

ПРОГРАМНО БЮДЖЕТИРАНЕ ЗА ПО-ЕФЕКТИВНО, ЕФИКАСНО И ПРОЗРАЧНО УПРАВЛЕНИЕ НА НАРОДНАТА ПАРА

Румен Брусарски¹, УНСС, София

Резюме

Управлението на народната пара има дълга, богата и интересна история. Основни цели на съвременния бюджетен процес са ефективността, ефикасността и прозрачността в управлението на обществените финанси. Програмното и ориентирано към резултатите бюджетирание (алтернатива на традиционното бюджетирание) е ключов елемент на т.нар. нов мениджмънт в публичния сектор. Настоящата статия е посветена на възникването и развитието на програмното бюджетирание по света и у нас.

Ключови думи: *бюджетен процес, ефективност, ефикасност, прозрачност.*

PROGRAM BUDGETING FOR MORE EFFECTIVE, EFFICIENT, AND TRANSPARENT MANAGEMENT OF THE PUBLIC MONEY

Rumen Brusarski², University of National and World Economy, Sofia

Abstract

The management of people's money has a long, rich, and interesting history. The main goals of the modern budget process are effectiveness, efficiency, and transparency in the management of public finances. Program and results-oriented budgeting (an alternative to traditional budgeting) is a key element of the so-called new management in the public sector. This text is dedicated to the emergence and development of program budgeting around the world and in our country.

Key words: *budget process, effectiveness, efficiency, transparency.*

¹ Румен Брусарски е редовен преподавател в катедра „Финанси“ на Университет за национално и световно стопанство в София от 1989 г. Защитил е дисертация в областта на данъчното облагане. Води лекции по дисциплините „Публични финанси“, „Анализ „разходи – ползи“ и „Оценка на въздействието“. Автор е на учебници, монографии, студии, статии и научни доклади в областта на публичните разходи, данъчното облагане, анализа „разходи – ползи“ и оценката на въздействието. Специализирал е в Германия, Великобритания, Холандия, Франция, Италия, Испания, Португалия и Словакия. Понастоящем е декан на Финансово-счетоводния факултет на УНСС.

² Rumen Brusarski is a full-time lecturer in the Department of Finance at the University of National and World Economy in Sofia since 1989. He defended his dissertation in the field of taxation. He lectures on Public Finances, Cost-Benefit Analysis, and Impact Assessment disciplines. He is the author of textbooks, monographs, studies, articles, and scientific reports in the field of public expenditure, taxation, Cost-Benefit Analysis and Impact Assessment. He specialized in Germany, Great Britain, Nederland, France, Italy, Spain, Portugal, and Slovakia. He is currently the Dean of the Finance and Accounting Faculty at the UNWE.

Моделът на програмно бюджетирание е разработен от Корпорация РАНД³ и използван (за първи път) в Министерството на отбраната на САЩ през 1961 г.⁴ Четири години по-късно (през 1965 г.) той е въведен и в останалите министерства. Днес много страни от развития свят прилагат (под една или друга форма) програмното (ориентирано към резултатите) бюджетирание в публичния сектор.⁵ У нас първият (пилотен) програмен бюджет е на Министерството на околната среда и водите (2003 г.). С течение на времето програмното бюджетирание се въвежда във всички органи на изпълнителната власт, в Народното събрание, Конституционния съд и Сметната палата.

ГЕНЕЗИС И РАЗВИТИЕ

През първите две десетилетия на Студената война военният бюджет на Съединените американски щати (САЩ) гони 10% от брутният национален продукт.⁶ На този фон, напълно естествено, възниква въпросът за ефективността и ефикасността на военните разходи в мирно време. Още от зората на своето създаване Корпорация РАНД работи активно за рационализиране на въоръжаването във Военновъздушните сили (ВВС) на САЩ. Действащата бюджетна класификация обаче не може да осигури необходимата информация за прилагане на разработената от РАНД методология за *системен анализ*. Поради това през 1953 г. Корпорация РАНД публикува *първият наръчник за изготвяне на програмен бюджет на ВВС*⁷ (136 страници) с уговорката, че приложното поле на тази методология може да обхване всички военни дела. В обобщението на материала се отбелязва следното: „РАНД, като контрактор на ВВС, използва техниката на системния анализ, търсейки решения на проблемите на ВВС. При прилагането на този аналитичен метод е необходимо да се отчетат не само ефективността на въоръжението – обичайната крайна цел, но и разходът на ресурси за алтернативни оръжейни системи, измерен в долари. В опита си да получи данни за доларовите разходи на ВВС за оръжейни системи РАНД установява, че текущото финансово счетоводство и системи за отчитане на разходите не осигурява необходимата информация в подходяща за употреба форма или във вид, който позволява лесно преобразуване в желаните елементи на разходите“⁸ (виж Фигура 2 по-долу). Документът е приет с умерен ентузиазъм и идеята (общо взето) потъва в забвение. Въпреки това (по същество) ВВС не отхвърля предложението и не пречи на РАНД да продължи да развива своята концепция. Така през 1960 г. на бял свят се появяват две ключови публикации („Икономика на отбраната в ядрената ера“⁹ и „Нови

³ Организация с нестопанска цел, създадена от самолетостроителната компания „Дъглас“ през 1948 г. като мозъчен тръст на въоръжените сили на САЩ.

⁴ Система за планиране, програмиране и бюджетирание – Planning, Programming and Budgeting System (PPBS).

⁵ Виж: OECD, OECD Good Practices for Performance Budgeting, OECD Publishing, Paris, 2019.

⁶ Ippolito, D. S. (1990) *Uncertain Legacies, Federal Budget Policy from Roosevelt through Reagan*, The University Press of Virginia, 113.

⁷ Novick, D. (1954) *Efficiency and Economy in Government Through New Budgeting and Accounting Procedures*, ASTIA Document Number AD 116589, The RAND Corporation.

⁸ Novick, D. (1954) *Efficiency and Economy in Government Through New Budgeting and Accounting Procedures*, ASTIA Document Number AD 116589, The RAND Corporation, p. V.

⁹ Hitch, Ch. J. and Roland N. McKean (1960) *The Economics of Defense in the Nuclear Age*, A RAND Corporation Research Study, Harvard University Press, Cambridge 38, Massachusetts.

инструменти за плановици и програмисти¹⁰). Те попадат в полезрението на експерти от бъдещата администрация на Джон Ф. Кенеди като обещаващ подход за управление на един от най-значимите компоненти на федералния бюджет – военните разходи.

През 1961 г. Министерството на отбраната на САЩ (при министър Робърт Макнамара) въвежда разработената от Корпорация РАНД *Система за планиране, програмиране и бюджетизиране (СППБ)* – пионерски опит в програмното бюджетизиране в публичния сектор на икономиката в световен мащаб. Първият програмен военен бюджет е за фискалната 1963 г. и е изготвен като част от 5-годишния отбранителен план на САЩ за периода 1963 – 1967 г. Чарлз Хитч, един от водещите автори на СППБ, описва новата бюджетна методология така: „система, която обединява на едно място и в едно време цялата релевантна информация, от която те (министърът и неговите съветници) се нуждаят, за да вземат разумни решения относно предната (отбранителна) програма и да контролират изпълнението на тази програма.“¹¹

През 1965 г. администрацията на президента Линдън Джонсън въвежда СППБ във всички министерства/агенции на федералното правителство. Впоследствие системата обхваща щатските и местни правителства. Опитът на САЩ се оказва заразителен. Организацията на обединените нации (ООН) публикува *Наръчник за програмно и ориентирано към резултатите бюджетизиране*¹² (103 страници). Към края на 60-те години на XX век почти всички страни в Южна Америка, някои азиатски и африкански държави прилагат варианти на програмно бюджетизиране.¹³

В началото на 70-те години на XX век първоначалният ентузиазъм за повсеместно прилагане на СППБ в публичния сектор на американската икономика отслабва. По мнението на специалисти основна причина за това е въвеждането на системата в министерства/агенции, които не са подготвени да работят с новата методология и съответно резултатите са незадоволителни. Така използването на програмното бюджетизиране в САЩ продължава, но с по-скромни амбиции за обхват и приложно поле. Следват (краткотрайни) инициативи за развитие и усъвършенстване на методологията – Управление по цели¹⁴ (1973 г., при президента Ричард Никсън); Бюджетизиране на нулева основа¹⁵ (1977 г., при президента Джими Картър) и др. През 1993 г. е приет Закон за представянето и резултатите на правителството¹⁶, а през 2010 г. – Закон за модернизация на закона за представянето и резултатите на правителството¹⁷.

В края на XX и началото на XXI век почти всички страни от развития свят прилагат варианти на програмното и ориентирано към резултатите бюджетизиране. През 2018 г. 30 държави – членки на Организацията за икономическо сътрудничество и

¹⁰ Novick, D. New Tools for Planners and Programmers, The RAND Corporation, P-2222, December 1960.

¹¹ Palmer, G. (1978) The McNamara Strategy and the Vietnam War. Connecticut: Greenwood Press, 8, 103 – 104.

¹² United Nations (1965) A Manual for Programme and Performance Budgeting. Department of Economic and Social Affairs, New York.

¹³ Diamond, J. (2003) From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies. IMF Working Paper, WP/03/169, IMF, 8.

¹⁴ Management by Objectives (MBO).

¹⁵ Zero-Base Budgeting (ZBB).

¹⁶ The Government Performance and Results Act of 1993 (GPRA).

¹⁷ The GPRA Modernization Act of 2010 (GPRAMA).

развитие (ОИСР), използват методологията на програмното бюджетиране, както следва (виж Фигура 1 и бележка под линия № 21 по-долу):

- презентационно ориентирано към резултатите бюджетиране: 10 страни (Австралия, Белгия, Германия, Дания, Испания, Италия, Полша, Словакия, Словения и Турция);
- информирано ориентирано към резултатите бюджетиране: 12 страни (Австрия, Швейцария, Чили, Чехия, Франция, Унгария, Ирландия, Япония, Корея, Нидерландия, Нова Зеландия и Швеция);
- мениджърско ориентирано към резултатите бюджетиране: 8 страни (Канада, Естония, Финландия, Великобритания, Исландия, Латвия, Мексико и Норвегия).¹⁸

Нито една държава – членка на ОИСР, не определя себе си като прилагаща директно ориентираното към резултатите бюджетиране (виж Фигура 1 по-долу). Изключения правят плащанията към доставчици на някои услуги в публичния сектор (например здравни услуги).¹⁹

АНАТОМИЯ НА ПРОГРАМНОТО БЮДЖЕТИРАНЕ

Модерният публичен бюджет възниква в началото на XIX в. след векове на хаос и нерационално управление на обществените финанси. Днес развитият свят познава и използва два подхода на бюджетиране:

- традиционен подход;
- ориентиран към резултатите подход.

В центъра на *традиционното бюджетиране* са ресурсите, с които (трябва да) разполага съответната организация (персонал, материални и нематериални активи, парични средства). Много често основна (и единствена) мярка за постигнати резултати са разходите, които организацията прави в едно или друго направление – похарчили сме повече, значи сме постигнали повече (от миналата година например)!? Системата обикновено не разполага с информация за това какво действително е направено, какво организацията създава (произвежда) и какъв е общественият ефект от нейната дейност.

Основните недостатъци на ориентираното към ресурсите бюджетиране могат да бъдат систематизирани така:

- стимулира ръст на публичните разходи и бюджетния дефицит;
- оперира в краткосрочна перспектива;
- не създава стимули за ефикасно използване на ресурсите;
- генерира бюджети, които не отразяват действителните потребности на обществото;
- прозрачността в бюджетния процес не е на необходимото ниво.

Програмното и *ориентирано към резултатите бюджетиране* е ключов елемент на т.нар. нов мениджмънт в публичния сектор. То е опит информацията за резултатите

¹⁸ OECD (2019) OECD Good Practices for Performance Budgeting. OECD Publishing, Paris, 16.

¹⁹ Ibid.

(представянето) на организацията да се инжектира (обратно) в бюджетния процес за вземане на по-рационални решения и по-ефективно и ефикасно управление на парите на данъкоплатците. Фокусът на бюджетирането се измества от ресурсното осигуряване на дейността (функционирането) на съответната организация към разполагане (алокация) на ресурсите за постигане на предварително набелязани цели (получаване на конкретни резултати) от организацията. Установява се здрава системна връзка между обществени ресурси и резултати (ефекти) за обществото. Това променя философията на бюджетирането в публичния сектор – финансира се не бюджетната организация като такава, а това, което тя създава (произвежда).

ОИСР има сериозен принос за въвеждането и развитието на ориентираното към резултатите бюджетиране. Според ОИСР „Ориентирано към изпълнението (резултатите – Р.Б.) бюджетиране е „систематичното използване на информация за изпълнението за информиране на бюджетните решения, пряко при вземането на решения за разполагане на бюджетните ресурси или като контекстуална информация за информиране на бюджетното планиране, и за повече прозрачност и отчетност в бюджетния процес чрез предоставяне на информация на законодателите и обществеността за целите на разходите и постигнатите резултати“.²⁰ Накратко, ориентиран към резултатите бюджет е „всеки бюджет, който представя информация за това, което агенциите са направили или се очаква да направят с парите, които са им предоставени.“²¹

В практиката на развития свят са познати три основни варианта на ориентирано към изпълнението (резултатите) бюджетиране (виж Фигура 1):²²

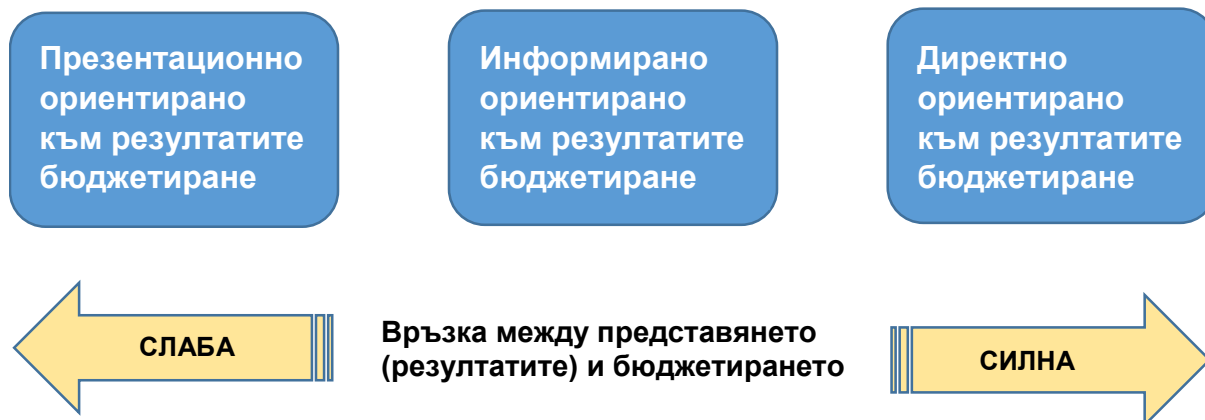
- *Вариант 1* (Презентационно ориентирано към резултатите бюджетиране): Информацията за резултатите на организацията се представя отделно от бюджетната документация и (на практика) няма съществено значение при вземането на решения за разполагане на бюджетните ресурси. Връзката между представяне (резултати) и бюджетиране е слаба.
- *Вариант 2* (Информирано ориентирано към резултатите бюджетиране): Информацията за представянето (резултатите) на организацията е част от бюджетната документация. Резултатите имат (определено) значение при вземането на решения за разполагане на бюджетните ресурси.²³ Това е най-често използваната форма на ориентирано към резултатите бюджетиране в страните – членки на ОИСР.
- *Вариант 3* (Директно ориентирано към резултатите бюджетиране): Между представянето (резултатите) на организацията и нейното финансиране съществува пряка (директна) връзка, която обикновено се дефинира с конкретна формула. Връзката между представяне (резултати) и бюджетиране е силна.

²⁰ OECD (2019) OECD Good Practices for Performance Budgeting. OECD Publishing, Paris, 13 – 14.

²¹ OECD (2019) OECD Good Practices for Performance Budgeting. OECD Publishing, Paris, 14.

²² Определенията в скоби са на ОИСР (виж: OECD (2019) OECD Good Practices for Performance Budgeting. OECD Publishing, Paris, 15.)

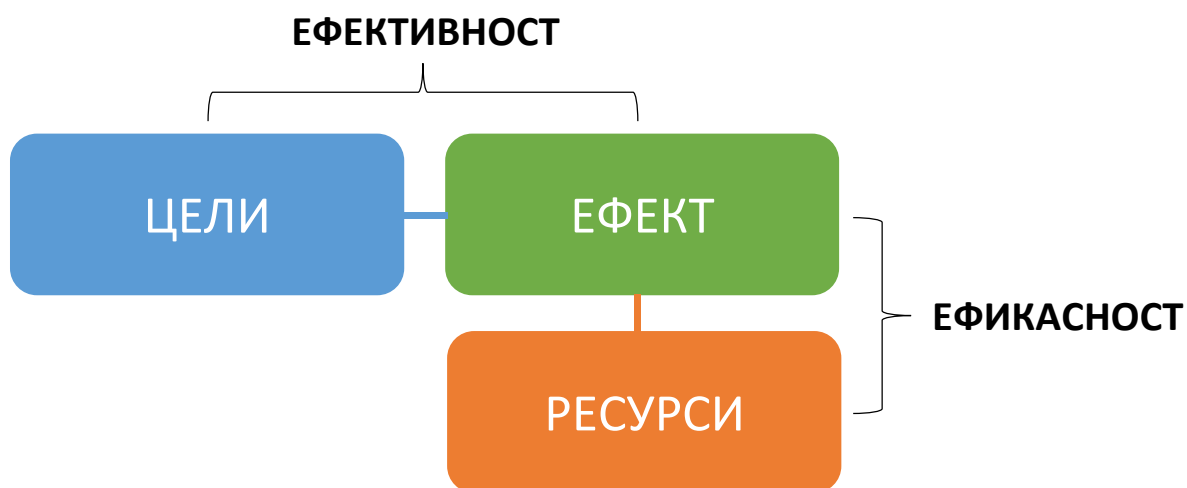
²³ ОИСР дефинира и модификация на Вариант 2 (т.е. четвърти вариант на ориентираното към резултатите бюджетиране) – т.нар. мениджърско ориентирано към резултатите бюджетиране (виж: OECD (2019) OECD Good Practices for Performance Budgeting. OECD Publishing, Paris, 15.)

Фигура 1. Варианти на ориентираното към резултатите бюджетирание

Въвеждането и систематичното прилагане на програмното и ориентирано към резултатите бюджетирание преследва постигането на *три основни цели*:

- ефективност;
- ефикасност;
- прозрачност.

Ефективност е да правиш правилните неща! Държавната политика е *ефективна*, когато превръща желаното (по линия на набелязаните цели) в реалност (ефект) – виж Фигура 2.

Фигура 2. Ефективност и ефикасност

Съгласно чл. 20, т. 6 от ЗПФ ефективност е „степената на постигане целите на бюджетните организации при съпоставяне на действителните и очакваните резултати от тяхната дейност“.

Ефикасност е да правиш нещата правилно! В условията на оскъдни ресурси с алтернативно приложение *ефикасност* означава:

- постигане на желания ефект с цената на най-малко разходи; или
- извличане на най-високия възможен ефект от направените разходи (виж Фигура 2).

Принципната дефиниция за ефикасност в Закона за публичните финанси (Обн., ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 01.01.2014 г.) е аналогична – „постигането на максимални резултати от използваните ресурси при осъществяване дейността на бюджетните организации“ (чл. 20, т. 5).

Накрая (но не по значение), цел на програмното бюджетиране е *прозрачността*. Обществото има право да знае как се харчи народната пара – седмият принцип на управление на публичните финанси, регламентиран в чл. 20 от Закона за публичните финанси е „прозрачност – създаване на възможност за информираност на обществото чрез осигуряване на публичен достъп до информация за макроикономическите и бюджетните прогнози, до данни относно текущото изпълнение на консолидираната фискална програма, както и за използваните методологии/допускания, залегнали при тяхното изготвяне“.

Дефинирането на мисия и визия има основополагащо (фундаментално) значение за програмното бюджетиране. *Мисията* е определение за призванието на съответната организация, а *визията* – израз на нейните стремежи и амбиции.

Същинският процес (цикъл) на програмно бюджетиране включва *четири етапа* (виж Фигура 3):

- планиране;
- програмиране;
- изпълнение;
- отчитане.

Фигура 3. Етапи на програмното бюджетиране



Планирането бива:

- стратегическо; и
- оперативно.

Стратегическото планиране е разгръщане и конкретизация на визията (посоката за развитие) на организацията посредством дефинирането на набор от стратегически цели. То е дългосрочно – хоризонт от (поне) 5 години (с периодична актуализация на стратегическите планове на не повече от всеки 3 години). Стратегическите цели са синтезиран израз на търсените крайни ефекти за обществото в съответните направления. Те дават отговор на въпроса „Какво трябва да постигнем, за да бъдем там, където искаме?“.

Оперативното планиране трансформира стратегическите цели на организацията в насоки за формулирането на конкретни програми. То е средносрочно – хоризонт от 1 до 3 години, (обикновено) с ежегодна актуализация. Оперативните цели са мост между стратегическите цели и бюджетните програми. Те отговарят на въпроса „Как ще постигнем това, което искаме?“.

Програмирането е кристализация на оперативното планиране – оперативните цели приемат формата на ясни, структурирани, финансово обвързани бюджетни програми. Ключовите въпроси тук са „Какво трябва да направим, за да постигнем съответните цели?“ и „Колко ще ни струва това?“. По принцип бюджетното програмиране има кратко-/средносрочен характер.

Изпълнението е превръщане на бюджетните ресурси в продукти/услуги за постигане на набеязаните цели и осигуряване на преследваните ползи/ефекти за обществото като цяло.

Отчитането е важен етап на програмното и ориентираното към резултатите бюджетниране. То осигурява информацията, която служи за основа на планирането в рамките на следващия бюджетен цикъл (виж Фигура 3).

20 ГОДИНИ ПРОГРАМНО БЮДЖЕТИРАНЕ В БЪЛГАРИЯ

С Решение № 96 от 19.02.2002 г. (на основание чл. 14 от Закона за устройството на държавния бюджет²⁴) Министерският съвет (МС) регламентира бюджетната процедура за 2003 г. – етапи, срокове, разпределение на отговорностите и изисквания за съставянето на средносрочната бюджетна прогноза за периода 2003 – 2005 г. и на проекта на държавния бюджет за 2003 г. В т. 17 на това решение е записано, че „... Министерството на околната среда и водите разработва програмен формат на самостоятелен бюджет и го внася в Министерския съвет и в Народното събрание като приложение към проекта на закон за държавния бюджет“. Това е официалното начало на програмното бюджетниране в Република България.

В пилотния програмен бюджет за 2003 г. мисията на българското Министерство на околната среда и водите (МОСВ) е формулирана така: „Да съхраним природните богатства на България и да осигурим здравословна околна среда ...“. На тази основа са дефинирани *шест стратегически цели* (в шест области на политика), както следва:

²⁴ Обн., ДВ, бр. 67 от 06.08.1996 г.

- 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.

Стратегическите цели са конкретизирани в набор от *оперативни цели*, който (на свой ред) кристализира в *20 бюджетни програми*. В структурно отношение всяка програма включва:

- дейности по програмата;
- въздействие върху бюджета (обща разходи и приходи);
- показатели за изпълнение;
- гъвкавост на програмните разходи;
- условия за реализиране на целите на програмата;
- организационни задължения.

Въз основа на опита при разработването на пилотния програмна бюджет на МОСВ през 2003 г. Министерството на финансите (МФ) публикува първото у нас ръководство за програмно бюджетниране – „Предварителни указания за идентифициране и формулиране на целите и програмите, съставляващи структурата на програмна бюджет“ (29 страници). То включва четири части:

- Увод;
- Основни дефиниции и практически насоки за формулиране на различните елементи на програмния бюджет;
- Обвързване на целите и програмите с ресурсите;
- Коригиране на първоначално формулираните цели и програми.

Още в началото на увода са дефинирани целта и предимствата на програмното бюджетниране – „Въвеждането на подхода на програмно бюджетниране 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“.²⁵

В рамките на бюджетна процедура за 2004 г. съставът на пилотните министерства, разработващи програмна формат на бюджет, е допълнен с още две отрасли

²⁵ Министерство на финансите (2003) Предварителни указания за идентифициране и формулиране на целите и програмите, съставляващи структурата на програмна бюджети. С., с. 3.

министерства – Министерството на труда и социалната политика (МТСП) и Министерството на транспорта и съобщенията (МТС).²⁶

В *пилотния програмен бюджет на МТСП за 2004 г.* са дефинирани три стратегически цели:

- Добре функциониращ пазар на труда, осигуряващ по-висока степен на заетост;
- Повишаване качеството на труда;
- Гарантиране на социална защита на уязвимите групи.

Следват оперативни цели и 16 бюджетни програми (4 за постигане на стратегическа цел 1; 3 за постигане на стратегическа цел 2 и 7 за постигане на стратегическа цел 3). Програма 15 е „Почивна база“, а програма 16 – „Администрация“.

Пилотният бюджет на МТС за 2004 г. включва:

- 2 области на политика (транспорт и съобщения);
- 4 стратегически цели (ефективна транспортна система, безопасна и екологосъобразна транспортна система, развитие на съобщителните услуги, развито информационно общество);
- 6 оперативни цели;
- 22 бюджетни програми.

В *пилотния бюджет на МОСВ за 2004 г.* е добавена още една (7-а) стратегическа цел (Борба с шума) и съответно една нова (21-ва) бюджетна програма.

През следващата 2005 г. броят на министерствата, разработващи програмен формат на бюджет нараства на 7 – към МОСВ, МТСП и МТС са добавени са още 4 министерства (Министерство на образованието и науката, Министерство на икономиката, Министерство на енергетиката и енергийните ресурси и Министерство на младежта и спорта).²⁷ Така постепенно програмното бюджетиране обхваща и останалите министерства и ведомства. Днес то се прилага във всички органи на изпълнителната власт, в Народното събрание, Конституционния съд и Сметната палата.

Междувременно през 2005 г. МФ публикува ново ръководство за програмно бюджетиране – „Годишен наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране“ (89 страници). Ръководството включва 6 раздела:

- Предговор;
- Концептуална рамка на подхода на програмно и ориентирано към резултатите бюджетиране;
- Процес по първоначално въвеждане на програмно и ориентирано към резултатите бюджетиране;
- Процес на вземане на решение относно средносрочната рамка на разходите;
- Планиране на програмен и ориентиран към резултатите бюджет от Министерството на околната среда и водите в рамките на „първи“ и „втори“ етап от бюджетната процедура за 2006 г.;

²⁶ Решение № 87 на Министерския съвет от 11.02.2003 г.

²⁷ Решение № 70 на Министерския съвет от 2004 г.

- Ролята на Сметната палата, Министерството на финансите и другите министерства в развитието на подхода на програмно и ориентирано към резултатите бюджетирание.

За две десетилетия методологията на програмното бюджетирание в България се усъвършенства и шлифова. Бюджетните организации, прилагащи програмен формат на бюджет, натрупват опит и експертиза. Програмното бюджетирание става доминираща техника в публичния сектор на икономиката.

Понастоящем управлението на бюджетния процес у нас е регламентирано със Закона за публичните финанси²⁸ (ЗПФ), глави 6 – 10. Ежегодно в срок до 31 януари МС по предложение на министъра на финансите приема *бюджетната процедура* по съставянето на средносрочната бюджетна прогноза и на проекта на държавния бюджет за следващата година (чл. 67, ал. 1 от ЗПФ), а министърът на финансите дава *указания* по изпълнението на бюджетната процедура (чл. 67, ал. 6 от ЗПФ). По традиция бюджетната процедура включва два етапа:

- *Първи етап* (пролетно-летен) – изготвяне на средносрочна бюджетна прогноза за срок от три години;
- *Втори етап* (есенно-зимен) – изготвяне на проектобюджет за съответната година и актуализирана бюджетна прогноза за следващите две години.

Макетът за разработване на програмен формат на средносрочната бюджетна прогноза за срок от три години (на първия етап), както и на проектобюджета за съответната година и актуализираната бюджетна прогноза за следващите две години (на втория етап) се регламентира с *Приложение № 3* към указанията на министъра на финансите. В структурно отношение той включва 5 основни части:

- Мисия на бюджетната организация;
- Организационно развитие и капацитет;
- Области на политики/функционални области:
 - Визия за развитието на политиката;
 - Стратегически и оперативни цели;
 - Полза/ефект за обществото от провежданата политика (не е приложимо за функционалните области) и/или очаквани резултати от изпълняваните задачи в съответната функционална област;
 - Взаимоотношения с други институции, допринасящи за изпълнение на политиката;
 - Показатели за полза/ефект и целеви стойности (не е приложимо за функционалните области);
 - Информация за наличността и качеството на данните.
- Основни параметри на бюджетната прогноза за период от три години/проектобюджета за съответната година и актуализираната бюджетна прогноза за следващите две години:
 - Описание на приходите;
 - Описание на разходите;

²⁸ Обн., ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 01.01.2014 г.

- Описание на финансирането на консолидираните разходи.
- Описание на бюджетните програми и разпределение по ведомствени и администрирани разходи:
 - Цели на програмата;
 - Целеви стойности по показателите за изпълнение;
 - Външни фактори, които могат да окажат въздействие върху постигането на целите на програмата;
 - Информация за наличността и качеството на данните;
 - Предоставяни по програмата продукти/услуги (ведомствени разходни параграфи);
 - Организационни структури, участващи в програмата;
 - Отговорност за изпълнението на програмата;
 - Бюджетна прогноза/проектобюджет и актуализирана бюджетна прогноза по ведомствени и администрирани разходни параграфи на програмата.

След планирането и програмирането идва ред на *изпълнението* и *отчитането* на ориентирания към резултатите бюджет (виж Фигура 3). Първостепенните разпоредители с бюджет (ПРБ) организират и ръководят изпълнението на своите бюджети (чл. 100, ал. 1 от ЗПФ). Съгласно чл. 133 ал. 2 и 3 на ЗПФ ПРБ, които прилагат програмен формат на бюджет представят:

- тримесечна информация за разходите по бюджетни програми в МФ;
- подробен отчет за изпълнението на програмните бюджети към полугодieto и за годината в МФ, Народното събрание и Сметната палата.

Министърът на финансите дава указания за формата, съдържанието и сроковете за съставянето и представянето на съответните отчети (чл. 133, ал. 5 на ЗПФ).

През изминалите двадесет години се постигна много в областта на програмното и ориентираното към резултатите бюджетирание у нас. Съществуват обаче и *тесни моменти*, които заслужават специално внимание:

- методическата документация е бедна и остаряла (актуалният наръчник за програмно бюджетирание е от 2005 г.);
- някои бюджетни организации прилагат формално принципите на програмното бюджетирание и резултатът (на практика) е традиционен бюджет в „програмна опаковка“;
- връзката между отчетени резултати от изпълнението и планиране/програмиране за следващите бюджетни периоди (виж Фигура 3) е много слаба, а понякога направо липсва;
- една от трите власти в държавата (съдебната) все още не прилага програмен формат на бюджет.²⁹

²⁹ На 20.10.2022 г. Пленумът на Висшия съдебен съвет прие Методология за програмно бюджетирание в съдебната власт, изготвена по проект по Оперативна програма „Добро управление“ с наименование „Въвеждане на програмно бюджетирание в органите на съдебната власт“ по процедура BG05SFOP001-3.004 чрез директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по силата на Договор №

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Програмното и ориентирано към изпълнението (резултатите) бюджетирание е на 60 години. Повечето страни от развития свят прилагат тази техника от 90-те години на XX век, а България – от началото на третото хилядолетие. На 25.01.2022 г. нашата страна получи официална покана за членство в ОИСР, а на 10.06.2022 г. – Пътна карта за присъединяване към организацията. Членството на Република България в „клуба на богатите“ е важно и (до голяма степен) зависи от развитието и усъвършенстването на прилаганата методология за програмно и ориентирано към резултатите бюджетирание.

БИБЛИОГРАФИЯ

Висш съдебен съвет (2022) Протокол № 30 от дистанционното заседание чрез видеоконферентна връзка на Пленума на Висшия съдебен съвет, проведено на 20 октомври 2022 г. [Vissh sadeben savet (2022) Protokol № 30 ot distantsionното zasedanie chrez videokonferentna vrazka na Plenuma na Visshia sadeben savet, provedeno na 20 oktombri 2022 g.]

Закон за публичните финанси (Обн., ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 01.01.2014 г.) [Zakon za publichnite finansi (Obn., DV, br. 15 ot 15.02.2013 g., v sila ot 01.01.2014 g.)]

Закон за устройството на държавния бюджет (Обн., ДВ, бр. 67 от 06.08.1996 г., отм. ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г.) [Zakon za ustroystvoto na darzhavnia byudzhnet (Obn., DV, br. 67 ot 06.08.1996 g., otm. DV, br. 15 ot 15.02.2013 g.)]

Министерски съвет (2002) Решение № 96 на Министерския съвет от 19.02.2002 г. [Ministerski savet (2002) Reshenie № 96 na Ministerskia savet ot 19.02.2002 g.]

Министерски съвет (2003) Решение № 87 на Министерския съвет от 11.02.2003 г. [Ministerski savet (2003) Reshenie № 87 na Ministerskia savet ot 11.02.2003 g.]

Министерски съвет (2004) Решение № 70 на Министерския съвет от 2004 г. [Ministerski savet (2004) Reshenie № 70 na Ministerskia savet ot 2004 g.]

Министерство на финансите (2005) Годишен наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетирание, МФ [Ministerstvo na finansite (2005) Godishen narachnik za ministerstvata, vavezhdashti programnia i orientiran kam rezultatite podhod na byudzhedirane, MF]

Министерство на финансите (2003) Предварителни указания за идентифициране и формулиране на целите и програмите, съставлящи структурата на програмен бюджет, МФ [Ministerstvo na finansite (2003) Predvaritelni ukazania za identifitsirane i formulirane na tselite i programite, sastavyashti strukturata na programen byudzhnet, MF]

МОСВ (2003) Пилотен проект. Програмен и ориентиран към резултата бюджет на Министерство на околната среда и водите за 2003 г. [MOSV (2003) Piloten proekt.

BG05SFOP001-3.004-0001-C01/29.05.2020 г. (виж: Протокол № 30 от дистанционното заседание чрез видеоконферентна връзка на Пленума на Висшия съдебен съвет, проведено на 20 октомври 2022 г., т. 1 от дневния ред).

Програмен и ориентиран към резултата бюджет на Министерство на околната среда и водите за 2003 г.]

МОСВ (2004) Пилотен проект. Програмен и ориентиран към резултата бюджет на Министерство на околната среда и водите за 2004 г. MOSV (2004) Piloten projekt. Programen i orientiran kam rezultata byudzheta na Ministerstvo na okolnata sreda i vodite za 2004 g.]

МТС (2004) Пилотен проект. Програмен и ориентиран към резултата бюджет на Министерство на транспорта и съобщенията за 2004 г. [MTS (2004) Piloten projekt. Programen i orientiran kam rezultata byudzheta na Ministerstvo na transporta i saobshteniyata za 2004 g.]

МТСП (2004) Пилотен проект. Програмен и ориентиран към резултата бюджет на Министерство на труда и социалната политика за 2004 г. [MTSP (2004) Piloten projekt. Programen i orientiran kam rezultata byudzheta na Ministerstvo na truda i sotsialnata politika za 2004 g.]

Diamond, J. (2003) From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies. IMF Working Paper, WP/03/169, IMF.

Hitch, Ch. J., Roland N. McKean (1960) The Economics of Defense in the Nuclear Age. A RAND Corporation Research Study. Harvard University Press, Cambridge 38, Massachusetts.

Ippolito, D. S. (1990) Uncertain Legacies, Federal Budget Policy from Roosevelt through Reagan. The University Press of Virginia.

Novick, D. (1954) Efficiency and Economy in Government Through New Budgeting and Accounting Procedures. ASTIA Document Number AD 116589. The RAND Corporation.

Novick, D. (1960) New Tools for Planners and Programmers. The RAND Corporation, P-2222.

OECD (2019) OECD Good Practices for Performance Budgeting. OECD Publishing, Paris.

Palmer, G. (1998) The McNamara Strategy and the Vietnam War. Connecticut: Greenwood Press.

United Nations (1965) A Manual for Programme and Performance Budgeting. Department of Economic and Social Affairs, New York.