020 г.

(ИПИ по данни на Сметната палата)

Класификация по брой на разгледаните случаи

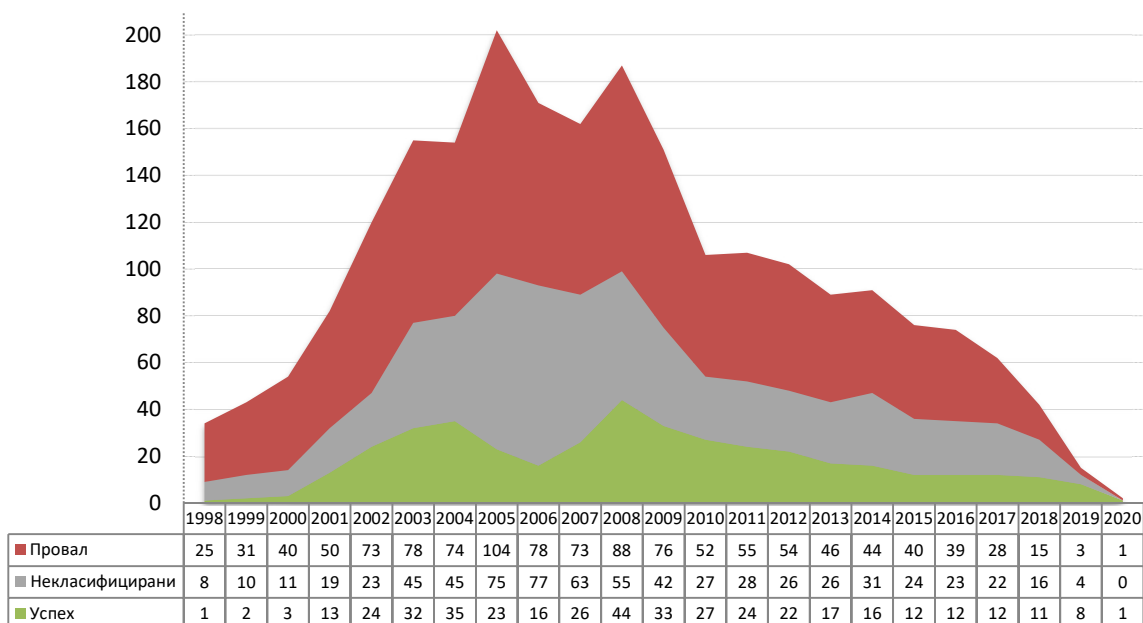


Класификация по размер на похарчените средства



Разглеждането на данните по години показва, че дялът на „успехите“ и на „провалите“ като цяло се запазва след 2001 г. Това означава, че администрацията е неефективна, независимо кой е на власт и независимо от фазата на бизнес цикъла – подем или спад на икономическа активност. Политическият цикъл също се отразява негативно на резултатите от работата на администрацията. След 2016 г. се наблюдава плавен спад на дела на „провалите“ и съответстващ ръст на дела на „успехите“, но тъй като включените доклади за тези години все още са сравнително малко на брой, не може да се говори за трайно подобрене.

Успехи и провали по години, брой (ИПИ по данни на 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.

През 2005, 2009 и 2013 г. 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, 42-рото и 43-тото Народно събрание. Този факт навежда на мисълта, че харченето е по-неефективно преди избори. Подобно съвпадение с изборите се наблюдава и при обема на средствата, които се харчат чрез обществени поръчки³.

Прави впечатление, че новите доклади добавят към значителния дял на провалите след 2017 г., особено по отношение на неуспешно похарчените разходи. Това на практика означава, че правителството не подобрява изпълнението на програмите си и не постига поставените цели в значителен дял от случаите. Провал се отчита в изразходването на големи разходни програми, което показва, че рисковете във финансовото управление на големи проекти са на практика по-големи, като се има предвид по-големия обем от средства, които те разпределят.

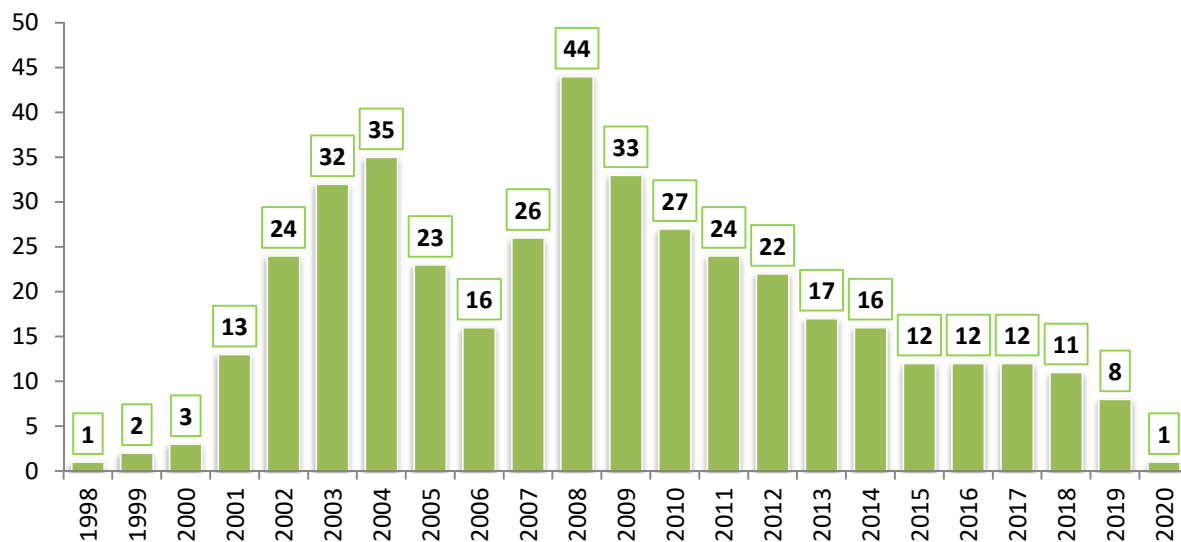
³ Повече – в изследването на ИПИ „[Дисекция на обществените поръчки 2007-2015 г.](#)”

Успехите през годините

Прегледът на докладите на Сметната палата идентифицира 257 случая (или 25% от всички 1035 разгледани доклада) като „успех“. Сумата на всички публични дейности и програми, оценени като успех, е 35 млрд. лв. или 23% от сумите на всички дейности, обхванати в докладите.

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

Разглеждани случаи на правителствен **УСПЕХ** по години, брой (ИПИ по данни на Сметната палата)



Забележка: Намаляващият брой на успехите на правителствата през последните години е в пряка връзка с все по-малкия брой одитирани структури от страна на Сметната палата.

Примери за успех⁴

Тук ще представим няколко от публичните дейности и програми, които сме определили като успех на базата на предварително определените критерии. Следва да се има предвид, че дори и класифицирани като успех част от проектите се нуждаят от допълнително подобряване и все още се наблюдават някои нередности и нарушения в повечето от тях.

Управление на публичните средства и дейности на Националното бюро за правна помощ

Одит за съответствие

Националното бюро за правна помощ (НБПП) е независим държавен орган – юридическо лице, на бюджетна издръжка към министъра на правосъдието, със седалище в гр. София. НБПП организира предоставянето на правна помощ, осъществява общо и методическо ръководство, като издава задължителни указания по прилагане на Закона за правната помощ и подзаконовите нормативни актове, осъществява контрол по предоставянето и заплаща предоставената правна помощ. НБПП е второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на правосъдието, който съставя, изпълнява, приключва и отчита самостоятелно бюджета си. Дейността на НБПП се финансира по програма „Равен достъп

УСПЕХ

⁴ Примерите за успех са част от разгледаните при изготвянето на настоящето (седмо) издание на анализа доклади на Сметната палата.

до правосъдие“ на Министерството на правосъдието. НБПП е орган, който се състои от петима членове: председател, заместник-председател и трима членове. Бюрото се ръководи и представлява от председател.

Ведомство:

Национално бюро за правна помощ

Обхват на одита:

01.01.2018 г. – 30.06.2019 г.

Общо разходи:

11 478 825 лв.

[Доклад на Сметната палата](#)

Причини:

- Изследваните разходи за издръжка - материали, външни услуги, вода, горива и енергия, както и капиталовите разходи са извършени в съответствие с приложимата правна рамка и договорите.
- През одитирания период назначаването и повишаването в длъжност на държавни служители е в съответствие с изискванията на правната рамка.
- Изследваните разходи за предоставяне на правна помощ чрез процесуално представителство са извършени в съответствие с изискванията на приложимите нормативни и вътрешни актове.
- Създадената организация при финансовото управление и контрол на бюджетните средства не осигурява в пълна степен разграничаване на правомощията и задълженията на съответните длъжностни лица по отношение на одобряване (вземане на решение) и контрол при част от извършваните разходи, каквото е изискването на ЗФУКПС. По време на одита от председателя на НБПП са предприети действия за изменение на правилата, като процедурата по одобряването на посочените разходи е възложена на друго длъжностно лице.

Управлението на публичните средства и дейности на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията

Одит за съответствие

Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията е юридическо лице на бюджетна издръжка, със седалище София. Министерството е организирано в дирекции, които подпомагат министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията при осъществяване на правомощията му, осигуряват технически дейността му и извършват дейности по административното обслужване на гражданите и юридическите лица. Министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията е централен едноличен орган на изпълнителната власт за провеждане на държавната политика в областта на транспорта, информационните технологии, съобщенията и електронното управление. Той ръководи и представлява Министерството.

УСПЕХ

Ведомство:

Комисия за защита на конкуренцията

Обхват на одита:

01.01.2017 г. - 30.06.2018 г.

Общо разходи:

392 154 369 лв.

[Доклад на Сметната палата](#)

Причини:

- Прилаганите вътрешни правила създават условия за изпълнението на дейностите на министерството, осигуряват бюджетния процес и осъществяването на контрол за законосъобразното разходване на бюджетните средства.
- Приетите вътрешни правила за управление на цикъла на обществените поръчки, са в съответствие с нормативната уредба. Регламентирани са механизми, осигуряващи прилагането на контрол и мониторинг при възлагането на обществени поръчки и изпълнението на сключените договори.

- Дейностите по отдаване под наем на недвижими имоти са в частично несъответствие с нормативната уредба и вътрешните правила, тъй като не е определен срокът на сключен договор за наем на ведомствено жилище.

Управление на публичните средства и дейности на Патентното ведомство

Одит за съответствие

Патентното ведомство (ПВ) е национален държавен орган за правна закрила на обектите на индустриална собственост и осъществява дейност, свързана със създаването, закрилата и използването на патентоспособните изобретения и полезните модели, извършване на експертизи и приемане на решения по закрилата на обектите на индустриална собственост, издаване на патенти за изобретения и свидетелства за регистрация на полезни модели, свидетелства за промишлени дизайни, търговски марки, марки за услуги, географски означения и др. защитни документи за закрила на обекти на индустриалната собственост, съгласно изискванията на Закона за патентите и регистрация на полезните модели, Закона за марките и географските означения, Закона за промишления дизайн и други нормативни актове.

УСПЕХ

Ведомство:

Патентно ведомство на Република България

Обхват на одита:

01.01.2019 г. - 30.06.2020 г.

Общо разходи:

8 315 521 лв.

[Доклад на Сметната палата](#)

Причини:

- Вътрешните правила и процедури създават условия, осигуряващи процесите, свързани с планирането, управлението и контрола на бюджетните средства.
- Проверените разходи за издръжка (разходи за материали, разходи за външни услуги, текущ ремонт) и капиталовите разходи са документално обосновани и са извършени в съответствие с действащите нормативни актове, клаузите на договорите и вътрешните правила.
- Приетите вътрешни правила за управление на цикъла на обществените поръчки са в съответствие с нормативната уредба. В тях са регламентирани механизми, осигуряващи прилагането на контрол и мониторинг при възлагането на обществени поръчки.
- Въведената процедура за планиране на потребностите от доставки, услуги и строителство за съответния период на планиране, е в съответствие с вътрешните правила и нормативните изисквания.
- От ПВ са прилагани ефективни контролни механизми за разпределяне на отговорностите между длъжностните лица, участващи в цикъла на обществените поръчки, с което са осигурени условия за законосъобразното провеждане на процедурите и възлаганията.
- През одитирания период, прилаганите контролни дейности, определени с вътрешните правила за възлагане на обществени поръчки са ефективни и са създали условия за минимизиране на рисковете от нарушения на правната рамка.

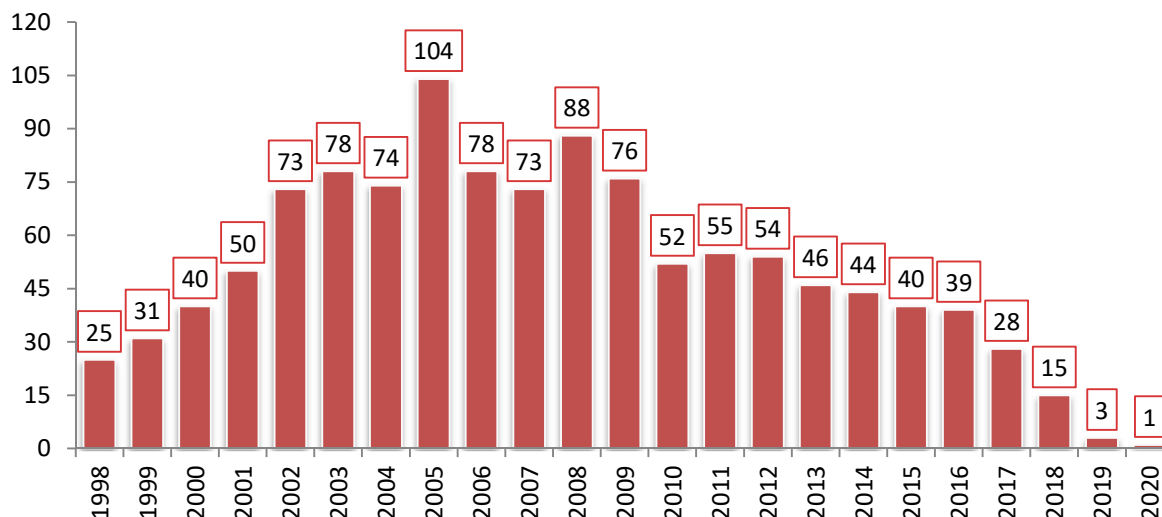
Провалите през годините

Изследването показва, че общо **438, или 42%**, от всички 1035 дейности и проекти, разгледани в одитните доклади, могат да се определят като „провал“.

Общата сума на случаите на провал е **83 млрд. лв.** или близо 53% от стойността на всички дейности, разгледани в докладите. Прави впечатление големият дял на разходите в докладите, определени като провал от новоразгледаните – 74% от разходите влизат в тази категория.

Разглеждани случаи на правителствен **ПРОВАЛ** по години, брой

(ИПИ по данни на Сметната палата)



Одитните доклади на Сметната палата дават ясна представа как администрацията се проваля при изпълнението на дейностите си. Често „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, както и неяснота относно поставените цели.

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. Прегледът на одитите показва, че периодите на политическа криза в страната имат значение за това доколко ефективно се харчи общественият ресурс. По-големите и по-продължителни програми и проекти дори не могат да започнат и да приключат при един и същи управляващи в периоди, когато правителствата и отговорните лица се променят относително често. 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.
- **Опорочени обществени поръчки.** Продължават слабостите при планирането и изпълнението на обществените поръчки в България. Много 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. Последните промени в законодателството, както и реалното активиране на Централизираната автоматизирана информационна система „Електронни обществени поръчки“ (ЦАИС ЕОП) се очаква да адресират част от проблемите.

- **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 използване на публични сгради и имоти от трети лица.
- **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. Това на практика гарантира провал от самото начало, тъй като не са достатъчно ясни целите, съответно администрацията често просто „съществува“, вместо да съдейства на бизнеса и гражданите.
- **Разхищение.** Неефикасното харчене директно показва порочните практики 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.

Финансово управление на Българското национално радио		
Одит за съответствие		
<p>Българското национално радио (БНР) е национален обществен доставчик на радио услуги, който осъществява радио дейност на основание Закона за радиото и телевизията (ЗРТ), Закона за електронните съобщения (ЗЕС) и другите относими актове от правната рамка.</p> <p>БНР е юридическо лице със седалище София, което съставя, изпълнява, приключва и отчита бюджет – отделен от държавния бюджет, в обхвата на бюджетните взаимоотношения в рамките на консолидираната фискална програма. Генералният директор на БНР е първостепенен разпоредител с бюджет.</p> <p>Ведомство: Българско национално радио</p> <p>Обхват на одита: 01.01.2017 г. – 30.09.2019 г.</p>		<p>ПРОВАЛ</p> <p>73 одитни доказателства са изпратени до Прокуратурата.</p>
<p>Общо разходи: 126 291 209 лв.</p>	<p>Доклад на Сметната палата</p>	
<p>Причини:</p> <ul style="list-style-type: none">• През одитирания период процесът по съставяне, приемане, променяне и изпълняване на бюджета на БНР е в съществено несъответствие с приложимата правна рамка.• При планирането на приходите не е взето предвид неизпълнението през предходните периоди, като въпреки отчетеното намаляване размерът на планираните приходи е непроменен.		

⁵ Примерите за провал са част от разгледаните при изготвянето на настоящето (седмо) издание на анализа доклади на Сметната палата.

- Дейността по извършване на разходи за персонал, нает по трудови правоотношения, е в съществено несъответствие с изискванията на правната рамка по различни съществени аспекти. Дейностите по подбор и назначаване са в съществено несъответствие с изискванията на правната рамка за заемането на съответните длъжности – при одита не е получена увереност, че служителите са назначени законосъобразно в съответствие с критериите за подбор по длъжностните характеристики и изискванията на правната рамка и във връзка с това, че разходите за възнагражденията им през одитирания период в общ размер 341 721 лв. са законосъобразно извършени.
- През одитирания период сключването на граждански договори в БНР-София е в съществено несъответствие с правната рамка. Определянето на възнагражденията по договорите и сключването им са извършвани след изпълнението на дейностите, за голяма част от договорите възнагражденията са под/над минималните и максималните размери за съответните дейности, не е поддържан общ регистър на трудовите договори.
- Дейността, свързана с разходите за издръжка и капиталовите разходи е осъществена в съществено несъответствие по различни съществени аспекти с действащата през одитирания период правна рамка и договорите.
- Към участниците в процедура по ЗОП е поставено изискване за минимален оборот, което ограничава конкуренцията чрез включване на условия или изисквания, които дават необосновано предимство или необосновано ограничават участието на стопански субекти в обществените поръчки.
- При неизпълнение на договори за обществени поръчки, от страна на възложителя БНР не са предявявани и съответно от изпълнителите на обществените поръчки не са плащани, уговорените с договорите обезщетения/неустойки за неизпълнение.
- Установени са случаи на незаконосъобразно изменение на договори за обществена поръчка за увеличаване на цената на доставяната стока.
- Изпълнението на договора за доброволно здравно осигуряване чрез медицинска застраховка на служителите и работниците в БНР е в несъответствие с правната рамка и договора.
- Дейностите, свързани с управлението и разпореджането с имущество на БНР са осъществени в съществено несъответствие с правната рамка през одитирания период по различни съществени аспекти.
- При провеждането на тръжни процедури за продажба на движими вещи – държавна собственост, транспортни средства, определянето на първоначалните тръжни цени е в несъответствие с правната рамка. Установени са случаи, в които определената първоначална тръжна цена на автомобилите е три пъти по-ниска от разходите за ремонт, извършен непосредствено преди продажбата им, или определената първоначална тръжна цена на автомобилите е по-ниска от балансовата стойност на принадлежностите към тях, продадени ведно с автомобилите.
- Имотите и вещите – държавна собственост, наемните правоотношения и ползването на имотите/части от имотите, не са управлявани с дължимата грижа на добър стопанин и съобразно принципите за законосъобразност и добро финансово управление съгласно изискванията на нормативната база.

Ефективност на мерките за борба с бедността

Одит на изпълнението

Анализът и оценките са фокусирани върху стратегическата рамка като средство за ефективна реализация на политиката, насочена към намаляване на бедността, създадената организация при планирането на изпълнението на политиката, приноса на системата за мониторинг и оценка за подобряване управлението на политиката и степента за постигане на националната цел за намаляване на лицата, живеещи в бедност.

ПРОВАЛ

Ведомства:

Министерство на труда и социалната политика

Министерство на образованието и науката

Обхват на одита:

01.01.2015 г. - 31.12.2018 г.

Общо разходи:

-

Доклад на Сметната палата**Причини:**

Наличието на ограничен напредък при постигането на националната цел, задълбочаващото се неравенство при разпределението на доходите, силно изразените регионални различия в бедността, изоставането и раздалечаването спрямо нивата на бедност в останалите държави в Европейския съюз, на фона на ниските нива на безработица и икономическото развитие на страната показва, че мерките за борба с бедността не са достатъчно ефективни и е необходимо цялостно преосмисляне на механизмите на планиране, изпълнение, мониторинг и оценка на политиката за борба с бедността и социалното включване, така че да се осигури подобряване качеството на живот на уязвимите групи и създаване на условия за тяхната пълноценна реализация.

- Стратегическите цели не са операционализирани и липсва ясна фокусираност върху уязвимите групи и профилиране на определените целеви групи, което лишава планирането от възможност за определяне на ясна последователност от действия при преодоляване на проблемите и обвързване на изпълнението с конкретни срокове и ясни и измерими резултати. Това, от своя страна, затруднява адекватното планиране на конкретни дейности в правилната последователност и оценката на ефекта от изпълнението им и не осигурява предприемане на необходимите действия за промяна в изпълнението в случай на необходимост.
- Плановите за действие за изпълнение на Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020 са разработени от междуведомствена работна група, като при приемането на два от тях има сериозни закъснения.
- Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020 не е актуализирана за целия си 7 годишен период на изпълнение, въпреки че степента на постигане на националната цел за намаляване на бедността показва сериозно изоставане и необходимост от промяна в планирането на мерките и дейности за борба с бедността.
- Не е създадена цялостна и надеждна система от индикатори за измерване на изпълнението на политиката за намаляване на бедността.
- Системата за събиране на отчетни данни и информация не е организирана по начин, който да осигурява единство в подхода на отчитане и пълна информация по всички индикатори за изпълнение.
- През одитирания период не са извършвани оценки на въздействието от изпълнението на мерките за борба с бедността, като не е анализирано и оценявано влиянието на влошаващата се демографска структура и миграцията върху индикаторите за бедност и социално включване и постигането на заложените цели.
- На този етап от изпълнението на Националната програма за развитие: България 2020 и Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020 се очаква да има сериозен напредък при постигането на националната цел и съответно на четирите специфични подцели към нея, но видно от последните статистически данни националната цел е постигната едва на една трета – 31,27 на сто. Прогнозата показва, че при запазване на тази тенденция до 2020 г. националната цел за намаляване на броя на живеещите в бедност няма да бъде постигната дори наполовина, въпреки тежката демографска криза и драстичното намаляване на населението.
- Степента на постигане на три от специфичните подцели също не е обнадеждаваща.

Опазване и поддържане на обекти на архитектурното наследство в градска среда

Одит на изпълнението

Предмет на одита са създадените условия за изпълнение на дейностите по опазване и поддържане на недвижими културни ценности – архитектурни обекти; дейностите по идентифициране, деклариране и предоставяне на статут; извършваният мониторинг на недвижими културни ценности – архитектурни обекти в градска среда и контролът на дейностите по опазване на културното наследство.

ПРОВАЛ

Ведомство:

Министерство на културата

Национален институт за недвижимо културно наследство

Обхват на одита:

01.01.2015 г. - 30.06.2018 г.

Общо разходи:

88 697 000 лв.

[Доклад на Сметната палата](#)

Причини:

Дейностите по опазване и поддържане на обектите на архитектурно наследство в градска среда, извършвани от Министерство на културата и от Националния институт за недвижимо културно наследство, не са ефективни и ефикасни, заради.

- Липса на стратегически документи за културния сектор,
- липса на добро управление на дейностите по опазване на недвижимото културно наследство,
- недобра регламентация на дейностите,
- неосигуряване на необходимите ресурси за изпълнение на дейностите в пълен обем и изпълнението на част от тях в силно ограничени обеми,
- липса на определени режими за опазване на над 90 на сто от недвижимите културни ценности,
- недобра координация и взаимодействие между органите и лицата, част от Националната система за опазване на недвижимото културно наследство.

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 с разумна степен на сигурност дали годишният финансов отчет на бюджетната организация е изготвен във всички съществени аспекти в съответствие с приложимата обща рамка за финансово отчитане;
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.