



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

ПРЕДВАРИТЕЛНИ УКАЗАНИЯ
ЗА ИДЕНТИФИЦИРАНЕ И ФОРМУЛИРАНЕ НА ЦЕЛИТЕ
И ПРОГРАМИТЕ, СЪСТАВЯЩИ СТРУКТУРАТА НА
ПРОГРАМЕН БЮДЖЕТ

2003

София - 1040
ул. "Г.С.Раковски" № 102
www.minfin.bg

тел. централа: 9859 1
телекс: 22 727 факс: 980 68 63
budget@minfin.bg

ПРЕДВАРИТЕЛНИ УКАЗАНИЯ ЗА ИДЕНТИФИЦИРАНЕ И ФОРМУЛИРАНЕ НА ЦЕЛИТЕ И ПРОГРАМИТЕ, СЪСТАВЯЩИ СТРУКТУРАТА НА ПРОГРАМЕН БЮДЖЕТ

СЪДЪРЖАНИЕ

| | | |
|------|--|----|
| I. | Увод..... | 3 |
| 1. | Кратко описание на използваните до момента класификации в България..... | 3 |
| 2. | Кратко разяснение на различните елементи на програмния бюджет..... | 4 |
| II. | Основни дефиниции и практически насоки за формулиране на различните елементи на програмния бюджет..... | 7 |
| 1. | Дефиниция и формулиране на стратегическите цели..... | 7 |
| 2. | Дефиниция и формулиране на оперативните цели..... | 9 |
| 3. | Дефиниция и формулиране на програмите..... | 14 |
| 4. | Препоръчителен брой на целите и програмите..... | 16 |
| 5. | Приоритизиране на ресурсите в рамките на програмната класификация..... | 16 |
| 6. | Област на политиката “Други програми”..... | 18 |
| 7. | Формулиране на цели и програми при наличие на “споделени отговорности”..... | 19 |
| 8. | Организационна или програмна бюджетна структура..... | 21 |
| III. | Обвързване на целите и програмите с ресурсите..... | 24 |
| 1. | Разпределяне на ресурсите по програми..... | 24 |
| 2. | Вътрешни и външни разходи..... | 25 |
| 3. | Включване на средствата от ЕС и други автономни бюджети..... | 25 |
| IV. | Коригиране на първоначално формулираните цели и програми..... | 27 |
| 1. | Формулиране на целите и програмите “отгоре-надолу” и “отдолу-нагоре”..... | 27 |
| 2. | Преформулиране на целите и програмите..... | 28 |

I. Увод

Въвеждането на подхода на програмно бюджетиране в България цели по-ефективното разпределение на наличните бюджетни ресурси, както и тяхното ефикасно разходване. Основното предимство на този подход в сравнение с традиционния е възможността политическите намерения на Правителството да бъдат ясно отразени в структурата на бюджета. Придобили формата на конкретни елементи в бюджетната структура (т. нар. програми), те много по-лесно могат да бъдат планирани и изпълнявани посредством бюджета. Друго голямо предимство на програмното бюджетиране е прозрачността, която се постига по отношение на въпроса, “За какво се изразходват парите на данъкоплатците?”,

т.е. какво се стреми да постигне съответния разпоредител с бюджетни кредити, по какъв начин възнамерява да го постигне и колко ще струва това на обществото. Програмите се идентифицират в зависимост от стратегическите цели на Правителството и директно могат да бъдат обвързани с произвежданите стоки и предоставяните услуги. Оттук следва, че е възможно да се измери доколко ефективно са разпределени ресурсите в рамките на консолидирания бюджет и на секторните бюджети, както и да се определи ефикасността от гледна точка на приноса на всяка една програма за изпълнението на политическите намерения на Правителството.

1. Кратко описание на използваните до момента класификации в България

Използваните понастоящем икономическа, функционална и организационна (институционална) бюджетни класификации имат своето конкретно предназначение и място в цялостния бюджетен процес. Посредством **икономическата класификация** се постига така необходимият контрол върху бюджетните разходи на макроикономическо равнище, както и възможността за своевременни корекции на секторно и на консолидирано ниво. Въпреки това, от представянето на консолидирания държавен бюджет по икономическа класификация не става видно какви точно са резултатите от дейността на публичната администрация, и как например разходите за заплати, издръжка и капиталовите разходи допринасят за тяхното постигане. С други

думи, икономическата класификация не позволява да се оцени доколко ефективно са разпределени средствата и доколко ефикасно се изразходват.

Функционалната класификация служи за приоритизиране и контрол на основните (най-общи) намерения на Правителството с оглед задоволяване потребностите на населението. Функциите, за които се правят относително по-големи разходи в сравнение с останалите функции, се считат за по-приоритетни. Въпреки това от функционалната класификация не става видно как са организирани различните дейности с оглед задоволяване потребностите на населението и реализирането на приоритетите на Правителството, както и по какъв начин ще стане това. Нещо повече, от

институционална гледна точка функционалната класификация е твърде обща и не позволява точното идентифициране и определяне на отговорностите на различните институции в случай, че потребностите на населението не бъдат удовлетворени. В рамките на една функция попадат различни разпоредители с бюджетни кредити. Независимо от това функционалната класификация представя, макар и в най-общ план, кои области на дейност са приоритет за Правителството. Ето защо тя е толкова подходяща за международни сравнения и анализ на разходите в исторически план.

Организационната (институционална) класификация е подходяща от гледна точка на счетоводната отчетност. В случай, че средствата не са изразходвани целесъобразно и законосъобразно (т.е. по начина, определен с икономическата и функционалната класификация), от нея става видно коя организация носи отговорност за това. Основен недостатък на организационната класификация е, че съответната институция носи единствено отговорност за целесъобразното и законосъобразното разходване на средствата. В случай обаче, че предоставяните услуги не удовлетворяват потребностите на населението, почти не съществуват възможности организацията да бъде отговорна за това. Тя неминуемо ще се

защити с тезата, че предоставените ѝ средства не са били достатъчни, в резултат на което се е понижило качеството на предоставяните от нея услуги.

Следователно, представените по-горе класификации (техните положителни и отрицателни черти) не позволяват да се вникне в бюджета, т.е. не става ясно какво именно прави Правителството или възнамерява да прави с така разпределените ресурси (т.нар. формулиране на политиките/целите), или какво вече е изпълнено (т.нар. отчитане на политиките/целите). С въвеждането на програмното и ориентираното към резултата бюджетирание се цели създаването на възможности за формулиране и отчитане на политиките в рамките на бюджета. Това се постига посредством структуриране на информацията относно целите на Правителството и обвързването ѝ с бюджета (посредством изпълняваните дейности и проекти). Тук говорим за **формулиране на политиките**. Подложени на подробен анализ от Министерския съвет и Парламента, разработените по този начин бюджети и бюджетни документи вече ще бъдат оценявани и от гледна точка на това доколко са постигнати заявените цели и резултати, а не според това дали средствата са изразходвани целесъобразно и законосъобразно. В този случай говорим за **отчитане на политиките**.

2. Кратко разяснение на различните елементи на програмния бюджет

Структурата на програмния бюджет се основава на отговорите на следните три въпроса, зададени в представената по-долу последователност:

- 1) Какво искаме да постигнем?
- 2) Какво ще направим, за да го постигнем?
- 3) Колко ще ни струва това?

ТРИТЕ “К”ВЪПРОСА ЗА ИДЕНТИФИЦИРАНЕ СТРУКТУРАТА НА ПРОГРАМНИЯ БЮДЖЕТ

“ВОДЕЩ Е РЕЗУЛТАТА”



Отговорът на първия въпрос (“Какво искаме да постигнем?”) следва да спомогне за идентифициране на **стратегическите цели** на Правителството. Отговорът на втория въпрос (“Какво ще направим, за да го постигнем?”) води до **идентифициране на програмите** (групи от дейности и/или проекти), които следва да бъдат изпълнени с оглед постигане на целите. Отговорът на третия въпрос (“Колко ще ни струва това?”)

определя размера на средствата, необходими за изпълнението на идентифицираните програми.

За намирането на отговор на въпроса “Какво искаме да постигнем?” може да се започне (в случай, че вече съществува) от идентифицираната и формулирана мисия на съответния ПРБК (Първостепенен разпоредител с бюджетни кредити).

МИСИЯ НА БЪЛГАРСКОТО МИНИСТЕРСТВО НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ

“Да съхраним природните богатства на България и да осигурим здравословна околна среда ...”

От така идентифицираната мисия на ПРБК могат да бъдат формулирани определен брой стратегически цели в съответните области на политиката, провеждана от министерството. Стратегическите цели не следва да повтарят мисията. Те трябва да отговарят на

желаните от обществото крайни резултати, за постигането на които е отговорно съответното министерство. Стратегическите цели трябва да допринасят за изпълнение на мисията на ПРБК. Всяко министерство е отговорно за политиката на Правителството в областите му на компетентност.

ОБЛАСТИ НА ПОЛИТИКАТА НА БЪЛГАРСКОТО МИНИСТЕРСТВО
НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ

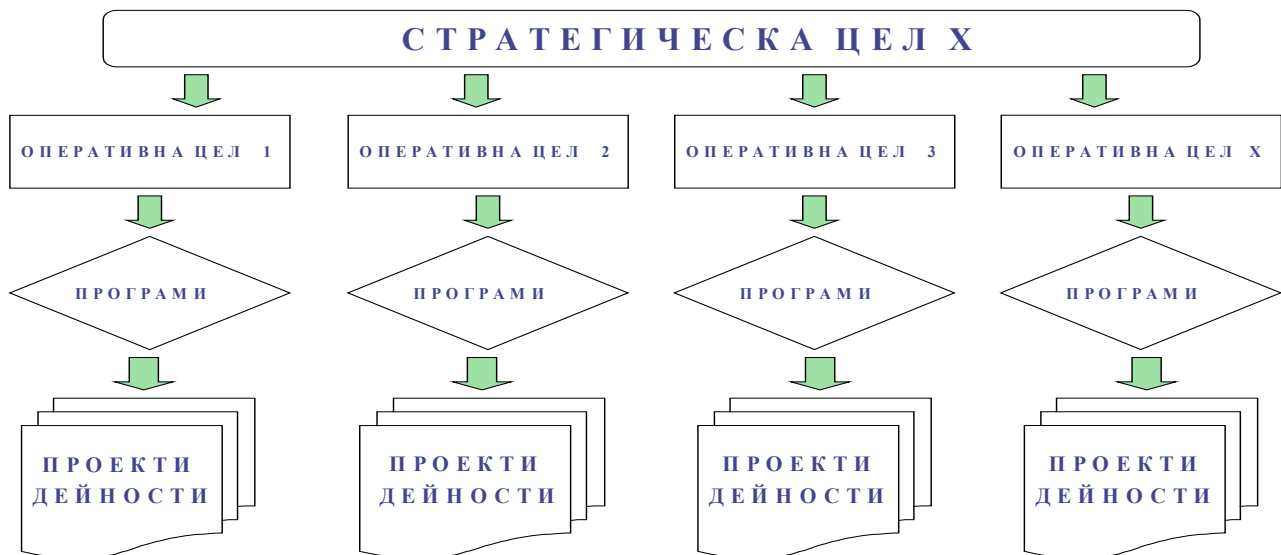
1. Води
2. Управление на отпадъците
3. Въздух
4. Биологично разнообразие
5. Опазване на околната среда, повишаване на обществената култура и съзнание и обща политика по околна среда
6. Геология

Стратегическите цели обикновено се характеризират с по-обща формулировка, което затруднява контрола на тяхното изпълнение. Ето защо стратегическите цели се нуждаят от допълнително операционализиране посредством преформулирането на съответната стратегическа цел в по-конкретни оперативни цели. Формулираните оперативни цели са по-лесно управляеми и измерими от гледна точка на това, което искаме да постигнем.

До отговора на въпроса как тези различни типове цели (стратегическа и оперативни) ще бъдат постигнати (“**Какво ще направим, за да го постигнем?**”) се достига посредством идентифицирането и формулирането на **програмите**. Програмите са логически свързани групи от сходни дейности и проекти (насочени към постигане на целите), за които е налице ясна структура на отчетност. Трите “К” въпроса оформят представената по-долу структура на програмния бюджет.

РАМКА НА ЦЕЛИТЕ И ПРОГРАМИТЕ

ОБЛАСТ НА ПОЛИТИКАТА



II. Основни дефиниции и практически насоки за формулиране на различните елементи на програмния бюджет

1. Дефиниция и формулиране на стратегическите цели

Дефиниция за стратегически цели

Стратегическите цели отразяват крайния ефект за обществото, резултат от провежданата от отрасловото министерство политика (**Какво искаме да постигнем?**). Стратегическите цели имат водеща роля в системата от цели. Формулирането на стратегическите цели служи като водещ механизъм при формиране на първоначалната структура на формата на програмен бюджет. Те следва да бъдат разглеждани като основата или изходната точка за идентифициране на оперативните цели и програмите.

Необходимост от стабилни дългосрочни стратегически цели.

Стратегическите цели представят дългосрочните приоритети. Те следва да спомогнат за структурирането на дебата относно приоритетните политики. Следователно, стратегическите цели отразяват основните дългосрочни намерения на Правителството в различните области на политиката, като предварително са обвързани с поетия вече ангажимент в управленската му програма, поради което могат да се считат за **“относително постоянни”** в средносрочен аспект. Тази им характерна черта е особено необходима с оглед на съпоставимостта. Честата промяна на стратегическите цели (ежегодно или дори в средносрочен период) не позволява да се оцени дали целта е изпълнена. При разработването на структурата на програмния бюджет следва да се има в предвид, че програмната класификация (а следователно и стратегическите цели) е друг вид бюджетна класификация, която също както икономическата класификация

дава възможност за съпоставяне на разходите по години.

Голяма част от стратегически цели са не само дългосрочни. Някои от тях са и постоянни. Такива са някои основни държавни функции, като например, разработване на законодателство, осигуряване на вътрешния ред и на националната сигурност. Поради постоянния им характер те присъстват неизменно в програмите на различните правителства, но всяко ново правителство им придава различна насоченост с оглед постигане на намеренията си. Не трябва обаче да се забравя, че неизменният характер на тези стратегически цели не им гарантира едно постоянно като обем финансиране.

Препоръчителен брой на стратегическите цели.

Препоръчва се броят на стратегическите цели да се ограничи в рамките между 4 и 8. Формулирането на стратегическите цели представлява първата стъпка в процеса на изграждане на структурата на програмния бюджет.

В началото на процеса на идентифициране на стратегическите цели техният брой може да надхвърли препоръчаната по-горе цифра, но по време на окончателното структуриране на програмния бюджет, техният брой следва да остане в препоръчаните рамки.

Характерни особености на стратегическите цели.

При формулиране на стратегическите цели следва да се има предвид следното:

- За всяка област на политиката следва да се идентифицира по една стратегическа цел;
- Стратегическите цели трябва да имат ясна и точна формулировка, която да е разбираема от неексперти;
- Дадена организация или структура в нея не може да бъде стратегическа цел. В повечето от случаите организацията или нейната структура имат стратегическа цел;
- Процесът на постигане на дадена стратегическа цел не винаги може изцяло да се управлява от съответното отраслово министерство. Фактори, които са извън прекия контрол на правителството (т.нар. “**външни фактори**”) могат да повлияят върху постигането на целта. Така например, икономическият растеж във всички случаи влияе по-силно върху намаляването на безработицата, отколкото водената от дадено министерство политика за справяне с безработицата;
- Степента, в която е постигната дадена стратегическа цел, не винаги

подлежи на количествено измерване. Всъщност, в резултат на различните външни фактори, върху които правителството почти не може да въздейства, много трудно може да се нетира приносът на публичния сектор за постигане на заложените количествени индикатори. Посредством провеждането на количествени оценки на всеки 3 до 5 години става възможно да се прецени дали постигането на целта върви в положителна посока;

- При формулиране на стратегическите цели трябва да се използват възможно най-кратки и синтезирани изречения. Следва да се избягва използването на запетаи, както и съюза “и”.

Примери за стратегически цели

В таблиците по-долу са представени стратегическите цели на холандското Министерство на транспорта и водите, холандското Министерство на вътрешните работи, и българското Министерство на околната среда и водите (пилотния програмен бюджет).

СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ НА ХОЛАНДСКОТО МИНИСТЕРСТВО НА ТРАНСПОРТА И ВОДИТЕ

Безопасен транспорт на стоки
 Ефективен трафик на стоки
 Екологосъобразен трафик на стоки
 Безопасен транспорт на хора
 Ефективен транспорт на хора
 Екологосъобразен транспорт

СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ НА ХОЛАНДСКОТО МИНИСТЕРСТВО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ

Конституционност и демокрация
 Полиция
 Противопожарна охрана и борба с природни бедствия
 Партньори в сигурността
 Национална сигурност
 Добре работеща публична администрация
 Политика за информиран публичен сектор
 Интеграция на малцинствата

В представения пример с холандското Министерство на вътрешните работи първите две стратегически цели не са формулирани като цели - “Конституционност и демокрация” и

“Полиция”. Стратегическите цели следва да бъдат формулирани така, че да става ясно какво Правителството иска да постигне - “Добре работеща публична администрация” или “Интеграция на малцинствата”.

СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ НА БЪЛГАРСКОТО МИНИСТЕРСТВО НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ (ПИЛОТЕН ПРОГРАМЕН БЮДЖЕТ)

Оптимално снабдяване с вода
 Подобряване управлението на отпадъците
 Подобряване качеството на атмосферния въздух
 Опазване на биологичното разнообразие
 Опазване на околната среда, повишаване на обществената култура и съзнание и обща политика по околна среда
 Геоложка информация, минерално-суровинен баланс и опазване на земните недра

Всички съществуващи дейности следва да бъдат обхванати от стратегическите цели

Общият обем бюджетни ресурси за съответното отраслово министерство следва да бъде разпределен между различните стратегически цели. Съществуват случаи, при които отделни програми/дейности са

останали в отговорностите на даден разпоредител с бюджетни кредити по исторически или други причини, но тяхното изпълнение не допринася за постигане на стратегическите цели. Тези програми/дейности могат да бъдат класифицирани в отделна област “**други програми**”.

2. Дефиниция и формулиране на оперативните цели

Дефиниция за оперативни цели

След формулирането на стратегическите цели следва тяхното операционализиране посредством идентифицирането на оперативните цели. Те изразяват в по-ясна и конкретна форма стратегическите цели на съответния разпоредител с бюджетни кредити. Тази по-висока степен на яснота и конкретност е необходима за дефиниране на дейностите и проектите, както и за групирането на тези

конкретни дейности и проекти в “програми”. Оперативните цели следва да подлежат по-лесно на измерване и да са по-лесно управляеми в сравнение със стратегическите цели. Постигането на дадена оперативна цел допринася за постигането на стратегическата цел, към която принадлежи.

В областта на политиката “Управление на отпадъците” Министерството на околната среда и водите

е идентифицирало следната стратегическа цел: “Подобряване управлението на отпадъците”. Постигането на тази стратегическа цел е операционализирано посредством формулирането на следната оперативна цел - “Развитие на широкообхватна система за интегрирано управление на отпадъците”. Изпълнявайки тази оперативна цел, Министерството на околната среда и водите ще допринесе за постигането на стратегическата си цел. Сравнена със стратегическата цел, оперативната цел подлежи по-лесно на измерване и управление.

Два различни вида оперативни цели могат да бъдат формулирани:

· **Формулиране на междинни резултати/ефекти.** Това са управляеми и количествено измерими резултати/ефекти, за които се предполага или доказва, че допринасят за изпълняване на стратегическата цел. Междинните ефекти са необходими единствено поради техния принос за постигане на крайните цели, но сами за себе си те не са цели. Формулирането на междинни резултати е от голяма полза, особено що се касае до повишаване на “управляемостта” на стратегическите цели.

· **Формулиране на по-конкретни резултати/ефекти.** Предполага се, че те дават по-добра представа и оценка за крайния ефект от политиката. Следва да се прави разлика между междинните и по-конкретните резултати, тъй като последните са също така и крайни резултати. Разглеждани сами за себе си, тези резултати/ефекти не са цели, но те могат да бъдат използвани като заместител на стратегическите цели. В ролята им на заместител те обикновено се отличават с висока степен на измеримост в сравнение със съответните им стратегически цели.

Характерни особености на оперативните цели

Оперативните цели трябва да притежават следните характеристики:

- **Допринасят** за постигането на стратегическата цел;

- **Измеримост** - Следователно, може да се измери степента на постигане на оперативната цел. Друга много важна особеност, свързана с измеримостта, е наличието на ясно определена посока на развитие (например, дали стойностите на даден показател за изпълнението следва да намаляват или нарастват);

- **Управляемост** - Министерството трябва да е уверено, че то може значително да допринесе за постигането на съответната оперативна цел. То трябва да има основна роля за нейното постигане. Външните фактори тук имат по-ограничено влияние отколкото при стратегическите цели;

- **Отговорност** - Следва да е ясно кое министерство има водеща роля за реализиране на оперативната цел. Важно е също така да се знае коя структура в министерството е отговорна за постигането на целта (тъй като в крайна сметка министърът е отговорен за всички дейности в министерството);

- **Предизвикателност** - Министерството трябва да има към какво да се стреми. Така например, една вече реализирана оперативна цел става неподходяща;

- **Реалистичност** - Целите следва да бъдат реалистични и постижими. Те трябва да бъдат в съзвучие с текущата ситуация, както и да отчитат тенденциите в развитието на външната среда. Това означава, че те трябва да опосредстват планирането и организирането на дейностите с оглед постигане на целите, както и че няма смисъл да се формулират оперативни цели, които са постижими единствено при използване на бюджетни средства, които най-вероятно няма да бъдат отпуснати;

- **Ограниченост във времето** - Трябва да има възможност за определяне на срокове, в рамките на които съответните оперативни цели ще бъдат постигнати (“Какво да се постигне и за колко време?”);

- **Ориентация към конкретни целеви групи** - в случай, че е възможно, оперативните цели следва да бъдат

насочени към конкретни целеви групи в обществото. (“Какво и за кого да се постигне?”).

Представеният списък следва да се използва като контролен лист при формулиране на оперативните цели. Винаги е възможно една добре формулирана цел да не покрива всички критерии. Също така, следва да се има в предвид, че при първоначалното идентифициране и формулиране на оперативните цели едновременното покриване на всички критерии е трудно постижимо.

Формулировките на оперативните цели не трябва да съдържат информация, свързана с някои от изброените по-горе техни характеристики (срок, целева група, показатели за изпълнение и др.). Вместо да се описват в названието на оперативните цели, те могат да се изброят в няколко реда обяснителен текст към съответната оперативна цел.

Оперативната цел трябва да е обвързана само с една стратегическа цел.

Между вече формулираните стратегически цели и идентифицираните оперативни цели следва да съществува логическа връзка. Например, не е логично наличието на оперативни цели, свързани със здравеопазването, да се отнасят до стратегически цели в областта на транспорта и съобщенията.

Идентифицираните в рамките на едно отраслово министерство оперативни цели не трябва да си противоречат. Съгласуването на отделните оперативни цели се постига посредством проверката на структури, включващи различни цели относно това дали съществуват ясни и недвусмислени връзки между тях с оглед на

постигането на стратегическата цел. Това автоматично ще ограничи наличието на взаимно противоречащи си цели.

Обвързване на оперативните цели със срокове и измерване на изпълнението им.

Сравнени със стратегическите цели, формулираните оперативни цели трябва в по-голяма степен да бъдат гъвкави по отношение на сроковете за изпълнение, особено с оглед на предизвикателствата и промените във вътрешната и външната среда. Това означава, че резултатите трябва да се наблюдават на базата на съществуващата структура на целите, за да се видят отклоненията и причините за тях. За всяка оперативна цел честотата и начинът на наблюдение на изпълнението може да се различават. Предложенията за честотата и начина на наблюдение на изпълнението на целите следва да се представят едновременно с целевите стойности на отделните оперативни цели.

В случай че е необходимо, трябва да съществува възможност за коригиране на целите и/или съответните програми. В този смисъл използването на информацията от годишните показатели за изпълнението е от изключителна полза. В случай, че първоначално определените целеви стойности се окажат по-трудно постижими от очакваното, вместо да се спре изпълнението на дадената оперативна цел, по-добро решение би било внасянето на промени в целевата група, срока за изпълнение или в други целеви стойности.

Примери

По-долу са дадени примери за оперативни цели към вече формулирани стратегически цели.

| ОПЕРАТИВНИ ЦЕЛИ НА ХОЛАНДСКОТО МИНИСТЕРСТВО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ | |
|--|--|
| Стратегически цели | Оперативни цели |
| Конституционност и демокрация | i. Законни и демократични избори ii. Запазване и развитие на конституционните права и приемането им от институциите на ЕС |
| Противопожарна охрана и борба с природни бедствия | iii. Подкрепа и развитие на противопожарната охрана в изпълнението на поставените ѝ по закон задачи iv. Подкрепа и развитие на всички участници в изпълнението на задачите им в борбата с природните бедствия |
| Партньори в сигурността | v. Развитие на адекватна цялостна политика за сигурност vi. Съдействие за добра информационна инфраструктура vii. Трансгранично сътрудничество |
| Интеграция на малцинствата | viii. Полагане на грижи от общините за първоначално настаняване на лица със статут на бежанци ix. Улесняване на завръщането на лица, които желаят да се върнат в родината си |

Оперативните цели на холандското Министерство на вътрешните работи (виж по-горе) в голяма степен са насочени към засилване на степента на **управляемост** на стратегическите цели. Обикновено

различните цели се описват по-подробно с оглед определяне на точните целеви групи, сроковете, целевите стойности и показателите за изпълнение.

| ОПЕРАТИВНИ ЦЕЛИ НА ХОЛАНДСКОТО МИНИСТЕРСТВО НА ТРАНСПОРТА И ВОДИТЕ | |
|--|--|
| Стратегически цели | Оперативни цели |
| Ефективен транспорт на стоки | i. Функциониращи пазари и достъп до тях ii. Добре уредена транспортна система от търговска гледна точка iii. Ефективност на логистичните системи |
| Устойчив транспорт на стоки | iv. Намаляващ транспорт v. Ефективно използване на пространството vi. Тих и безшумен транспорт |

От представената по-горе таблица се вижда как оперативните цели могат да бъдат прибавени към вече идентифицираните стратегически цели на холандското Министерство на транспорта и водите. От примера се вижда как са дефинирани **измерими** оперативни цели. За представените в дясната колона оперативни цели могат да бъдат разработени различни

показатели за изпълнението, като например за оперативната цел “Функциониращи пазари и достъп до тях” показател за изпълнението може да бъде “брой на новите фирми на пазара”, а за оперативната цел “Тих и безшумен транспорт” може да се използват някои индикатори за шум. Конкретно в тези два случая се обръща по-малко внимание на управляемостта.

| ОПЕРАТИВНИ ЦЕЛИ НА БЪЛГАРСКОТО МИНИСТЕРСТВО НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ - ПИЛОТЕН ПРОГРАМЕН БЮДЖЕТ | |
|---|--|
| Стратегически цели | Оперативни цели |
| Подобряване на качеството на атмосферния въздух | i. Достигане на норми за качество на атмосферния въздух на територията на цялата страна, сходни с тези, заложи в Директивите на ЕС. |
| Опазване на околната среда, повишаване на обществената култура и съзнание и обща политика по околна среда | ii. Осигуряване опазването на околната среда iii. Участие на обществеността във вземането на решения относно околната среда iv. Интегриране на политиката по околна среда и на екологичните проблеми в секторните политики за постигане на устойчиво развитие. |
| Геоложка информация, минерално-суровинен баланс и опазване на земните недра | v. Опазване на земните недра и рационално използване на подземните богатства vi. Осигуряване на геоложка информация за населението и икономиката на страната |

Примерът с българското Министерство на околната среда и водите показва, че в някои случаи една оперативна цел е достатъчна за по-нататъшното конкретизиране на стратегическата цел. Нормите за качество на атмосферния въздух са определени в директивите на ЕС и по този начин в голяма степен са измерими.

Освен това, процесът на тяхното изпълнение подлежи на управление при положение, че бъдат извършени необходимите инвестиции и бъде прието съответното законодателство, например по отношение качеството на течните горива. Идентифицираните оперативни цели към стратегическите цели “Опазване на

околната среда, повишаване на обществената култура и съзнание и обща политика по околна среда” и “Геоложка информация, минерално-суровинен баланс и опазване на земните недра” в конкретния

случай служат за разделяне на стратегическите цели на по-малки компоненти, които са **по-лесно** измерими и управляеми.

3. Дефиниция и формулиране на програмите

След формулиране на оперативните цели, отрасловите министерства следва да идентифицират програмата или програмите, чрез които тези цели ще се реализират. Това става посредством задаване на втория и третия “К” въпроси: **“Какво ще направим, за да го постигнем ?”**

Програми - дефиниция и видове

Програмите са съвкупност от сходни/съвместими дейности и проекти, осъществявани от правителството за постигане на определена оперативна цел. Не е задължително програмите да съдържат един и същ вид дейности. Например комбинацията от **инвестиционни проекти, контролни и лицензионни дейности и предоставяне на информация** може да представлява една програма. Тъй като дейностите и проектите се допълват с оглед постигането на една оперативна цел, а и самото министерство отговаря за нейното изпълнение, агрегирането им в рамките на една програма става възможно. При идентифициране на програмите стремежът следва да е насочен към агрегиране на възможно повече дейности и проекти във възможно по-малко на брой програми. Следователно, възможно е да възникнат случаи, при които някои оперативни цели се изпълняват посредством дейностите/проектите, попадащи в рамките на една единствена програма. Въпреки това, агрегирането на дейностите/проектите не следва да нарушава отчетността за постигането на определените от министерството цели.

Използване на списъци с произведени стоки и предоставени услуги

Дейностите, изпълнявани в рамките на програмите, представляват производство на

различни стоки и предоставянето на услуги. Централната администрация е отговорна за формулиране на политиката, като същевременно ръководи изпълнението ѝ. Следователно, програмата може да се разглежда като “група от предоставени стоки и услуги”. Изброяването на различните видове сходни/съвместими стоки и услуги и тяхното последващо групиране (например, регулаторни, информационни, лицензионни, контролни услуги, услуги за поръчки, заплащане и др.) спомага за определяне на различните дейности и проекти (напр. производство на стоки и услуги), изпълнявани в рамките на дадена програма.

Само един ПРБК отговаря за изпълнението на програмата.

Всяка програма следва да има **един единствен ПРБК, който да отговаря за нейното изпълнение**. В рамките на съответния ПРБК една дирекция, отдел или разпоредител от по-ниска степен (например, второстепенен разпоредител с бюджетни кредити) отговаря за изпълнението на различни компоненти от програмата. Следователно, различните подразделения нямат собствени програми, а допринасят за изпълнението на различните програми. Например, Изпълнителната агенция по околна среда (ИАОС) участва в изпълнението на почти всички програми в пилотния бюджет на МОСВ, предоставяйки техническа помощ. В случаите, при които отделни структури в министерството отговарят за различни компоненти на дадена програма, обикновено една дирекция от централната администрация носи отговорността за цялостното ѝ изпълнение и има водеща и координираща роля.

Обвързване на формулирането с отчитането

При разработване на различните програми следва да съществува баланс между начините на формулиране и отчитане. От една страна, процесът на формулиране на програмата представлява групиране на последователни и сходни дейности и проекти. От друга страна, отговорност за изпълнението, а следователно и за отчитането на програмата, носи дадена организационна структура. Изпълнителите на съответната програма са отговорни единствено в случаите, при които програмата съответства на съществуващата организационна структура. В много от случаите обаче, организационните структури не позволяват обвързване на процесите по формулиране и отчитане на програмите. В средносрочен план е необходимо обвързване на двата процеса посредством насърчаване извършването на организационни промени. Този въпрос е разгледан по-подробно в частта за връзката между организацията и програмите.

Понастоящем, програмните бюджети следва да се изготвят, като се имат предвид съществуващите канали за разпределение на отговорностите в организацията. Въпреки това, в случаите при които последователни и сходни дейности/проекти се управляват от повече от една организационна единица, единството на дейностите и проектите в рамките на програмата трябва да стои като изискване над изградените до момента организационни отговорности.

Една програма => една цел

Както вече стана дума, една програма трябва да допринася за реализирането на една единствена оперативна цел. В случаите, при които някои от дейностите, изпълнявани от организацията, допринасят за постигането на повече от една оперативна цел, те следва да се разпределят (по възможност) между различни програми. Причината за едно такова разделяне е, че конкретният принос на дадена програма може по-лесно да се оцени/измери, ако е

ясно за изпълнението на коя цел допринася съответната програма. Аргументи от рода на “програмата също допринася и за постигането на, и на.....” могат да се избегнат само когато се спази изискването една програма да допринася за постигането само на една оперативна цел. Така вече става възможно да се оцени ефектът от изпълнението на програмата.

Естествено, не е възможно напълно да се избегне припокриване на приноса на една програма за постигането на различни цели, но именно в това се крие предизвикателството това припокриване да се сведе до минимум.

Друго подобно изискване е дейностите и проектите в рамките на програмите на даден ПРБК да не се припокриват. Това е сигнал за необходимостта от осъществяване на организационни промени.

Как да се справим с несигурността?

В случай, че възможностите за изпълнение на определени дейности и проекти са неясни при идентифициране и формулиране на програмите, следва да се включат единствено тези, чието изпълнение вече е стартирало. Следователно, при съставянето на бюджета по програми за 2004 г. при идентифицирането им следва да се вземат предвид само програмите, изпълнявани през 2003 г.

Бюджетните ресурси, с които разполага съответният ПРБК, следва да бъдат разпределени по изпълняваните от него програми.

Тъй като формулирането на стратегическите и оперативните цели е нова дейност в бюджетния процес, много трудно ще бъде някои дейности и/или структури да попаднат в рамките на конкретна оперативна или дори стратегическа цел. Ето защо, за всеки ПРБК може да се създаде област на политиката, наречена “Други програми”. Попадащите в нея дейности/проекти също следва да бъдат представени в програмен формат (виж частта Област на политиката: “Други програми”)

4. Препоръчителен брой на целите и програмите

Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити разполагат с голям брой цели и изпълняват редица дейности за постигането им. Целта на програмното бюджетиране е да ограничи обема на информацията, представяна в Министерския съвет и в Парламента по начин, улесняващ нейното анализиране и вземането на решения. Бюджетът трябва да е достъпен за широк кръг експерти. Следователно, необходимо е да се изгради структура на формат на програмен бюджет в следните рамки:

- Препоръчителен брой на стратегическите цели - между 4 и 8;
- Препоръчителен брой на оперативните цели - да се ограничат на минимум една, максимум три за една стратегическа цел;
- Препоръчителен брой на програмите - да не надхвърля 30 за всички области на политиките.

В рамките на една оперативна цел следва да попадат не повече от 3 програми.

Съществуват случаи, при които в рамките на една оперативна цел попада една единствена програма.

Необходимо е да повторим, че представеният в тези насоки брой на целите и програмите е препоръчителен.

Концепцията за програмно бюджетиране налага изграждането на **“чувство за собственост”** върху целите и програмите от страна на съответния ПРБК. Именно те са институциите отговорни за постигането на целите и свързаното с това използване и изразходване на средствата. Следователно, по отношение на окончателната формулировка на целите и програмите е необходимо постигането на консенсус между Министерството на финансите и съответния ПРБК.

Изграждането на **“чувство за собственост”** у ПРБК не е лесна задача. С това е свързано и едно от основните предизвикателства, а именно ограничаване броя на стратегическите цели в препоръчаните рамки. Например, в пилотния бюджет на МОСВ се съдържа следната стратегическа цел: “Опазване на околната среда, повишаване на обществената култура и съзнание и обща политика по околна среда”. Това всъщност е списък от три различни цели. В случай, че решението взето при формулирането на тази стратегическа цел бъде преразгледано (при съставянето на пилотния програмен бюджет за 2003 г.), ще се окаже, че би било по-правилно дейностите извършвани за постигането на тази цел да бъдат разделени в три отделни стратегически цели.

5. Приоритизиране на ресурсите в рамките на програмната класификация

Експертите в ПРБК, отговорни за разработването на програмния бюджет, следва да имат предвид следното: второто и четвъртото ниво в структурата на програмния бюджет, а именно оперативните цели (второ ниво) и дейностите и проектите

(четвърто ниво), не са по-маловажни от стратегическите цели. Всяка междинна цел или проект/дейност следва да намери точното си място в структурата на програмния бюджет, без обезателно да е необходимо нейното преобразуване в

стратегическа цел. Техният принос за реализиране на съответната стратегическата цел е представен в частта “Дефиниция и формулиране на програмите”. Следователно, не е удачно включването на огромна по обем информация относно стратегическите цели. Това би довело единствено до изкривяване на картината, представяща целите и програмите в съответната област на политиката на ПРБК.

По-долу са изброени няколко основни причини, затрудняващи процеса на приоритизиране:

- Наличие на голям брой стратегически цели;
- Наличие на стратегически цели, представени под формата на дълги списъци от различни цели;
- Наличие на техническа терминология във формулировката на стратегическите цели.

ДО КАКВА СТЕПЕН СТРУКТУРАТА НА СТРАТЕГИЧЕСКИТЕ ЦЕЛИ НАПОДОБЯВА НА ТРАДИЦИОННО ИЗПОЛЗВАНИЯ СПИСЪК ОТ ДЕЙНОСТИ И ПРОЕКТИ В ПРОЦЕСА НА ПРИОРИТИЗИРАНЕ?

Ограничените бюджетни ресурси налагат наличието на един или друг вид процес на приоритизиране на разходите. Това *обикновено* става посредством приоритизиране на *списъци от дейности/проекти*. До каква степен един такъв процес на приоритизиране може да се осъществи в рамките на представените цели?

От самото начало следва да е ясно, че **стратегическите цели** се различават фундаментално от дейностите и проектите. Те служат за структуриране на бюджета по области на политиката, като всяка стратегическа цел обхваща по една такава област. Стратегическите цели се характеризират със своята устойчивост в дългосрочен аспект, което прави тяхното приоритизиране от гледна точка на значимост и важност **невъзможно**. Процесът на приоритизиране на стратегическите цели се изразява в изменение на размера на използваните бюджетни средства през годините.

Оперативните цели също не са проекти или дейности. Оперативните цели са междинни цели, които преформулират и допълнително операционализират стратегическите цели. Различни оперативни цели могат да допринасят за постигане на дадена стратегическа цел, като техният дял в рамките на средствата, необходими за реализиране на стратегическата цел, служи като индикатор за тяхната значимост. Съществуват случаи, при които дадена оперативна цел с относително малък дял в рамките на бюджета на стратегическата цел се счита за изключително важна от експертите в ПРБК. Този факт може да доведе до погрешния извод, че останалите оперативни цели не допринасят в такава степен за реализиране на стратегическата цел. В този случай, натрупването на информация за показателите за изпълнението в дългосрочен аспект може да служи като инструмент за приоритизиране на оперативните цели.

Процесът на приоритизиране *в рамките на ресурсите за следващите три години* трябва да се извършва посредством елиминиране или въвеждане на проекти или дейности в рамките на тези програми, а не чрез елиминиране или нагаждане на стратегическите и оперативните цели към ресурсите.

6. Област на политиката “Други програми”

Възможно е въвеждането на не повече от една “**област на политиката**” със заглавие “**Други програми**”, в която да се включат програми (и по този начин съответните дейности/проекти), чиито принос за постигането на формулираните до момента стратегически цели на ПРБК не може да бъде идентифициран, но които са му възложени посредством законодателството или се изпълняват от него по исторически причини.

Трябва да е ясно, че терминът “област на политиката” (а в още по-малка степен терминът “стратегическа цел”) не отговаря в истинския смисъл на тази категория програми, тъй като те може да са възложени на съответния разпоредител с бюджетни кредити по исторически или правни причини, без същевременно да бъдат част от процеса на вземане на решения относно провежданите от него политики. Въпреки това, за тези програми също следва да бъдат формулирани съответните оперативни цели. В противен случай, отчетността за използваните финансови ресурси няма да бъде на необходимото ниво, тъй като няма да е възможно да се оцени дали средствата са били използвани в съответствие с предварително набелязаната цел. Следователно, дори и да бъде включена на най-високото ниво в структурата на

програмния бюджет (т.е. нивото на стратегическите цели), областта на политиката “Други програми” не би следвало да се нарича стратегическа цел “Други програми”.

Факт е, че някои програми не могат лесно да бъдат обяснени в контекста на идентифицираните стратегически цели. Такива програми временно попадат в категорията “Други програми”. Те трябва да бъдат подробно разгледани, за да се оцени дали следва да бъдат прехвърлени в отговорностите на друг ПРБК, дали изпълнението им следва да продължи или да се прекрати, дали могат да бъдат прехвърлени за изпълнение от частния сектор или могат да попаднат в рамките на вече дефинирана стратегическа цел.

Принудителното категоризиране на всички програми в рамките на една от дефинираните вече стратегически цели, без провеждането на обстоен преглед (както бихме направили в случай, че категорията “Други програми” не съществуваше), може да доведе до сериозни трудности при положение, че бъде взето решение за промяна или спиране на изпълнението на тези програми, тъй като стратегическата цел, в рамките на която са попаднали, започва да изпълнява “защитна функция”.

ПРИМЕР

В случая с българското Министерство на транспорта и съобщенията (МТС) в областта на политиката “Други програми” могат да попаднат различните дейности на министерството, например в областта на образованието, които не допринасят за постигане на стратегическите му цели. Тези образователни дейности следва да се смятат за принос в постигането на стратегическите цели на Министерството на образованието и науката (МОН). В бъдеще би било разумно програмата да се прехвърли към МОН, но до момента, до който тя е в бюджета на МТС, ще е необходимо да се формулира конкретна оперативна цел в рамките на областта на политиката “Други програми”.

Програмите, които допринасят за постигането на дадена стратегическа цел в рамките на съответния ПРБК, не трябва да

се причисляват към категорията “Други програми”.

7. Формулиране на цели и програми при наличие на “споделени отговорности”

В случай, че повече от едно отраслово министерство допринася за постигането на определена стратегическа цел, говорим за “споделени отговорности”. В този случай едно от тях следва да се определи за координиращо и да има водеща роля за постигане на стратегическата цел. Останалите министерства могат да допринасят за нейното изпълнение посредством постигането на определени оперативни цели или програми.

Всяко от участващите министерства трябва да идентифицира оперативна(и) цел(и) и съответните програми, които допринасят за постигане на стратегическата цел, като посредством тяхното описание и заглавие се увери, че приносът му и степента му на участие са ясни и разбираеми от всички. При формулиране на различните “допринасящи” оперативни цели следва да се избегне припокриването им в рамките на различните министерства. В случай, че подобно припокриване съществува, степента до която постигането на оперативната цел може да се управлява от едно министерство непрекъснато ще намалява.

Стратегическата цел може да фигурира като такава в програмните

бюджети на повече от едно отраслово министерство. В Холандия например, Министерството на вътрешните работи и Министерството на правосъдието “споделят” общи стратегически цели. Въпреки това, те не “споделят” едни и същи оперативни цели и програми. В тези случаи, едно от двете отраслови министерства заема координираща роля. Независимо, че в този случай оперативните цели на отделните министерства са свързани (т.е. допринасят за постигане на обща стратегическа цел), формулираните оперативни цели и програми са **различни**. В противен случай две министерства изпълняват една и съща оперативна цел по един и същи начин, което очевидно е неефективно, включително и от гледна точка на отчетността.

Координиращото министерство трябва да носи отговорност за прегледа на изпълнението на всички програми и оперативни цели на другите министерства, допринасящи за постигане на “споделената” стратегическа цел. То трябва да отговаря и за координацията на свързаните програми и оперативни цели, за да се гарантира постигането на стратегическата цел.

ПРИМЕР

Три министерства:

- Министерство на транспорта и съобщенията (чрез услугите, предоставяни от ДАИ)
- Министерство на вътрешните работи (чрез КАТ) и
- Министерство на регионалното развитие и благоустройството (чрез услугите, предоставяни от Агенция “Пътища”) работят за постигане на една и съща стратегическа цел – **“БЕЗОПАСЕН АВТОМОБИЛЕН ТРАНСПОРТ”**. Трите министерства следва да определят кое от тях да бъде координатор или водещо министерство за постигане на тази стратегическа цел.

В своя проект на програмен бюджет, в рамките на съответната стратегическа цел, координиращото министерство следва да включи единствено разходите, които то извършва за нейното постигане. Дейностите и проектите (и свързаните с тях разходи), изпълнявани от разпоредителите с бюджетни кредити, които не са пряко подотчетни на координиращия ПРБК, но допринасят за постигане на стратегическата цел, се включват единствено в съответните програми в проектбюджета на **“допринасящите”** ПРБК.

Изисквания към бюджетните документи

Приносът за постигането на стратегическите и оперативните цели, за изпълнението на които отговаря друг ПРБК, следва ясно да бъде изразен в самостоятелните програмни бюджети на допринасящите ПРБК. В допълнение, между координиращия и координираните ПРБК следва непрекъснато да се обменя информация, представляваща преглед на планираните дейности и проекти, както и на тяхното изпълнение, като този процес се координира от координиращия ПРБК. (виж частта за “споделените отговорности”).

Тъй като много често различни министерства допринасят за постигането на сходни цели, т.нар. **“междуведомствен принос”** (например, посредством

предоставянето едни на други на конкретна техническа експертиза), този принос следва да се представи като цели/програми в програмните бюджети на тези ПРБК. Пример за такава програма може да бъде **“приносът за постигане на цел “Х”, за изпълнението на която е отговорен ПРБК “У”**”. В тези случаи се препоръчва осъществяване на процес на координация между отделните ПРБК при формулиране на целите и съответните програми.

Изготвяйки частта от програмния си бюджет “описание на политиките” (съдържаща описание на стратегическите цели на ПРБК), координиращото министерство следва да представи **общ преглед** (описание) на приноса на останалите ПРБК в рамките на **“споделената”** стратегическа цел, включително и общите разходи по програмите. От изключително значение е регистрирането на възможно припокриване между програмите и целите на различните ПРБК.

В дългосрочен план представянето на **“споделените отговорности”** следва да насочи българската публична администрация към търсене на оптимално разпределение на задачите, дейностите и отговорностите между министерствата и ведомствата.

8. Организационна или програмна бюджетна структура

До този момент връзката между организационната структура и оперативните/стратегическите цели не беше обект на разглеждане. Вече стана дума, че стратегическите/оперативните цели на ведомствата не трябва да се формулират самоцелно. Следователно, целите не трябва да се смесват с причините, поради които организационната структура е придобила настоящия си вид.

Все пак връзката между организационната и програмната структура е много по-сложна от представената по-горе формулировка. Вече стана дума, че за изпълнението на дадена програма отговорност носи една единствена организационна единица. С повишаване значението на отчетността по програми/цели организационната структура на съответния ПРБК с неговите подчинени единици се превръща във все по-голям притегателен център при идентифициране и формулиране на стратегическите и оперативните му цели. По-голямата част от ПРБК (министерствата, дирекциите, отделите, ВРБК) са създадени с оглед постигането на определена цел. Веднага възниква въпросът *защо да не използваме*

организационната структура при идентифициране и формулиране на целите? Организационната структура предоставя ясна рамка за дефиниране на различните видове цели, както и за формулиране на изпълняваните програми, допринасящи за тяхното постигане, като най-голямото ѝ преимущество е фактът, че успоредно с това се намира отговор на въпроса за отчетността и отговорността. Нещо повече, в повечето страни от ОИСР структурата на целите и програмите все още в голяма степен следва организационната структура.

Програмна структура на пилотния бюджет на (МОСВ)

Формулирането на стратегическите и оперативни цели в програмния бюджет на МОСВ през 2002 г. показва трудностите, с които се сблъскват експертите в процеса на идентифициране на целите, с оглед абстрахиране от съществуващата организационна структура. Този процес доведе до следната структура на целите (в примера е посочена само част от структурата на целите и нейната връзка с организационната структура на МОСВ).

| ДИРЕКЦИЯ В МОСВ | СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ |
|---|---|
| <p>Дирекция “Превантивна дейност, опазване на чистотата на въздуха и управление на отпадъците”</p> <p>Дирекция “Води” Дирекция “Земни недра и подземни богатства”</p> | <p>Подобряване качеството на атмосферния въздух; Подобряване управлението на отпадъците; Опазване на околната среда, повишаване на обществената култура и съзнание и обща политика по околна среда. Оптимално снабдяване с вода. Геоложка информация, минерално-суровинен баланс и опазване на земните недра.</p> |

Стратегическите цели са тясно обвързани с организационната структура (на ниво дирекция) в МОСВ.

Проблеми, свързани с използването на организационната структура при иденти-фициране на програмите?

Като се абстрахираме от очевидната полза за отчетността, остава въпросът уместно ли е идентифицирането на целите и програмите да следва логиката на съществуващата към момента организационна структура? Най-точният отговор на този въпрос е **“Да, но колкото по-малко, толкова по-добре”**. Експертите, отговорни за формулиране на политиките, следва от самото начало да са наясно с факта, че организацията при каквито и да е обстоятелства представлява нещо различно от стратегическите и оперативните цели. В случай, че съществуващата организационна структура не отговаря на желания набор от цели, този факт поне на теория би следвало да доведе до нейното **адаптиране/преструктуриране** с оглед постигането на идентифицираните цели. Пример за едно такова адаптиране на най-високо, стратегическо равнище е разширяването на правомощията на главния преговарящ на Република България с Европейския съюз, на който се възлага длъжността министър (без портфейл) по европейските въпроси.

Организациите, предоставящи стоки и услуги, които не могат лесно да бъдат класифицирани като допринасящи за постигане на дадена стратегическа и/или оперативна цел (в случаите, при които бюджетната структура е основана на целите) или не допринасят за постигане на възложените им стратегически и/или

оперативни цели, следва да бъдат преструктурирани по начин, позволяващ тези стоки и услуги да задоволяват идентифицираните потребности. По този начин ще стане възможно организацията да преследва изпълнението на целите.

Следователно, процесът на формулиране на целите може да служи и като инструмент за промяна на отговорностите в рамките на организацията. Необходимостта от това се появява при съставяне структурата на програмния бюджет. Веднъж превърнал се в обичайна практика, процесът на формулиране на целите няма толкова ясно да очертава необходимостта от преструктуриране, като на съществуващата организационна структура все повече ще се гледа като на **“най-подходящата”** за постигане на идентифицираните вече цели. Следователно, използването на организационната структура като отправна точка при формулиране на целите, изпълнява в известна степен ролята на защитна функция за съществуващата организационна структура, като по този начин целите се **“институционализират”**.

Когато организация съществува по-продължителен период от време **“защитата”** на някои дейности (излезли от функционалните ѝ задължения) се засилва. Относително младите организации са отличен пример за наличието на свежа връзка между стратегическите, оперативните цели, програмите и дейностите/проектите, макар самите те да не са все още ясно формулирани.

Представеният по-долу пример от областта на транспорта илюстрира **“институционализирането”** на целите:

ПРИМЕР: СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ

В областта на транспорта съществува традиция да се мисли по видове транспорт. Така отрасловите министерства често са организирани на модален принцип. Така например, една “оппростена” структура на стратегически цели би изглеждала по следния начин:

- По-добър въздушен транспорт
- По-добър железопътен транспорт
- По-добър автомобилен транспорт

Въпреки това, в случай че първо се мисли за целите (*Какво искаме да постигнем?, а не за организационната структура*) може да се идентифицира следния набор от стратегически цели:

- Безопасен транспорт на стоки
- Ефективен трафик на стоки
- Екологосъобразен трафик на стоки
- Безопасен транспорт на хора
- Ефективен транспорт на хора
- Екологосъобразен транспорт

В повечето министерства на транспорта тази структура на целите няма да съвпадне с организационната структура. Тя е резултат от прилагане на подход “отгоре-надолу”, съобразен с “потребностите” и изведен съобразно извършеното приоритизиране на политиките. Примерът е взет от холандското Министерство на транспорта, което понастоящем се реструктурира съгласно представените по-горе стратегически цели. Все пак, шансовете една подобна структура на стратегическите цели да бъде разработена в самото начало на процеса на въвеждане на подхода на програмно бюджетиране остават малки.

В случаите, при които процесът на формулиране на целите изхожда от съществуващата организационната структура, се ограничават възможностите за намиране на решения на проблемите в рамките на ПРБК и подчинените му единици.

В заключение, използването на организационната структура в процеса на идентифициране, формулиране, подбор и описание на целите и програмите може да се счита за удачно първо решение. По този

начин ще се разреши проблемът с отговорността и отчетността по програми. В дългосрочен аспект организационната структура трябва да следва посоката на развитие на политиката, вместо целите и програмите да следват структурата на ПРБК. Този процес отнема значителен период от време. Дори в страните, постигнали значителен напредък в програмното бюджетиране, голяма част от целите и програмите все още са “базирани на организационната структура”.

III. Обвързване на целите и програмите с ресурсите

1. Разпределяне на ресурсите по програми

Третият “К” въпрос (**Колко ще ни струва постигането на целта?**) ни води до разпределяне на представените по икономически категории разходи по програми. Това става по следния начин:

i. Разходи за персонала (заплати и осигурителни вноски) - прави се оценка на персонала, необходим за изпълнението на всяка програма. След това, на базата на средната работна заплата, в т.ч. (социални и здравни) осигурителните вноски и броя на заетите за изпълнението на програмата от ПРБК и съответните ВРБК се определят разходите за персонал по програмата. При персонал, който е ангажиран по две или повече програми, се прилага следното правило: целият размер на заплатата му и свързаните с нея осигурителни плащания се отнасят по програмата, в която е ангажирано лицето с повече от 50% от работното си време;

ii. Разходи за издръжка - тези разходи трябва да се разпределят по програми в зависимост от броя на служителите, участващи в изпълнението на програмата. Всеки разход за издръжка, при който няма яснота конкретно за коя програма се извършва и не надвишава сумата от (например 500/200/100 лева¹) се отнася към различните програми, изпълнявани от ПРБК и ВРБК на база на разпределението на персонала по програми. Всеки разход за издръжка, надвишаващ предварително

определената сума (например 500/200/100 лева), следва да бъде разпределен по програмите въз основа на конкретна преценка на съответния вид издръжка. Всяко министерство трябва само да определи тази сума (500/200/100 лева) предвид на капацитета, с който разполага за обработка на информацията и вида на разходите за издръжка;

iii. Капиталови разходи - тези разходи трябва да се разпределят по програмите след конкретна оценка на всеки разход поотделно.

Програма “Обща администрация”

Много често точното разпределяне на всички разходи по различните програми е практически невъзможно. Някои разходи допринасят за изпълнението на няколко или дори на всички програми. За разпределяне на подобни разходи се използва т.нар. програма “Обща администрация”. Разходите за обща администрация могат да включват например разходи за политическия кабинет, финансовата дирекция или дирекция “Управление на човешките ресурси” (заплати, издръжка, капиталови разходи). Може да се окаже невъзможно или непрактично някои разходи на ВРБК да се разпределят по програми. Ето защо те също следва да бъдат включени в програмата “Обща администрация”. Всички организационни структури в рамките на съответния ПРБК следва да се стремят да разпределят възможно по-голяма част от разходите по останалите програми.

¹ Забележка: сумата от 500/200/100 лева е избрана произволно. Сумата следва да бъде определена по начин, който позволява приблизително 80% от разходите за издръжка на съответния ПРБК или ВРБК да попадат над така определената сума – 500/200/100 лева.

2. Вътрешни и външни разходи

При разпределянето на различните видове разходи по програми се прави разлика между вътрешни и външни разходи:

- Вътрешните разходи за дадена програма са разходите за дейностите и проектите, които се изпълняват в рамките на министерството, т.е. всички разходи за планиране и изпълнение на програмата, извършвани от министерството и/или подчинените му структури. Вътрешните разходи са например разходите за заплати в ПРБК (за служителите от ВРБК, за

покупката на стоки и услуги, използвани от ПРБК/ВРБК), капиталови разходи на ПРБК/ВРБК.

- Външните разходи за една програма са разходите за дейностите и проектите в рамките на програмата, които се изпълняват извън ПРБК и подчинените му структури (например от общините чрез целева субсидия от републиканския бюджет за извършване на определени дейности или проекти).

3. Включване на средствата от ЕС и други автономни бюджети

Средства от ЕС и ко-финансиране от Националния фонд

В програмния формат на бюджет на ПРБК следва да се включат разходите, финансирани от фондовете на ЕС и ко-финансирането от Националния фонд. Тези разходи обикновено са под формата на конкретни проекти. Разходите за изпълнението на тези проекти следва да бъдат включени в програмния бюджет, тъй като проектите са инициирани и тяхното изпълнение се контролира от ПРБК. Тъй като средствата от ЕС допринасят за постигане на дадена стратегическа или оперативна цел, тези разходи следва да се включат в общите разходи за стратегическите/ оперативните цели и програмите на ПРБК. Тези разходи не трябва да се отделят в самостоятелни програми.

Забележка: *В този случай, логиката за формулиране на програмата надделява над принципите за отчетността. Трябва да е ясно, че в рамките на програмите различните компоненти (например*

различните проекти) могат да бъдат управлявани по различни канали. В този случай ПРБК и съответната дирекция в неговата структура се считат за отговорния орган.

Забележка: *В момента всички средства от фондовете на ЕС се отпускат от Националния фонд, създаден към Министерство на финансите. Описаната по-горе ситуация е необходима за целите на програмното бюджетиране.*

Автономни институции

Що се отнася за случаите, в които автономни институции получават субсидия от Републиканския бюджет (висши училища, БАН, общини), тази субсидия трябва да се покаже като външен разход за програмата на съответния ПРБК. В програмния формат на бюджет на отраслово министерство се включват финансовите потоци от и към министерството. Субсидиите за автономните институции трябва да са обвързани със стратегическите и оперативни цели и програмите на отрасловото министерство. Субсидиите

трябва да допринасят за реализацията на дадената стратегическа или оперативна цел. Основният въпрос е: **“Какво искаме да постигнем със субсидията?”** Субсидиите за автономните институции трябва да се разпределят между различните програми и цели.

Целеви субсидии за общините

Целевите субсидии за общините трябва да са част от програмните бюджети на отрасловите министерства. Това не се отнася за другите бюджетни (собствените) приходи на общините.

Забележка: *В момента целевите субсидии за общините се отпускат от Министерство на финансите. Това не съответства на принципа за отговорността относно провежданата от отрасловите министерства политика. Като цяло, правилото трябва да бъде, че*

ако отрасловите министерства отговарят за една политика, те трябва да са отговорни и за отпускането на средства на автономни институции за осъществяването на тази политика. Тези указания са изградени именно на базата на един такъв принцип.

Бюджетите на организации като НОИ и НЗОК се внасят в Парламента отделно от държавния бюджет. Тези бюджети трябва да се предлагат на вниманието на Парламента в програмен формат, но самите бюджети не следва да са част от програмните бюджети на съответните отрасли министерства.

Например, трансферът от едно министерство към някоя от тези институции трябва да се включва като външен разход за програмата на съответния ПРБК или дори, в зависимост от целите и размера на трансфера, като отделна програма.

IV. Корижиране на първоначално формулираните цели и програми

1. Формулиране на целите и програмите “отгоре-надолу” и “отдолу-нагоре”

В тези указания са изброени стъпките за формулиране на стратегически и оперативни цели чрез прилагане на подход “отгоре-надолу”. Препоръчително е програмите да се формулират чрез прилагане на подход “отдолу-нагоре”. При последния изброяването, категоризирането и групирането на различните дейности, които министерството предприема, ще доведат до идентифициране на програмите. С други думи, дейностите и проектите на най-ниско ниво се групират въз основа на техните характеристики, преформулират се като стоки и услуги и се агрегират в програмите. Логиката на последователност при този смесен подход е, че както програмите (отдолу-нагоре), така и целите (отгоре-надолу) ще бъдат едновременно формулирани, но няма да бъдат **обвързани**.

Как да се обвържат подходите “отгоре-надолу” и “отдолу-нагоре”?

Невъзможно е да се знае предварително дали програмите наистина ще съвпадат с целите, когато започнем да правим връзките между тях. В случай, че възникнат несъответствия при обвързване на програмите с целите, програмите следва да се преформулират, докато не се превърнат в инструменти за реализиране на вече определените оперативни цели. Корижирането на оперативните и особено на стратегическите цели трябва да бъде ограничено до минимум, тъй като програмите не са нищо друго освен инструменти за постигане на оперативните цели. Целите са на първо място и

следователно следва да се променят последни.

Организационно забавяне и забава на дейности

Приспособяването на програмите към целите се постига трудно в краткосрочен аспект. Всяко Правителство провежда голям брой дейности, допринасящи за постигането на определени цели, независимо от това дали те са конкретно формулирани или не. Ако програмите са подходящо формулирани и им е определено финансиране въз основа на бюджета за съответната година, тези програми представляват действителни текущи дейности и проекти, чието изпълнение не може лесно да бъде прекратено. Адаптирането на стратегическите и особено на оперативните цели изглежда по-привлекателна и лесна възможност. Експертите, отговорни за разработването на политиката, следва да започнат да си задават въпроса дали не трябва да се преформулират стратегическите и оперативните цели след като програмите допринасят за постигането на други цели. В крайна сметка, ако дейностите и проектите не могат да бъдат обяснени, тъй като не отговарят на целите, при един правилен подход на програмно бюджетирание бъдещето на тези дейности и проекти ще бъде застрашено.

Очертаната по-горе ситуация стимулира преформулирането на стратегическите и оперативните цели с оглед легитимиране на вече предприети дейности и съществуваща за това

организационна структура. В най-лошия случай целите може да не са определени, а да се използва списъкът от проекти и дейности с оглед формулирането на различни видове цели, които обаче след това много трудно могат да бъдат обвързани с реално приоритетните политики. В този случай, програмното бюджетиране няма да е базирано на подход “отгоре-надолу”. Една такава ситуация означава, че представените тук указания не са били спазени (**тъй като по принцип формулирането на целите трябва да става преди формулирането на програмите**).

Възможна е и ситуация, при която формулираните “отдолу-нагоре” програми са движеща сила в структурата на програмния бюджет. След като веднъж се опишат, формулират и измерят, може да се окаже, че много от съществуващите дейности допринасят за “независимо” формулирани цели. Например, никой не се съмнява в необходимостта от образование или от полицейски контрол по улиците. Под въпрос се поставят по-скоро колко учители или колко полицаи са необходими и какво очакваме от тях срещу заплатите, които получават.

Преразглеждането на всички съществуващи дейности въз основа на вече формулираните цели е голямо усилие, което

носи малки резултати. За организации с малък опит, каквато е българската публична администрация, това е огромна по обем работа. При такъв подход всички държавни дейности се преразглеждат отново и се преосмислят в контекста на формулираните “отгоре-надолу цели”. По отношение на дейностите се търси отговор на въпроса **“Полезна ли е още тази дейност или вече не е?”**. Подходът, който допуска съществуващите дейности и проекти частично да направляват процеса на преформулиране на целите изглежда полесен и управляем в краткосрочен план с оглед на установяването на базовата структура на програмния бюджет.

Подходът “отдолу-нагоре” следователно е приемлив **в първата фаза на изграждането на структурата на програмния бюджет**. В дългосрочен план той трябва постепенно да бъде изместен от система, в която програмите се формулират в резултат на идентифицирането и изпълнението на целите. На този етап **могат** да се използват разнообразни научни изследвания, политически анализи, оценки, политически дебати, както и обикновени допускания за определянето на програмите (в т.ч. проекти и дейности в рамките на тези програми), посредством които ще се реализират целите.

2. Преформулиране на целите и програмите

В предходния параграф е показано как следва да бъде извършен прегледът и как да бъде преформулирана първоначално разработената структура на програмния бюджет в случаите, когато е налице несъответствие между целите, идентифицирани на базата на подхода “отгоре-надолу” и програмите, формулирани въз основа на подхода “отдолу-нагоре”. Това преформулиране на целите и програмите следва да се основава на относителния дял на средствата за

тяхното изпълнение за текущата година, които са предвидени при първоначалното им идентифициране и формулиране. С него се прави опит да се коригира броят на целите и програмите, така че да съответства на посочените по-рано в настоящия документ препоръчителни рамки.

Програмите и целите, за които се предвижда относително малък дял ресурси, следва да бъдат обединени с други програми, т.е. да преминат в рамките на

други оперативни/стратегически цели. От друга страна, стратегическите и/или оперативните цели, за които се предвиждат средства, чиито размер надхвърля 30% от общите разходи за ПРБК, следва да се разбият на няколко “по-малки” стратегически/оперативни цели. Този процес на преформулиране на целите и програмите въз основа на дела на разходите им от общите разходи в бюджета на ПРБК е **итеративен процес**. Нещо повече, от изключителна важност е този процес да се извършва на базата на бюджета за съответната година. Той не засяга дейностите и проектите, за които не е сигурно, че ще бъдат извършвани през следващата година.

Описанието на някои цели или програми може да ги представя като

особено важни, но при разпределянето на средствата по тях да се окаже, че те разполагат с относително малък бюджетен дял. ПРБК веднага ще се опита да обясни този факт с аргумент, че ресурсите са ограничени. Въпреки това, всяко отраслово министерство следва да е способно да осъществява вътрешно приоритизиране и избор за какво точно ще изразходва отпуснатите средства в условията на ограничени бюджетни ресурси. Вероятно това вече се е случило при първоначалното формулиране на целите и програмите. В противен случай, подобно преформулиране е подходящо средство за доближаване до препоръчителната рамка за броя на целите и програмите.