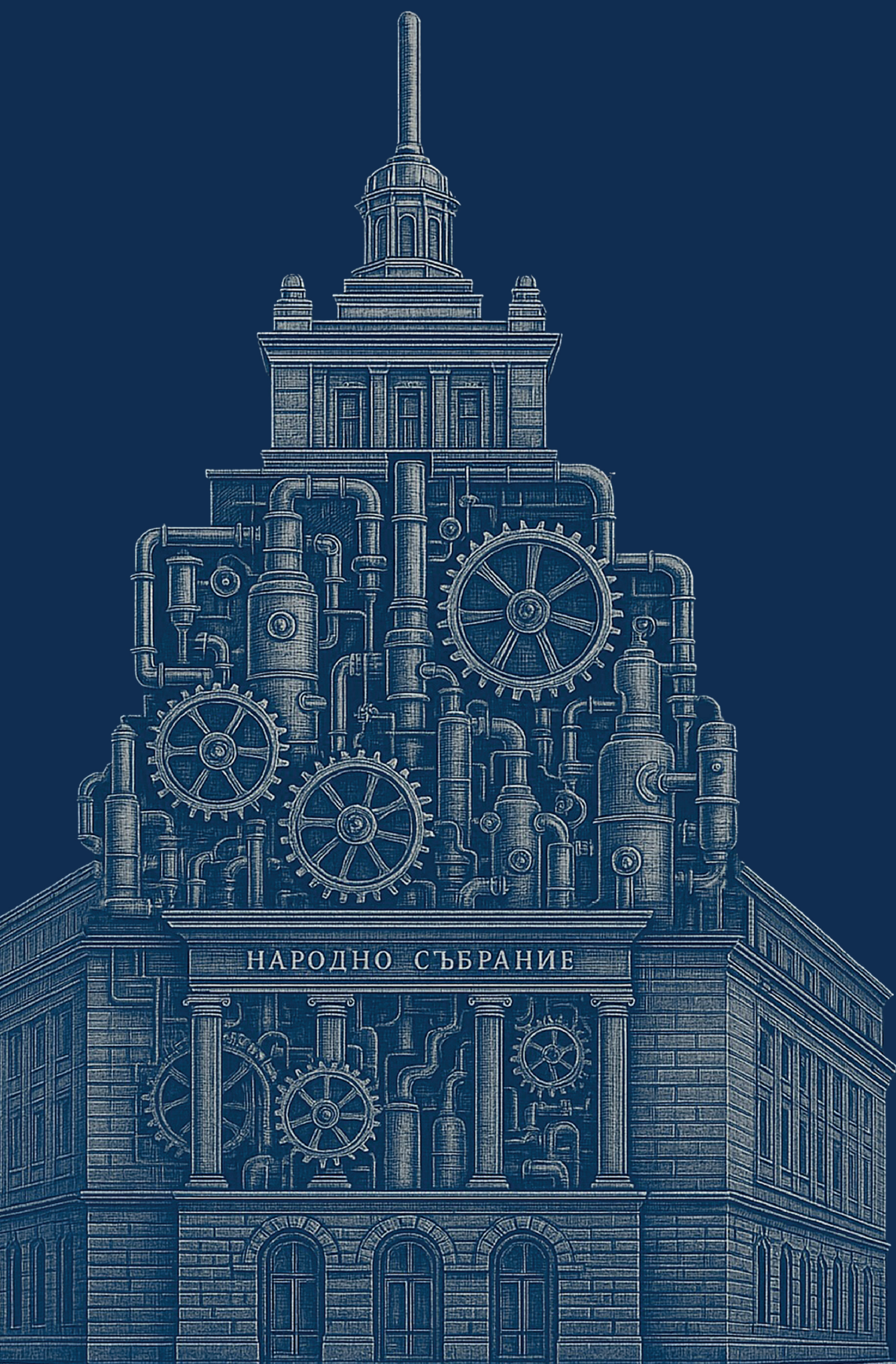


КАК РАБОТЯТ (НЕ)ЗАВИСИМИТЕ ИНСТИТУЦИИ

2025



КАК РАБОТЯТ (НЕ)ЗАВИСИМИТЕ ИНСТИТУЦИИ

Структурен и функционален анализ на публичните
органи, избирани от Народното събрание

Български институт за правни инициативи

1000 София

Ул. „Г. С. Раковски“ № 132 а

Автори: Биляна Вегертседер, Кремена Цачева, Милена Райкова,

д-р Теодор Славев, Цветан Цветков, Цветомир Тодоров

Редактор: Даниела Доковска

Оформление и предпечат: Мария Маринова

ISBN 978-619-92617-6-7

Първо издание, 2025 г.

СЪДЪРЖАНИЕ

Списък на използваните съкращения	4
Основни изводи	5
Увод	8
Методологически бележки	10
Независимостта като условие за безпристрастно и ефективно осъществяване на законовите правомощия	15
Институционална независимост	17
Функционална независимост	27
Финансова независимост	28
Прозрачността и отчетността на институциите – мост към доверието на гражданите	31
Стратегия за развитие	32
Стратегически план	34
Оперативни планове	38
Годишни доклади за дейността	40
Външни оценки на дейността	48
Финансови измерения на дейността на институциите	52
Прозрачност на разходите	52
Анализ на разходите	55
Ограничения	55
Бюджетни разходи	58
Разходи за персонал	58
Препоръки	64
Приложения	67
Приложение № 1. Обобщени функции на независимите институции	67
Приложение № 2. Начин на определяне на възнагражденията	77
Приложение № 3. Хронограма на годишните отчетни доклади на институциите, подлежащи на гласуване от Народното събрание	81
Списък на таблици и графики	83
Списък на използваната литература	84

Списък на използваните съкращения

АППК	Агенция за публичните предприятия и контрол
БИПИ	Български институт за правни инициативи
БТА	Българска телеграфна агенция
ЕП	Европейски парламент
ЕС	Европейски съюз
ИСС	Икономически и социален съвет
КЕВР	Комисия за енергийно и водно регулиране
КЗД	Комисия за защита от дискриминация
КЗК	Комисия за защита на конкуренцията
КЗЛД	Комисия за защита на личните данни
КОНПИ	Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество
КПНРО	Комисия за публичен надзор над регистрираните одитори
КРДОПБГБКСРСБНА	Комисия за разкриване на документите на Държавна сигурност и разузнавателните служби на БНА
КРС	Комисия за регулиране на съобщенията
КФН	Комисия за финансов надзор
МС	Министерски съвет
МФ	Министерство на финансите
НБКРС	Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства
НЗОК	Национална здравноосигурителна каса
НОИ	Национален осигурителен институт
НС	Народно събрание
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
СЕМ	Съвет за електронни медии
СП	Сметна палата
ФС	Фискален съвет

Основни изводи

- ▶ Публичните институции, избирани от Народното събрание, **имат ключова роля за осигуряване на справедливи, прозрачни и предвидими правила и реализиране на политики** в сектори, които засягат широк кръг заинтересовани страни – от гражданите и бизнеса до институциите и уязвимите групи, като така гарантират доверие, пазарна конкуренция и защита на основните права. Те имат правомощия по контрол и надзор не само на физически и юридически лица, но и на други публични държавни органи, като в някои случаи това включва и правителствени институции;
- ▶ Създаването на независимите институции, избирани от Народното събрание като самостоятелни институции по закон, съответства на международните стандарти, но **практическата реализация на принципите на организационна, функционална и финансова независимост често е ограничена** от липса на ясни механизми за защита, от непоследователна нормативна уредба или зависимост от политически фактори;
- ▶ Независимостта изисква **засилено гражданско наблюдение върху дейността на независимите институции**, избирани от Народното събрание, включително участие на представители на гражданското общество и професионалните организации в процедурите по избор и в тяхното управление;
- ▶ Липсва единен, прозрачен и конкурентен подход при избора на независими институции от Народното събрание, което създава **предпоставки за политическо влияние върху тях**. Укрепването на независимостта им изисква въвеждането на ясно регламентирани, публични и обективни процедури за номиниране и избор, които да ограничат възможностите за политическо овладяване чрез: 1) плуралистичен модел на номиниране; 2) публично обявена и отворена процедура; 3) публични изслушвания в парламентарни комисии;
- ▶ Съществуват **дефицити в законовите изисквания за подбора на ръководните органи на независимите институции** – липсва изискване за управленски опит, липсват конкретно дефинирани критерии за професионален опит или доказани експертни познания в специфичната област на действие на съответната институция, липсва изискване за добра репутация и високи нравствени качества;
- ▶ Липсва единен подход към начина за **формиране на възнагражденията** на ръководителите на независимите институции, избирани от Народното събрание, което създава фрагментираност, а в някои случаи - и възможност за външно влияние чрез възнагражденията;

- ▶ Независимите институции, избирани от Народното събрание, отговарят на основните и формални изисквания за функционална независимост;
- ▶ Разглежданите органи **не разполагат със самостоятелен бюджет, което сериозно ограничава тяхната финансова независимост** и води до фактическа пълна зависимост от изпълнителната власт, а това е отворена врата към политическо влияние и накърняване на тяхната институционална независимост;
- ▶ Изготвянето на стратегия за развитие не е нормативно установено в националното ни законодателство, а тя трябва да се основава на концепция за управления, с която съответният кандидат е бил избран от парламента, но това остава екзотична практика при публичните назначения;
- ▶ Независимите институции, избирани от Народното събрание, **не показват способност да се усъвършенстват по собствена инициатива**, а по-скоро само под външен натиск – международни стандарти, промяна на нормативната уредба, натиск на гражданското общество, публични скандали и др.;
- ▶ В стратегическите планове **не са разработени показатели за изпълнение на целите**, което не позволява мониторинг на напредъка и предприемане на навременни корективни действия при необходимост. Това е предпоставка и за нееднозначно тълкуване на степента на постигнатите резултати;
- ▶ По-голямата част от разглежданите институции **не изготвят оперативни или годишни планове за изпълнение на стратегиите си**, въпреки че някои от тях имат приети стратегии;
- ▶ Преобладаваща част от годишните отчети и доклади на независимите институции **не отговарят на изискванията за прозрачност и отчетност**, защото не се измерва ефектът от дейността им;
- ▶ Парламентът **неглижира отговорността си за обсъждане и гласуване на годишните доклади за дейността на независимите институции**, не осъществява ефективно контрол върху тяхната работа, не взема предвид докладите за дейността им при процедурите по подбор, а неприемането на даден доклад не води до последствия за ръководствата на институциите и не се търсят коригиращи действия при функционирането им;
- ▶ Оценките за удовлетвореността на гражданите и бизнеса от работата на институциите са формални и неясни и не са системна практика;
- ▶ **Липсва унифицирана рамка за финансова отчетност** на независимите институции, избирани от Народното събрание, и на практика отчетите на институциите са неразбираеми за гражданите;
- ▶ **Липсва единен и достъпен портал за публикуване на финансовите данни** и всяка институция субективно преценява къде на официалната си

страница в интернет да предостави достъп до своите финансови отчети;

- ▶ Съществува **ограничена финансова отчетност** на независимите институции, избирани от Народното събрание;
- ▶ **Ръстът на разходите за труд в институциите най-вероятно се дължи на разходна инерция** и не отразява непременно повишена ефективност и обществена полза;
- ▶ Липсва системна оценка за ефективността на институциите и не се извършва функционален анализ на реалната потребност от щатния им състав, което поражда натрупване на „скрити“ излишъци в бюджетите за персонал и намалена мотивация за оптимизация на дейността.

Увод

Български институт за правни инициативи е единствената българска организация, която наблюдава назначенията на лидерския корпус в публичните институции от законодателната власт, в изпълнителната и съдебната власт повече от десетилетие. Целта на усилията на БИПИ е да се изгради система от публични процедури и практики, които да водят до **избор на професионалисти с високи нравствени качества, осъществяван в прозрачно и честно състезание**. Дейностите ни по наблюдение на публични процедури по избор включват създаване на публични представяния с информация за кандидатите, извлечена от публични източници на информация, поддържане на специализирана платформа¹, гражданско застъпничество и реакция при порочни практики, наблюдение и календар на мандатите на избраните в институциите, анализи, социологически проучвания.

В периода 2020 – 2024 г. България се оказва в ситуация, в която множество публични институции действаха извън мандата си, а в някои случаи хората в тези органи работеха в трети последователен мандат, без да са избрани. Тази криза допълнително подчертава важността на това не само как се избират хората в тези институции, но и как работят те. Настоящият структурен и функционален анализ на независимите органи, избирани от Народното събрание, които имат контролни, надзорни и регулаторни функции (за краткост наричани институциите), е своеобразно продължение и допълнение на публикацията „*Наблюдение и анализ на избора на регулаторни и контролни органи от Народното събрание*“². Докато първоначалното изследване беше насочено към процедурите и практиките по избор на ръководители и членове на тези органи, акцентът в настоящото изследване е поставен върху тяхната институционална структура, функционални характеристики, прозрачност, отчетност и степен на независимост с цел да се очертаят тенденциите, предизвикателствата и възможностите за укрепване на капацитета и повишаване на ефективността им.

Принципът на институционалното държавно управление е основополагащ за съвременните либерални демокрации. Управлението на тези държави се осъществява чрез **независими и ефективно функциониращи регулаторни, надзорни и контролни органи**, които не само регулират икономическите и обществени отношения, и защитават интересите на обществото, но и изпълняват функциите си ефективно, ефикасно и в съответствие с приложимите закони и разпоредби.

На теория тези институции са стълбовете на съвременните демократични системи на управление и играят значима роля във функционирането на държавната администрация, като осигуряват **стабилност, предвидимост и**

¹ Платформата за гражданско наблюдение на публичните назначения в Република България е налична на адрес: <https://appointmentsboard.bg/>

² БИПИ. Наблюдение и анализ на избора на регулаторни и контролни органи от Народното събрание. С, 2023, достъпно онлайн на: bit.ly/3YUY1Bq

контрол върху упражняването на публичната власт и би следвало да са пример за почтеност, прозрачност и отчетност при използването на публичните ресурси.

Институционалният подход изисква ясно разграничение на функциите и компетенциите между различните субекти на властта, като същевременно гарантира тяхната отчетност пред обществото. В този контекст независимите институции, избирани от Народното събрание, са необходим елемент на правовия ред, а тяхната роля е да осигурят балансирано функциониране на системата на публичното управление, да ограничават възможностите за произвол и да укрепват принципите на прозрачност и отговорност.

При осъществяването на своите законоустановени правомощия институциите следва да насочват усилията си към защита на обществения интерес и повишаване качеството на живот на гражданите. Тези институции имат ключова роля за осигуряване на справедливи, прозрачни и предвидими правила в сектори, които засягат широк кръг заинтересовани страни – от гражданите и бизнеса до уязвимите групи, като така гарантират доверие, пазарна конкуренция и защита на основните права. Те имат правомощия по контрол и надзор не само на физически и юридически лица, но и на други публични държавни органи, като в някои случаи това включва и правителствени институции.

За да изпълнят своите цели - да регулират някои от най-важните обществени отношения в полза на гражданите, институциите трябва да са независими. **Независимостта се разбира като способност на даден орган да функционира автономно, без неправомерна намеса от страна на други институции, политически субекти или частни интереси.** Тя гарантира обективност, професионализъм и защита на обществения интерес.

Независимостта не означава липса на отчетност. Напротив, истинската независимост предполага ясно установени механизми за отчетност и контрол, чрез които органите отговарят пред обществото и другите държавни институции за своите действия. Балансът между свободата на действие и носенето на отговорност е основен белег на демократичната и правова държава. Този баланс може да се осигури само чрез изграждането на система на взаимен контрол и баланс на институциите.

Поради ключовото значение на независимостта като гаранция за обективност, безпристрастност и защита на обществения интерес вниманието в настоящия анализ е насочено към онези институции, които по силата на закона са създадени като самостоятелни и независими. На тях е поверено осъществяването на функции във важни обществени и икономически сфери, изискващи специализирани експертни познания, висока степен на автономност и отчетност.

Методологически бележки

Обект на анализа са следните независими институции:

1. Българска телеграфна агенция (БТА)
2. Икономически и социален съвет (ИСС)
3. Комисия за енергийно и водно регулиране (КЕВР)
4. Комисия за защита на конкуренцията (КЗК)
5. Комисия за защита на личните данни (КЗЛД)
6. Комисия за защита от дискриминация (КЗД)
7. Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество³ (КОНПИ)
8. Комисия за публичен надзор над регистрираните одитори (КПНРО)
9. Комисия за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към държавна сигурност и разузнавателните служби на българската народна армия (КРДОПБГДСРСБНА)
10. Комисия за регулиране на съобщенията (КРС)
11. Комисия за финансов надзор (КФН)
12. Агенция за публичните предприятия и контрол (АППК)
13. Национален осигурителен институт (НОИ)
14. Национална здравноосигурителна каса (НЗОК)
15. Национално бюро за контрол на специалните разузнавателни средства (НБКРС)
16. Омбудсман на Република България (Омбудсман)
17. Сметна палата на Република България (СП)
18. Съвет за електронни медии (СЕМ)
19. Фискален съвет (ФС)

Предмет на анализа са предпоставките за институционална, функционална и финансова независимост, бюджетните измерения и механизмите за осъществяване на парламентарен контрол.

Методологичният избор на тези органи се основава на установената им по закон независимост, на стратегическото им значение за доброто управление и на специфичната им роля в поддържането на демократичния баланс в българската държавност. Анализът съдържа методологична верификация с

³ През м. септември 2023 г. Народното събрание прие Закон за противодействие на корупцията, с който Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество (КПКОНПИ) бе разделена на две независими институции – Комисия за противодействие на корупцията (КПК) и Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ). Към м. май 2025 г. КПК все още няма избрано ръководство поради забавяне на избора на нови членове от Народното събрание. Това бездействие блокира ефективното функциониране на институцията, въпреки че тя има определен годишен бюджет, като по този начин се накърнява нейната независимост

утвърдени международни стандарти и добри практики за институционално управление и регулаторна политика. В този контекст са взети предвид принципите, формулирани в ключови документи на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)⁴. Тези източници подчертават необходимостта от осигуряване на институционална автономия, стабилност на регулаторните органи, прозрачност на процесите на вземане на решения и ефективни механизми за отчетност.

От обхвана на анализа са изключени Висшият съдебен съвет и Инспекторатът към Висшия съдебен съвет, тъй като ВСС основните им функции са свързана с управлението и гарантирането на независимостта на съдебната система, а не с упражняване на регулаторни, контролни и надзорни функции по отношение на изпълнителната власт или други сектори. Българска народна банка също е изключена от обхвата на анализа, тъй като не се финансира от държавния бюджет, а изцяло покрива дейността си със собствени приходи като превишението между приходи и разходи подлежи на внасяне в държавния бюджет.

Периодът на анализа е 2020 – 2024 година.

Отчетени са и препоръките на Венецианската комисия на Съвета на Европа относно независимостта на публичните институции, както и изискванията на Европейския съюз в областта на секторната регулация (енергетика, защита на личните данни, конкуренция, медии и др.).

Анализът е съобразен и с насоките на Световната банка и Групата държави срещу корупцията (GRECO), които акцентират върху укрепването на независимостта на регулаторните органи като условие за добро управление и превенция на корупцията.

Институциите – обект на настоящия анализ, регулират ключови обществени отношения, свързани с върховенството на правото, защитата на основните права и свободи, икономическата конкуренция, финансовата стабилност, социалната сигурност и медийния плурализъм.

В областта на икономическите отношения важна роля играят органи като **Комисията за енергийно и водно регулиране** и **Комисията за регулиране на съобщенията**, които гарантират баланса между интересите на потребителите и доставчиците на обществени услуги в енергетиката и телекомуникациите. **Комисията за защита на конкуренцията** защитава свободната инициатива и предотвратява нелоялни търговски практики, докато **Комисията за защита на личните данни** съблюдава правата на гражданите в контекста на обработката

4 Например OECD (2012). Best Practice Principles for Regulatory Policy; OECD (2005) Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance; OECD (2025) Regulatory Policy Outlook

на лична информация, а **Омбудсманът** защитава правата на гражданите при нарушаването им от страна на държавни органи.

Комисията за защита от дискриминация регулира отношенията, свързани с равенството на гражданите и недопускането на дискриминационни практики. **Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори** осъществява надзор върху качеството на одиторската дейност на предприятията от обществен интерес⁵. Тази дейност се извършва от регистрирани одитори, чиято роля е да потвърдят верността и надеждността на финансовата информация на предприятията, засягащи интересите на широк кръг заинтересовани лица. **Надзорният съвет на Агенцията за публичните предприятия и контрол** контролира дейността на АППК, която е структура на изпълнителната власт. Тази агенция е отговорна за контрола върху приватизационните процеси, сключването и изпълнението на концесионните сделки и координацията на държавната политика за управлението на публичните предприятия. **Комисията за финансов надзор** осъществява надзор върху капиталовите пазари, застраховането и допълнителното пенсионно осигуряване.

В сферата на борбата с корупцията **Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ)** играе водеща роля чрез разследване на корупционни практики и отнемане на незаконно придобити активи. **Сметната палата** осъществява контрол върху изпълнението на бюджета и е независим гарант за доброто управление и отчетността на парите на българските данъкоплатци. **Фискалният съвет** е консултативен орган към Народното събрание, който извършва оценка и изразява становище по проектите на държавен бюджет, бюджетите на НЗОК и НОИ. Той подпомага Народното събрание в провеждането на устойчива бюджетна политика и е отговорен за повишаване на прозрачността и информираността на обществото за фискалното управление на страната.

Националният осигурителен институт е гарант за законосъобразно и прозрачно управление на публичния ресурс на държавното обществено осигуряване в Република България – пенсионни плащания, обезщетения и помощи за безработица и заболявания. **Националната здравноосигурителна каса** регулира отношенията в сферата на здравното осигуряване, като управлява здравноосигурителните плащания на гражданите към лечебните заведения с

⁵ Съгласно § 1, т. 22 от ДР на ЗСч - „предприятия от обществен интерес“ са: предприятия, чиито ценни книжа се търгуват на регулирани пазари в държави – членки на Европейския съюз; кредитни институции; застрахователи и презастрахователи; пенсионноосигурителните дружества и управляваните от тях фондове; инвестиционни посредници; финансови институции; „Холдинг Български държавни железници“ – ЕАД, и дъщерните му предприятия; Национална компания „Железопътна инфраструктура“; търговски дружества, чиято основна дейност е да произвеждат и/или да пренасят, и/или да продават електроенергия и/или топлоенергия; ВиК оператори.

цел получаване на качествено здравеопазване. **Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства** осъществява контрол върху прилагането на специалните разузнавателни средства, защитавайки правата и свободите на гражданите срещу незаконосъобразно използване на специални разузнавателни средства.

Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност към органите на бившата Държавна сигурност и разузнавателните служби на БНА е създадена през 2006 г. с цел да осигури достъп до истината за миналото, за да ограничи влиянието върху съвременните обществени процеси на хора с принадлежност към репресивния апарат на тоталитарната държава, функциониращ през периода от 1944 г. до 1989 г. Въпросът е дали тази мисия е все още актуална към днешна дата, тъй като дейността ѝ изглежда по-скоро символична и историческа, отколкото реално значима за ежедневието и проблемите на данъкоплатците. Може да се разсъждава доколко е оправдано комисията да съществува в този вид без ясна оценка на ползите спрямо разходите. **Съветът за електронни медии** е независим медиен регулатор, който контролира съдържанието на обществените медии, за да бъдат информирани гражданите при спазване на принципите за медиен плурализъм и свобода на словото. Целта му е да предотвратява концентрация на собственост, която може да застраши балансираното медийно отразяване на обществено значими теми. **Българската телеграфна агенция**, като национална информационна агенция, осигурява достъп до обективна, достоверна и навременна информация, която да достига до другите медии, институции и обществото.

Икономическият и социален съвет насърчава социалния диалог между държавата, работодателите и синдикатите с цел формиране на приемливи, балансирани и обосновани за гражданите икономически и социални политики.

Така очертаният списък от органи обхваща регулирането на комплексен набор от обществени отношения, чиято уредба и контрол са от ключово значение за функционирането на правовата държава, за защитата на правата на гражданите и за поддържането на стабилна, справедлива и конкурентна обществено-икономическа среда. Мисията и обобщените функции на всички институции, предмет на анализа, са представени в *Приложение № 1*.

Анализът на независимите контролни, надзорни и регулаторни органи е извършен чрез преглед на нормативната уредба, институционалната структура и публично достъпни източници за функционирането им, с фокус върху гаранциите за независимост, отчетност и прозрачност.

По реда и при условията на Закона за достъп до обществена информация

(ЗДОИ) бе изискана информация от горепосочените институции. Получени бяха отговори от всички тях с изключение на ФС. КОНПИ отговори само частично.

В рамките на проучването са изследвани правните основания за създаване на всеки орган, неговият мандат, структура, механизмите за назначаване и освобождаване на ръководствата, степента на организационна, функционална и финансова независимост, механизмите за отчетност и прозрачност на дейността, включващи ползите за обществото и тяхната стойност.

Анализирани са нормативните актове (закони и подзаконови актове), бюджетите и официалните публични отчети, включително годишните доклади за дейността и финансовите им отчети. Целта на този анализ е преценка на съответствието на уредбата и дейността на всяка институция с националната правна рамка и международните стандарти за независимост и ефективност. Направен е преглед на механизмите на парламентарен контрол върху съответните органи чрез процедурата по обсъждане и гласуване на годишните отчетни доклади на разглежданите институции⁶.

В резултат на извършения анализ са установени както добри практики, така и редица предизвикателства – включително случаи на недостатъчно гарантирана независимост, възможности за политическо влияние при избора на ръководства, липса на ефективни механизми за отчетност и прозрачност, както и недостатъчна степен на институционална устойчивост. Анализът дава възможност да се очертаят тенденциите за развитие на независимия контрол и регулация в България, както и да се формулират препоръки за повишаване на тяхната независимост и ефективност.

⁶ За събирането и обработването на нормативната и документна информация необходима за анализа помогна Доротея Янкова – стажант в БИПИ.

Независимостта като условие за безпристрастно и ефективно осъществяване на законовите правомощия

Независимостта на контролните, надзорни и регулаторни органи, избирани от Народното събрание, е ключово условие за осигуряване на тяхната способност да прилагат закона безпристрастно, професионално и в обществен интерес. Независимостта на тези институции е от съществено значение за поддържането на правовия ред, за защитата на публичния интерес и утвърждаването на демократичните принципи. Независимостта не се изразява в самоцелно отделяне от процесите в държавата, а е инструмент за защита на обективността и устойчивостта на тяхното прилагане. Без адекватни гаранции за независимост съществува риск от външен натиск, политическа намеса или корпоративни влияния, които могат да подкопаят доверието в тези институции и да компрометират изпълнението на законовите им правомощия, които трябва да се упражняват в полза и интерес на гражданите и бизнеса.

Независимостта на разглежданите институции е фундаментален въпрос, свързан с тяхната ефективност, тъй като без гарантирана институционална, функционална и финансова автономия способността им да изпълняват законоустановените си правомощия обективно, безпристрастно и в обществен интерес остава силно ограничена. От съществено значение е разбирането, че независимостта не е безконтролно отделяне от държавната система, а е правна и фактическа обособеност от политическо влияние и административен контрол, които биха могли да компрометират тяхната безпристрастност и общественото доверие. **Ето защо е необходимо засилено гражданско наблюдение върху дейността на независимите институции, избирани от Народното събрание, включително участие на представители на гражданското общество и професионалните организации в процедурите по избор и в тяхното управление.**

В този контекст безпристрастността, ефективността и прозрачността на тези институции до голяма степен зависят от степента на тяхната организационна (институционална), функционална и финансова независимост⁷. Всеки от тези компоненти дава възможност да бъде определена способността на тези органи да действат автономно и да изпълняват възложените им правомощия без външна намеса.

1.1. Организационната (институционална) независимост се отнася до правния статут на институцията и произтичащите от него механизми

⁷ Критериалната система на настоящия анализ се основава на принципите, заложи в Международните стандарти на Върховните одитни институции, както и на добрите практики и принципи, формулирани от ОИСР в сферата на публичното управление и антикорупционните политики.

за назначаване на нейния състав, за освобождаването му, за формиране на възнаграждението и др. Тя се изразява в това, че институцията е създадена чрез норма в Конституцията на Република България или със специален закон, не е структурна част от изпълнителната власт и има правомощия да действа самостоятелно. Назначаването и освобождаването на ръководството ѝ следва обективни и предвидими процедури, включително гарантиране със закон на срок на мандата при изпълнение на техните задължения.

1.2. Функционална независимост гарантира, че институцията може свободно да изпълнява своите задачи, да взема решения и да прилага закона без външна намеса. Тя включва автономност при преценката на съдържанието и приложението на правните норми, вземането на самостоятелни решения, както и възможност за провеждане на разследвания, надзор и контрол без политически или институционален натиск. Функционалната независимост обхваща и правомощието на институцията да докладва за резултатите от своята дейност по начин, който не накърнява автономията ѝ.

1.3. Финансовата независимост е ключов компонент, без който дори регламентираната институционална и функционална автономия би останала трудно приложима на практика. Финансовата независимост означава, че институцията разполага със самостоятелен бюджет, осигурен и одобрен от орган, различен от изпълнителната власт (например Народното събрание), както и със свобода сама да управлява и разходва средствата си, включително наличие на подходящи човешки, материални и финансови ресурси. Това предотвратява използването на финансирането като средство за политически или институционален натиск и гарантира стабилност и устойчивост на дейността на институцията.

В обобщение, за да бъде определен един орган като независим, той следва да отговаря едновременно на съвкупност от критерии, групирани в три компонента: организационна, функционална и финансова независимост. Всеки от тях може да бъде разгледан въз основа на следните индикатори:

1. Организационна (институционална) независимост

- Създаване на органа чрез разпоредби на Конституцията или със специален закон;
- Правна уредба, която изрично гарантира независимия статут;
- Назначаване на ръководството от орган, различен от изпълнителната власт;
- Законоустановен срок на мандата;
- Изисквания за заемане на длъжността, свързани със специализиран професионален опит и съответна квалификация;
- Изчерпателно изброени основания за предсрочно освобождаване;
- Нормативно гарантирани процедури, осигуряващи възможност за съдебна защита при незаконосъобразно предсрочно прекратяване на пълномощията;

- Ясен и обоснован начин за определяне на възнагражденията на ръководителите.

2. Функционална независимост

- Правомощия за вземане на самостоятелни решения и издаване на актове със задължителен характер;
- Самостоятелност в методологията на работа, контрол и надзор;
- Отчетност и прозрачност – право и задължение на органите да докладват за резултатите от своята дейност, без да бъдат подвластни на контрол от изпълнителната власт.

3. Финансова независимост

- Самостоятелен бюджет, осигурен и одобрен от орган, различен от изпълнителната власт;
- Възможност за разходване на бюджетните средства без одобрение от изпълнителната власт;
- Защита срещу натиск от органи на изпълнителната власт при намаляване на бюджетните разходи на институциите, с което се затруднява изпълнението на техните законови правомощия.

Институционална независимост

Таблица 1 Организационна независимост на органите

ОРГАНИЗАЦИОННА НЕЗАВИСИМОСТ

	1	2	3	4	5	6	7	8
Орган	Създаден с разпоредби на КРБ или със закон	Изрично установен независим статут	Избор от орган, различен от изпълнителната власт, и номинации	Законово установен срок на мандата	Изисквания за заемане на длъжността – проф. опит/ квалификация	Изчерпателно изброени основания за предсрочно освобождаване	Предвидена защита при незаконосъобразно предсрочно прекратяване на пълномощията	Начин на определяне на възнагражденията на ръководителите (вж. легенда)
1. БТА	Закон	Да	Избор от НС без номинации от други органи и лица	5 г.	Да, но без определен срок	Да	Не	2
2. ИСС	Закон	Да	Избор от НС (само на председателя) без номинации от други органи и лица	4 г.	Не	Да	Не	5
3. КЕВР	Закон	Да	Избор от НС без номинации от други органи и лица	5 г.	Не	Да	Не	4
4. КЗК	Закон	Да	Избор от НС без номинации от други органи и лица	7 г.	Не	Да	Не	1
5. КЗЛД	Закон	Да	Избор от НС номинация само от МС	5 г.	Не	Да	Не	4
6. КЗД	Закон	Да	Избор от НС и от Президента без номинации от други органи и лица	5 г.	Не	Да	Не	1

ОРГАНИЗАЦИОННА НЕЗАВИСИМОСТ

	1	2	3	4	5	6	7	8
Орган	Създаден с разпоредби на КРБ или със закон	Изрично установен независим статут	Избор от орган, различен от изпълнителната власт, и номинации	Законово установен срок на мандата	Изисквания за заемане на длъжността – проф. опит/ квалификация	Изчерпателно изброени основания за предсрочно освобождаване	Предвидена защита при незаконосъобразно предсрочно прекратяване на пълномощията	Начин на определяне на възнагражденията на ръководителите (вж. легенда)
7. КОНПИ	Закон	Да	Избор от НС без номинации от други органи и лица	6 г.	Не	Да	Не	1
8. КППРО	Закон	Да	Избор от НС, номинации само за членове, не и за председател	4 г.	Да – 5 г.	Да	Не	1
9.КРД ОПБ ГБКРП СБНА	Закон	Да	Избор от НС без номинации от други органи и лица	5 г.	Не	Да	Не	4
10. КРС	Закон	Да	Избор от министър-председателя, НС и Президента	5 г.	Да – 5 г.	Да	Не	1
11. КФН	Закон	Да	Избор от НС без номинации от други органи и лица	6 г.	Да – 5 г.	Да	Не	3
12. НСАППК	Закон	Не	Избор от НС без номинации от други органи и лица	Не	Не	Да	Не	3
13. НОИ	Закон	Не	Избор от НС без номинации от други органи и лица	4 г.	Не	Да	Не	2
14. НЗОК	Закон	Не	Избор от НС без номинации от други органи и лица	5 г.	Да – 3 г.	Да	Не	5
15. НБКРПС	Закон	Да	Избор от НС без номинации от други органи и лица	5 г.	Да – 8 г.	Да	Не	1
16. ОМБУД-СМАН	КРБ	Да + имунитет	Избор от НС без номинации от други органи и лица	5 г.	Да, но без определен срок	Да	Не	1
17. СП	КРБ	Да	Избор от НС с номинации от професионални организации, но само за членовете	7 г.	Да – 15 г.	Да	Не	1
18. СЕМ	Закон	Да	Избор от НС и от Президента без номинации от други органи и лица	6 г.	Да, но без определен срок	Да	Не	4
19. ФС	Закон	Да	Избор от НС без номинации от други органи и лица	6 г.	Да – 10 г.	Да	Не	4

Легенда: В колона 8 от Таблица 1 обозначенията са както следва:	
1	Възнаграждението на ръководителите е обвързано с възнаграждението на председателя на Народното събрание
2	Възнаграждението на ръководителите е в размер, равен на възнаграждението на председател на постоянна комисия на Народното събрание
3	Възнаграждението на ръководителите се определя по предложение на съвет или колективен орган в рамките на самата институция или се изчислява съобразно вътрешни правила
4	Възнаграждението на ръководителите се изчислява като определен брой средни месечни възнаграждения в определен икономически сектор
5	В съответния специален закон не е посочен начинът за определяне на основното трудово възнаграждение на ръководителите

Всички институции – обект на настоящия анализ, са създадени с разпоредби на Конституцията на Република България или със закон. Независимият статут на Сметната палата и Омбудсмана е конституционно установен, а на 17 институции е изрично установен в съответните специални закони. С функционален имунитет се ползва единствено Омбудсманът на Република България. Функционалният имунитет осигурява защита на носителя му, като му позволява да изпълнява своите задължения независимо, без страх от натиск, съдебно преследване или политически натиск за действия, извършени в рамките на служебните му правомощия. Това укрепва институционалната стабилност и гарантира вземане на решения в обществен интерес. **Необходимо е да се проведе обществен дебат доколко липсата на такъв имунитет може да доведе до уязвимост от политически или лични атаки чрез съдебната система, което би могло да възпрепятства ефективната и независима работа на тези органи.**

Процедурите за подбор и назначаване на ръководителите на контролните, надзорни и регулаторни органи са от съществено значение за запазване на тяхната легитимност, професионализъм и общественото доверие. Анализът на нормативната рамка и действащите практики, свързани с номинирането и избирането на тези ръководители, дава възможност за следните заключения:

Без външни номинации от други органи или лица Народното събрание избира ръководителите на десет органа: БТА, КЗК, КЕВР, КПКОНПИ, КРДОПБГБКСРСБНА, КФН, НСАППК, НЗОК, НБКСРС и ФС.

За Сметната палата е предвиден комбиниран номинационен модел. Членовете на институцията се избират от Народното събрание въз основа на предложения от професионални организации, а председателят и двамата

заместник-председатели се избират пряко от парламента, без външни номинации. Подобен е и модела при номиниране на кандидати за Омбудсман – там е възможна директна номинация от организации на гражданското общество.

Ръководителите на два органа – ИСС и КЗЛД, се избират от Народното събрание единствено по предложение на Министерския съвет.

Комбиниран модел, включващ участие както на Народното събрание, така и на Президента на Републиката, е предвиден за избора на ръководители на КЗД и СЕМ.

Ръководният състав на КПНРО се избира от Народното събрание, като номинации са предвидени само за членовете, но не и за председателя. Освен това липсва конкуренция при предлагането на кандидатури, тъй като за всеки член на КПНРО е предвидена по една номинация от точно определен орган (Министерство на финансите, БНБ, КФН, ИДЕС).

Комбиниран модел на избор от министър-председателя, Народното събрание и Президента на Републиката е предвиден за избора на ръководството на един орган – КРС. Това е и единственият орган, при който председателят се назначава директно от изпълнителната власт без избор от Народното събрание. Председателят на КРС се определя и освобождава по решение на Министерския съвет и се назначава със заповед на министър-председателя. Това законодателно решение концентрира кадровата власт по отношение на председателя на КРС в рамките на изпълнителната власт, като по този начин нарушава принципа на институционална независимост и увеличава риска от политическо влияние.

Изложената информация относно разнообразните модели на номиниране на ръководители на органите, избирани от Народното събрание, подчертава **липсата на единен, прозрачен и конкурентен подход, което създава предпоставки за политическо влияние върху тези институции.** Ето защо, укрепването на тяхната независимост изисква въвеждането на ясно регламентирани, публични и обективни процедури за номиниране и избор, които да ограничат възможностите за политическо овладяване. От особено значение е да се подчертае, че устойчивостта на институционалната независимост зависи в значителна степен от детайлите на тези процедури. В най-добрия случай процедурата следва да включва следните ключови елементи:

- *Плуралистичен модел на номиниране*, който допуска множество източници на кандидатури, като осигурява представителност, експертност, защита на обществения интерес и ограничаване на политическото влияние;

- *Публично обявена и отворена процедура* чрез публикуване на покана за кандидатстване на официалния уебсайт на Народното събрание с ясно посочени изисквания за квалификация, необходими документи, срокове и критерии за

оценка;

• *Публични изслушвания в парламентарни комисии*, насочени към проверка на експертизата, независимостта и ангажираността на кандидатите спрямо принципите и мандата на съответната институция.

В действащото българско законодателство не се прилага плуралистичен модел при номиниране на кандидатури за ръководители на органи, избирани от Народното събрание. В преобладаващата част от случаите правото на издигане на кандидатури е ограничено до парламентарните групи или до Министерския съвет, като почти напълно отсъства участие на други институции, професионални организации, научни общности или граждански структури (с изключение на Сметната палата, Омбудсмана и КПНРО). Това води до концентриране на кадровата инициатива в тесен политически кръг и създава предпоставки за подбор, който не гарантира достатъчно представителство на обществения интерес.

Последиствията от тази практика са ясно видими – **независимостта и легитимността на редица органи често биват поставяни под съмнение, а общественото доверие в тяхната дейност отслабва**. В този смисъл въвеждането на плуралистичен модел на номиниране би представлявало съществена стъпка към подобряване на професионалната легитимност, която ще гарантира по-широка представителност, ще насърчи професионалната компетентност и ще намали риска от политическо овладяване.

В специалните закони на всички органи е посочен срок на мандата на ръководителите – но между 4 години и 7 години, с изключение на Надзорния съвет на Агенцията за публичните предприятия и контрол, чийто срок на мандата не е посочен. Съгласно **Принципите за регулаторна независимост на ОИСР** устойчивият мандат и защитата срещу произволна смяна на ръководството са **ключови елементи на институционалната независимост**. Без фиксиран срок на мандата правната уредба не може ефективно да гарантира предвидимост и защита на ръководството от политически натиск. Когато не е посочен конкретен срок на мандата, не може да се определи кога ръководителят следва да бъде заменен и се създава **рискова среда за политически натиск**, защото освобождаването остава въпрос на целесъобразност на Народното събрание.

Въпреки че останалите институции са със законовоопределен срок на мандата, през последните години трайно се наложи негативната практика Народното събрание да не изпълнява правомощията си за избор в срок на ръководители на институции, чиито мандат е изтекъл. По този начин сериозно се подкопава независимостта на институциите, като се създават предпоставки за политическо влияние от страна на Народното събрание, което контролира

избора и може умишлено да забави смяната, за да държи ръководството в нестабилна позиция и **изпреварващо послушание**⁸. Това води до занижен контрол, колебание в решенията на ръководството и ерозия на общественото доверие в безпристрастността на институцията.

По отношение на изискванията за заемане на ръководни длъжности в разглежданите институции съществува значителна непоследователност в законодателната уредба. В специалните закони на 9 от всички 19 институции липсват изисквания, свързани с професионален опит, експертни познания в съответната област за заемане на ръководните длъжности или наличие на сертификати, удостоверяващи изискуемата квалификация и компетентност (ИСС, КЕВР, КЗЛД, КЗК, КЗД, КОНПИ, КРДОПБГБКСРСБНА, НСАППК и НОИ). При 3 институции (БТА, Омбудсмана и СЕМ) такива изисквания формално съществуват, но не е посочена конкретна минимална продължителност на професионален стаж, което създава предпоставки за субективност при избора. Само в 7 случая (КПНРО, КРС, КФН, НЗОК, НБКСРС, СП и ФС) са налице относително ясни изисквания, които обвързват заемането на длъжността с определен брой години професионален опит. Прави впечатление, че законово определената продължителност на изискуемия професионален стаж за ръководителите на тези институции варира от 3 г. до 15 г., без да става ясно въз основа на какви критерии е определен съответният стаж.

Въпреки ключовата роля, която ръководителите на тези институции имат, съществуват дефицити в законовите изисквания за техния подбор. Липсва изискване за управленски опит, а дори когато такъв формално е предвиден, както е в случая при подуправителя на НЗОК, изискването е занижено едва до една година. Друг съществен дефицит е липсата на конкретно дефинирани критерии за професионален опит или доказани експертни познания в специфичната област на действие на съответната институция. Дори когато се изисква професионален стаж, поставеното условие е прекалено общо. **В почти всички случаи липсва изискване за добра репутация и високи нравствени качества.**

Липсата на конкретни и ясни законови изисквания поставя под съмнение професионалната легитимност на назначенията и отслабва гаранциите за компетентност и независимост на ръководствата на тези институции. Това създава предпоставки за назначаване на лица по политически или други непрофесионални критерии, което е причина и за слаб управленски капацитет – било поради различни форми на зависимост, било поради липса на експертност

⁸ Изпреварващо послушание е поведение, при което дадено длъжностно лице или орган предприема действия или се въздържа от действия не поради законово задължение, а с цел да угоди предварително на политическа воля, на висшестоящи лица или на очакванията на властимащи, дори без изрична заповед. Това подкопава принципите на независимост, законност и обективност в публичната власт. Вж. напр. Заключение на генералния адвокат M. Campos Sánchez-Bordona, представено на 8.05.2025 г. по Case C-698/23 P.

на достатъчно високо ниво.

В контекста на установените нормативни дефицити и липсата на достатъчно гаранции за независимост и ефективност обществото основателно насочва своите очаквания към Народното събрание да компенсира тези слабости чрез прозрачен подбор на техните ръководители. Това изисква от Народното събрание отговорно поведение, прилагане на високи стандарти, включително гарантиране на реална конкуренция между кандидати с утвърдена професионална квалификация и обществен авторитет. **Изборът следва да се основава на обективни критерии, отразяващи професионалните и нравствените качества на кандидатите, като се изключи прилагането на политическа целесъобразност като водещ принцип.**

Пример за политически мотивирано поведение на Народното събрание е отказът кандидатът, номиниран от независима професионална организация – Института на вътрешните одитори в България (ИВОБ), да бъде избран за член на Сметната палата. Въпреки че компетентната парламентарна комисия подкрепя тази кандидатура, Народното събрание я отхвърля при гласуване в пленарна зала без мотиви и обосновка. Това поведение на Народното събрание на практика обезсмисля и демотивира участието на професионалната общност и погизва волята на гражданското общество, което чрез своите организации се е ангажирало да предложи компетентен и легитимен кандидат в обществен интерес.

Пропуск в правната уредба е, че за всички ръководители на институции, обект на анализа, **не е предвидена ефективна защита срещу незаконосъобразно предсрочно прекратяване на пълномощията им** по инициатива на засегнатото лице, каквато правна възможност имат всички останали граждани, назначени по трудови или служебни правоотношения. Това обстоятелство също представлява сериозен дефицит в гаранциите за институционална независимост. **Липсата на ясно установен и защитен правен ред при незаконосъобразно предсрочно освобождаване създава възможност за политически натиск и вмешателство в работата на органите чрез заплахата от отстраняване на тяхното ръководство.** По този начин се накърнява стабилността и самостоятелността на институциите, като се поставя под съмнение способността им да действат независимо, без страх при изпълнение на функциите си.

Случаят с предсрочното освобождаване на управителя на Националната здравноосигурителна каса

Случаят с предсрочното освобождаване на управителя на НЗОК през януари 2023 г. с решение на Народното събрание показва този съществен дефицит в нормативната уредба. След освобождаването му бившият управител на НЗОК

не разполага с механизъм за защита. В действащата нормативна рамка не се съдържа процедура, която да бъде инициирана от засегнатото лице (напр. за сезиране на Конституционния съд) за контрол върху решенията на Народното събрание относно спазването на предвидените основания за предсрочно прекратяване на пълномощията. Тази празнота създава предпоставки за политическа намеса и произвол.

Отсъствието на ефективен механизъм за правна защита подкопава не само институционалната независимост на НЗОК, но и принципа на правовата държава, като същевременно отслабва доверието в устойчивостта и предвидимостта на управлението в толкова важен сектор като публичното здравеопазване.

Случаят с противоконституционното освобождаване на председателя на Сметната палата

През м. януари 2023 г. с решение на Народното събрание е освободен председателят на Сметната палата, без да са налице правните основания, предвидени в Закона за Сметната палата.

Поради липса на възможност за защита срещу незаконосъобразния акт от самото засегнато лице депутати сезират Конституционния съд. С решение № 5/22.06.2023 г. по к. д. № 5/2023 г. освобождаването на председателя на Сметната палата е обявено за противоконституционно. В мотивите си Конституционният съд подчертава, че всеки акт, с който се преустановяват пълномощията извън законоустановените основания, е равнозначен на произвол при осъществяване на власт.⁹ **Съдът акцентира, че в съвременните демократични системи гарантирането на демократичната легитимност и предотвратяването на концентрацията на власт в управлението на държавата трябва да се осъществява по начин, който едновременно зачита демократичните правила и ценности и утвърждава върховенството на правото.**

Случаят с второ предсрочно освобождаване на управител на НЗОК в рамките на една година

През м. април 2024 г. Народното събрание прие решение за предсрочно прекратяване на мандата на следващия управител на НЗОК. Решението на Народното събрание е атакувано като противоконституционно от депутати. Това освобождаване също е обявено за противоконституционно от Конституционния съд¹⁰. Липсата в горепосочените актове на Народното събрание на предвидените в закона основания за предсрочно прекратяване на пълномощия поставя въпроси

9 Решение № 5/2023 г. на Конституционния съд (обн., ДВ, бр. 58/07.07.2023 г.) за установяване на противоконституционност на Решението на Народното събрание за освобождаване на председателя на Сметната палата от 20.01.2023 г. (обн., ДВ, бр. 8/2023 г.).

10 Решение № 15/2024 на Конституционния съд (обн., ДВ, бр. 83/01.10.2024 г.) за установяване на противоконституционност на Решението на Народното събрание за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на Националната здравно осигурителна каса от 17.04.2024 г. (обн., ДВ, бр. 35/2024 г.).

относно спазването на принципите на правовата държава и институционалната независимост. Тези противоконституционни актове могат да породят смразяващ ефект върху ръководителите на останалите институции, който се изразява в заплахата всеки един от тях да бъде освободен по субективни или политически причини. Следва да се има предвид, че в този период 90 % от институциите – обект на анализа, са с изтекъл мандат. Посочените актове са **реална заплахата и непропорционална демонстрация на власт** към ръководствата на всички органи поради възможността да бъдат предприети подобни мерки спрямо тях, ако евентуално не бъдат изпълнени очакванията на определени фактори, отговорни за разходването на публичните ресурси.

Тези случаи придобиват символно значение в контекста на независимостта на регулаторните, контролни и надзорни органи в България, като ясно демонстрират рисковете, които възникват при отсъствие на ефективни правни механизми за защита на засегнатите лица срещу политическо въздействие.

Съществен елемент от цялостната институционална рамка на разглежданите органи е начинът на формиране на възнагражденията на техните ръководители. Анализът на нормативната уредба разкрива, че в България липсва единна методология за тяхното определяне. Както е посочено в Таблица 1, установяват се пет различни подхода: обвързване с възнаграждението на председателя на Народното събрание (КЗК, КЗД, КОНПИ, КПНРО, КРС, НБКРС, Омбудсманът и СП), с това на председател на парламентарна комисия (БТА и НОИ), определяне по вътрешни правила или по предложение на колективен орган (КФН и НСАППК), изчисляване на база средни месечни възнаграждения в съответния сектор (КЕВР, КЗЛД, СЕМ, ФС и КРДОПБГБКСРСБНА), както и отсъствие на уредба в закона (НЗОК и ИСС). Подробно описание на подходите е направено в Приложение № 2.

От една страна, **налице е фрагментираност, която създава предпоставки за неравнопоставеност между различните органи, а от друга, някои от моделите дават възможност за индиректно въздействие** – например чрез контрол върху органа, който прави предложението или одобрява възнаграждението. Това може да повлияе на личната независимост на ръководителите, като ги направи по-податливи на политически или институционален натиск. В този контекст независимостта на органите остава частично гарантирана и рискува да бъде отслабена при липса на унифицирана рамка относно определянето на възнагражденията на ръководителите.

Друг рисков елемент е дадената от закона възможност за обвързване на възнагражденията на членовете на Фискалния съвет с броя на проведените заседания, която може да се разглежда и като стимул, който да

насърчи провеждането на по-голям брой заседания независимо от потребността. По този начин се създава риск от формализъм и неефективност, особено в условията на ограничена отчетност относно конкретните резултати от заседанията, и поражда въпроси относно ефективността на публичния контрол и рационалното изразходване на бюджетни средства.

Сравнителният анализ на възнагражденията на ръководителите и служителите в независимите контролни, надзорни и регулаторни органи разкрива съществени несъответствия, които поставят под съмнение реалната степен на институционална и финансова независимост. Докато възнагражденията на ръководителите са уредени пряко в специалните закони, **възнагражденията на служителите остават зависими от съответни решения на министъра на финансите, което създава вертикална зависимост от изпълнителната власт.** Този факт, в съчетание с липсата на самостоятелен бюджет за всички органи, поставя под въпрос възможността им да осъществяват функциите си автономно и ефективно. Още по-притеснителен е моделът, при който Народното събрание системно се въздържа от упражняване на правомощието си да актуализира бюджетите на независимите органи при наличие на аргументирана необходимост. В резултат, финансовата зависимост и липсата на гъвкавост в разпределението на ресурсите засягат както кадровия капацитет, така и независимостта на органите, като компрометират тяхната ефективност в защита на обществения интерес.

Въпреки конституционно и законово предоставените правомощия, Народното събрание не демонстрира последователна институционална воля за укрепване на независимостта на контролните, надзорните и регулаторните органи. Липсата на активни действия за създаване на ефективни гаранции за институционална, функционална и финансова автономия накърнява независимостта на тези органи и поставя под съмнение способността им да изпълняват правомощията си в обществен интерес, свободни от политическо влияние.

В контекста на независимостта и публичната отчетност е необходима хармонизирана нормативна рамка, която да осигури обосновка за съответния начин за определяне на възнаграждението на ръководителите, прозрачност, предвидимост и съразмерност между възнаграждението и отговорностите на длъжността.

Функционална независимост

Таблица 2 Функционална независимост на органите

ФУНКЦИОНАЛНА НЕЗАВИСИМОСТ

Орган	Правомощия за вземане на самостоятелни решения	Самостоятелност в методологията на работа	Задължение да докладват резултати без контрол от изпълнителната власт
1. БТА	Да	Да	Да
2. ИСС	Да	Да	Да
3. КЕВР	Да	Да	Да
4. КЗК	Да	Да	Да
5. КЗЛД	Да	Да	Да
6. КЗД	Да	Да	Да
7. КОНПИ	Да	Да	Да
8. КПНРО	Да	Да	Да
9. КРДОПБГБ КССРСБНА	Да	Да	Да
10. КРС	Да	Да	Да
11. КФН	Да	Да	Да
12. НСАППК	Да	Да	Да
13. НОИ	Да	Да	Да
14. НЗОК	Да	Да	Да
15. НБКРС	Да	Да	Да
16. ОМБУДСМАН	Да	Да	Да
17. СП	Да	Да	Да
18. СЕМ	Да	Да	Да
19. ФС	Да	Да	Да

Независимите контролни, регулаторни и надзорни органи в България отговарят на основните и формални изисквания за функционална независимост. Всички разгледани институции притежават правомощия в рамките на своята компетентност да вземат самостоятелни решения, които не подлежат на предварително одобрение или указания от страна на изпълнителната власт. Те разполагат със самостоятелност при определянето на методологията и процедурите по изпълнение на своите задачи, което дава възможност за професионален и обективен подход при упражняване на функциите им. На следващо място, съществува нормативно установено задължение за докладване на дейността пред Народното събрание без възможност за намеса от страна на органите на изпълнителната власт. На тази основа може да се заключи, че функционалната независимост на тези институции е нормативно осигурена, което е положителен индикатор за тяхната автономност и функциониране в рамките на правовата държава.

Финансова независимост

Таблица 3 Финансова независимост на органите

ФИНАНСОВА НЕЗАВИСИМОСТ			
Орган	1 Самостоятелен бюджет	2 Разходване на средствата без външно одобрение	3 Защита срещу бюджетен натиск
1. БТА	Не	Да	Не
2. ИСС	Не	Не – функционална област в програмния бюджет на НС	Не
3. КЕВР	Не	Да	Не
4. КЗК	Не	Да	Не
5. КЗЛД	Не	Да	Не
6. КЗД	Не	Да	Не
7. КОНПИ	Не	Да	Не
8. КПНРО	Не	Да	Не
9. КРДОПБГБ КССРСБНА	Не	Да	Не
10. КРС	Не	Да	Не
11. КФН	Не	Да	Не
12. НСАППК	Не	Да	Не
13. НОИ	Не	Да	Не
14. НЗОК	Не	Да	Не
15. НБКРС	Не	Да	Не
16. ОМБУДСМАН	Не	Да	Не
17. СП	Не	Да	Не
18. СЕМ	Не	Да	Не
19. ФС	Не	Не – функционална област в програмния бюджет на НС	Не

Разглежданите органи не разполагат със самостоятелен бюджет, което сериозно ограничава тяхната финансова независимост. Според ОИСР устойчивата институционална независимост на независимите, контролни и надзорни органи изисква не само защита при назначаването на ръководствата им, но и реална финансова автономия. **Дори когато тези институции се финансират от държавния бюджет, добра практика е те да изготвят и обосноват собствен бюджет, който да се одобрява с ограничена възможност за промени от страна на изпълнителната власт.**¹¹ В България обаче бюджетите на тези институции се определят централизирано от Министерството на финансите и се приемат в пакет с държавния бюджет без възможност за самостоятелно планиране и защита на ресурсните потребности. Това създава риск от финансово зависимо поведение и ограничава капацитета им да действат

¹¹ Вж. повече в: OECD (2016). Being an Independent Regulator

стратегически и независимо в интерес на обществото.

Въпреки че органите разходват бюджетните си средства без външно одобрение, липсата на самостоятелен бюджет и защита срещу бюджетен натиск ги поставя в пълна зависимост от изпълнителната власт, което е отворена врата към политическо влияние и накърняване на тяхната институционална независимост. Това обстоятелство ограничава способността им да планират дългосрочни дейности, да реагират адекватно на нуждите от ресурси и да запазят оперативната си автономност.

Липсата на възможност бюджетът да се предлага и одобрява от орган, различен от изпълнителната власт, **подкопава фундаментален елемент на независимостта – свободата от контрол чрез финансиране.**

За да постигат своите цели и да изпълняват своите законово и конституционно установени правомощия, институциите трябва да разполагат с необходимите човешки ресурси, определени на база ясни критерии за численост и квалификация. Разглежданите органи, с изключение на ФС, не разполагат с методика и критерии за определяне на числеността на организацията. Посочването на определена численост е без обосновка относно натовареността на служителите. Само по отношение на ФС числеността на служителите е определена в чл. 15, ал. 1 от ЗФСАКМ, като броят на служителите (петима) е равен на броя на членовете на управителния съвет. Добра практика е числеността на служителите в организациите да се определя на базата на стратегическите им планове, в които се посочват дейностите и сроковете за постигане на стратегическите цели.

Съставът и броят на ръководните органи на институциите, обект на настоящия анализ, се определя със специалните закони. Не е ясно по какви причини органи с еднакъв брой на ръководния състав управляват различен брой служители. Например КЗД е с 9-членен ръководен състав и 59 служители, КПНРО имат 5-членен ръководен състав, който управлява дейността на 24 служители, докато Сметната палата също има 5-членен ръководен състав и щатен персонал 540 служители, като същевременно ръководителите и на трите институции получават еднакви възнаграждения.

За да изпълнява ефективно функциите си, всяка една от тези институции трябва да разполага с необходимото ниво на независимост – организационна, функционална и финансова. Принципната възможност изпълнителната власт да ограничава който и да е аспект на независимостта им е в остро несъответствие с критериите за определяне на независимостта.

Въз основа на извършения анализ на деветнадесетте контролни, надзорни и регулаторни органи в Република България, избирани от Народното събрание,

може да се направи обоснован извод, че в редица ключови аспекти тяхната независимост остава недостатъчно гарантирана. Макар създаването им като самостоятелни институции по закон да съответства на международните стандарти, практическата реализация на принципите на организационна, функционална и финансова независимост често е ограничена от липса на ясни механизми за защита, от непоследователна нормативна уредба или зависимост от политически фактори.

Въпреки наличието на относително завършена законодателна уредба, свързана с функционирането на органите, избирани от Народното събрание, детайлният анализ разкрива съществени слабости, които застрашават реалната им независимост и ефективност.

Налице са **дефицити, свързани с регламентацията на професионалните изисквания към ръководния състав** – липса на плуралистичен модел при номиниране на кандидатури за ръководители на органите, избирани от Народното събрание, негативна практика на Народното събрание да не изпълнява законовите си правомощия за избор в срок на ръководители на институции, чийто мандат е изтекъл, липса на нормативно гарантирани процедури, осигуряващи възможност за съдебна защита при незаконосъобразно предсрочно прекратяване на пълномощията, **както и липса на единна и прозрачна методология за определяне на възнагражденията**, което създава предпоставки за неравнопоставеност и подкопава доверието в институционалната безпристрастност. Освен това при всички органи финансовата независимост остава формална поради зависимостта от решенията на изпълнителната власт относно бюджета им.

Тези изводи поставят под въпрос ефективността на съществуващите гаранции за независимост, а оттам – и способността на съответните органи да изпълняват функциите си обективно, устойчиво и в обществен интерес.

Необходима е целенасочена институционална реформа в посока укрепване на независимостта на институциите, избирани от Народното събрание, в съответствие с добрите международни практики и стандартите на правовата държава.

Прозрачността и отчетността на институциите – мост към доверието на гражданите

Прозрачността и отчетността изискват от държавните органи да информират гражданите на разбираем и ясен език не само за постигнатите от тях резултати, но и за ефекта от дейността им – **каква е добавената стойност за обществото и каква е ползата от усвоените от тях публични ресурси**. Това е възможно само ако те организират своята дейност на базата на ясни, реалистични и постижими краткосрочни и дългосрочни цели и приоритети, които да бъдат определени в стратегии и оперативни планове. Освен стратегическите цели, мисията, визията, принципите и ценностите на организацията, стратегиите, както е посочено в принципите на ОИСР, следва да съдържат и механизми за наблюдение на тяхното изпълнение.

В Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС, приет през 2006 г.) е определена отговорността на всеки ръководител на организация от публичния сектор за законосъобразното и ефективно управление, насочено към постигане на целите и задачите. **Въпреки, че този закон не е относим към институциите, обект на настоящия анализ, заложените в него принципи и изисквания по отношение на управлението, контрола и носенето на отговорност представляват добра нормативна рамка, която следва да се приложи и към разглежданите тук институции.** Едно от основните му задължения е организирането на процеса по планиране на дейностите, включващ определянето на целите на организацията, разработването и прилагането на стратегически и годишни планове, планове за действие и индикатори за постигане на поставените цели.

Съгласно указанията за осъществяване на управленската отговорност на Министерството на финансите в организациите от публичния сектор, утвърдени със заповед на министъра на финансите, всеки един ръководител на организация от публичния сектор следва:

- да определя в стратегически план целите, представляващи дългосрочните приоритети на организацията, като стратегическите цели трябва да са съобразени с целите и задачите, заложи в законите и подзаконовите нормативни актове, регламентиращи дейността на организацията, с националните стратегии, политики и програми;
- да определя оперативните/годишните цели на организацията и показатели за тяхното изпълнение, структурирани в оперативен/годишен план, който да подпомага постигането на стратегическите цели в краткосрочен план /година/;

- да обвърже стратегическото и оперативното планиране с одобрения бюджет, респ. да осигури обвързаност между процесите на целеполагането и планирането на ресурсите.

Стратегия за развитие

Стратегията за развитие като инструмент за адаптиране на организацията към динамичните реалности

От изключително значение за ефективното управление на публичните организации е изготвянето и изпълнението на стратегия за развитие, с която да се дефинират мисията, визията, основните ценности и принципи, стратегическите цели и приоритети на институцията. Добрата практика е стратегията за развитие да е документ, който съдържа визия за развитие обхващаща период от 5 до 10 години и изразява как институцията вижда своето място и роля в бъдещето и какви са основните предизвикателства, които трябва да адресира.

Изготвянето на стратегия за развитие не е нормативно установено в националното ни законодателство, но е посочено като принцип и добра практика във вече цитирания документ на ОИСР. То е въпрос на решение на ръководителя на организацията, но е от ключово значение за доброто управление. Целта на стратегията е да очертае пътя за развитие и подобряване на административния капацитет на институцията с прилагане на най-добрите международни практики и използване на съвременни технологии в дейността ѝ. Прилагайки стратегия за развитие, модерните институции се реформират и усъвършенстват по собствена инициатива, а не вследствие на промени в нормативните регулации – национални и европейски.

По принцип **стратегията за развитие на всяка една институция би следвало да се основава на концепцията, която нейният ръководител е представил по време на процедурата в Народното събрание** и фактически е била одобрена с неговия избор от народните представители. Самите концепции също би следвало да се базират на насоките и целите, заложили в стратегиите, а не само на законите и нормативните актове, уреждащи дейността на институциите. Двата документа са основополагащи за стратегическото управление на организацията, поради което трябва да бъдат взаимосвързани и взаимно допълващи се. **Изискването за представяне на управленска концепция обаче, все още е изключение** в провежданите процедури за избор от парламента.

Добрите практики изискват стратегията да определя:

- посоката за развитие през следващите няколко години – Накъде сме тръгнали?
- целите, които тя ще се стреми да постигне – Какво искаме да постигнем?

- методите, които ще използва, за да постигне това – Как ще направим това?
- показатели за изпълнение – Как ще измерваме и отчитаме напредъка?

Част от институциите, обект на анализа, са дефинирали ясна стратегия за развитие, която актуално да отразява визията и приоритетите за развитие, като такава е публично достъпна за някои от тях: КФН (изготвя се на всеки две години), КРС (за периода 2019 – 2021 г.), Сметната палата (за периода 2018 – 2022 г.), КПНРО (за периода 2021 – 2023 г.), БТА (за периода 2021 – 2025 г.), НОИ (за периода 2025 – 2029 г.). Независимо от това, че част от стратегиите обхващат отминали периоди и не става ясно дали са анализирани за актуалност, тези стратегии в значителна степен отговарят на изискванията за ясно очертаване на посоката на развитие на институцията и способите за постигане на желаното състояние, към което тя се стреми. Те очертават мисия, визия, основни принципи и ценности, определени стратегически цели и индикатори за измерване на постигането им. Някои от тези институции са членове на международни организации, съгласно чиито стандарти изготвянето на стратегии е задължителен подход за управление и е важен компонент за институционалното им развитие, поради което те са осъзнали ползите и са изградили капацитет за стратегическо целеполагане.

Друга част от изследваните институции са дефинирали стратегически цели за отминали периоди и не предоставят публична информация, която да демонстрира, че визията за стратегическо развитие се анализира и целите се адаптират към актуалните стратегически приоритети. Например през 2017 г. КЗЛД е приела „Стратегия Хоризонт 2022“, към която е разработен конкретен План за действие с мерки, отговорни лица и индикатори за постигане на стратегическите цели, които са били актуални за периода 2017 – 2022 г. Тази стратегия и планът за нейното изпълнение следва да се актуализират периодично, за да отразяват динамиката на развитие на обществените отношения, промените в европейското законодателство и новите предизвикателства в дигиталната епоха, които поставят нови приоритети пред дейността на институцията. През 2024 г. е започнал процес по преглед и актуализация на стратегическите цели и приоритети, но на официалната интернет страница на институцията все още не са публикувани актуални стратегически документи.

За институциите, които не дефинират ясно и не информират обществото публично за своите стратегически цели чрез актуални стратегии за развитие, може да се очаква, че дейността им е фокусирана по-скоро към изпълнение на законовите им функции чрез текущи оперативни решения, **без стремеж и визия за стратегическо развитие на дейността в отговор на динамичните промени в обществената среда.**

Като цяло независимите институции, избирани от Народното събрание, не показват способност да се усъвършенстват по собствена инициатива, а по-скоро само под външен натиск – международни стандарти, промяна на нормативната уредба, натиск на гражданското общество, скандали и др.

Стратегически план

Стратегическите планове като работещ механизъм за постигане на целите и ефективно разпределение на ресурсите

Стратегическите планове са оперативни документи, които обикновено обхващат по-кратък период и следва да подкрепят изпълнението на стратегиите за развитие. В добрите практики стратегическите планове извеждат конкретни цели, дейности, индикатори за изпълнение, срокове и посочват отговорните звена за постигането им.

Наличието само на стратегия за развитие, без конкретни стратегически планове, може да е сигнал, че институцията има визия, но не дефинира ясен механизъм за нейното изпълнение и проследяване. От друга страна, изготвянето на стратегически планове, без стратегия за развитие, може да е сигнал, че се работи „на парче“, без дългосрочна насоченост към подобрения в полза на обществото. **Най-добрата практика, според ОИСР, е институциите да изготвят стратегия за развитие, измерим план за изпълнение на стратегическите цели и регулярна отчетност към него.**

За разлика от стратегията за развитие разработването и прилагането на стратегическия план е нормативно задължение на ръководителите на регулаторните, контролни и надзорни органи като ключов аспект на управленската отговорност. Съгласно чл. 7, ал. 1, т. 1 ЗФУКПС ръководителите на бюджетните организации отговарят за определянето на целите на организациите, които ръководят, за разработването и прилагането на стратегически и годишни планове, планове за действие и индикатори за достигане на поставените цели.

В публичния сектор по-голямата част от целите и функциите са определени нормативно, но това не е достатъчно. Ръководителят на организацията трябва да приоритизира целите, да ги разположи във времето с ясно определени задачи и мерки за постигането им при наличието на индикатори за измерване на напредъка и отговорни служители за осъществяването им. Стратегическият план е инструмент за оптимално разпределение на ресурси, който позволява на организацията да насочва ограничените си ресурси към постигане на ключовите цели и приоритети и да изпълнява ефективно правомощията си.

Водещите добри практики изискват при дефинирането на целите да се

съблюдават критериите за SMART, а показателите за оценка на изпълнението да отговарят на критериите за RACER¹².

Обвързването на стратегическите цели и бюджета на организацията, включващо определяне на отговорните лица за изпълнението на стратегическите цели и управлението на бюджета, представлява важна стъпка за ефективното и ефикасно усвояване на публичните ресурси.

Независимо от законовите изисквания само **осем институции имат изготвени стратегически планове** в съответствие с императивните разпоредби на ЗФУКПС и приложимата методология на Министерството на финансите.

Някои институции определят фрагментарно стратегически цели или приоритети. Така например КЗК не изготвя стратегически план по ЗФУКПС, но ежегодно приема приоритети на КЗК за съответната година. Тези приоритети обаче не са подкрепени с мерки и дейности, които да осигуряват изпълнението им.

Икономическият и социален съвет също няма стратегически план, но е приел стратегически приоритети за 2021 – 2025 г., които очертават насоките на неговото развитие.

Част от институциите считат, че бидейки независими държавни органи, не следва да изготвят стратегически планове, тъй като това според тях е отговорност на органите на изпълнителната власт. КЗД счита, че органите, на които е вменено да изготвят стратегии са изброени в националното законодателство (Закон за администрацията, Закон за регионалното развитие и др.), докато комисията е независим специализиран държавен орган за предотвратяване и защита от дискриминация и осигуряване равенство на възможностите, без да ѝ е вменено да прави политики. Според КЗД *„това е тежест на изпълнителната и законодателната власт“*. АППК също не е изготвяла стратегии, защото счита че липсва нормативно основание за това.

Отказът на институциите да изпълнят задължението си по ЗФУКПС и да изготвят стратегически документи е установен и от дирекция „Методология на контрола и вътрешен одит“ на Министерството на финансите, която е отговорна за координацията и хармонизацията на финансовото управление и контрол в публичния сектор. В *„Консолидиран доклад за състоянието на вътрешния контрол в публичния сектор за 2023 г.“* се посочва, че част от държавните

12 SMART /S – specific (конкретни); M – measurable (измерими); A – attainable (постижими); R – realistic (реалистични); T – timely (навременни);
RACER /R – relevant (уместни), A – accepted (приемливи), C – credible (достоверни), E – easy (разбираеми) и R – robust (устойчиви).

институции са докладвали, че целите им са определени в съответните специфични закони, поради което не са изготвяни стратегически документи, които да представляват дългосрочните приоритети на организацията. Като причина е посочен фактът, че са независими регулаторни органи и дейността им е строго специфична, поради което не следва да бъде съобразена с национални стратегически планове и програми. Следва да се има предвид обаче, че стратегическите документи се разработват въз основа на произтичащата от законодателството специфична компетентност на съответния ръководител на организация, за която организацията го подпомага, и са съобразени с приоритетите и заложените мерки в стратегическите документи на национално ниво, както и с нормативно установените правомощия на организацията, в това число и с осъществяването на държавната политика в различни области. По този начин посочените в съответните нормативни актове функции и отговорности се покриват от планирани дългосрочни цели и конкретни индикатори за тяхното изпълнение¹³.

В стратегическите планове на институциите – обект на анализа, като цяло се открояват съществени недостатъци, слабости и отклонения не само от изискванията на методологията на Министерството на финансите, но и от добрите международни практики.

Основната слабост на стратегическите планове е, че няма установена ясна взаимовръзка между целите, предоставяните продукт/услуга/дейност, показателите за измерване на изпълнение, планирания бюджет и очакваните резултати от изпълнението, т.е. няма взаимовръзка между цели, дейности за постигане на целите и ресурси за осъществяване на дейностите. По този начин не са осигурени достатъчно предпоставки за гарантиране на ефективността и оптималното обвързване на стратегическия план с публичния ресурс – държавния бюджет.

Друга слабост е, че в много случаи стратегическите цели нямат характер на цели, а на конкретни дейности или оперативни задачи, които по принцип са задължителни за изпълнение по силата на съответните нормативни предписания. Например в стратегията на КФН са определени две цели, които са с характер на дейности и задачи – *„осъществяване на последователна, прозрачна и предвидима регулаторна дейност“* и *„изготвяне и прилагане на практики и указания за единно прилагане на законодателството“*.

КРДОПБГБКСРБНА също е определила стратегически цели с характер на дейности като например: *„Цялостно и последователно изпълнение на*

¹³ Консолидиран годишен доклад за вътрешния контрол в публичния сектор в Република България за 2023 г., приет от Министерския съвет с решение № 390/07.06.2024 г.

разпоредбите на ЗДРДОПБГДСРСБНА във връзка с установяване и обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия, включително техните предшественици и правоприменици за периода от 9 септември 1944 до 16 юли 1991 г.“, „Поддържане на централизиран архив на документите на ДС и разузнавателните служби на БНА“, „Осигуряване достъп на гражданите и запознаване с документите на ДС и разузнавателните служби на БНА и тяхното използване с публицистична и научноизследователска дейност“.

Една от стратегическите цели на КЗЛД – *„Реализирана система за предотвратяване и ограничаване на незаконните форми на обработване на лични данни и нарушаване правата на физическите лица“*, съвпада с основната ѝ задача да осъществява защитата на лицата при обработването на техните лични данни и при осъществяването на достъпа до тези данни.

Формулировката на стратегическите цели на КПНРО също съвпада с основните ѝ функции – надзор върху качеството на професионалната дейност на регистрираните одитори, надзор над дейността на Института на дипломираните експерт-счетоводители и наблюдение и оценка на дейността на одитните комитети.

В стратегическия план на НБКРСЦ целите също имат характер на дейности – *„Активно наблюдение на процедурите по искане, разрешаване и прилагане на специалните разузнавателни средства и организацията по съхраняването и унищожаването на информацията, получена при прилагането им“* и *„Активна работа по сигнали, получавани от граждани и неправителствени организации“*.

Пример на **подходящо формулирани цели** са следните цели в стратегията на КФН – *„намаляване на административната тежест чрез идентифициране и въвеждане на добри практики в регулаторната дейност“* и *„намаляване на дублиращата се информация, изисквана от поднадзорните лица в различни производства“*.

В дадени случаи определените стратегически цели не са дефинирани по начин, който да осигури тяхното точно измерване, и не е посочена база за измерване на напредъка, за да е възможно да се прецени кога е постигната целта и в каква степен. Конкретни примери на неясно дефинирани цели са *„усъвършенствани процеси по откритост и прозрачност“*, *„приложен проактивен подход в международното сътрудничество“* и *„ефективно приложен механизъм за надзор“*.

В стратегическите планове не са разработени и показатели за изпълнение на целите, което не позволява мониторинг на напредъка и предприемане на

навременни корективни действия при необходимост. Това е предпоставка и за нееднозначно тълкуване на степента на постигнатите резултати.

Липсват реално действащи контролни механизми, които да осигуряват наблюдение на целите в стратегическите планове и обвързването им с наличния ресурс, тъй като реализирането на една стратегия обхваща период от три до пет години и е възможно да настъпят промени в бюджетите им.

Посочените слабости и недостатъци в стратегическите планове не дават разумна увереност, че измерванията и оценките за степента на постигане на целите им и отчетите за изпълнението им са реални и обективни.

Оперативни планове

Оперативните планове като необходимо условие за постигането на стратегическите цели

Отправна точка за изпълнението на всяка стратегия е разработването на план за действие (оперативен план), в който желаните резултати се обвързват с конкретни действия, отговорни лица и срокове за изпълнение и се прави оценка на необходимите за това ресурси.

Изготвянето и прилагането на оперативен план е също нормативно изискване в чл. 7, ал. 1, т. 1 от ЗФУКПС. Съгласно Указанията за осъществяване на управленската отговорност в организациите от публичния сектор от 2019 г. на министъра на финансите ръководителят на организацията трябва в оперативен порядък да приоритизира целите, да ги разположи във времето с ясно определени задачи и мерки за постигането им при наличието на индикатори за измерване на напредъка и отговорни служители за осъществяването им.

Този план е важно условие за изпълнение на стратегията по координиран и ефективен начин. Може да се каже, че посредством оперативния план стратегията се превръща в набор от конкретни и изпълними задачи. Оперативният план е инструментът, чрез който стратегическите цели се превръщат в конкретни действия и резултати. За да допринесат за ефективното изпълнение на стратегията, оперативните цели трябва да съответстват на стратегическите.

Макар някои от разглежданите институции да имат приети стратегии, по-голямата част от тях не изготвят оперативни или годишни планове за изпълнение на стратегиите си. Някои институции приемат, че ролята на оперативни планове играят изготвените в изпълнение на изискванията на Закона за публичните финанси справки и на ежегодните указания на Министерството на финансите таблици „Цели/Приоритети“ към бюджетите им в програмен формат за съответната година. КЗЛД изрично посочва, че оперативните и стратегическите цели са определени в програмния формат на бюджета за всяка година.

Подходящите показатели за очакван резултат/полза/ефект са тези, които са

свързани с преодоляване на негативните тенденции или за намаляването им, а не с изброяване на статистически данни – като брой проверки или издадени разрешения, например: *„проведени заседания“*, *„приети решения, правила и подзаконови нормативни актове“*, *„изготвени насоки и указания“*, *„извършени проверки, инспекции, одити“*, *„изготвяне на информационни материали, презентации, анализи“*, *„разработване на стратегия и пътна карта“*, *„проведени конференции, семинари“*, *„участие в международни прояви и срещи, организирани от световни, европейски и регионални организации“* и др. Организациите в публичния сектор отдават предпочитание на количествените индикатори, тъй като те са по-лесни за отчитане, а и не представлява трудност да се залагат изначално със занижени параметри¹⁴.

Добри примери на ключови показатели са изготвени от ОИСР и са свързани с ефективност и стойност за обществото. Оценката включва както количествени, така и качествени показатели, например:

- Време за отговор на жалби и сигнали и неговото намаляване при сравнение на годишна база;
- Процент от взетите решения или наложени глоби от органа, които са потвърдени от съдебна инстанция (индикатор за качество);
- Промени в достъпа или цената на регулирани услуги вследствие намеса на регулатора;
- Оценки на потребителското удовлетворение или доверието към регулатора;
- Съотношение между бюджета на регулатора и постигнатото въздействие (напр. спестени разходи за потребители или икономически ползи от лоялна конкуренция между икономическите субекти)¹⁵.

Одитен доклад на Сметната палата *„Ефективно прилагане на програмното бюджетиране като инструмент за оптимално разпределение на ресурси“* за периода от 1.01.2016 г. до 31.12.2018 г.¹⁶ констатира следните слабости в изготвянето на оперативните/годишни планове в министерствата и агенциите:

- липсва обвързаност между оперативните цели, показатели за тяхното измерване и стратегическите цели за чието изпълнение са определени бюджетните програми;
- определените от някои първостепенни разпоредители показатели за измерване на „ползата/ефекта“ от изпълнението на бюджетните политики не осигуряват възможност за измерване на степента на

14 Указанията за осъществяване на управленската отговорност в организациите от публичния сектор от 2019 г. на министъра на финансите.

15 OECD. 2014. OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation.

16 Сметна палата. Одитен доклад: *„Ефективно прилагане на програмното бюджетиране като инструмент за оптимално разпределение на ресурси“* 2020 г., достъпно онлайн последно на 23.05.2025 г. на: <https://www.bulnao.government.bg/bg/application/download/13402/od-budget-programming-150720.pdf>

изпълнение на заложените цели;

- установени са трудности за ясно разграничаване и обвързване на оперативните цели, заложи в бюджетните програми, дейностите и разходите, за тяхното постигане с показателите за изпълнение на дейностите (показатели за резултат) и показателите за постигане на целите (полза/ефект);
- информацията в докладите за изпълнение на програмните бюджети на първостепенните разпоредители с бюджет не дава представа за степента на постигане на целите на изпълняваните от първостепенните разпоредители с бюджет политики чрез заложените показатели за полза/ефект;

Слабостите, установени от Сметната палата в цитирания одитен доклад по отношение на органите на изпълнителната власт, в значителна степен са валидни и за институциите – обект на настоящия анализ.

Липсата на установена ясна взаимовръзка в оперативните планове между целите, предоставяните продукт/услуга/действие, показателите за измерване на изпълнение, планирания бюджет и очакваните резултати от изпълнението на плановите не осигурява достатъчно предпоставки за гарантиране на постигането на стратегическите цели и изпълнението на основните им задачи.

Годишни доклади за дейността

Годишните доклади за дейността на органите като витрина за тяхната прозрачност, публичност и отчетност

Основен принцип при управлението на публични ресурси е отчетността и публичността на държавните институции. Принципите на ОИСР за прозрачност и отчетност от регулаторните органи изискват те да публикуват решенията си, обосновките към тях, вътрешните си процедури за начина на вземане на решенията, както и да поддържат публични регистри, достъпни за заинтересованите страни и гражданите¹⁷. Тази публичност обикновено следва да се реализира в разбираем формат чрез текущи публикации на интернет страниците на съответните институции, така че гражданите и заинтересованите страни да имат своевременно достъп до информацията за дейността и решенията им.

В българското законодателство **липсва обща дефиниция за отчетност на държавните институции**. Поради това „отчетността“ често се свежда единствено до представяне на извършени дейности и взети решения. От гледна

¹⁷ OECD.2005. Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, достъпено онлайн последно на 23.05.2025 г. на: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2008/10/oecd-guiding-principles-for-regulatory-quality-and-performance_g1gh9eb3/9789264056381-en.pdf

точка на ключовата обществена роля на тези институции обаче е основателно очакването отчетността да обхваща не само административната активност. Тя следва ясно и публично да показва какви ползи създава институцията за гражданите и колко ефективно управлява поверените ѝ публични ресурси. Такава разширена концепция за отчетност е в съответствие с добрите международни практики и е предпоставка за изграждане на обществено доверие.

Съгласно Указанията за осъществяване на управленската отговорност в организациите от публичния сектор на Министерството на финансите отчетността е отговорност за изпълнението на определен набор от дадени и съответно поети задължения. Отчетността е част от управленската отговорност по ЗФУКПС и се изразява в задължението на ръководителите да предоставят отчет за постигнатите резултати и да предоставят информация за предприети действия. Управленската отговорност изисква и отчитането на средствата, които са допринесли за постигането на целите и ползите за обществото. Отговорността е основата на отчетността и без нея отчетността не може да съществува.

Отчетност, използвана в контекста на методологията на Министерството на финансите, означава две неща:

- осигуряване на отчет за действията и резултатите, както и за това, което не е постигнато;
- осигуряване на надеждни доказателства за резултатите, например отчет на резултатите, одитирани финансови данни и други.

Подобен подход би могъл да се приложи и към разглежданите в настоящият анализ институции.

В националното ни законодателство няма общоприета система за докладване на резултатите от дейността на институциите, но подходящи насоки за това са изготвени от ОИСР – като доброволен инструмент за подобряване на ефективността и отчетността на независимите секторни регулатори¹⁸. Целта на тази рамка е да подпомогне както самите институции, така и организациите, които ги наблюдават, при систематичен преглед на това доколко дейността постига желаните обществени резултати. Рамката не е задължителна, но е силно препоръчвана за институции в сектори като енергетика, води, транспорт и електронни съобщения, особено когато институцията регулира и държавни, и частни субекти и от нейните действия зависят инвестиции, конкуренция и обществени услуги.

PAFER се базира на самооценка на институцията, която се допълва от външен независим преглед – например от парламент или международен партньор. Прегледът може да се извършва на всеки 3 до 5 години. Рамката

18 OECD. Performance Assessment Framework for Economic Regulators (PAFER) 2017.

разглежда пет ключови области: стратегическа ориентация, входове (ресурси), вътрешни процеси, резултати (outputs) и въздействие (outcomes).

Акцентът е поставен върху ефективността – постига ли с дейността си институцията реални ползи за обществото спрямо изразходваните ресурси.

Законово задължение да изготвят и представят в Народното събрание годишни доклади за отчитане на дейността си имат всички институции – обект на анализа.

Така например годишният доклад на КРС се предоставя не само на Народното събрание, но и на Президента на републиката и на Министерския съвет. Съгласно чл. 38 от Закона за електронните съобщения докладът се изпраща и в КЗК, която изразява становище относно състоянието и оценка на развитието на конкуренцията на пазарите на електронните съобщителни мрежи и/или услуги.

Две от институциите изготвят както годишни, така и шестмесечни доклади до Народното събрание – АППК изготвя и представя шестмесечни и годишни отчети за осъществяване на процеса на приватизация и следприватизационен контрол, а КРДОПБГДСРСБНА изготвя доклади за извършената дейност два пъти годишно – до 20 юли и до 20 декември.

Всички институции спазват задължението си и в законоустановените срокове внасят в Народното събрание годишните си доклади и отчети и ги публикуват на своите интернет страници. Там обаче липсва информация за разглеждането, оценката и приемането на тези годишни отчетни доклади от Народното събрание. Институционалната логика в този случай е, че чрез публикуването на интернет страницата се предоставя достатъчно възможност на всички заинтересовани лица за запознаване с отчетите от дейността им. Това обаче не е достатъчно, защото процесът на отчетност приключва едва с приемането или отхвърлянето на годишния доклад от Народното събрание.

От друга страна, при преглед на страницата на Народното събрание много трудно се открива информация за годишните доклади за дейността на институциите, кога и дали са разглеждани на заседания на ресорните комисии и след това в пленарна зала, какви са оценките и последиците от тези разглеждания. В Приложение № 3 е представена подробна хронограма за подаването, обсъждането и гласуването на годишните доклади на анализирани

институции.

За разглеждания период общо **110 годишни доклади и отчети за дейността на 17 регулаторни органи**¹⁹ са подлежали на внасяне в Народното събрание, обсъждане в комисия и гласуване в пленарна зала.

При проверка на сайта на Народното събрание може да се установи, че 34 от тези доклади и отчети са били обсъдени в съответната постоянна парламентарна комисия, което е малко под една трета от общия брой. Разглеждането на постъпилите годишни доклади и отчети за дейността на регулаторните органи в по-голямата част от случаите се осъществява в рамките на една до две години **след внасянето им** в Народното събрание, като само пет от всички тридесет и четири доклада, преминали разискването и гласуването в специализираната комисия, са били обсъдени в срок от един месец или в по-кратък срок от деня на постъпването им в Народното събрание.

В повечето случаи забавянето на разглеждането на годишните доклади и отчети на регулаторите е в резултат на отсъствието на действаща постоянна парламентарна комисия в периода, последващ внасянето им в Народното събрание, което от своя страна се дължи на политическата нестабилност в страната през изминалите четири години.

В редките случаи, когато годишните доклади за дейността се обсъждат в специализираните, постоянни комисии на парламента, обсъждането и дискутирането е сравнително задълбочено.

Картината обаче не изглежда така в пленарна зала. От докладите и отчетите за дейността на регулаторните органи, приети в отговорните за това постоянни парламентарни комисии, **само 13 са били гласувани в пленарна зала**, като 10 от тях са приети, а 3 – не. Два от неприетите на пленарно заседание годишни доклади са за дейността на НБКРС съответно за 2020 г. и 2022 г., като докладът за 2020 г. не е приет, защото народните представители смятат, че той изобличава НБКРС като орган, подслушващ невинни граждани, докато след представянето на доклада за 2022 г. отсъства дискусия по съдържанието, му преди да бъде гласуван²⁰. Третият, неприет в пленарна зала, доклад, е годишният

19 Тези 17 регулаторни органи са: БТА, ИСС, КЕВР, КЗК, КЗЛД, КЗД, КОНПИ, КПНРО, КРДОПБГДСРСБНА, КРС, КФН, НЗОК, НБКРС, Обмудеман, Сметна палата, СЕМ и Фискален съвет. Липсата на други два регулатора – АППК и НОИ, се дължи на факта, че АППК не изготвя годишен доклад за цялостната си дейност като агенция (Съгласно отговор от АППК, изискан по ЗДОИ, АППК изготвя доклади и въпросници за състоянието на системите за финансово управление в АППК и годишни доклади за оценка на удовлетвореността на потребителите на административни услуги в АППК), докато, в отговора си до БИПИ, НОИ посочва, че няма задължение да внася годишния отчет за дейността си в Народното събрание (НОИ внася ежегодно в НС отчет за изпълнението на бюджета на държавното обществено осигуряване). Също така трябва да се отбележи, че КРДОПБГДСРСБНА внася доклади за дейността си на всеки 6 месеца, т.е. по два доклада годишно.

20 Петър Куленски от „Продължаваме промяната“: „Ние от парламентарната група на Продължаваме промяната няма да подкрепим Доклада на Бюрото, тъй като този доклад цели да легитимира подслушванията на протестиращите мирни български граждани през 2020 г.“ – пленарно заседание от

доклад на СЕМ за 2022 г., който е отхвърлен с мотивите, че неприемането му ще представлява своеобразна санкция към председателката на СЕМ – Соня Момчилова.²¹

От обобщената информация в Приложение № 3 се вижда, че дори и малкото от разгледаните в съответната парламентарна комисия годишни доклади и отчети не са гласувани от Народното събрание. Когато все пак това се случва, народните представители разглеждат това си задължение и отговорност като досадна формалност.²²

От анализираната информация може да се направи заключение, че **парламентът negliжира отговорността си по обсъждане и гласуване на годишните доклади за дейността на независимите институции**, не осъществява ефективен парламентарен контрол върху дейността им, не взема предвид докладите за дейността при процедурите по подбор и от неприемането на даден доклад няма последствия за ръководствата на институциите и не се търсят коригиращи действия при функционирането им.

При извършване на анализа подробна информация за обсъждане и приемане на отчетите бе представена по реда на ЗДОИ само от две институции – БТА и КРС.

За периода от 2020 г. до 2024 г. годишните отчети за дейността на БТА, включително финансовите отчети, са представяни ежегодно в Народното събрание в законоустановения срок. Въпреки това годишните отчети за три години – 2020 г., 2021 г. и 2022 г., са разгледани в съответната Комисия по културата и медиите чак през януари 2024 година, респ. тогава са приети и от Народното събрание.

Годишният доклад на КРС за 2020 г. е разгледан и приет от Народното събрание през 2022 г., а годишните доклади за дейността на КРС за 2021 г., 2022 г. и 2023 г. са разгледани, обсъдени и приети от Комисията по транспорт и съобщения на Народното събрание на заседание, проведено чак през август 2024 година.

Подобно закъснение при разглеждането на годишните доклади обезсмисля

07.04.2022 г.

21 Мирослава Петрова (ПП-ДБ): „Става въпрос за участието на журналистката Черешева в международно разследване. Тогава шефката на Съвета за електронни медии, буквално председателката, си позволи да обвини екипа, че разследването на сигурността на съоръженията по южната граница е публикувано, забележете, умишлено точно преди гласуването в Европейския съюз на присъединяването на България към Шенген... Мисля, че в израз на нашата политическа воля символно ние сме длъжни да покажем отпор като институция и да не приемаме този доклад именно поради компроментирания тон на върха на институцията Съвет за електронни медии.“ – пленарно заседание от 21.03.2024 г.).

22 Този тип нагласа може да бъде видян при обсъждането на Годишните доклади за дейността на омбудсмана за 2020 г. и 2021 г., когато Тома Биков (ГЕРБ-СДС) възпрепятства тяхното гласуване в пленарна зала на 06.07.2022 г. след представянето им с думите: „Гледаме доклади, четем. Четем доклади за 2020 г. и 2021 г. – какво е свършил омбудсманът и какво се е говорило в комисииите. Четем ги бавно, сричайки, за да може да свърши пленарното заседание и да не се гледа изобищо Изборният кодекс и начинът, по който ще се гласува“.

самата идея на отчетността, тъй като лишава Народното събрание и обществото от навременна възможност за контрол, оценка и реакция спрямо работата на съответните институции. **Отчетът за изминала година, разглеждан две или три години по-късно, няма практическа стойност като инструмент за прозрачност и отговорност – нито за подобряване на бъдещото управление, нито за търсене на отговорност при допуснати слабости.**

Друг пример е ФС, който е нормативно задължен всяка година да представя в Народното събрание становища по проектите на Закона за държавния бюджет, бюджетите на ДОО и НЗОК, както и по отчетите за изпълнението им и да ги публикува на своята интернет страница. **В периода от 2015 г. до началото на 2025 г., който обхваща целия мандат на Фискалния съвет, нито едно становище не е разгледано от Народното събрание или ресорните му комисии и не е взето предвид при приемането на посочените бюджети за съответните години.** Първото изслушване на ФС е по проекта на Закона за държавния бюджет за 2025 г. в Постоянно действащата подкомисия за контрол на публичните средства към Комисията по бюджет и финанси – на 25.02.2025 г., т.е. месец преди да бъде избран нов състав на Фискалния съвет.

Отсъствието на публично обсъждане и обратна връзка относно докладите за дейността от отчетните комисии и подкомисии в Народното събрание намалява ефекта от дейността им, както и мотивацията на институциите да изготвят отчети, представящи ползите за заинтересованите страни от тяхната дейност. От друга страна, това лишава НС от възможността да получава навременна информация за резултатите от дейността на институцията и за предприемане на корективни действия с цел подобряването ѝ. За гражданите е особено важно да бъдат информирани каква е оценката на народните представители за дейността на институцията през годината.

Самите годишни доклади следва да служат и в процедурата по избор на ново ръководство на органите, за да може на тяхна база народните представители да правят заключения какви са постиженията и проблемите в работата на съответния орган и съответно какъв е профилът на хората, от гледна точка на професионални и управленски качества, които биха били най-подходящи за разрешаване на евентуални натрупани проблеми и развитие на институцията.

В специалните закони не е уредено и какви са последиците, ако докладите или отчетите на институцията не бъдат приети от Народното събрание или ако не бъдат представени. Ще понесат ли отговорност ръководителите на регулаторните, надзорните и контролни органи, ако не изпълнят законовите си задължения или ако получат негативна оценка от народните представители? Неприемането на годишен отчет на някоя от задължените институции ще се отрази ли негативно върху самата институция

– напр. финансово, чрез намаляване на бюджета за следващата година или намаляване на щата?

От прегледа на годишните доклади за дейността могат да се направят **следните изводи:**

- отразяват се количествено предприетите действия и постигнати резултати, без същите да се подлагат на задълбочен анализ относно ефекта от тях и приноса им за постигане на стратегическите цели и приоритети;
- начинът на отчитане на дейността не предоставя полезна информация относно ефекта от предприетите действия и постигнати резултати, както и напредъка по изпълнението на стратегическите цели, и лишава от възможност за предприемане на навременни корективни действия при необходимост;
- не са написани на ясен и разбираем за заинтересованите страни език;
- отчетите са изключително обемни – обичайно над 150 страници, което ги прави трудно четими, и няма заинтересована страна, която би намерила достатъчно време, а и интерес, да се запознае с тази информация;
- информацията не се визуализира по атрактивен начин, например с таблици, графики, цялостен графичен дизайн на докладите, подчертаване на важните констатации;
- в някои отчети се наблюдава липса на достатъчно ясен и логичен изказ, както и прекомерно фокусиране към детайлите, което затруднява възприемането на информацията от заинтересованите страни;
- отчетите на институциите не са в машинно-четим формат, което не позволява софтуерни приложения да идентифицират, разпознават и извличат специфични данни, включително отделни факти и тяхната вътрешна структура.

Примери за много детайлни, но без особена полезност за гражданите са годишните доклади за 2023 г. на КЗД и на Омбудсмана на Република България.

КЗД отчита дейността си с обемни и формално структурирани годишни доклади (близо 350 страници за 2023 г.), като вместо инструмент за отчетност пред обществото този отчет представлява по-скоро административен бюлетин. Липсва систематичен анализ на ефективността на дейността на КЗД – например колко от решенията имат траен ефект, колко са изпълнени и какви политики са променени вследствие на решенията. Структурата на доклада е ориентирана вътрешно – по състави, преписки и административни функции, вместо по важни обществени теми (напр. дискриминация в образованието, достъп до услуги, трудов пазар и др.), което прави трудно ориентирането в документа. Липсва оценка на въздействието, не се проследяват ключови индикатори за ефективност, а информацията е слабо разбираема и претоварена с ненужни подробности. Отсъства визуализация на данни – няма графики, таблици или инфографики,

които да покажат динамика, обхват или ключови показатели, улесняващи разбирането на съдържанието. Не се разглежда темата за въздействие на дейността на КЗД върху общественото мнение или нивата на дискриминация в България, което е съществена част от оценката на ефективността на един регулатор. Представят се пространни биографии на председателя и членовете на КЗД – с подробности за академични звания, публикации и минал опит. Това е неподходящо за годишен отчет, защото не е свързано с дейността на институцията през отчетния период, а създава усещане за вътрешна витрина вместо за отчет пред обществото. Представена е подробна информация с изброяване на участия по международни форуми, проекти и събития без нито една оценка на въздействието. Например: „Участие в среща на EQUINET на тема „Communications“, „Среща с представители на ОССЕ в рамките на проект за антидискриминационни политики“ – посочват се дати и теми, но не се изяснява как тези участия са повлияли на капацитета на институцията или са били полезни за България.

В доклада на КЗД са публикувани и пълни текстове на решения по конкретни казуси, включително дълги описания на фактологията (напр. преписката по Решение № 83/16.02.2023 г. за статия във вестник „24 часа“). Въпреки обществения интерес към темата представянето ѝ е изцяло юридическо и нефокусирано. По-уместно е тези решения да се обобщават по теми, с брой санкции, типични случаи и ефект от действията на КЗД, а пълният текст да се предоставя на интернет страницата.

Друг пример е годишният доклад на Омбудсмана на Република България за 2023 г., който въпреки че е с прекомерен обем, има нужда от по-ясна структура.

Докладът е от 474 страници – безспорно най-обемният отчетен документ от всички прегледани институции. Макар съдържанието да показва активност и политически ангажимент, този обем и начин на представяне силно намаляват полезността на доклада като отчетен инструмент, който трябва да информира широката общественост.

Така например в частта „Права на хората с увреждания“ се представя изключително детайлно описание на жалби, законовите текстове, административни процедури и позиции на омбудсмана по всяка конкретна хипотеза. Въпреки безспорната социална значимост на темата изложението напомня по-скоро на вътрешно-ведомствена разработка, отколкото на отчет пред гражданите. Съдържанието е трудно за ориентиране, без ясно разграничени обобщения, визуализации или изводи. В частта „Международна дейност“ от доклада се описват участия в проекти, посещения и инициативи, но без анализ на ефекта или уместността им спрямо правомощията на институцията. В частта „Писма от граждани“ се включват буквални цитати от писма без редакторска намеса

и без обобщение. Това е неподходящо за публичен отчет, тъй като създава впечатление за емоционална натовареност, но не допринася за осмисляне на реалните резултати от работата на Омбудсмана.

Общата картина на отчетността на дейността на институциите – предмет на анализа, показва, че в сравнение с добрите практики на други европейски институции докладите се предоставят с изключително много детайли, липсва резюме, използва се формален и технически език, който е трудно достъпен за гражданите; не са фокусирани върху резултатите, а съдържанието включва подробни описания без ясни изводи, липсват визуални елементи, не се използват графики и инфографики за улесняване на възприемане на информацията.

В този вид и обем преобладаваща част от годишните отчети и доклади на регулаторните и надзорни органи не отговарят на изискванията за прозрачност и отчетност, защото не се измерва ефектът от дейност на организацията. Липсата на практика и въведени правила, насочени към установяване на ефект, не е основателен аргумент за това

Външни оценки на дейността

Външните оценки на дейността на независимите институции като възможност за подобряване качеството и надеждността на регулаторните и надзорни органи

Осигуряването на периодичен преглед (самооценка или независим външен преглед) за съответствие на дейността с добрите международни практики и регулаторните изисквания е инструмент за идентифициране на потенциални трудности и отклонения и за своевременна реакция към променящата се среда.

Според четвъртото издание на Перспективи на регулаторната политика на ОИСР фокусът на външните оценки се насочва към измерване на резултатите спрямо обществените цели, а не само върху качеството на извършената дейност.²³

В специалните закони, с които са създадени независимите институции, избирани от Народното събрание, **не е предвидено правно задължение и възможност за периодична оценка на качеството и надеждността на тяхната работа чрез външни независими прегледи или самооценки.** Единствено за ФС е предвидена правна възможност да получава оценка за дейността си на всеки три години от независими органи за фискално наблюдение в други държави.

Пример, свързан с независима външна оценка, може да бъде даден и със

23 OECD. 2025. Regulatory Policy Outlook, достъпено онлайн последно на 23.05.2025 г. на: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_56b60e39-en.html

Сметната палата. В изпълнение на изискванията на международните стандарти, по които осъществява дейността си, тя може да изисква подобна оценка по отношение на свършената работа и прилагането на международни стандарти. За тази цел Сметната палата може да използва партньорска проверка, като оповестява публично резултатите от нея и от независимите външни оценки. В рамките на разглеждания в анализа период – 2020 – 2024 г., Сметната палата не се е възползвала от тази възможност.

За изследвания период само три от институциите считат, че са организирали външен преглед на дейността им – КЗЛД, КФН и НБКРС. Но само КФН е била обект на партньорски проверки (peer review), извършени от Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (EIOPA), като резултатите от тези проверки са отразени в доклади, съдържащи оценки, изводи и препоръки.

Отделни аспекти от дейността на другите институции са били обект на анализи като независимостта им и прилагането на европейски норми и стандарти, но няма цялостна оценка, насочена към подобряване качеството и ефективността им.

Например в доклад от Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA) по искане на ЕП на тема *„Национални разузнавателни органи и наблюдение в ЕС: Гаранции и средства за защита на основните права“*, се констатира, че съдържанието на годишните доклади на НБКРС съответства на заложените от FRA критерии за публичност и отчетност към основните характеристики.

Възможност за външен преглед и оценка на дейността на органите е и докладът за удовлетвореност на потребителите, който се изготвя на основание чл. 24, ал. 8 от Наредбата за административното обслужване²⁴. Това е подходящ метод за получаване на обратна връзка и измерване и управление на удовлетвореността на основните заинтересовани страни от дейността на институцията – гражданите. Този доклад се изготвя от организациите, предоставящи обществени услуги, сред които са и регулаторните институции – обект на анализа, доколкото в закон не е предвидено друго. Докладът се изготвя всяка година до 1 април и включва информация за методите за обратна връзка от потребителите на административни услуги, предоставяни от организацията, както и изводите от проведени изследвания на удовлетвореността им.

Измерването и анализирането на удовлетвореността на потребителите на

²⁴ Чл. 24, ал. 8 от Наредбата за административното обслужване: „Всяка година до 1 април администрациите изготвят годишен доклад за оценка на удовлетвореността на потребителите за предходната календарна година, който се публикува на интернет страницата на съответната администрация“.

административни услуги имат за цел:

- да се улеснят потребителите при получаването на професионална консултация за видовете административни услуги, за задължителния набор от документи, които осигуряват изпълнението на всяка от тях, и за регламентираният срок;
- да се предостави надеждна обратна връзка от потребителите на административни услуги, като същевременно се усъвършенстват механизмите за това;
- да се подобри достъпът до административните услуги и да се повиши качеството на административното обслужване.

Само шест от институциите смятат, че предоставят административни услуги, и изготвят доклади за удовлетвореност на потребителите, които публикуват на интернет страниците си.

КФН посочва, че доклади за удовлетвореността на потребителите не са изготвяни, защото не са постъпвали сигнали, предложения или жалби, които да послужат като основание за изготвянето им.

НБКРС отбелязва, че в Закона за специалните разузнавателни средства не е посочена дейност, свързана с административно обслужване на потребителите, поради което не е внедрена оценка на удовлетвореността на потребителите. С цел прозрачност и защита на правата и свободите на гражданите се извършват проверки по постъпили мотивирани сигнали от граждани за незаконосъобразно прилагане на РС спрямо тях. Изследването на удовлетвореността е част от цялостното представяне на съответния орган и получените от подобно изследване резултати следва да се използват за подобряване на работата и оптимизиране на определени процеси в институцията. Това важи с особена сила за тези, които в по-голяма степен работят с граждани като НОИ, НЗОК и Омбудсман.

Прегледът на изготвените доклади за удовлетвореността на потребителите налага следните изводи за тяхното съдържание и полезност:

- липса на механизми за отчитане на потребителското мнение – не може да се прецени дали информацията се представя по ясен и разбираем за потребителите начин;
- формално отношение към изготвянето им – формата е спазена, но докладите са еднотипни и със сходно съдържание, което не води до постигане на целите. Същото формално отношение се проявява от органите и при предоставянето на информацията за състоянието на системите за финансово управление и контрол, които изготвят на основание чл. 8 от ЗФУКПС, Наредбата за формата, съдържанието, реда

и сроковете за представяне на информация по чл. 8, ал. 1 от ЗФУКПС. В потвърждение на това е изводът на Министерството на финансите в Консолидирания доклад за състоянието на вътрешния контрол в публичния сектор за 2023 г.: ***„От прегледаната и анализирана допълнително информация чрез попълнените въпросници се стигна до извода, че в немалка част от организациите отново се подхожда формално към попълването им, което е видно от посочените мотиви към съответните критерии.“***

Регулаторните и надзорните органи не са използвали и възможностите за преглед на дейността си чрез Доклади за резултатите от самооценката и План за подобрене при наличие на внедрен CAF (обща рамка за самооценка)²⁵.

25 Общата рамка за оценка (Common Assessment Framework, CAF) е инструмент за управление на качеството, разработен специално за публичния сектор по инициатива на Европейската мрежа на публичната администрация.

Финансови измерения на дейността на институциите

Гражданите имат право да знаят не само какви обществено значими функции изпълняват независимите институции, избирани изцяло или частично от Народното събрание, но и на каква стойност.

Разходите за тяхната дейност се осигуряват от държавния бюджет, т.е. те се финансират изцяло от парите на българските данъкоплатци. Ясната, разбираема и лесно достъпна информация за разходваните публични ресурси, т.е. финансова отчетност, не е само технически въпрос, а е и фундамент на демократичното управление и доверието на обществото в институциите.

Прозрачност на разходите

Съществуват формални изисквания за изготвянето и публичността на финансовите отчети, които се съдържа в Закона за счетоводството и в Закона за публичните финанси. Всички бюджетни организации, включително независимите институции, избирани от Народното събрание, са длъжни да изготвят годишни финансови отчети по стандарти и съгласно методически указания на Министерството на финансите. Годишните финансови отчети трябва да са публични и лесно достъпни. На практика обаче гражданите трудно намират полезна и надеждна информация за разходите на институциите. В хода на работа по настоящия анализ бяха установени следните дефицити.

Липсва унифицирана рамка за финансова отчетност и на практика отчетите на институциите са неразбираеми за гражданите. В годишния доклад на Сметната палата за резултатите от извършените финансови одити се посочват ясно съществуващите проблеми. Вместо съвременни и разбираеми за широк кръг потребители стандарти като Международните счетоводни стандарти за публичния сектор (МССПС) институциите продължават да изготвят своите отчети по поредица указания на Министерството на финансите, базирани на вече отдавна отменени национални счетоводни стандарти²⁶. Ежегодните указания са насочени основно към процеса на техническо предоставяне на различна финансова информация за обобщаването ѝ в Министерството на финансите, **а данните се подават в система, която е достъпна само за регистрирани потребители.** Годишният финансов отчет не е единен документ, който да предоставя систематична и взаимосвързана информация за финансовите разходи на бюджетните организации. Съгласно указанията на

²⁶ Доклад за резултатите от финансовите одити на Сметната палата, осъществени през 2024 година, достъпен онлайн последно на 31.05.2025 г. на: <https://www.bulnao.government.bg/bg/oditna-dejnost/finansovi-oditi-na-gfo/obobshteni-dokladi-ot-finansovi-oditi/>

Министерството на финансите годишните отчети, вместо да обобщават цялата полезна за обществото финансова информация в разбираем и достъпен формат, всъщност съдържат изисквания за различни отделни макети-таблици (баланс, отчет за приходите и разходите, отчет за касово изпълнение на бюджета и обяснителни бележки в отделен текстови файл). Форматът и съдържанието на различните части на финансовите отчети са строго специализирани, ползват основно бюджетни параграфи и подпараграфи, което ги прави неразбираеми за широката публика.

Липсва единен и достъпен портал за публикуване на финансовите данни и всяка институция субективно преценява къде да предостави достъп до своите финансови отчети. Съгласно указанията на Министерството на финансите частите от годишния финансов отчет трябва да се публикуват и на интернет страницата на бюджетните организации *„по начин лесно достъпен за потребителите“*. Одитираните финансови отчети пък следва да се публикуват в определени форми *„сканирани в pdf формат“* и да са достъпни най-малко до публикуването на следващия одитиран годишен финансов отчет. Същевременно практиката по приложение на указанията на Министерството на финансите е много различна. Така например КЗК публикува информацията в раздел „Други/Публикации“, а Сметната палата – в раздел „За нас/Правна рамка“. Публикуваните документи са в най-различен формат – снимка, pdf, excel, често с труден за четене шрифт и без ясно съдържание или контекст. Сметната палата пък не публикува годишни финансови отчети на сайта си през последните години, защото по Закона за Сметната палата годишният ѝ финансов отчет се оповестява само след като е одитиран от независима комисия, назначена от Народното събрание, и то след като докладът на тази комисия е разгледан от Народното събрание²⁷. Така гражданите не могат да видят разходваните бюджетни средства от върховната одитна институция, докато Народното събрание не избере независима комисия с двама одитори и не разгледа отчета за дейността на Сметната палата и доклада на комисията. **През последните шест години обаче не са публикувани финансови отчети на Сметната палата, тъй като Народното събрание не е изпълнило задълженията си навременно да избере одитори и да разгледа резултатите от тяхната проверка.** Освен това в същия подраздел на интернет страницата на институцията, където се публикуват годишни финансови отчети, се съдържат и редица други отчетни форми – месечни, тримесечни, програмни бюджети, бюджети и т.н., което допълнително затруднява достъпа до тях.

27 Последният наличен финансов отчет на интернет страницата на Сметна палата е от 2015 г., достъпен на <https://www.bulnao.government.bg/bg/za-nas/pravna-ramka/dokladi-po-chl-65-ot-zakona-za-smetnata-palata/>, посетен последно на 31.05.2025 г.

Пример за липса на достъпни финансови данни се вижда и от извършен през 2024 г. анализ на Министерския съвет,²⁸ в който е посочено че **събирането на финансови данни за възнагражденията на персонала (основни месечни заплати) от над 300 административни структури е извършено „ръчно“ чрез попълването на специални форми по образец от всяка структура**, които впоследствие са събрани, систематизирани и анализирани от администрацията в Министерския съвет, при което са установени *„очевидни грешки“*. В същия анализ се подчертава, че е необходимо да се изгради информационна система, която да съдържа *„актуална информация в реално време за възнагражденията в държавната администрация“*, която да е интегрирана с други финансови информационни системи и да позволява извършването на оптимални анализи за вземането на информирани решения за необходими бюджетни разходи.

Одитните доклади на Сметната палата не включват като приложения самите одитирани финансови отчети. Целта на финансовия одит, извършван от Сметната палата, е да повиши доверието на гражданите, че отчетените бюджетни приходи и разходи са верни, или да даде информация, ако има грешки в докладваните данни. Затова международните одиторски стандарти задължават одиторите да издават одиторските си становища заедно с одитираните финансови отчети. Изготвяните от Сметната палата одитни доклади за извършените одити на годишните финансови отчети на институциите се публикуват на интернет страницата на одитната институция. Макар в доклада на одитора да се изразява одиторско мнение за верността на *„приложените“* финансови отчети, **самите одитирани финансови отчети не са приложени към одиторския доклад** и не са достъпни на интернет страницата на одитната институция. Потребителят трябва да ги търси отделно на интернет страницата на одитираната институция, като много често няма яснота дали откритият документ е одитираният финансов отчет или не, т.е. няма яснота дали данните, публикувани на сайта, са потвърдени като верни или не от одитния орган. Отделните форми от годишния финансов отчет понякога съдържат печат на Сметната палата, което вероятно е индикатор, че тези данни са проверени. Но за да се установи дали тези данни са верни, трябва да се търси съответният одитен доклад, който е публикуван на интернет страницата на Сметната палата. Този подход на разделяне на одитните доклади от самите одитирани финансови отчети не само до голяма степен подкопава доверието в прозрачността и отчетността на институциите, но и поражда съмнения дали наистина целта е да се предоставя на гражданите надеждна и достоверна информация за финансовите резултати на регулаторите.

28 Анализ от Дирекция „Модернизация на администрацията“ в Министерския съвет за преодоляване на диспропорции във възнагражденията на служителите в държавната администрация, на основание чл. 73, ал. 2 от Постановление № 13 от 29 януари 2024 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2024 г.

Липса на финансова отчетност пред Народното събрание. Годишните доклади за дейността на институциите, представяни в Народното събрание, понякога включват отделни раздели с частична финансова информация за разходваните средства. Самите годишни доклади за дейността са много подробни и обемни и в детайли описват дейността през годината, което намалява тяхната полезност. Финансовата част в тези доклади е субективно обобщена и ограничена и не позволява да се направи връзка между извършените разходи и резултатите от дейността. Народното събрание получава част от одитните доклади на Сметната палата, но без приложени към тях финансови отчети. Създава се усещането, че веднъж бюджетирани, разходите за тези институции са на разположение, за да бъдат изхарчени, което не налага извършването на последващ надзор дали ефективно се разходва публичният ресурс.

Ограниченията в прозрачността, които са по-скоро на ниво изпълнение на законовите и подзаконови изисквания, се отразяват негативно върху:

- общественото доверие в работата на институциите, обект на настоящия анализ – затрудненият достъп до важна финансова информация автоматично създава подозрение за неефикасно разходване и оттам за евентуални злоупотреби;
- извършването на обективна оценка дали предоставените на институциите бюджетни средства са използвани ефективно, ефикасно и икономично и дали резултатите от дейността им оправдават вложените публични ресурси;
- възможностите за подобряване на финансовата дисциплина и отчетност в самите институции.

Анализ на разходите

За всяка от институциите, обект на анализа, са систематизирани и обобщени данни за периода 2020 – 2024 г., като са анализирани няколко ключови параметри:

- Общо годишни бюджетни разходи, одобрени от Народното събрание;
- Общо бюджетни разходи за персонал (вкл. заплати, здравни и социални осигуровки, бонуси, обезщетения и др.), одобрени от Народното събрание;
- Ръст в % (2020 – 2024 г.) на общите бюджетни разходи и бюджетни разходи за персонал;
- Брой на щатни, заети и незаети длъжности.

Ограничения

Поради липса на достъпна финансова информация за разходваните средства анализът използва основно бюджетните разходи, одобрени от Народното събрание (със Закона за държавния бюджет, Закона за бюджета на ДОО, Закона за бюджета на НЗОК). В анализа не са включени допълнително

предоставени разходи и трансфери по бюджетите на анализирани институции през съответната година с актове на Министерския съвет – т.нар. „*уточнен план*“ на съответния разпоредител с бюджет. Възможно е действително изразходваните бюджетни средства през годината да са в по-голям размер от първоначално одобрените от Народното събрание със Закона за държавния бюджет за съответната година.

В анализа на ръста на бюджетните разходи не е включено увеличението на възнагражденията на служителите в бюджетните организации през 2024 г. за преодоляване на съществуващи диспропорции (ПМС № 79 от 3 април 2024 г.), с което бяха отпуснати значителни бюджетни средства за повишаване на заплати на служителите в държавната администрация. С това еднократно увеличение са отпуснати допълнителни годишни средства за увеличение на вече одобрените за 2024 г. разходи за персонал на редица институции, като например:

НОИ	11 174 хил. лв.
НЗОК	1 150 хил. лв.
КОНПИ	713 хил. лв.
КРС	706 хил. лв.
КЗК	354 хил. лв.
КРДОПБГДСРСБНА	252 хил. лв.
КЗЛД	275 хил. лв.
СЕМ	184 хил. лв.

Анализирани са публично достъпни данни за бюджетни разходи, одобрени от Народното събрание²⁹ за всяка година в периода 2020 – 2024 г. За НЗОК и НОИ от съответните годишни бюджети са взети само разходи за персонал и разходи за издръжка (без капиталови разходи, други разходи, без социално осигурителни и здравно-осигурителни плащания). В анализа не се включват собствените приходи по бюджетите на институциите, които по своя характер също са публични средства и част от тях се използват за покриване на текущите разходи (напр. разходи за персонал). В тази връзка следва да се подчертае, че действителните публични ресурси, с които разполагат и които разходват анализирани институции, са по-високи от сумите, обхванати в анализа.

Показателят „**Месечен разход за труд**“ е изчислен, като общата сума на бюджетирани годишни „Разходи за персонал“ е разделена на заетите щатни бройки в съответната институция (годишната сума е изчислена средно за месец, като е разделена на 12). Това е относителен показател, който цели да покаже колко струва месечно на данъкоплатците през 2024 г. трудът на всяко заето лице в анализирани институции, като за нуждите на анализа трябва да се имат

²⁹ Закон за държавния бюджет, Закон за ДОО, Закон за бюджета на НЗК

предвид редица фактори и ограничения:

- Средният месечен разход за труд е възможно да е по-висока сума, защото в бюджетни средства за разходи за персонал не са включени допълнително отпуснатите суми през годината с актове на МС;
- Средният месечен разход за труд е възможно да е по-ниска сума, ако бюджетните разходи за персонал не са изразходвани изцяло през 2024 г. Въпреки това практиката показва, че независимо от високия процент незаети щатни бройки бюджетните средства за персонал се изплащат изцяло на заетите щатни длъжности – например годишният отчет на КРДОПБГДСРСБНА за 2024 г. показва, че при 40 % вакантни позиции бюджетните средства за персонал са изразходвани 100 %³⁰;
- В бюджетните разходи за персонал се включват и възнаграждения, които се изплащат на членове на комисии (част от колективните органи на управление в институциите) на база на проведени заседания, а не като фиксирано месечно възнаграждение. Тези членове на органи не са част от щатното разписание в анализираната институция;
- Показателят може да не е подходящ за анализ на brutните възнаграждения на заетите лица в институциите, защото осреднява месечни възнаграждения на различни нива длъжности, които варират в широк диапазон в рамките на една институция. Например ръководните позиции в колективните органи на управление (председател, заместник-председател, управител, подуправител, членове на комисии, членове на Надзорен съвет), които получават относително по-високи възнаграждения (напр. като % от заплатата на председателя на Народното събрание) с изчислението на този показател се осредняват с относително по-ниските възнаграждения на служителите в институцията. В резултат на тези осреднения в институциите с относително малко на брой заети длъжности (напр. КПНРО със само 24 бр. заети длъжности, НБКРС – 18 бр. заети длъжности) значително по-високите нива на възнаграждения на ръководителите в институцията повишават осреднената месечна сума на показателя, което може да доведе до подвеждащи изводи;
- Показателят не е подходящ за сравняване със средните нива на brutни възнаграждения в публичния и частния сектор. В данните, използвани за анализа (бюджетни разходи за персонал), се съдържат различни компоненти, включително основно brutно възнаграждение, осигуровки за сметка на работодателя, допълнителни възнаграждения, бонуси

30 Интернет страница касов отчет 2024 г. <https://www.comdos.bg/mesechen-otchet-za-kasovo-izpalnenie/otcheti-2024>

и награди, обезщетения. Освен това за част от заетите длъжности в анализирани институции (държавни служители по служебни взаимоотношения) осигуровките са за сметка на държавата.

Бюджетни разходи

Общо бюджетните разходи на институциите, обхванати в анализа, достигат през 2024 г. близо **половин милиард лева**, като бележат **ръст спрямо 2020 г. от 49 %**.



Фигура 1. Годишни бюджетни средства (хил. лв.)

Някои институции отбелязват ръст на бюджетните си разходи, по-висок от средния за периода 2020 – 2024 г. Така например бюджетите на БТА, НЗОК, КЗЛД и ИСС са почти удвоени и бележат 100 % ръст, бюджетите на Сметната палата и СЕМ са с ръст, достигащ над 60 %.

Това означава, че поддържането на дейността на тези институции струва на българските данъкоплатци около 38 милиона лева всеки месец. Този мащаб на публични разходи поставя важния въпрос какви резултати се постигат срещу тази инвестиция и доколко тя отговаря на очакванията за ефективност, прозрачност и обществена полза.

Разходи за персонал

Относително най-висок дял от бюджетните разходи на институциите – обикновено между 70 – 90 %, е този на разходите за персонал. Това се дължи на спецификата на дейността на тези институции, която изцяло се осъществява от човешки ресурси. Бюджетните разходи за персонал съдържат различни компоненти: разходите за ръководния персонал (включително председател и членове на комисии), разходите за длъжностите от администрацията (включително служители наети по трудови и служебни правоотношения),

разходи за осигуровки за сметка на работодателя, допълнителни възнаграждения за постигнати резултати, награди, бонуси, обезщетения и др.

Общо бюджетните разходи за персонал на анализираните институции достигат през 2024 г. **332 млн. лв.**, като бележат ръст спрямо 2020 г. от **61%**, което не включва допълнително предоставените средства с постановления на МС. Близко **80 %** от тези значителни публични ресурси за разходи за персонал са предоставени на пет институции – НОИ, НЗОК, СП, КПКОНПИ и КФН.



Фигура 2. Ръст на разходите за персонал

Анализът показва, че някои институции имат над 100 % ръст на разходите за персонал за периода 2020 – 2024 г. (ИСС, КЗЛД и БТА), а други имат изпреварващ спрямо средния 61 % ръст за периода (ФС, НЗОК, КРС, СЕМ).

Разходите за персонал в регулаторните институции се формират на база одобрените щатни бройки, а увеличенията в бюджета обикновено са в процентно нарастване спрямо предходната година – например 10 %. **Липсва обаче единна и публично достъпна информационна система, която да събира и систематизира надеждни данни за броя на заетите лица, вида и нивото на длъжностите и реално изплатените възнаграждения.** Това прави невъзможно провеждането на обективен анализ на ефективността на разходите за персонал и възпрепятства вземането на информирани решения относно размера и необходимостта от тях. В контекста на значителните публични средства, насочвани към издръжка на регулаторите, подобна липса на прозрачност и отчетност е сериозен дефицит, който не позволява сравнимост, контрол и аргументирана бюджетна политика.

Анализът на щатни, заети и вакантни позиции, направен на база на данни от

различни източници³¹, показва, че щатните бройки са останали без съществени промени спрямо 2020 г. и към края на 2024 г. са близо **8500 щатни броя позиции**, като 72 % от щатните бройки са в две институции – НЗОК и НОИ. Сумарно погледнато, от тях средно около 10 % са вакантни незаети щатни позиции. Най-голяма част от институциите имат относително висок размер – **между 20% до 25%**, на постоянно **вакантни незаети позиции** (АППК, КЕВР, КЗД, КЗЛД, КОНПИ, КПНРО, Омбудсман, СЕМ, СП, ФС), **а в КРДОПБГДСРСБНА през 2024 г. 40 % от щатните позиции не са заети**. Най-малко незаети щатни бройки (5 – 6 %) има в двете институции с най-голям щат – НОИ (близо 3500 бр.) и НЗОК (близо 2400 бр.).

Отчетните данни на регулаторните органи показват устойчива практика: бюджетите за разходи за персонал се усвояват почти на 100 % годишно, въпреки че се изготвят на база щатни бройки, при които традиционно съществува висок процент незаети позиции. Един от често използваните механизми за усвояване на целия бюджет, независимо от незаетите щатни позиции, е **изплащането на допълнителни възнаграждения за постигнати резултати (ДВПР), финансирани именно от постигнатите икономии от тези незаети бройки**. Така, **колкото повече позиции остават вакантни, толкова повече средства остават за разпределение между заетите служители**. Пример за това е Сметната палата, където близо 25 % от щатните позиции са незаети, а през 2024 г. институцията е изразходвала целия си бюджет за персонал, като е изплатила допълнителни възнаграждения в размер над 32 % от основните трудови възнаграждения.

Тази практика създава стимул не за оптимизиране на щатната численост или ефективност, а за изкуствено поддържане на незаети позиции. Това затруднява преценката дали съответната институция разполага с повече от необходимите ѝ щатни бройки, особено ако успява с по-малко служители да изпълнява напълно публичните функции, за които е създадена.

Необходима е преоценка на механизма, така че икономии от незаети щатни позиции да водят до реална бюджетна ефективност, а не до вътрешно преразпределение на средства без връзка с обективно постигнатите резултати.

Общите бюджетни разходи за всички 19 институции бележат **ръст от 49 %** за периода 2020 – 2024 г., като **разходите за персонал се увеличават с 61%** при почти непроменен брой на щатните бройки. Това означава, че натискът върху бюджетите идва основно от по-високи възнаграждения, а не от разширяване на дейността или административния капацитет.

31 Административен регистър в интегрирана информационна система към МС, отговори по ЗДОИ, други отчетни данни от интернет страниците на регулаторите.

Ръстът на бюджетните разходи в институциите изпреварва ръста на икономиката в страната:

- **Брутният вътрешен продукт (БВП)** на България в номинално изражение е нараснал с приблизително **40 %** за периода 2020 – 2024 г. (по данни на НСИ);
- **Средната инфлация** за периода 2020 – 2024 г. е кумулативно около **37 %** (по данни на НСИ);
- **Ръстът в производителността на труда** за периода 2020 – 2024 г. е под **15 %** (по данни на НСИ и данни за БДС на заето лице).



Фигура 3. Сравнение на ръста на разходите за персонал с други икономически показатели

Докато общото равнище на цените в страната (измерено чрез ХИПЦ) е нараснало с около 37 % за периода 2020 – 2024 г., то **бюджетните разходи за персонал в тези институции са се увеличили с 61 %**. Това означава, че средните възнаграждения в тези институции нарастват с темп, значително изпреварващ покупателната способност на населението в икономиката.

За периода 2020 – 2024 г. номиналният БВП на България е нараснал с около 40 % (по данни на НСИ). Това отразява общото икономическо развитие и увеличената способност на държавата да генерира доход. Същевременно разходите за персонал в институциите, обект на анализа, са се увеличили с 61 %, което надвишава дори ръста на БВП с 20 процентни пункта. **Това означава, че системата от регулаторни, надзорни и контролни институции абсорбира значителен дял от публичния ресурс, без да е ясно доколко това води до качествени услуги за гражданите.**

По данни на НСИ ръстът в производителността на труда в България за периода 2020 – 2024 г. е под 15 %, измерен чрез БДС на заето лице. Това е индикатор за реалния принос на един зает в икономиката. Същевременно разходите за персонал в институциите – обект на анализа, са нараснали с четири

пъти по-бързо от ръста в производителността. Това разминаване поставя под съмнение дали увеличените разходи водят до по-висока ефективност на регулаторната и надзорна дейност. Ако един служител в икономиката произвежда с 15 % повече стойност, но в същото време получава 61 % по-висока заплата, това означава, че заплатата расте по-бързо от реалната му ефективност. За публичния сектор това е тревожно, защото обществото плаща повече без гаранции за по-добри резултати и по-качествени услуги и продукти от дейността на държавните институции.

По данни на НСИ през 2024 г. средната месечна брутна заплата на заети лица в общественения сектор е 2400 лв., а в частния сектор – 2297 лв.

Също по данни на НСИ ръстът на средно годишните брутни възнаграждения на наети лица през 2024 г. спрямо 2020 г. е 67 %, което е близо до 61 % ръст в институциите – предмет на анализа.

Таблица 4 Средномесечен разход за труд в институциите (лв.)

Институция	Бюджет Разходи за персонал за 2024 г. (хил. лв.)	Заети щатни длъжности 2024 г. (бр.)	Средномесечен разход за труд (лв.)
	1	2	3
БТА	12,031 (*)	349	2,873
НЗОК	79,681	2214	2,999
НОИ	122,750	3291	3,108
КЗД	2,799	68	3,430
СЕМ	2,209	53	3,473
АППК	2,492	49	4,238
КОНПИ	11,480	212	4,513
КРС	11,662	208	4,672
КЗЛД	4,973	86	4,819
ОМБУДСМАН	3,520	59	4,972
КЗК	6,212	100	5,177
КРДОПБГДСРСБНА	3,799	61	5,190
СП	27,126	409	5,527
КФН	15,446	232	5,548
КПНРО	1,840	24	6,389
КЕВР	10,857	128	7,068
ФС	721	8	7,510
НБКРС	1,714	18	7,935
ИСС	1,703	15	9,461

(*) Разходите за персонал в БТА са по отчетни данни

Анализът поражда въпроса дали ръстът в разходите за труд отразява повишена ефективност и обществена полза или представлява разходна инерция без реален принос. При липса на ясни показатели за резултатност и въздействие тази тенденция създава риск от разминаване между публични очаквания и институционални практики.

Липсват системна оценка за ефективността и функционален анализ за реалната потребност от щатен състав в институциите, което поражда риск от неефикасно разходване на публичен ресурс, от натрупване на „скрити“ излишъци в бюджетите за персонал и намалена мотивация за оптимизация на дейността.

Препоръки

На база на цялата анализирана информация и направените изводи, се отправят следните 17 препоръки към подготвящите и вземащите политически решения:

1. Провеждане на **целенасочена институционална реформа** за укрепване на независимостта на институциите, избирани от Народното събрание, в съответствие с добрите международни практики и стандартите на правовата държава;
2. Нормативно регламентиране на процедура за **защита срещу произволно или политически мотивирано предсрочно прекратяване на пълномощията** на ръководителите с цел осигуряване на институционална независимост;
3. Въвеждане на **плуралистичен модел при номиниране на кандидатури за ръководители на органи**, избирани от Народното събрание, с цел осигуряване на представителност, експертност, защита на обществения интерес и ограничаване на политическото влияние;
4. Въвеждане на **единни минимални специализирани критерии за заемане на ръководни длъжности**, които да включват:
 - доказан управленски и професионален опит в специфичната област на действие на съответната институция (напр. минимум 5 – 10 години);
 - експертни познания в съответната област, потвърдени с конкретна квалификация или сертификат;
 - добра репутация и почтеност;
 - извършване на специализирана проверка за професионалните и нравствени качества на кандидатите в парламентарната фаза на избор с участие на структурите на гражданското общество.
5. Изготвяне на **единна методология за определяне на възнагражденията** на ръководителите на независимите органи, базирана на функциите и мащаба на институцията и на отговорностите на длъжността;
6. Осигуряване на **самостоятелен бюджет** на независимите институции, който не подлежи на одобрение или промяна от страна на орган на изпълнителната власт;
7. Включване на ръководителите и членовете на независимите институции, избирани от Народното събрание, в специализирани обучения;
8. Включване на изрично **изискване за изготвяне на стратегии за**

- развитие на органите**, избирани от Народното събрание, които да включват мисия, визия, ценности, стратегически цели и показатели за постигането им за период, съвпадащ със срока на мандата на съответния орган;
9. Въвеждане на изисквания за извършване на **периодична външна оценка на дейността на независимите органи** – например чрез партньорски прегледи от сродни институции или специализирани комисии с подходяща професионална компетентност. Такива оценки следва да обхващат спазването на професионални стандарти, ефективност на дейността и да съдържат препоръки основани на международно признати добри практики;
 10. Създаване на **единен информационен портал за публично оповестяване на достъпен език и в унифициран формат на годишните доклади за дейността на независимите институции**, датите на разглеждането им от Народното събрание, както и становищата и оценките на депутатите. Целта е информацията да бъде разбираема и видима за широката публика, тъй като в момента тя е фрагментирана и труднодостъпна. Това ще засили отчетността и ще повиши разпознаваемостта на тези институции в съответствие с добрите практики, препоръчани от ОИСР;
 11. Създаване на **единен публичен портал за публикуване на всички одитирани годишни финансови отчети на институциите** в стандартизиран, машинно четим разбираем формат;
 12. Въвеждане на Международните счетоводни стандарти за публичния сектор (МССПС) или на Европейските счетоводни стандарти за публичния сектор (ЕССПС) като **задължителна общоприета рамка за изготвяне на годишните финансови отчети** на бюджетните организации;
 13. Одитните доклади на Сметната палата за извършените финансови одити да включват **пълния текст на одитирания годишен финансов отчет**, за да може гражданите да имат доверие във верността на финансовите данни;
 14. В годишните отчети и доклади за дейността на институциите, които се представят в Народното събрание, да се включват кратки обобщения на **основните финансови показатели** – разходи по функции, административни разходи, разходи за персонал и постигнати резултати;
 15. Въвеждане на нормативни изисквания регулаторните органи да провеждат **периодичен функционален анализ на потребностите от**

човешки ресурс, свързан с изпълнението на функциите им, както и ежегодна оценка на ефективността на дейността им. Бюджетирането на разходите за персонал следва да бъде обвързано с реално заетите бройки и с постигнатите резултати. Добър пример за оценка на ползите и ефективността е стандартизираната рамка за оценка на разходи/ползи (PAFER) за регулаторните органи, базирана на принципите на ОИСР;

16. Публикуване на **показатели за ефективност и въздействие** на всеки орган, които да съпровождат данните за бюджета;
17. Да се изготвя **ежегоден критериален (benchmark) анализ спрямо икономически показатели** като БВП, инфлация и производителност.

Приложения

Приложение № 1. Обобщени функции на независимите институции

ИНСТИТУЦИЯ	ОБОБЩЕНИ ФУНКЦИИ
БТА	Българската телеграфна агенция е националната информационна агенция на Република България. • Събира, подготвя и разпространява достоверна информация за вътрешни и международни събития; • Поддържа собствена кореспондентска мрежа в страната и чужбина; • Издава ежедневни и седмични бюлетени и специализирани издания; • Архивира и предоставя достъп до информационни ресурси на държавата и медиите; • Представява България в международни медийни и информационни мрежи. БТА е източник на проверена информация от обществено значение и подпомага медийната среда, администрацията, бизнеса и гражданите с достъп до актуални новини и анализи.
ИСС	Икономическият и социален съвет е консултативен орган към Народното събрание, в който участват синдикати, работодатели и други представители на организираното гражданско общество. • Провежда консултации по важни законопроекти и политики в социалната и икономическата сфера; • Изготвя становища, мнения и препоръки към институциите; • Насърчава диалога между държавата и различни групи от обществото; • Прилага европейския модел на участие, по подобие на Европейския икономически и социален комитет; • Засилва представителността и баланса при вземане на решения по обществено значими теми. ИСС допринася за изграждане на демократична култура чрез участие и консенсус, и е израз на прилагане на принципите на приобщаващо управление, насърчавани в ЕС.

ИНСТИТУЦИЯ	ОБОБЩЕНИ ФУНКЦИИ
	Комисията за енергийно и водно регулиране е независим регулатор, който осъществява контрол и регулиране в секторите енергетика и Вик. • Определя и одобрява цени на електроенергия, природен газ и Вик услуги; • Издава лицензи и осъществява надзор върху доставчици, оператори и търговци на енергия; • Приема правила за достъп до мрежи и качество на услугите; • Разглежда жалби от потребители и участници на пазара; • Участва в европейската мрежа на регулаторите (АСЕР) и прилага регламенти като (ЕС) № 714/2009 и (ЕС) № 715/2009. КЕВР има пряко въздействие върху достъпа до базови услуги и защитава обществения интерес чрез регулации, съобразени с правото на ЕС.
КЗК	Комисията за защита на конкуренцията е националният орган, който прилага правилата за защита на конкуренцията и контролира обществените поръчки и концесии. • Разследва и санкционира картели, злоупотреба с господстващо положение и неправомерна конкуренция; • Контролира сливания и придобивания с цел предотвратяване на антиконкурентни ефекти; • Разглежда жалби по обществени поръчки и концесии; • Изготвя секторни анализи и дава препоръки към държавни органи; • Прилага чл. 101 и 102 от Договора за функционирането на ЕС и Регламент (ЕО) № 1/2003 и № 139/2004. КЗК защитава пазара от монополни и координирани практики, осигурявайки честна конкуренция в интерес на потребителите, бизнеса и държавата.

ИНСТИТУЦИЯ	ОБОБЩЕНИ ФУНКЦИИ
КЗЛД	Комисията за защита на личните данни е независим надзорен орган, който гарантира правото на защита на личните данни в България. • Следи за спазване на Регламент (ЕС) 2016/679 (GDPR) и националния Закон за защита на личните данни; • Разглежда жалби и извършва проверки при съмнения за нарушение на права; • Издава указания, препоръки и тълкувания към администратори на данни; • Участва в Европейския комитет по защита на данните и международни форуми; • Подпомага осведомеността чрез обучения и кампании. КЗЛД е гарант за основното право на лична неприкосновеност и играе ключова роля за сигурността на гражданите и доверието в цифровата икономика.
КЗК	Комисията за защита от дискриминация е независим специализиран орган, който прилага политиката по равнопоставеност и предотвратява дискриминация. • Разглежда сигнали за дискриминация и произнася задължителни решения; • Осъществява мониторинг и анализ на нормативната уредба и практиките; • Извършва кампании и обучения по въпросите на равенството; • Работи по различни признаци за дискриминация – етнос, пол, възраст, увреждания и др.; • Прилага европейски директиви като 2000/43/ЕО и 2000/78/ЕО. КЗК защитава достойнството и правата на хората, като насърчава толерантност и активно противодействие на неравнопоставеност в обществото.

ИНСТИТУЦИЯ	ОБОБЩЕНИ ФУНКЦИИ
	Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество е специализиран държавен орган за борба с незаконното обогатяване и за предотвратяване на конфликт на интереси. • Извършва проверки на имущественото състояние при наличие на индикации за незаконно придобито имущество; • Образува и води производства за отнемане на имущество в полза на държавата; • Проверява декларации за имущество и интереси на публични длъжности; • Разглежда сигнали от граждани и институции за конфликт на интереси. Приложима е Рамкова конвенция на Съвета на Европа за отнемане на имущество и директиви по Плана за борба с изпирането на пари и корупцията. КОНПИ има ключова роля за утвърждаване на върховенството на правото и за повишаване на доверие в институциите чрез действия срещу недеklarирано и необяснимо богатство.
КПНРО	Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори е регулаторен орган, който осъществява надзор върху професионалната дейност на регистрираните одитори, членове на Института на дипломираните експерт-счетоводители (ИДЕС). • Контролира процеса по придобиване и поддържане на одиторска квалификация; • Надзирава системата за контрол на качеството в одиторската професия; • Провежда инспекции и разследвания по сигнали за нарушения; • Налага санкции и прилага административни мерки при неспазване на международните одиторски стандарти; • Прилага Директива 2006/43/ЕО относно одита и Регламент (ЕС) № 537/2014 за одитиране на предприятия от обществен интерес. КПНРО гарантира независимост и професионализъм в одита, като защитава интересите на инвеститорите и обществото чрез надежден публичен надзор

ИНСТИТУЦИЯ	ОБОБЩЕНИ ФУНКЦИИ
КРДОПЫГБКСРСБНА	Комисията за разкриване на документите на Държавна сигурност и разузнавателните служби на БНА е орган, създаден със закон за целите на историческата истина и прозрачност. • Идентифицира лица, свързани с бившите служби на ДС и БНА, заемащи публични длъжности или кандидати за такива; • Публикува информацията в официален публичен регистър; • Осигурява достъп до архивите за граждани, изследователи и журналисти; • Съхранява и дигитализира документите в националния интерес; • Действа в дух на Резолуции на ПАСЕ за справяне с наследството от тоталитарните режими. Комисията гарантира информираност за принадлежността на публични личности към структурите на репресивния апарат от миналото..
КРС	Комисията за регулиране на съобщенията е независим регулатор, който контролира електронните съобщения, интернет услугите и пощенския сектор. • Издава лицензи и регистрира доставчици на електронни и удостоверителни услуги; • Регулира достъпа до мрежи и инфраструктура, включително спорове между оператори; • Контролира условията за ползване на роуминг, интернет и сигурност на мрежите; • Поддържа регистри и наблюдава спазването на технически стандарти и номерационни ресурси; • Прилага европейски регламенти като: Регламент (ЕС) 2015/2120 за достъп до отворен интернет, Регламент (ЕС) 910/2014 (eIDAS) и Регламент (ЕС) № 531/2012 за роуминг. КРС осигурява равен достъп и защита на потребителите в комуникационния сектор и гарантира спазване на европейските принципи за цифров единен пазар.

ИНСТИТУЦИЯ	ОБОБЩЕНИ ФУНКЦИИ
КФН	Комисията за финансов надзор е държавен орган, който регулира и упражнява надзор върху небанковия финансов сектор – капиталови пазари, застраховане и пенсионно осигуряване. • Издава лицензи и следи за спазване на изискванията от участниците на пазарите; • Одобрява проспекти, правила и документи на инвестиционни дружества, застрахователи и пенсионни фондове; • Осъществява дистанционен и на място надзор; • Налага административни мерки и санкции при установени нарушения; • Прилага европейски регламенти и директиви (MiFID II, Solvency II, IORP II, Prospectus Regulation) и сътрудничи с ESMA и EIOPA. КФН допринася за стабилност, прозрачност и доверие в небанковите финансови услуги, защитавайки интересите на инвеститори, осигурени и застраховани лица.
АПШК	Надзорният съвет към Агенцията за публичните предприятия и контрол следи за управлението на държавното участие в публични предприятия и процесите по приватизация и концесии. • Одобрява планове, отчети и ключови сделки с публично участие; • Утвърждава политики по назначаване и възнаграждение на ръководствата на публични дружества; • Извършва мониторинг върху бизнес програмите и финансовите резултати; • Публикува обобщени годишни доклади с финансови и нефинансови показатели; • Прилага Насоките на ОИСР за корпоративно управление на държавни предприятия (OECD Guidelines on Corporate Governance of SOEs). АПШК подобрява прозрачността и ефективността на публичните предприятия и гарантира отчетност в управлението на държавния дял в икономиката.

ИНСТИТУЦИЯ	ОБОБЩЕНИ ФУНКЦИИ
НОИ	Националният осигурителен институт е специализиран публичен орган, който управлява системата на държавното обществено осигуряване в България. • Администрира осигурителни вноски и права на осигурените лица; • Изчислява и изплаща пенсии, обезщетения за болест, майчинство, безработица и трудова злополука; • Издава персонални идентификационни кодове и предоставя електронни услуги; • Контролира разходите и извършва проверки за законосъобразност на плащанията; • Прилага правилата за координация на социалната сигурност по Регламент (ЕО) № 883/2004 и № 987/2009. НОИ играе ключова роля за социалната защита на милиони граждани – пенсионери, работещи, майки, болни и безработни – като гарантира справедлив и устойчив осигурителен модел.
НЗОК	Националната здравноосигурителна каса е основен орган за финансиране и гарантиране на достъп до медицинска помощ чрез задължително здравно осигуряване. • Сключва и администрира договори с изпълнители на медицинска помощ и аптеки; • Определя и финансира пакета от здравни услуги и лекарства за осигурените лица; • Участва в преговорите по Националния рамков договор; • Извършва медицински и финансов контрол върху отчетите на лечебните заведения; • Прилага Регламент (ЕО) № 883/2004 относно координацията на здравното осигуряване в ЕС. НЗОК има съществено значение за достъпността, ефективността и справедливото финансиране на здравната система в България.

ИНСТИТУЦИЯ	ОБЩЕНИ ФУНКЦИИ
НБКРС	Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства е независим държавен орган, създаден със закон, който упражнява надзор върху използването на специални разузнавателни средства (СРС). • Проверява процедурите по издаване, прилагане и контрол на СРС; • Следи за законосъобразното съхранение и унищожаване на информация, получена чрез СРС; • Разглежда сигнали от граждани за незаконно прилагане на СРС; • Осъществява независим външен контрол върху институциите, които използват СРС; • Прилага утвърдена методика за наблюдение и отчетност. НБКРС е гарант за защита на основните права и свободи на гражданите от неправомерно вмешателство в личния живот чрез СРС.
ОМБУДСМАН	Омбудсманът на Република България е независим конституционен орган, който защитава правата на човека и основните свободи, когато те са нарушени от публични институции или доставчици на обществени услуги. • Приема и разглежда жалби от граждани срещу държавни, общински органи и доставчици на обществени услуги; • Проверява сигнали за нарушени права и търси съдействие от компетентни институции; • Издава препоръки, становища и предложения за подобряване на законодателството и административната практика; • Специално защитава уязвими групи – деца, възрастни, хора с увреждания и бедни; • Сътрудничи с международни институции – включително Европейския омбудсман и Европейската мрежа на омбудсманите. Омбудсманът е посредник между гражданите и властта, който насърчава справедливост, достъпност и отговорност на публичната администрация.

ИНСТИТУЦИЯ	ОБОБЩЕНИ ФУНКЦИИ
СП	Сметната палата е върховната одитна институция на България, която осъществява независим външен одит на използването на публичните средства и имущество. Тя изпълнява дейността си в съответствие с международните одиторски стандарти и е член на Европейската организация на върховните одитни институции (EUROSAI). • Одитира държавния бюджет, бюджетите на общини, НОИ, НЗОК и други публични организации; • Провежда финансови одити, одити на съответствие и одити на изпълнението; • Изготвя доклади за ефективност, ефикасност и законосъобразност на разходите; • Извършва одити на финансите на политическите партии и дейността на публични търговски дружества; • Информира Народното събрание и обществото чрез публични доклади. Сметната палата допринася за отчетност и добро управление чрез независима проверка на начина, по който се използват публичните ресурси.
СЕМ	Съветът за електронни медии е независим регулатор, който осъществява надзор върху медийните услуги и съдържанието, разпространявано чрез радио и телевизия. • Издава, изменя и прекратява лицензи за радио- и телевизионна дейност; • Наблюдава съдържанието и спазването на Закона за радиото и телевизията; • Провежда мониторинг върху програмите за съответствие с етични и законови стандарти; • Насърчава плурализма на мненията и достъпа до обективна информация; • Прилага принципите на Директивата за аудиовизуални медийни услуги (AVMSD). СЕМ има важна роля в опазването на свободата на словото, медийната независимост и информираността на обществото.

ИНСТИТУЦИЯ	ОБОБЩЕНИ ФУНКЦИИ
ФС	Фискалният съвет е независим консултативен орган към Народното събрание, създаден със закон, с цел да следи за устойчивостта и прозрачността на публичните финанси. • Оценява достоверността на макроикономическите и бюджетните прогнози, изготвяни от Министерството на финансите; • Проверява спазването на числовите фискални правила, установени в Закона за публичните финанси; • Дава становища по проектите на държавния бюджет, бюджета на ДОО и на НЗОК; • Анализира ефективността и устойчивостта на бюджетната рамка в краткосрочен и средносрочен план; • Участва в европейската мрежа на независимите фискални институции (EU Independent Fiscal Institutions Network) и прилага принципите от Регламент (ЕС) № 473/2013 относно наблюдението на бюджетната политика в еврозоната. Фискалният съвет е външен гарант за финансова дисциплина, който допринася за стабилността и предвидимостта на фискалната политика в интерес на обществото и бъдещите поколения.

Приложение № 2. Начин на определяне на възнагражденията

ИНСТИТУЦИЯ	НАЧИН НА ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ВЪЗНАГРАЖДЕНИЯТА
БТА	Генералният директор на БТА получава основно месечно възнаграждение в размер, равен на възнаграждението на председател на постоянна комисия на Народното събрание.
ИСС	В Закона за ИСС не е посочен начинът за определяне на основното трудово възнаграждение на председателя, заместник-председателите и членовете на ИСС. Пленарната сесия по предложение на председателския съвет определя размера на основното трудово възнаграждение на председателя на ИСС.
КЕВР	Възнагражденията на членовете на комисията се определят, както следва: - на председателя – 93 на сто от три средни месечни заплати на наетите лица по трудово и по служебно правоотношение в сектора „Производство и разпределение на електрическа и топлинна енергия и газообразни горива“, съобразно данни на Националния статистически институт; - на останалите членове – 85 на сто от три средни месечни заплати на наетите лица по трудово и по служебно правоотношение в сектора „Производство и разпределение на електрическа и топлинна енергия и газообразни горива“ съобразно данни на Националния статистически институт.
КЗК	Председателят на комисията получава основно месечно възнаграждение в размер 90 на сто от основното месечно възнаграждение на председателя на Народното събрание. Заместник-председателят получава основно месечно възнаграждение в размер 95 на сто, а членовете – 90 на сто от основното месечно възнаграждение на председателя на комисията.
КЗЛД	Членовете на комисията получават основно месечно възнаграждение, равно на 2,5 средномесечни работни заплати на наетите лица по трудово и служебно правоотношение в обществения сектор съобразно данни на Националния статистически институт, завишени с 20 на сто. Основното месечно възнаграждение се преизчислява всяко тримесечие, като се взема предвид средномесечната работна заплата за последния месец от предходното тримесечие. Председателят на комисията получава месечно възнаграждение с 30 на сто по-високо от основното месечно възнаграждение на членовете.

ИНСТИТУЦИЯ	НАЧИН НА ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ВЪЗНАГРАЖДЕНИЯТА
КЗД	Председателят на комисията получава основно месечно възнаграждение в размер 90 на сто от основното месечно възнаграждение на председателя на Народното събрание. Заместник-председателят на комисията получава основно месечно възнаграждение в размер 80 на сто, а членовете – в размер 75 на сто от възнаграждението на председателя на комисията.
КОНПИ	Председателят на КОНПИ получава основно месечно възнаграждение в размер 90 на сто от основното месечно възнаграждение на председателя на Народното събрание. Заместник-председателят получава основно месечно възнаграждение в размер 90 на сто от възнаграждението на председателя на КОНПИ. Останалите членове на КОНПИ получават основно месечно възнаграждение в размер 80 на сто от възнаграждението на председателя на комисията
КПНРО	Председателят на КПНРО получава основно месечно възнаграждение в размер 90 на сто от възнаграждението на председателя на Народното събрание. Членовете на КПНРО получават възнаграждение за участието си във всяко заседание, инспекции за гарантиране на качеството и международна проява на КПНРО в размер, определен с правилника за дейността на КПНРО. Полученото месечно възнаграждение не може да превишава 50 на сто от основното месечно възнаграждение на председателя на комисията.
КРУПНЫТЪКСРЪНА	Членовете на комисията получават основно месечно възнаграждение, равно на три средномесечни работни заплати на наетите лица по трудово и служебно правоотношение в обществения сектор съобразно данни на Националния статистически институт. Основното месечно възнаграждение се преизчислява всяко тримесечие, като се взема предвид средномесечната работна заплата за последния месец от предходното тримесечие. Председателят на комисията получава месечно възнаграждение с 20 на сто по-високо от основното месечно възнаграждение, а заместник-председателят и секретарят на комисията – с 10 на сто.
КРС	Възнагражденията на членовете на КРС се определят, както следва: на председателя – 90 на сто от основното възнаграждение на председателя на Народното събрание; на заместник-председателя – 95 на сто от основното възнаграждение на председателя на комисията; на останалите членове – 90 на сто от основното възнаграждение на председателя на комисията.

ИНСТИТУЦИЯ	НАЧИН НА ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ВЪЗНАГРАЖДЕНИЯТА
КФН	Възнаграждението на председателя и на другите членове на КФН се определя съгласно вътрешни правила за работната заплата, приети от комисията, като възнаграждението не може да е по-ниско от средното възнаграждение с постоянен характер на членовете на управителните органи в инвестиционните посредници, управляващите дружества, застрахователите, презастрахователите и пенсионноосигурителните дружества, определено на базата на последната отчетна година, и не надвишава равнището на възнаграждението на управителя и подуправителите на Българската народна банка.
АППК	Председателят на надзорния съвет на АППК получава основно месечно възнаграждение в размер на 90 на сто от основното месечно възнаграждение на председател на постоянна комисия в Народното събрание, а членовете на надзорния съвет получават 95 на сто от основното месечно възнаграждение на председателя на надзорния съвет.
НОИ	Управителят на НОИ получава основно месечно възнаграждение в размер на основното месечно възнаграждение на председател на постоянна парламентарна комисия.
НЗОК	Не е посочен в съответния специален закон..
НБКСРС	Председателят получава основно месечно възнаграждение в размер 85 на сто от основното месечно възнаграждение на председателя на Народното събрание. Заместник-председателят получава основно месечно възнаграждение в размер 80 на сто от възнаграждението на председателя на Народното събрание. Останалите членове на НБКСРС получават основно месечно възнаграждение в размер 75 на сто от възнаграждението на председателя на Народното събрание.
Омбудсман	Омбудсманът получава основно месечно възнаграждение в размер 90 на сто от основното месечно възнаграждение на председателя на Народното събрание. Възнаграждението на заместник-омбудсмана е 90 на сто от възнаграждението на омбудсмана
СП	Председателят получава основно месечно възнаграждение в размер 90 на сто от възнаграждението на председателя на Народното събрание. Заместник-председателите получават основно месечно възнаграждение в размер 90 на сто от възнаграждението на председателя. Членовете на Сметната палата получават възнаграждение за участие в заседание на Сметната палата, определено с правилника за устройството и организацията на дейността на Сметната палата. Полученото месечно възнаграждение не може да превишава 50 на сто от основното месечно възнаграждение на председателя.

ИНСТИТУЦИЯ	НАЧИН НА ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ВЪЗНАГРАЖДЕНИЯТА
СЕМ	Членовете на СЕМ получават месечно възнаграждение в размер, равняващ се на три средномесечни заплати на заетите лица в народното стопанство по данни на Националния статистически институт. Основното месечно възнаграждение се преизчислява всяко тримесечие на основата на средномесечната заплата за последния месец от предходното тримесечие.
ФС	Председателят и членовете на Съвета получават месечно възнаграждение, което е не повече от три средномесечни заплати на наетите лица по трудово и служебно правоотношение в обществен сектор съобразно данни на Националния статистически институт. Месечните възнаграждения се изчисляват и изплащат от бюджета на Народното събрание. При изчислението на възнагражденията следва да се вземе предвид и участието им в заседанията на ФС, като за заседание се изплаща не повече от три минимални заплати.

Приложение № 3. Хронограма на годишните отчетни доклади на институциите, подлежащи на гласуване от Народното събрание

	2020	2021	2022	2023	2024
БТА					
Внесен в НС	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА
Обсъден в Комисия	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА
Гласуван в пленарна зала	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА
ИСС					
Внесен в НС	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕ
Обсъден в Комисия	ДА	ДА	НЕ	НЕ	-
Гласуван в пленарна зала	НЕ	НЕ	-	-	-
КЕВР					
Внесен в НС	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА
Обсъден в Комисия	ДА	НЕ	ДА	ДА	НЕ
Гласуван в пленарна зала	НЕ	-	ДА	НЕ	-
КЗК					
Внесен в НС	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕ
Обсъден в Комисия	ДА	НЕ	ДА	НЕ	-
Гласуван в пленарна зала	НЕ	-	НЕ	-	-
КЗЛД					
Внесен в НС	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА
Обсъден в Комисия	НЕ	ДА	ДА	НЕ	НЕ
Гласуван в пленарна зала	-	НЕ	ДА	-	-
КЗД					
Внесен в НС	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА
Обсъден в Комисия	ДА	ДА	ДА	НЕ	НЕ
Гласуван в пленарна зала	ДА	НЕ	ДА	-	-
КОНПИ					
Внесен в НС	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА
Обсъден в Комисия	ДА	ДА	ДА	НЕ	ДА
Гласуван в пленарна зала	ДА	НЕ	НЕ	-	НЕ
КПНРО					
Внесен в НС	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕ
Обсъден в Комисия	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	-
Гласуван в пленарна зала	-	-	-	-	-
КРДОПБГДСРСБНА					
Внесен в НС	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА
Обсъден в Комисия	НЕ	ДА	НЕ	НЕ	НЕ
Гласуван в пленарна зала	-	НЕ	-	-	-
КРС					
Внесен в НС	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕ
Обсъден в Комисия	ДА	ДА	ДА	ДА	-
Гласуван в пленарна зала	ДА	НЕ	НЕ	НЕ	-

КФН					
Внесен в НС	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕ
Обсъден в Комисия	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	-
Гласуван в пленарна зала	-	-	-	-	-
АПК					
Не изготвя годишен доклад за цялост дейност					
НОИ					
НОИ няма задължение да представя годишния отчет за дейността си пред НС					
НЗОК					
Внесен в НС	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕ
Обсъден в Комисия	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	-
Гласуван в пленарна зала	-	-	-	-	-
НБКРС					
Внесен в НС	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕ
Обсъден в Комисия	ДА	ДА	ДА	ДА	-
Гласуван в пленарна зала	ДА	НЕ	ДА	НЕ	-
Омбудсман					
Внесен в НС	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА
Обсъден в Комисия	ДА	ДА	ДА	НЕ	НЕ
Гласуван в пленарна зала	НЕ	НЕ	НЕ	-	-
Сметна палата					
Внесен в НС	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕ
Обсъден в Комисия	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ	-
Гласуван в пленарна зала	-	-	-	-	-
СЕМ					
Внесен в НС	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА
Обсъден в Комисия	НЕ	НЕ	ДА	НЕ	ДА
Гласуван в пленарна зала	-	-	ДА	-	НЕ
Фискален съвет					
Внесен в НС	ДА	ДА	ДА	НЕ	НЕ
Обсъден в Комисия	НЕ	НЕ	НЕ	-	-
Гласуван в пленарна зала	-	-	-	-	-

Списък на таблици и графики

Таблица 1 Организационна независимост на органите	17
Таблица 2 Функционална независимост на органите	27
Таблица 3 Финансова независимост на органите	28
Таблица 4 Средномесечен разход за труд в институциите (лв.)	62
Фигура 1. Годишни бюджетни средства (хил. лв.)	58
Фигура 2. Ръст на разходите за персонал	59
Фигура 3. Сравнение на ръста на разходите за персонал с други икономически показатели	61

Списък на използваната литература

OECD (2005) Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance

OECD (2012) Best Practice Principles for Regulatory Policy

OECD (2014) OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation

OECD (2016) Being an Independent Regulator.

OECD (2017) Performance Assessment Framework for Economic Regulators (PAFER)

OECD (2025) Regulatory Policy Outlook

Анализ от дирекция „Модернизация на администрацията“ в Министерския съвет за преодоляване на диспропорции във възнагражденията на служителите в държавната администрация, на основание чл. 73, ал. 2 от Постановление № 13 от 29 януари 2024 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2024 г.

БИПИ. Наблюдение и анализ на избора на регулаторни и контролни органи от Народното събрание. С, 2023

Доклад за резултатите от финансовите одити на Сметната палата, осъществени през 2024 година

Консолидиран годишен доклад за вътрешния контрол в публичния сектор в Република България за 2023 г., приет от Министерския съвет с решение № 390 от 7.06.2024 г.

Сметна палата. Одитен доклад: „Ефективно прилагане на програмното бюджетиране като инструмент за оптимално разпределение на ресурси“ 2020

Конституция на Република България

Закон за Българската телеграфна агенция

Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване

Закон за бюджета на Националната здравноосигурителна каса

Закон за достъп до обществена информация

Закон за държавния бюджет

Закон за електронните съобщения

Закон за енергетиката

Закон за защита на конкуренцията

Закон за защита на личните данни

Закон за защита от дискриминация

Закон за здравното осигуряване

Закон за икономически и социален съвет

Закон за независимия финансов одит и изразяването на сигурност по устойчивостта

Закон за Омбудсмана

Закон за отнемане на незаконно придобитото имущество

Закон за противодействие на корупцията

Закон за публичните финанси

Закон за радиото и телевизията

Закон за Сметната палата

Закон за специалните разузнавателни средства

Закон за счетоводството

Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор

Закон за фискален съвет и автоматични корективни механизми

Закон за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към държавна сигурност и разузнавателните служби на българската народна армия

Закон за комисията за финансов надзор

Кодекс за социално осигуряване

Решение № 5/2023 на Конституционния съд (обн., ДВ, бр. 58/7.07.2023 г.) за установяване на противоконституционност на Решението на Народното събрание за освобождаване на председателя на Сметната палата от 20.01.2023 г. (обн., ДВ, бр. 8/2023 г.)

Решение №1 5/2024 на Конституционния съд (обн., ДВ, бр. 83 от 1.10.2024 г.) за установяване на противоконституционност на Решението на Народното събрание за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на Националната здравно осигурителна каса от 17.04.2024 г. (обн., ДВ, бр. 35/2024 г.)

Наредба за административното обслужване, приета с ПМС № 246 от 13.09.2006 г.

Постановление на Министерския съвет № 79 от 3 април 2024 г. за преодоляване на диспропорции във възнагажденията на персонала в бюджетните организации, включително за увеличаване на възнагажденията на персонала

Указания за осъществяване на управленската отговорност в организациите от публичния сектор от 2019 г. на министъра на финансите

