



УСПЕХИТЕ И ПРОВАЛИТЕ НА БЪЛГАРСКИТЕ ПРАВИТЕЛСТВА

1998 - 2017

Преглед на одитните доклади на Сметната палата

шесто издание

www.ime.bg

септември 2019

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



СЪДЪРЖАНИЕ

Резюме.....	3
1. Методология	5
Индикатори за успех и провал	5
Времеви обхват.....	6
Похарчени средства от държавния бюджет	7
2. Успехите и провалите на българската администрация.....	8
Успехите през годините 1998 - 2017	11
Провалите през годините 1998 – 2017	14
3. Изводи и заключение.....	19

Резюме

Изследването „Успехите и провалите на българските правителства 1998-2017“ анализира работата на централната администрация посредством одитните доклади на Сметната палата.

Настоящото издание е шесто поред и допълва предишните издания с прегледа и групирането на **нови 65 одитни доклада**. Така изследването обхваща всички публикувани одитни доклади за дейността на централната администрация до началото на 2019 г.

Разгледаните доклади стават общо 966, обхващат 20 години от работата на администрацията (от 1998 до 2017 г.) и включват разходи за близо 149 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 966 одитни доклада изглежда така:

- **413 случая на „провал“** (възлизащи на **77,6 млрд. лв.**)
- **242 случая на „успех“** (възлизащи на **34,4 млрд. лв.**)
- **311 „некласифицирани“ случая** (възлизащи на **36,9 млрд. лв.**)

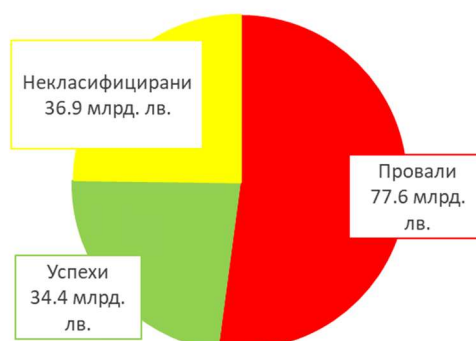
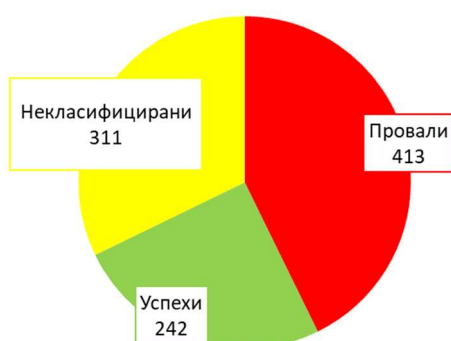
Близо половината от одитираните разходи, извършени от централната администрация в периода 1998-2017 г. могат да се определят като „провал“.

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 966 одитни доклада (ИПИ по данни на Сметната палата)

Класификация по брой на разгледаните случаи

Класификация по размер на похарчените средства



Прегледаните 966 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.

Много притеснително е, че делът на провалите не намалява през последните години. Нещо повече – **данните показват ясно, че в годините на парламентарни избори, делът на провалите се увеличава.**

Прегледът на одитите показва, че периодите на политическа криза в страната също имат значение за това доколко ефективно се харчи общественият ресурс. Част от новодобавените доклади анализират периода от 2014-2017 г., когато правителствата и отговорните лица за всяка програма и дейност се променят относително 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.

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.

Предишни издания:

- [Успехите и провалите на българските правителства 1998-2015 г.](#) (901 одитни доклада)
- [Успехите и провалите на българските правителства 1998-2012 г.](#) (747 одитни доклада)
- [Успехите и провалите на българските правителства 1998-2011 г.](#) (697 одитни доклада)
- [Успехите и провалите на българските правителства 1998-2010 г.](#) (586 одитни доклада)
- [Успехите и провалите на българските правителства 1998-2007 г.](#) (433 одитни доклада)

- [Успехите и провалите на българските общини 2011-2014 г.](#) (86 одитни доклада)

В приложение към настоящия доклад са представени всички 65 новодобавени доклада на Сметната палата, включени в изследването.

1. 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. Нямайте особен стимул да намалите цената, но имате силен стимул да получите стойността на парите си.

IV. Харчите чужди пари за някой друг. Нямайте 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-посилната 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 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
- Незаконсъобразност 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.

Времеви обхват

Настоящото изследване добавя **65 нови доклада** към разгледаните в първите пет издания 901 доклада, с което общият брой на оценените програми и дейности на администрацията в одитните доклади достига 966, които се отнасят за **периода от 1998 до 2017 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 Графика 1 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.

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. 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. 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 15,4 млрд. лева, като по този начин общият размер на анализирания средства за целия двадесетгодишен период достига 149 млрд. лева.

2. Успехите и провалите на българската администрация

Новите доклади, 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 различни дейности, за които държавата е отговорна.

При оценката на одитните доклади са използвани разкритията и изводите на одиторите от Сметната палата. 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 икономично².

Категоризацията на **новодобавените** 65 доклада установява:

- **29 случая на „провал“** (възлизащи на 12,4 млрд. лв.)
- **17 случая на „успех“** (възлизащи на 2 млрд. лв.)
- **19 „некласифицирани“ случаи** (възлизащи на 1 млрд. лв.)



Така 45% от публичните дейности, обхванати от новите одитни доклади, са определени като провал, при 43% в предишните издания на изследването. Малко повече са „успешните“ случаи – 29% в новите доклади, при 25% за старите.

Класификацията според бюджетите на програмите и държавните структури показва, че в „провалените“ случаи са похарчени 81% от публичните средства, а в „успешните“ – около 13%.

Въпреки сериозния дял на провалени програми като публичен разход, следва да се има предвид, че новодобавените доклади са все по-малко на брой (в настоящото изследване те представляват 1/13 от всички разгледани в предходните издания на анализа), така че не може

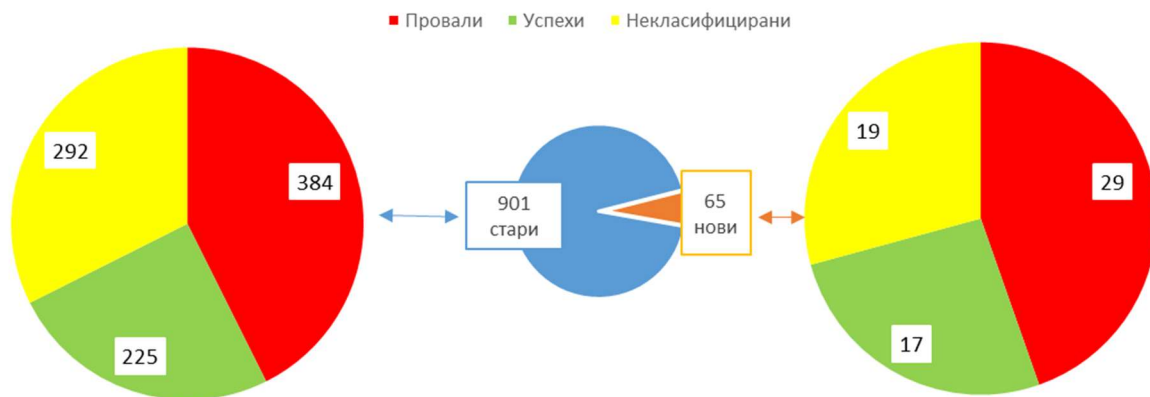
² а) „Ефективност“ е степента на постигане на целите при съпоставяне на действителните и очакваните резултати от дейността;

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.

да се направи генерално заключение, че проблемите са се задълбочили. По-скоро е притеснително, че липсва каквото и да било подобрение.

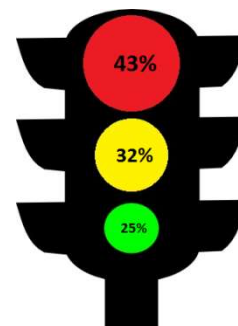
Графика 2. Разпределение на „старите“ и „новите“ одитни доклади



Източник: ИПИ по данни на Сметната палата

С новодобавените 65 доклади разгледаните случаи на работата на централната администрация стават общо 966 и представляват достатъчна извадка, върху която могат да се правят изводи.

„Провалът“ на администрацията се вижда в 413 случая или 43% от всички публикувани одитни доклади. В 242 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 65 доклада.



Класификацията според бюджетите на програмите и държавните структури показва, че в „провалените“ случаи са похарчени 52% от публичните средства, а в „успешните“ – 24%.

Случаите на провал и успех са ясно разграничени от 311 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 25% от всички разходи.

Така, категоризацията на **всички 966** доклада установи:

- **413 случая на „провал“** (възлизащи на 77,6 млрд. лв.)
- **242 случая на „успех“** (възлизащи на 34,4 млрд. лв.)
- **311 „некласифицирани“ случая** (възлизащи на 36,9 млрд. лв.)

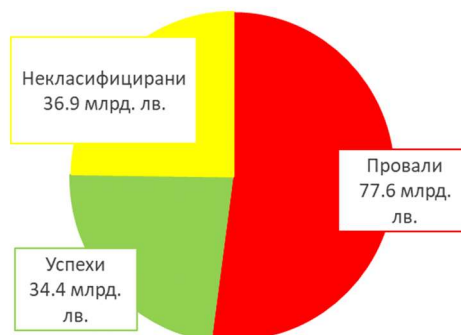
Класификация на всички 966 одитни доклада

(ИПИ по данни на Сметната палата)

Класификация по брой на разгледаните случаи

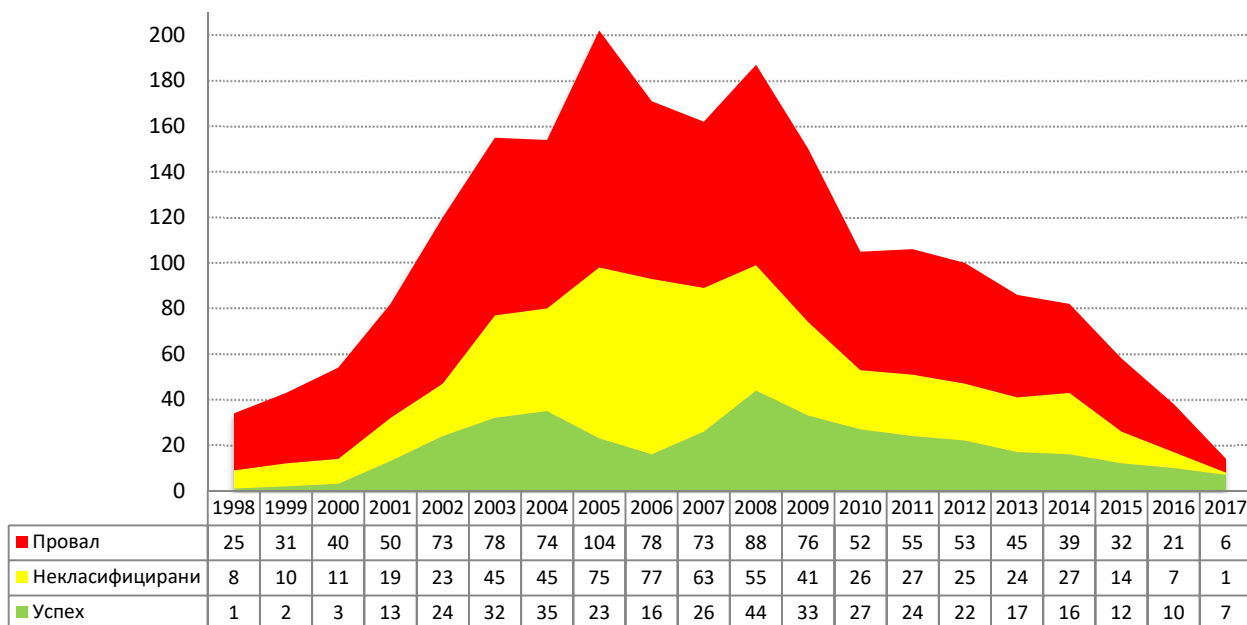


Класификация по размер на похарчените средства



Разглеждането на данните по години показва, че делът на „успехите“ и на „провалите“ като цяло се запазва след 2001 г. Това означава, че администрацията е неефективна, независимо кой управлява 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.

Графика 3. Успехи и провали по години, брой



Източник: ИПИ по данни на Сметната палата

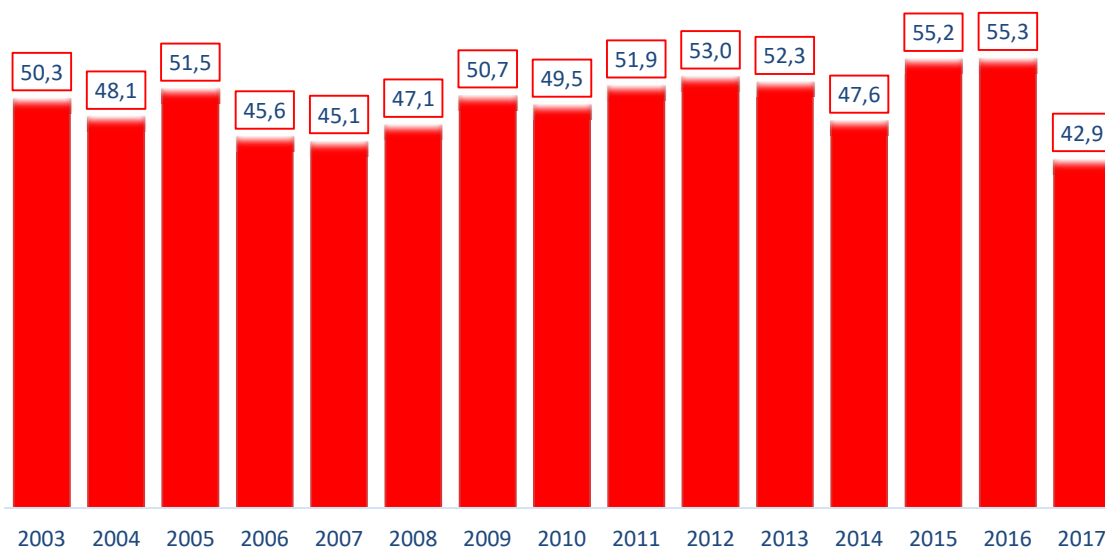
Забележка: Одитите на Сметната палата често се извършват с една или две години закъснение и включват оценка на дейности и програми, които често обхващат повече от една година.

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-

неконтролируемо 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 през 2015 и 2016 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.

Графика 4. Дял на случаите, определени като **ПРОВАЛ, %**



Източник: ИПИ по данни на Сметната палата

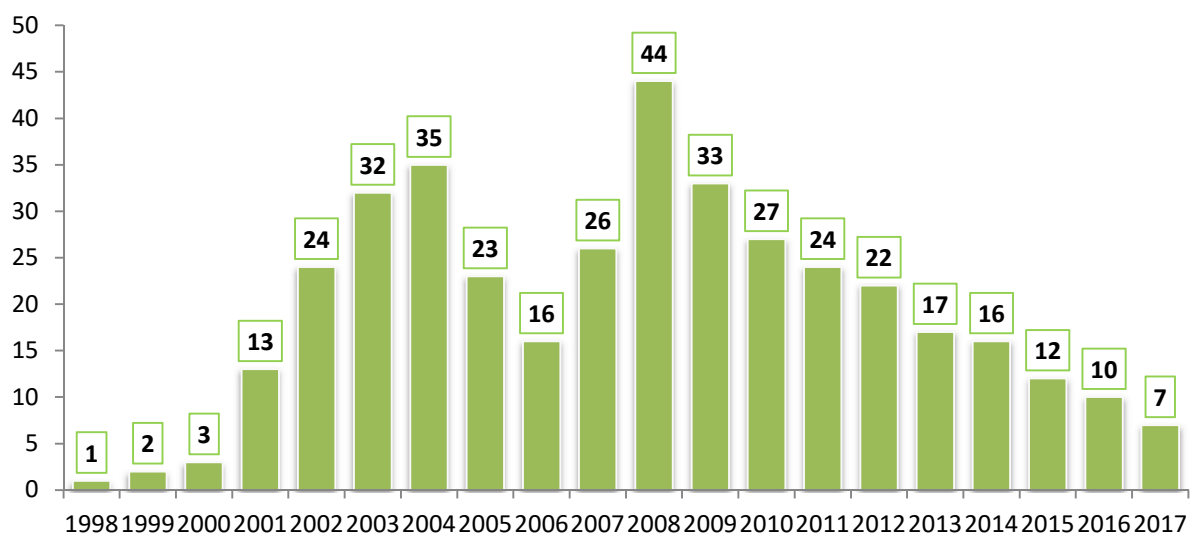
Успехите през годините 1998 - 2017

Прегледът на докладите на Сметната палата идентифицира 242 случая (или 25% от всички 966 разгледани доклада) като „успех“. Сумата на всички публични дейности и програми, оценени като успех, е 34,4 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.

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

Графика 5. Разглеждани случаи на правителствен УСПЕХ по години, брой



Източник: ИПИ по данни на Сметната палата

Забележка: Намалващият 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 несъществени нарушения в повечето от тях.

Одит на дейността на Центъра за асистирана репродукция

Центърът за асистирана репродукция е второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на здравеопазването. Центърът е създаден за осъществяване на организационно и финансово подпомагане на гражданите за извършване на дейности по асистирана репродукция в лечебни заведения в Република България. Центърът финансира извършването на процедури по асистирана репродукция до три опита в размер до 5 000 лева за процедура.

УСПЕХ

Ведомство:

Министерство на здравеопазването

Обхват на одита:

01.01.2014 г. – 30.06.2016 г.

Общо разходи:

29 351 026 лв.

[Доклад на Сметната палата](#)

Причини:

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

Дейността по асистирана репродукция в България е подчинена на програмния подход:

- Приети са стратегически документи, в целите на които са заложили дейности за подобряване на репродуктивното здраве на населението. Определени са индикатори за мониторинг и измерване, макар и без конкретни целеви стойности. Създадена е необходимата законова и подзаконова регламентация за осъществяване на дейността на Центъра за асистирана репродукция.
- Спазени са нормативните изисквания за планиране, разпределение, изпълнение и отчитане на бюджета на Министерството на здравеопазването, свързани с дейността по асистирана репродукция.
- Изградената информационна система подпомага дейността на Центъра за асистирана репродукция и позволява поддържане на база данни с информация за заявителките и лечебните заведения.
- Утвърдени са правила и критерии за прием, разглеждане и издаване на заповед за финансиране на извършените дейности по асистирана репродукция.
- Финансирането на дейностите по асистирана репродукция се извършва въз основа на договори между директора на Центъра за асистирана репродукция и лечебните заведения.
- Центърът за асистирана репродукция осъществява самостоятелен контрол на лечебните заведения, с които има сключен договор, независимо, че нормативно такъв не е определен.

**Одит за съответствие при управлението на публичните средства и дейности на
Националния статистически институт“**

Съответствие при финансовото управление

Извършеният одит за съответствие при управлението на публичните средства и дейности е по отношение на финансовото управление на бюджетните средства, планирането и възлагането на обществените поръчки и изпълнението на договорите, управлението и разпореждането с имоти и вещи държавна собственост предоставени на Националния статистически институт.

УСПЕХ

Ведомство:

Национален статистически институт

Обхват на одита:

01.01.2016 г. - 30.06.2017 г.

Общо разходи:

14 299 285 лв.

[Доклад на Сметната палата](#)

Причини:

- Приетите вътрешни правила в НСИ създават условия за организиране на дейността по управлението и контрола на бюджетните средства. Установени са несъществени пропуски, като Сметна палата прави няколко препоръки за подобряване дейността на НСИ.
- Действащите вътрешни актове са в съответствие с изискванията на ЗФУКПС и Методическите указания на МФ.
- Проверените разходи за издръжка, капиталови разходи и по договори за доставка на стоки, извършени услуги и ремонт са документално обосновани и са в съответствие с действащите нормативни актове, клаузите на договорите и вътрешните правила. Осъществен е предварителен контрол за законосъобразност преди поемане на задължения/извършване на разходи, както и е приложена системата за двоен подпис, в съответствие с вътрешните правила и ЗФУКПС.
- По отношение на извършените обществени поръчки е установено, че въведените с вътрешните правила контролни дейности и съгласувателни процедури при провеждането на процедурите за възлагане на обществени поръчки, са действали непрекъснато и са прилагани последователно през одитирания период.
- При проверката на 14 договора, сключени и изпълнени след проведени процедури по реда на ЗОП е установено, че извършените разходи са документално обосновани и са в съответствие с действащите нормативни актове, договорите и вътрешните правила. При изпълнението на договорите са прилагани и са действали контролните дейности, разписани във вътрешните правила и нормативните актове.

Възлагане и изпълнение на обществени поръчки в Агенция „Митници“

Одит за съответствие

Агенция „Митници“ е второстепенен разпоредител с бюджет към министерството на финансите. Целта на одита е да се установи спазени ли са изискванията на нормативните актове, вътрешните актове и договорите в областите на изследване, включени в обхвата на одита: „Планиране и възлагане на обществени поръчки“, „Изпълнение на договори за обществени поръчки“, както и установяване на състоянието на системата за финансово управление и контрол (СФУК) в АМ.

УСПЕХ

Ведомство:

Агенция „Митници“, Министерство на финансите

Обхват на одита:

01.01.2014 г. - 31.12.2015 г.

Общо разходи:

158 204 417 лв.

[Доклад на Сметната палата](#)

Причини:

Успехът при планирането и изпълнението на обществените поръчки от страна на Агенция „Митници“ е едно от малкото изключения на фона на слабо изпълнение на този процес от почти всички одитирани институции през разглеждания период.

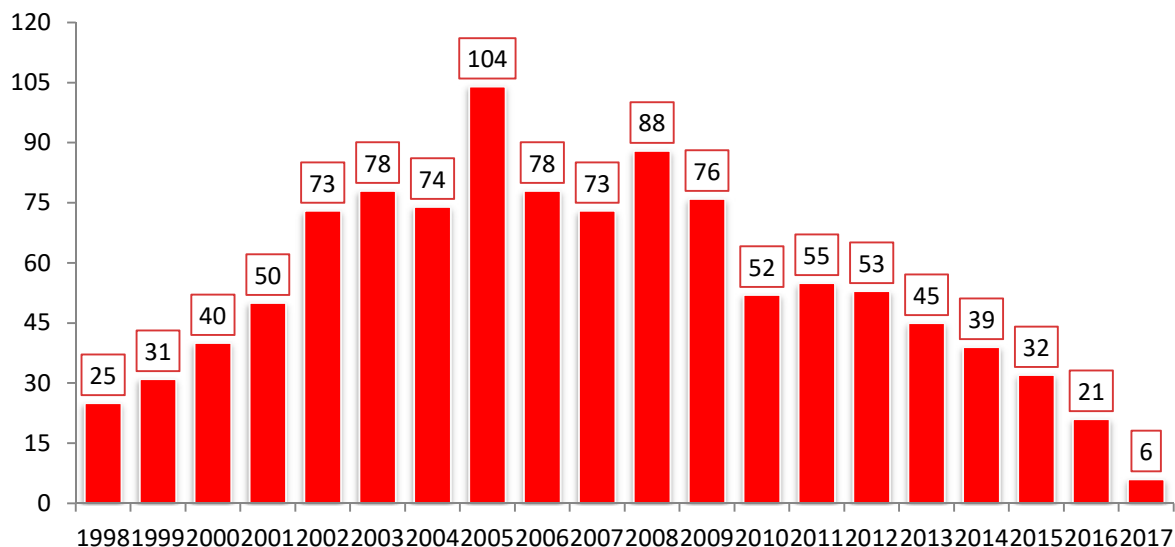
- Дейността по планиране и възлагане на обществени поръчки в АМ е осъществявана в съответствие с критериите за оценка на Сметната палата.
- Утвърдените и действащи през одитирания период „Вътрешни правила за поддържане на профила на купувача“ в АМ са изготвени в съответствие с изискванията на ЗОП.
- При планиране на обществените поръчки през 2014 г. е спазен определения в организацията ред, но не е извършено приоритизиране на потребностите.
- Контролните дейности, въведени с вътрешните актове за въвеждане на СФУК в АМ и вътрешните правила за възлагане на обществени поръчки, са прилагани непрекъснато и последователно през целия одитиран период, ефективни са и постигат целите да минимизират рисковете и да предотвратят несъответствия с правната рамка.
- Дейността по изпълнение на договорите за обществени поръчки в АМ е осъществявана в съответствие с критериите за оценка.

Провалите през годините 1998 – 2017

Изследването показва, че общо **413, или 43%**, от всички 966 дейности и проекти, разгледани в одитните доклади, могат да се определят като „провал“.

Общата сума на случаите на провал е **77,6 млрд. лв.** или близо 52% от стойността на всички дейности, разгледани в докладите. Прави впечатление големият дял на разходите в докладите, определени като провал от новоразгледаните – 81% от разходите влизат в тази категория.

Графика 6. Разглеждани случаи на правителствен **ПРОВАЛ** по години, брой



Източник: 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 мудно, 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.** 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.
- **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.** 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.

„Изпълнение на дейността на Националната библиотека „Св. Св. Кирил и Методий“		
Одит на изпълнението		
<p>Националната библиотека на Република България е най-голямата библиотека в страната и най-старият културен институт в следосвобожденска България. Създадена е през 1878 г. по инициатива на софийския учител и секретар на Градския съвет Михаил Боботинов, а през 1879 г., по предложение на Марин Дринов, получава статут на държавно учреждение под названието Българска народна библиотека.</p> <p>Ведомство: Министерство на културата</p>		ПРОВАЛ
Обхват на одита:	Общо разходи:	<u>Доклад на Сметната палата</u>
01.01.2014 г. – 30.06.2016 г.	7 142 378 лв.	
Причини:		
<ul style="list-style-type: none"> • Предоставените за книгохранение сгради не разполагат с адекватни условия за съхранение, организация и поддръждане на регистрираните библиотечни единици от библиотечния фонд по начин, който да гарантира тяхното опазване и да позволява тяхното ползване. • Всички външни хранилища, ползвани от Националната библиотека, са с изчерпан капацитет, поради което постоянно постъпващите в тях регистрирани библиотечни единици се складират без възможност за организация на тяхното поддръждане, респективно ползване. • Състоянието на книгохранилищата е крайно лошо поради факта, че не се поддържат и съществува висок риск от загуба на част от книжовното културно наследство на страната, съхранявано в тях. • Никое хранилище, включително организирани в сградата на Националната библиотека, не отговаря нито на изискванията на Закона за здравословните и безопасни условия на труд, нито на основните ергономични стандарти за изпълнение на задълженията на служителите в Националната библиотека. • Поради неефективен финансов контрол (предварителен и текущ) при възложените през периода 2014 - 2015 г. обществени поръчки са допуснати нарушения на Закона за обществените поръчки. Допуснати са отклонения от добрите практики, като например липса на клаузи по договори, с които да бъде надлежно защитен финансовият ѝ интерес в случай на неизпълнение на договори, по които страна е Националната библиотека. • Утвърдената численост на персонала на Националната библиотека не е съобразена с управлявания библиотечен фонд. Текуществото на персонала за одитирания период възлиза средно на 26 на сто, което е предпоставка за липса на адекватен административен капацитет за ефективно изпълнение на дейността. • Създадената организация за планиране и мониторинг на дейността на Националната библиотека не осигурява: 		

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

- определяне на ясна визия за развитието на институцията за управленския мандат на нейния ръководител, която да е залегнала в средносрочен или друг стратегически планов документ;
 - годишно планиране на дейността на Националната библиотека като цяло, фокусирано върху цели и приоритети, съответстващи на програмните цели и приоритети, определени от министъра на културата, като първостепенен разпоредител;
 - ясно определени показатели за наблюдение и оценка на степента на изпълнение на планираните цели и приоритети, информацията от наблюдението на които да осигурява съпоставима информация за управлението.
- В резултат на това, постигането на ефективност при изпълнението на дейността на Националната библиотека „Св. Св. Кирил и Методий“ по опазването на културното наследство на страната през периода 2014 – 2016 г. е под въпрос. Липсват политика за целенасочено развитие на НБКМ като единствен културен институт с национално значение в областта на библиотечното дело; ефективни действия за обогатяване, поддържане, съхранение и опазване на библиотечния фонд, като част от културното и историческо наследство на страната; условия за предоставяне на качествена библиотечно-информационна услуга.

„Одит за съответствие на допълнителните разходи/трансфери по бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет, одобрени с постановления на Министерския съвет“

Целите на одита са да се установи спазени ли са изискванията на нормативните актове и вътрешните актове при одобряване на допълнителните разходи/трансфери по бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет и състоянието на системата за финансово управление и контрол при одобряване допълнителните разходи/трансфери по бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет.

ПРОВАЛ

Ведомство:

Министерския съвет, Министерство на финансите

Обхват на одита:

01.01.2017 г. - 31.01.2018 г.

Общо разходи:

2 734 119 700 лв.

[Доклад на Сметната палата](#)

Причини:

- В одитния доклад на Сметната палата се констатира:
 - Ниска ефективност на разходите и липса на заложените цели, включително индикатори, с които да се измерва постигането им;
 - Неяснота относно избора на дискреционни разходи, които да бъдат финансирани;
 - Липса на яснота за необходимия бюджетен ресурс за конкретните програми;
 - Голям дял на дискреционните разходи и трансфери спрямо общия бюджет на ведомствата, за които са предназначени, което на практика означава лошо планиране;
 - Изместване на бюджетното управление към финансовото министерство и Министерския съвет и заобикаляне на годишния бюджетен закон.
- В указанията и вътрешните правила на Министерството на финансите не е предвиден изрично ред за проверка на финансовата обосновааност на исканията на ПРБ за допълнителни разходи/трансфери, като се прилагат общите правила за съгласуване на проекти на актове на Министерския съвет.
- По някои от проектите на постановления на МС за одобряване на допълнителни разходи/трансфери, включени в одитната извадка, в документацията към преписките в МФ (докладите на вносителите и други документи) не са посочени подробни и обосновани разчети на необходимия бюджетен ресурс за финансиране на посочените по тях дейности.
- Допълнителните средства, предоставени на някои ПРБ, имат съществен относителен дял спрямо първоначално утвърдения план със закона за държавния бюджет за съответната година. По информация от МФ, за одитирания период министерството не разполага с данни относно

разпределението по функции, групи и дейности на средствата за допълнителни разходи/трансфери, предоставени на ПРБ с постановления на МС, тъй като бюджетите се одобряват от Народното събрание по политики/програми и по икономически елементи, а не по функционална класификация.

Програма „Електронно здравеопазване“

Одит на изпълнението

В одитния доклад е направена оценка на ефективността при реализацията на електронното здравеопазване в България. Анализирани са адекватността на стратегическото и оперативното планиране на електронното здравеопазване.

ПРОВАЛ

Ведомство:

Министерството на здравеопазването, Национален център по обществено здраве и анализи, Национална здравноосигурителна каса

Обхват на одита:

01.01.2012 г. - 30.06.2016 г.

Общо разходи:

685 206 лв.

Доклад на Сметната палата

Причини:

- Електронното здравеопазване е постоянен ключов приоритет във всички правителствени програми и национални здравни стратегии в България през последното десетилетие. Реализацията му обаче е затруднена от слабости и пропуски в оперативното планиране и декомпозиране на стратегическите цели, мерки и дейности. Изпълнението е усложнено и от липсата на нормативна уредба за същността и организацията за осъществяване на електронното здравеопазване, националната здравно-информационна система и съставните им части.
- Изграждането на електронното здравеопазването е осъществявано в условията на много чести структурни и кадрови промени, което, в комбинация с нарушена приемственост, се отразява крайно негативно върху проследимостта на процесите и постигането на целите.
- Към 30.06.2016 г. все още няма издадена наредба за регламентиране на формите и съдържанието на медицинската документация в системата на здравеопазването.
- В България все още няма изградена интегрирана здравно-информационна система, която да осигури необходимата информация за нуждите на управлението и потребителите на здравни услуги.
- От 2006 г. досега се наблюдава поетапно отлагане на сроковете за реализация и промяна в отговорните структури за създаване на електронно направление, електронна рецепта и лабораторни данни на ниво стратегически документи, което поражда рискове за ефективната им реализация.
- Опитите на Министерството на здравеопазването за изграждане на електронен здравен портал през одитирания период не са съгласувани с Националната здравноосигурителна каса, което възпрепятства реализирането на единна и споделена от ключови участници визия, което води до неефикасно разходване на публичните средства. Това показва, че не са научени уроците от изграждането на Националния здравен портал и личните електронни здравни записи от 2007 г.
- Към 30.06.2016 г. пълно електронно здравно досие не е създадено.
- През 2014 г. от МЗ е разработен нов проект „Изграждане на Национална здравно информационна система“, който е одобрен за финансиране от Министерския съвет по Публична инвестиционна програма „Растеж и устойчиво развитие на регионите“ на стойност 12 000 000 лв. с ДДС. И за този проект от МЗ не е представена обосновка за стойността му. Разработването на проекта и обявяването на обществената поръчка за реализацията му отново не са предхождани от анализ на съществуващите информационни системи в здравеопазването. Поръчката е прекратена, финансирането на проекта е спряно от Министерския съвет и одобреният бюджет в размер на 12 000 000 лв. остава неусвоен.

3. Изводи и заключение

Тазгодишното издание на изследването „Успехите и провалите на българските правителства 1998 – 2017 г.“ още веднъж показва как администрацията харчи публичните средства.

Прегледаните 966 одитни доклада, публикувани от 1998 до края на 2018 г., показват сериозно нехайство на правителствата към парите на данъкоплатците. В близо половината от одитираните програми, проекти и разходи държавата е лош стопанин, харчи неефикасно и работи неефективно. В същото време изземва и преразпределя огромен ресурс. В този смисъл колкото повече държавата харчи, толкова повече губят гражданите и бизнесът. 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 политическата криза в държавата от 2013-2014 г., както и 2015-2017 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.