

ГОДИШЕН НАРЪЧНИК
ЗА МИНИСТЕРСТВАТА,
ВЪВЕЖДАЩИ ПРОГРАМНИЯ И
ОРИЕНТИРАН КЪМ РЕЗУЛТАТИТЕ
ПОДХОД НА БЮДЖЕТИРАНЕ

СЪДЪРЖАНИЕ

I.	Предговор.....	4
II.	Концептуална рамка на подхода на програмно и ориентирано към резултатите бюджетирание	5
III.	Процес по първоначално въвеждане на програмно и ориентирано към резултатите бюджетирание	10
III.1	Етап 1 “Идентифициране и формулиране на структурата на програмен и ориентиран към резултатите бюджет”	12
III.1.1	Ролята и мястото на организационната структура при идентифициране на програмната структура на бюджета	13
III.1.2	Мисия	15
III.1.3	Област на политика и област “Други програми”	15
III.1.3.1	Дефиниция за област на политика и примери	15
III.1.3.2	Дефиниция за област “Други програми” и примери	16
III.1.4	Стратегически цели	17
III.1.4.1	Дефиниция за стратегическа цел	17
III.1.4.2	Връзка между област на политика и стратегическа цел	17
III.1.4.3	Характерни особености на стратегическите цели	17
III.1.4.4	Идентифициране и формулиране на стратегически цели	18
III.1.4.5	Примери за стратегически цели	19
III.1.4.6	Идентифициране и формулиране на стратегически цели при наличие на “споделени отговорности” – междуведомствени цели	20
III.1.5	Полза/ефект	20
III.1.5.1	Дефиниция за полза/ефект	20
III.1.5.2	Идентифициране и формулиране на ползи/ефекти	20
III.1.5.3	Примери за полза/ефект	21
III.1.6	Оперативни цели	22
III.1.6.1	Дефиниция за оперативни цели	22
III.1.6.2	Характерни особености на оперативните цели	22
III.1.6.3	Идентифициране и формулиране на оперативните цели	23
III.1.6.4	Примери за оперативни цели	24
III.1.7	Програма	26
III.1.7.1	Дефиниция за програма	26
III.1.7.2	Обвързване формулирането на програмите с отчитането им	28
III.1.7.3	Видове програми	28
III.1.7.4	Програма “Администрация”	29
III.1.8	Препоръчителен брой на целите и програмите	29
III.1.9	Продукт/услуга	31
III.1.9.1	Дефиниция за продукт/услуга	31
III.1.9.2	Дефиниция за услуга “разработване на политика”	32
III.1.10	Управление на изпълнението (управление на база на резултати)	33
III.1.10.1	Дефиниция за показател за изпълнение	34
III.1.10.2	Йерархия на показателите за изпълнение	36
III.1.10.3	Процесът на управление на изпълнението (управление на база резултати)	36
III.1.10.4	Видове показатели за изпълнение	38
III.2	Етап 2 “Разработване и представяне на програмния и ориентиран към резултатите бюджет на министерството за 2006 г., планиран по икономическа и функционална класификация”	44
III.2.1	Структура на бюджетен документ	44
III.2.2	Въпросник за подпомагане на министерствата при разработването на проекта на бюджет в програмен формат	45
III.2.3	Роля на различните видове бюджетни класификации в подхода на програмно и ориентирано към резултатите бюджетирание	47
III.2.3.1	Класификация на приходите и разходите по икономически елементи	48
III.2.3.2	Класификация на разходите по функционални области	48
III.2.3.3	Класификация на приходите и разходите по организационни единици	49
III.2.3.4	Класификация на разходите по програми	49
III.2.4	Прехода от традиционните към програмната класификация	49
III.2.4.1	Дефиниция и идентифициране на ведомствени и администрирани параграфи	50
III.2.4.2	Таблични формати в програмния и ориентиран към резултатите бюджет	51
III.2.4.3	Формулиране и представяне на показателите за изпълнение и целевите им стойности	54
IV.	Процесът на вземане на решение относно средносрочната рамка на разходите (СРР)	60
V.	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.	63
V.1	Стратегическо планиране и управление в Министерството на околната среда и водите	64
V.1.1	Структура и формат на стратегически план	66

V.2	Процес на оперативно планиране в МОСВ за целите по изготвянето на Доклад за намеренията за развитието на политиките по опазване на околната среда с тригодишна бюджетна заявка за периода 2006-2008 г.	68
V.2.1	Структура и формат на Доклада за намеренията за развитието на политиките по опазване на околната среда с тригодишна бюджетна заявка за периода 2006-2008 г.	69
V.2.2	Ролята на базовия сценарий за целите на тригодишната оперативна бюджетна заявка	71
V.2.3	Структура и формат на тригодишна оперативна бюджетна заявка	72
V.2.3.1	Планиране (залагане) на целеви стойности по показателите за изпълнение.....	74
V.2.3.2	Планиране на разходите за предоставяне на продуктите/услугите, съставлящи програмите	77
V.3	Изготвяне проекта на програмния и ориентиран към резултатите бюджет на МОСВ за 2006 г. на базата на одобрената тригодишна бюджетна прогноза за периода 2006-2008 г.	84
VI.	Ролята на Сметната палата, Министерството на финансите и другите министерства в развитието на подхода на програмно и ориентирано към резултатите бюджетиране	85

I. Предговор

Министерство на финансите има удоволствието да представи за първи път в един цялостен документ “Годишен наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране” осъществяваната през последните няколко години в България бюджетна реформа, насочена към въвеждането на програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране в отрасловите министерства.

Основната цел на този наръчник е да стимулира ръководствата, финансистите, “бюджетарите” и експертите, отговорни за разработването на политиките в отделните министерства да използват в процеса на вземане на решения информацията от планираното и отчетено изпълнение по програмите, в които участват и управляват, така че това да доведе до желаните ползи и ефекти за обществото. Този нов подход на бюджетиране, представен в наръчника цели да мотивира заетите в публичната администрация да въведат и използват “най-добрите практики” в процеса на планиране и вземане на бюджетни решения.

Министерството на финансите счита, че наръчникът ще бъде от полза за широк кръг от публичната администрация, която е изправена пред сериозното предизвикателство в светлината на бъдещото членство на страната в Европейския съюз да въведе този нов подход на бюджетиране и управление на бюджетните ресурси и да ускори просперитета на нацията.

В изпълнение на тези амбициозни цели, Министерският съвет ежегодно с Решението за бюджетната процедура за съответната година включва нови пилотни министерства в процеса по въвеждане на програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране. Процесът стартира през 2002 г., като Министерството на околната среда и водите беше първото пилотно министерство, разработило бюджета си в новия формат.

В процеса на реформата в бюджетната сфера в Министерството на финансите функциите по изпълнението на бюджета на национално ниво бяха отделени от функциите по планирането. За подобряване процесите на планиране и бюджетиране и подпомагане на въвеждането на новия Оподход на бюджетиране Министерството на финансите създаде организация и изгради необходимия капацитет като в Дирекция “Бюджет” бяха обособени два нови отдела -отдел “Бюджетна методология” и Школа по публични финанси. Последната е основният инструмент на министерството за обучението на експертите от публичната администрация, участващи в бюджетния процес. В тази връзка считаме за необходимо прилагането на схемата отделяне на функциите по изпълнението на бюджета от планирането на ниво министерство/ведомство/държавен орган и повишаване капацитета и ролята на планиращите структури. Наръчникът е изготвен от експерти от Дирекция “Бюджет” и ще бъде ежегодно актуализиран, отразявайки натрупания опит и необходимите методологически промени и нововъведения, съответстващи на достигнатия етап на въвеждане.

Представените в наръчника инструкции са съобразени с разработените през 2003 г. от Министерство на финансите “Предварителни указания за идентифициране и формулиране на целите и програмите, съставляващи структурата на програмен бюджет”, както и с натрупания в България до момента опит по въвеждането на подхода, което осигурява приемственост.

Годишният наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране е структуриран в три основни глави. Първа глава съдържа необходимите дефиниции, формати, структури на бюджетни документи и множество примери от практиката до момента и е предназначена за публичната администрацията, ангажирана в процеса на бюджетиране. Глава втора е предназначена за Министерството на околната среда и водите, което за първи път ще изготви тригодишна бюджетна прогноза в програмен формат, преминавайки през етап на стратегическо и оперативно планиране. Това не означава, че тази глава не може да

се ползва и от публичната администрация, която все още не е стартирала този процес или се намира в самото му начало. В Глава трета накратко е представено виждане за ролята на Сметната палата, Министерството на финансите и другите министерства за развитието на подхода на програмно и ориентирано към резултатите бюджетирание.

II. Концептуална рамка на подхода на програмно и ориентирано към резултатите бюджетирание

Документът съдържа инструкции към ръководствата на министерствата за начина, мястото и времето за прилагане на новата концептуална рамка за вземане на стратегически решения при разработването, планирането, изпълняването и отчитането на програмите, съставлящи програмните и ориентирани към резултатите бюджети. Целта на наръчника е да инициира създаването на управленска култура в рамките на процесите на планиране, изпълнение и отчитане на бюджета, която да е ориентирана към резултатите, прозрачна за обществото, основаваща се на фактите, и която да:

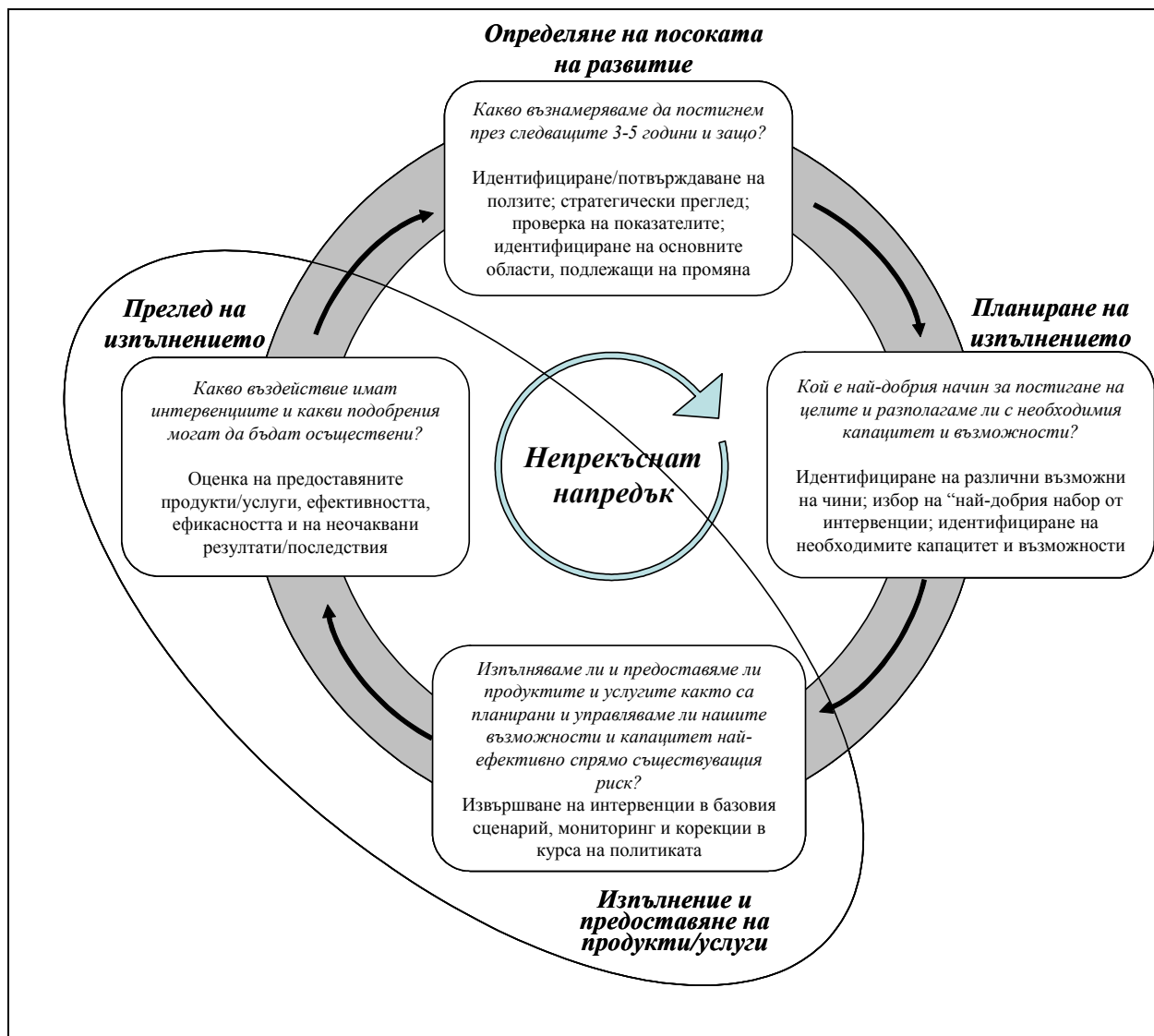
- ❖ Подпомага отговорния министър в процеса на приоритизиране и избор на резултатите/ползите/ефектите, които министерството преследва;
- ❖ Подпомага отговорния министър при вземането на решения за комбинациите и набора от продукти/услуги/проекти, изграждащи структурата на програмите и съобразени с принципите за ефективност, ефикасност и икономичност;
- ❖ Подпомага министерството при конкретизиране и обосноваване на необходимите промени в структурата на програмите му, с оглед постигане на одобрените стандарти за предоставяните продукти/услуги и изпълняваните проекти;
- ❖ Идентифицира основните рискове пред министерството за постигане на ползите, включително посредством извършване оценка на изпълнението, която да гарантира, че поставените цели на публичната администрация хармонират с тези на обществото;
- ❖ Подпомага внасянето на корекции в стратегическия план и предоставяните съгласно него продукти/услуги въз основа на извършените от министерството оценки на изпълнението.

Представеният в указанията цикъл на управление на организацията, ориентиран към резултатите, представя процесите по идентифициране и формулиране на целите, планиране, предоставяне на продуктите/услугите, преглед и оценка на резултатите. Последната стъпка “Оценка на резултатите” се явява необходимата база за новия цикъл на планиране. Всеки нов цикъл следва да води до постигане на напредък, посредством извършването на корекции в базовия сценарий на политиките*, планирани в предходния цикъл.

Развитието на стратегиите и програмите изисква информация за проблемите или възможностите, пред които се изправя министерството, как то по-бързо, ефективно и икономично може да постигне ползите/ефектите за обществото и с какво не може да се справи. По-добрите резултати ще дойдат от по-доброто структуриране, управление, предоставяне и преглед при използване на информацията от изпълнението на процесите и дейностите, определени с взетите управленски решения. Тези процеси протичат в рамките на бюджетния цикъл и всички страни в него (висше ръководство, оперативно ръководство, финансисти и експерти от съответното министерство) следва да разполагат със съответните правомощия и да носят съответните отговорности.

* Под базов сценарий се разбира състоянието от предходния цикъл, пренесено към настоящия момент без изменения

Графика 1 Цикъл на управление и вземане на решение



Министерството, задължено с решението за бюджетната процедура за съответната година да състави и представи бюджета си в програмен формат, следва да разработи стратегически план и тригодишен оперативен план. Стратегиите следва да бъдат фокусирани върху събирането на информация с оглед вземането на дългосрочни управленски решения и преодоляване на проблеми в области, където такива са възникнали. Министерствата, ангажирани в постигането на общи ползи/ефекти, следва да работят съвместно при разработването на стратегическия план и тригодишния оперативен план. Плановете следва да съдържат преглед на предоставяните към момента продукти/услуги по изпълняваните програми, новите продукти/услуги, както и новите инициативи. Това съвпада и с момента, в който отговорните за вземането на решения лица следва да извършват приоритизация. За целта те следва да разполагат със следната информация:

- ❖ Ясно описание на ползите/ефектите и развитието на политиката
- ❖ Описание на причините за коригиране курса на политиката и стратегическите цели, ако това се налага
- ❖ Описание на наличните възможности (капацитет – човешки, материални, финансови ресурси и т.н.) на министерството и времевата рамка, в която то планира да постигне целите си
- ❖ Описание на процесите за нуждите на оперативното им управление (на ръководителите (мениджърите) по продукти/услуги и проекти)

❖ Оценка на изпълнението, необходима за вземането на бъдещи решения

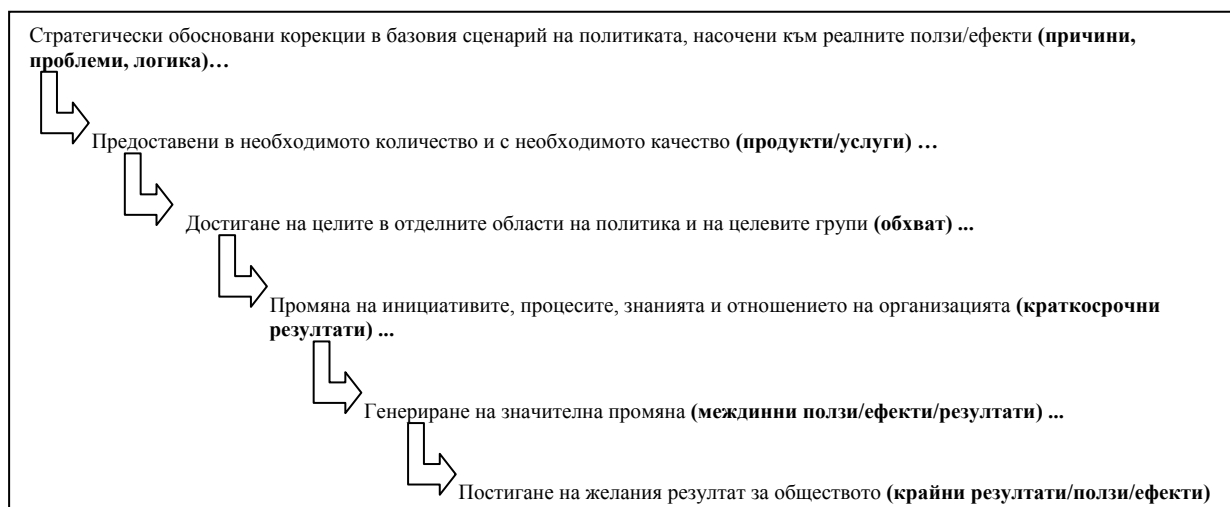
Министерството следва да е прозрачно за резултатите, които цели да постигне и за начина, по който конкретните дейности или програми, попадащи в отговорностите му, водят до това. Разработването на политиката, изпълнението ѝ посредством управлението и предоставянето на продуктите/услугите следва изцяло да бъде фокусирано върху очакваните резултати, както и върху начина, по който информацията за изпълнението ще бъде събрана, обработена и анализирана за вземането на следващите управленски решения. По този начин министерството има възможност да коригира или модифицира стратегиите и целите си в отговор на това, което е научило от своите успехи или неуспехи. Целта е подобряване процеса на вземане на решения посредством намаляване на несигурността по отношение развитието на политиката и внасянето на корекции в курса ѝ на изпълнение. Това дава възможност на министерството да се върне в исторически план към вече взетите решения, след като информацията за постигнатите резултати е станала налична. С други думи “отвореността” на министерството към неочаквани или “слаби” резултати, придружено с желанието му за промяна, ще предопределя по какъв начин то най-добре ще служи на обществото.

Министърът и управленският му екип следва да поемат ангажимент за:

- ❖ Изграждане и повишаване на необходимия капацитет* с оглед прилагането на този нов метод на управление и бюджетиране
- ❖ Изграждане на благоприятна вътрешна среда за стратегическо планиране и оценка на резултатите
- ❖ Създаване на организация, включваща представители на висшето ръководство и дирекциите, отговорни за политиките за приоритизация на целите и ресурсите, както и за извършване на оценка на постигнатите резултати
- ❖ Разработване и прилагане на системи, методи, инструменти и указания за управление на процесите, съобразно новия подход на бюджетиране

Системата, която министерството е необходимо да създаде следва да насърчава предприемането на инициативи, като същевременно подпомага изпълнението и неговата оценка. Това изисква изграждането на съответния аналитичен капацитет, който да се справи с нереалистични прогнози или очаквания, които от своя страна биха довели до забавяне или връщането му назад. За целта министерството следва да спазва последователността на стъпките от т. нар. “верига на резултатите”.

Графика 2 Верига на резултатите



* Под изграждане и повишаване на необходимия капацитет не следва да се разбира еднозначно увеличаване на числеността на персонала.

Процесът на мониторинг на изпълнението е основа за необходимите интервенции, които министерството следва да осъществи в базовия сценарий с оглед развитието на провежданите от него политики.

Ползите са резултат от процесите, които протичат, както и от събитията, които възникват във “веригата на резултатите”. Нарушените връзки в нея отразяват проблеми, дължащи се на логиката на планиране или на процесите по предоставяне на продуктите/услугите, поради което те трябва да бъдат разрешени посредством интервенции на министерството в различните етапи на веригата.

Наблюдавайки резултатите по различните звена на веригата, министерството получава необходимата му обратна връзка за вземане на последващите управленски решения. Министерството взема решения на база наличната към момента информация. Информацията от първите четири звена на веригата е налична, като нейното събиране и обработване протича в краткосрочен аспект. Оценката на резултатите/ползите/ефектите отнема значително по-голям обем от време и усилия. Ето защо, информацията за продуктите/услугите описва това, което министерството контролира и управлява, а тази за резултатите/ползите/ефектите – това, което то цели.

С течение на времето, следвайки този модел, в министерството се натрупва все повече информация, позволяваща му да измерва ефективността и ефикасността на стратегическите му планове и извършваните от него интервенции в базовия сценарий на политиките, за които носи отговорност. Оценката на изпълнението е основата за бъдещите интервенции на министерството и води както до усъвършенстване на програмната структура, така и до идентифициране на основните измерители на напредъка. Следователно, министерството следва непрекъснато да проучва и изследва програмната си структура и планираните в нея интервенции. Всичко това е ориентирано към проверка дали избраните и планирани ползи/ефекти/резултати отговарят на целите на политиката му.

От бюджетна гледна точка това води до по-ефективни начини и пътища за постигане на избраните и проверени резултати/ползи/ефекти. В случаите, при които ползите/ефектите/резултатите е трудно да бъдат оценени, от изключително значение за министерството е да се увери, че извършваните от него интервенции в базовия сценарий са правилно структурирани и, че продуктите/услугите са адресирани към ефекта.

Резултатите са единствено от значение. Зад всяка дейност стои верига от допускания по отношение на това как най-ефективно, ефикасно и икономично ще бъдат достигнати ползите. Допусканията винаги могат да бъдат тествани, при условие че наличната информация и системите за отчитане бъдат подходящо организирани. Първата стъпка в процеса на тестване е да се провери дали направените допускания за крайните резултати отговарят на планираните. Обратната информация за крайните резултати/ползи/ефекти много често не е налична в краткосрочен аспект. В тези случаи министерството следва да идентифицира резултатите, които могат да бъдат оценени и измерени, за да гарантира, че продуктите/услугите се предоставят така, както са били планирани дълго преди информацията за ползите/ефектите/резултатите да бъде събрана, обработена и налична.

Следователно, наблюдавайки показателите от “веригата на резултатите” министерството получава ранна, “предупредителна” информация относно колко уместни са извършените от него интервенции и къде са необходими нови. Успехът на всяка една стратегия и интервенция в базовия сценарий на политиката зависи от добре планираната комбинация от продукти/услуги. Лошо планираните и погрешно насочените продукти/услуги водят до нежелани ефекти/резултати. Ето защо, министерството следва непрекъснато да усъвършенства процесите на специфициране и мониторинг на продуктите/услугите, ако иска да гарантира поддържането на стандартизирано ниво на тяхното качество и количество.

Дългогодишният мониторинг на предоставяните продукти/услуги служи и за проверка на запазването и поддържането на избраните целеви групи клиенти, техния обхват и планирани ползи. В случай, че министерството не спазва и не се съобразява с планираните обхват и краткосрочни резултати, то грубо нарушава логиката си на планиране и на интервениране в базовия си сценарий. Въпросите, касаещи предоставяните продукти/услуги, както и техния обхват и резултати попадат под прекия контрол и в отговорностите на ръководителите (мениджърите) на съответните продукти/услуги.

Дори и да е възможно извършването на оценката на ползите/ефектите в краткосрочен план, информацията за продуктите/услугите, техният обхват и постигнатите резултати в краткосрочен аспект се превръща в система за “ранно предупреждение”, откриваща проблемите и спомагаща за предприемане на действия и мерки за тяхното своевременно отстраняване. С други думи, тези междинни резултати служат за проверка относно наличието на нежелани отклонения в базовия сценарий.

Съществува неписано правило, гласящо че *“неуспехът на организацията в постигането на дадена полза/ефект, отразява необходимостта от промяна”*. Предизвикателството се крие в своевременното извършване на оценка на въздействието, която да послужи за вземането на трудни управленски решения и внасянето на корекции в базовия сценарий.

ПЪРВА ГЛАВА

В тази глава се съдържат основни термини, необходими в процеса на въвеждане на програмното и ориентирано към резултатите бюджетниране, указания за формулиране на цели, ползи/ефекти, програми, продукти/услуги, както и принципи и таблични формати за разпределяне на разходите по програмите на пилотните министерства. Широкият набор от практически насоки е елемент на световния опит и концепцията за програмното и ориентираното към резултатите бюджетниране, както и на протичащата в страната бюджетна реформа.

Указанията, представени по-долу са подкрепени с редица примери, извлечени от натрупания до момента опит. Те следва да служат като практическо ръководство на служителите от специализираните и финансово-счетоводните дирекции в министерствата. Указанията съдържат и насоки за идентифициране и разработване на показатели за изпълнение, които са неразделна част от програмния и ориентиран към резултатите бюджет.

На основание Решение № 74 на Министерския съвет от 7 февруари 2005 г. за бюджетната процедура за 2006 г. Министерството на околната среда и водите, Министерството на труда и социалната политика, Министерството на транспорта и съобщенията, Министерството на образованието и науката, Министерството на икономиката, Министерството на енергетиката и енергийните ресурси, Министерството на младежта и спорта, Министерството на земеделието и горите, Министерството на здравеопазването, Министерството на регионалното развитие и благоустройството и Министерството на културата и туризма следва да разработят бюджетите си за 2006г. в програмен формат. Процесът по прилагане на указанията, представени в тази глава е съобразен с графика от решението за бюджетната процедура.

На основание т. 8 от Решение № 583 на Министерския съвет от 27 юни 2005 г. за одобряване на бюджетната прогноза за периода 2006-2008 г. и актуализацията на стратегията за управление на държавния дълг министерствата трябва да съставят и представят в Министерството на финансите проекти на бюджетите си за 2006 г. в срок до 2 септември 2005 г.

III. Процес по първоначално въвеждане на програмно и ориентирано към резултатите бюджетниране

Процесът по първоначално въвеждане на програмно и ориентирано към резултатите бюджетниране е разделен на два основни етапа “Идентифициране и формулиране на структурата на програмен и ориентиран към резултатите бюджет” и “Разработване и представяне на програмния и ориентиран към резултатите бюджет на министерството за 2006 г., планиран по икономическа и функционална класификация” и се отнасят за:

- Министерството на труда и социалната политика,
- Министерството на транспорта и съобщенията,
- Министерството на образованието и науката,
- Министерството на икономиката,
- Министерството на енергетиката и енергийните ресурси,
- Министерството на младежта и спорта,
- Министерството на земеделието и горите,
- Министерството на здравеопазването,
- Министерството на регионалното развитие и благоустройството
- Министерството на културата и туризма.

Горезброените министерства следва да създадат необходимата организация и вътрешен график за изпълнение на етапи 1 и 2.

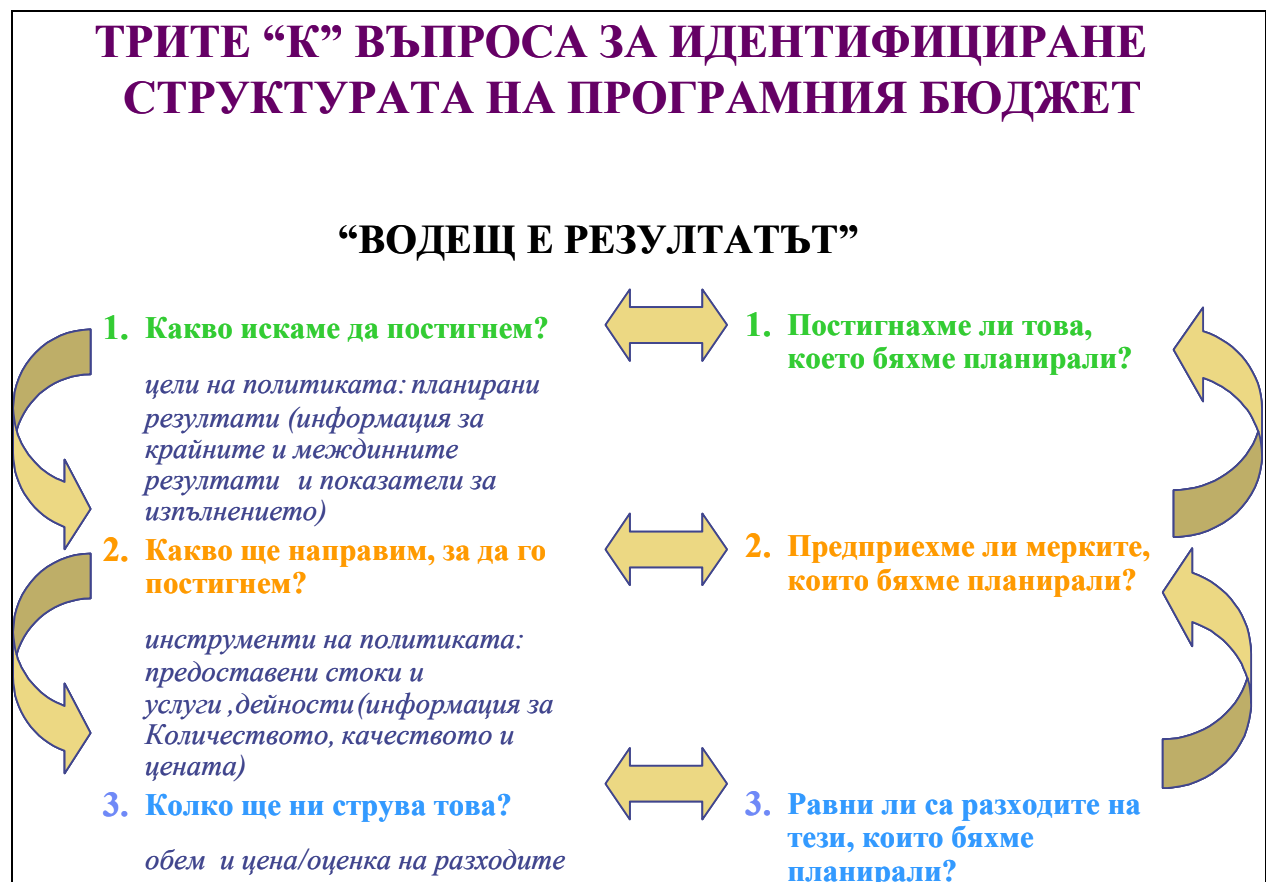
С оглед спазването на крайния срок за разработването и представянето на програмните формати на бюджетите си в Министерство на финансите, министерствата следва да съобразят създадената вътрешна организация и график с:

- Разясняване на тези указания пред ръководство на министерството от Дирекция “Бюджет” към Министерство на финансите по предварително съгласуван график
- Създаване на работна група от експерти, които ще координират процеса по въвеждането на програмно и ориентирано към резултатите бюджетирание в министерството
- Осигуряване участието в курсове за обучение на експерти от министерството (специализирана и финансова администрация на ПРБК и ВРБК), организирани от Школата по публични финанси към Министерство на финансите
- Организиране участието и работата на експертите по изготвянето на програмния формат на бюджет на министерството
- Внасяне в Министерство на финансите на изготвения проект на програмен и ориентиран към резултатите бюджет за 2006 г. в определения срок – 2 септември 2005 г.

Трите „К” въпроса за идентифициране структурата на програмния бюджет

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

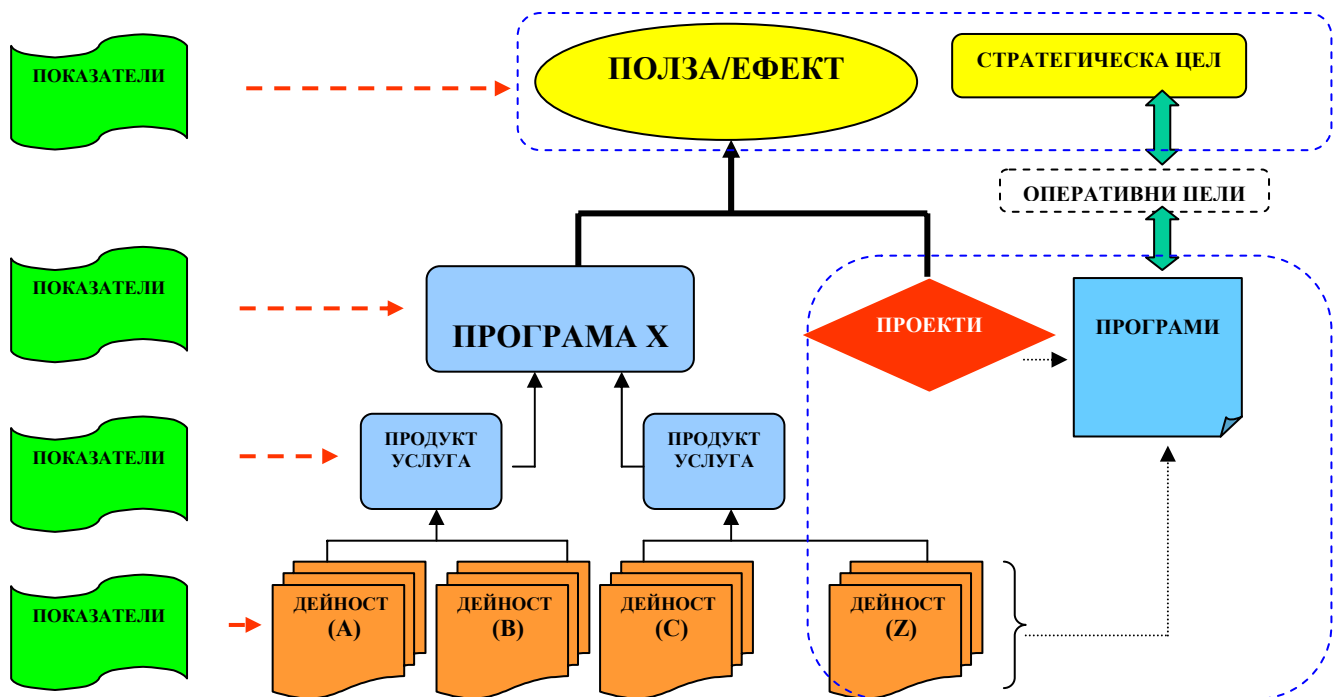
- 1) *Какво искаме да постигнем?*
- 2) *Какво ще направим, за да го постигнем?*
- 3) *Колко ще ни струва това?*



[†] При възникване на необходимост, при заявка от съответното ведомство, отдел “Бюджетна методология” към Дирекция “Бюджет” в Министерство на финансите оказва методологическа подкрепа в процеса по въвеждане на програмния подход на бюджетирание

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 за предоставяне на продукти/услуги и/или изпълнявани 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.

Елементи на структурата на програмния и ориентиран към резултатите бюджет



III.1 Етап 1 “Идентифициране и формулиране на структурата на програмен и ориентиран към резултатите бюджет”

Процесът за идентифициране и формулиране на цели, показатели за изпълнение, програми, продукти/услуги и залагане на целеви стойности на показателите за изпълнение стартира със събиране, обработване и анализ на необходимата информация. Този процес може да се разглежда като полагане на основите на *стратегическото планиране и управление на бюджета* в министерствата.

Основният проблем при структурирането на информацията с оглед изграждане първоначалната “архитектура” на програмния и ориентиран към резултатите бюджет е свързан с необходимостта от ясна концепция на висшето ръководство по отношение на целите, начина им на постигане, както и набора от различни критерии, които да бъдат използвани в процесите на планиране, измерване и отчитане на изпълнението.

В много от случаите, особено при формулирането на целите, определянето на целевите стойности и идентифицирането на показателите за изпълнение е необходимо да се прави избор между няколко възможни варианта. В самото начало този процес може да се характеризира като процес на “пробите и грешките”.

В случаите, при които се формулират изцяло нови политики, единствената правилна стъпка е първо да се дефинират икономически, социални или други проблеми на заобикалящата среда и след това да се премине към формулирането на ясна стратегическа цел в съответната област на политика, изпълнението на която да води до разрешаване на идентифицираните проблеми, и чак след това да се преценява кои са необходимите програми за постигане на приетата вече цел.

По-надолу подробно са описани отделните стъпки, необходимият инструментариум, както и действията, които следва да бъдат предприети в рамките на този етап. Стъпките следват определена последователност. Прескачането на някоя от тях възпрепятства изпълнението на следващите. За да стане ясна връзката между необходимите ресурси, инструменти и цели участниците в процеса по идентифициране структурата на програмния бюджет следва да разгледат и обсъдят следните въпроси:

- Каква е крайната цел? Какво иска да постигне Правителството? Какво е положението в момента и какво се очаква във всеки един момент, коя е предпочитаната ситуация и кои са основните проблеми?
- Необходимо ли е използването на оперативни цели?
- Кои инструменти на политиката (като субсидии, заеми, закони или предоставяне на информация) ще бъдат използвани за постигане на крайната цел?
- Кои външни фактори могат да повлияят върху постигането на целите?
- Ще доведе ли използването на различни инструменти на политиката, както и изпълнението на целите до непредвидени/неочаквани ефекти и/или рискове?
- Съществуват ли правни изисквания или условия (като европейското законодателство и директиви), които следва да бъдат изпълнени и в какви срокове?

III.1.1 Ролята и мястото на организационната структура при идентифициране на програмната структура на бюджета

Целите на министерството не следва да се идентифицират и формулират самоцелно. Следователно, целите не трябва да се смесват с причините, поради които организационната структура е придобила настоящия си вид. С повишаване значението на отчетността по програми/цели организационната структура се превръща във все по-голям притегателен център при идентифициране и формулиране на стратегическите и оперативните 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 въпросите, свързани с отчетността и отговорността. Нещо повече, в повечето страни от ОИСР структурата на целите и програмите все още в голяма степен следва организационната структура.

Идентифицирането и формулирането на стратегическите и оперативни цели в програмния бюджет на МОСВ показва трудностите, с които се сблъскват експертите 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
1	Дирекция “Опазване на чистотата на въздуха”	Подобряване качеството на атмосферния въздух
2	Дирекция “Води”	Подобряване управлението на водите
3	Дирекция “Земни недра и подземни	Осигуряване на геоложка информация, минерално-

Стратегическите цели са тясно обвързани с организационната структура (на ниво дирекция) в МОСВ. Тяхната формулировка и наименования не е най-добрия пример за стратегически цели, но така те са посочени в програмния им формат на бюджет за 2005 г.

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 желаните набор от цели, този факт поне на теория би следвало да доведе до нейното адаптиране/преструктуриране с оглед постигането на идентифицираните цели.

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.

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 организацията съществува в 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 “опростена” 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 следният набор от стратегически цели (като посечените в примера по-горе могат да се използват за операционализирането им по видове транспорт и по този начин да ги доближат до организационната структура):

- 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. Все пак, шансовете една подобна структура на стратегическите цели да бъде разработена в самото начало на процеса на въвеждане на подхода на програмно бюджетирание остават малки.

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

Следователно, 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 и ориентирано към резултатите бюджетирание, голяма част от целите и програмите все още са *“базирани на организационната структура”*.

III.1.2 Мисия

Мисията е изявление на ролята, призванието и глобалната цел на министерството. Посланието, което тя носи, следва да е адресирано към обществото. Тя цели да представи организацията пред външния свят чрез възгледите ѝ за нейната роля. Мисията, стратегическите и оперативните цели представляват инструмент за доказване и защита на основните дейности, изпълнявани от министерството и подчинените му структури.

МИСИЯ НА БЪЛГАРСКОТО МИНИСТЕРСТВО НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ[‡]

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

III.1.3 Област на политика и област “Други програми”

III.1.3.1 Дефиниция за област на политика и примери

Политика е виртуална *“пътна карта”*, израз на стремежите, ценностите, намеренията, ангажиментите и приоритетите на управляващите относно развитието на обществото. Тя е избраният курс на действие, насочващ управленските решения, отнасящи се до живота на хората. Политиката винаги касае важни въпроси и проблеми, които излизат извън функционалните и организационни предели. Тя е комплексен набор от програми, включващи дейности/мерки. Политиките се формулират най-общо и са израз на ползи/ефекти, засягащи големи групи/слоеве от обществото.

ОБЛАСТИ НА ПОЛИТИКА НА МИНИСТЕРСТВО НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ[§]

[‡] Източник: Бюджет на МОСВ за 2005 г. в програмен формат

[§] Източник: Бюджет на МОСВ за 2005 г. в програмен формат

1. Политика в областта на управлението на водите
2. Политика в областта на управлението на отпадъците
3. Политика в областта на опазване чистотата на атмосферния въздух
4. Политика в областта на опазване на биологично разнообразие
5. Политика в областта на управлението на опасните химични вещества и препарати
6. Политика за информационно обезпечаване и повишаване на общественото съзнание
7. Политика за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването
8. Политика в областта на управлението на дейностите по изменение на климата
9. Политика в областта на геологията, подземните богатства и опазването на земните недра и почвите

ОБЛАСТИ НА ПОЛИТИКА НА МИНИСТЕРСТВО НА ТРАНСПОРТА И СЪОБЩЕНИЯТА **

1. Политика в областта на транспортната инфраструктура
2. Политика в областта на организацията и управлението на транспорта
3. Политика в областта на безопасността и екологосъобразността във видовете транспорт
4. Политика за ефективни далекосъобщителни и пощенски услуги
5. Политика за ефективни, сигурни и достъпни услуги на информационното общество

III.1.3.2 Дефиниция за област “Други програми” и примери

Съществуват случаи, при които отделни дейности/програми 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 на министерството. Тези дейности/програми могат да бъдат класифицирани в отделна област “Други програми”, която не е област на политика на съответното министерство.

Факт е, че някои програми не могат лесно да бъдат обяснени в контекста на идентифицираните стратегически цели. В този случай те 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”.

Програмите, които допринасят за постигането на дадена стратегическа цел в рамките на съответния ПРБК, не трябва да се причисляват към категорията “Други програми”.

Например, някои от дейностите в отговорностите на МТС не могат да бъдат представени в контекста на идентифицираните стратегически цели. Ето защо МТС въвежда област с наименование “Други програми”, в която са отнесени програмите, чиито принос за постигането на формулираните стратегически цели не може да бъде идентифициран, но са му възложени посредством законодателството или се изпълняват по исторически причини.

** Източник: Програмен и ориентиран към резултатите бюджет на МТС за 2005 г.

ОБЛАСТ “ДРУГИ ПРОГРАМИ” НА МИНИСТЕРСТВО НА ТРАНСПОРТА И СЪОБЩЕНИЯТА^{††}

Програма 19 Полети със специално предназначение

Програма 20 Специални куриерски услуги

Основните цели на Програма 19 са:

- осигуряване на качествен и гарантиращ необходимото ниво на безопасност въздушен транспорт;
- предотвратяване на авиационни произшествия и сериозни инциденти.

С програмата се осигурява дейността на авиационния оператор за изпълнение на полетите със специално предназначение. Полетите със специално предназначение са за превоз и обслужване на Президента, председателя на Народното събрание, Министър–председателя, Вицепрезидента, чуждестранни и държавни ръководители, както и за нуждите на министерства и ведомства по заповед на Министерски съвет. Друга дейност по програмата е обучение, повишаване и поддържане професионалната квалификация на авиационния персонал. Извършва се и въздухоплавателна дейност в съответствие със свидетелството на Авиоотряд 28 за авиационен оператор.

III.1.4 Стратегически цели

III.1.4.1 Дефиниция за стратегическа цел

Стратегическите цели отразяват крайния ефект за обществото, резултат от провежданата от Правителството политика (*Какво искаме да постигнем?*). Те имат водеща роля в системата от цели. Формулирането им служи като водещ механизъм при формиране на първоначалната структура на програмния бюджет. Стратегическите цели обикновено се характеризират с по-обща формулировка, но така че да става ясно какво Правителството иска да постигне. Общият обем бюджетни ресурси за съответното отраслово министерство следва да бъде разпределен между различните стратегически цели. Стратегическите цели следва да бъдат разглеждани като основата или изходната точка за идентифициране на оперативните цели и програмите.

III.1.4.2 Връзка между област на политика и стратегическа цел

Съществува тясна връзка между областта на политиката и стратегическата цел. Всяка област на политика съдържа поне една стратегическа цел. Разликата, която се прави между двете понятия се дължи единствено на начина на формулирането им. Стратегическата цел сочи резултата, който Правителството желае да постигне в конкретната област на политиката.

III.1.4.3 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 стратегическа цел
- Стратегическите цели трябва да имат ясна и точна формулировка, която да е разбираема от неексперти в дадена област (да не се използва специфична и/или техническа терминология, разбираема от ограничен кръг специалисти/експерти)

^{††} Източник: Програмен и ориентиран към резултатите бюджет на МТС за 2005 г.

- Процесът на постигане на дадена стратегическа цел не винаги може изцяло да се управлява от съответното 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. В резултат на различни външни фактори, върху които Правителството почти не може да въздейства, много трудно може да се сетира 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”.

III.1.4.4 Идентифициране и формулиране на стратегически цели

Формулирането на стратегическите цели представлява важна стъпка в процеса на изграждане на структурата на програмния бюджет. 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 дава възможност за съпоставяне на разходите по години.

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

За предпочитане е целите да се идентифицират и формулират в процеса на стратегическо планиране. Първоначалното въвеждане на подхода на програмно и ориентирано към резултатите бюджетирание в отрасловите министерства включва отделни елементи от фазата на стратегическо планиране. Избран е подход на въвеждане, при който първоначалното разработване на програмния бюджет изцяло фокусира вниманието на министерствата върху идентифицирането и формулирането на цялостна, логично обвързана йерархична структура от цели, програми, продукти/услуги, съобразена със съществуващата към момента организационна структура. Това е и основната причина за изместване фазата на стратегическото планиране (първата фаза в процеса на програмно и ориентирано към резултатите бюджетирание) на по-късен етап, когато министерствата са изградили както необходимата организация, култура и капацитет, така и една стабилна структура на бюджета по програми, позволяваща планирането и анализирането на изпълняваните от тях политики в дългосрочен аспект.

В процеса на идентифициране и формулиране на стратегически и оперативните цели участват експертите от дирекциите в министерството, разработващи политиките. Веднъж дефинирани, те следва да бъдат одобрени от висшето ръководство, което гарантира ангажимента на ръководството на министерството по отношение преследването и постигането им.

Стратегическите цели основно са залегнали в Управленската програма на Правителството, законодателството, националните стратегии, планове и документи, третиращи областите на политика в компетентностите и отговорностите на министерството.

III.1.4.5 Примери за стратегически цели

СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ НА МИНИСТЕРСТВО НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ ^{**}
<ol style="list-style-type: none"> 1. Подобряване управлението на водите 2. Подобряване управлението на отпадъците 3. Подобряване качеството на атмосферния въздух 4. Опазване на биологичното разнообразие 5. Предотвратяване на вредното въздействие от опасни химични вещества и препарати върху околната среда 6. Повишаване на обществената култура и съзнание и осигуряване на представителна информация за околната среда 7. Интегриране на политиката по околна среда и на екологичните проблеми в секторните политики за постигане на устойчиво развитие 8. Намаляване на неблагоприятното въздействие, предизвикано от изменение на климата, върху човешкото здраве, екосистемите и националното стопанство 9. Осигуряване на геоложка информация, минерално-суровинен баланс и опазване на земните недра

СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ НА МИНИСТЕРСТВО НА ТРАНСПОРТА И СЪОБЩЕНИЯТА ^{**}
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ефективна транспортна система 2. Безопасна и екологосъобразна транспортна система 3. Развитие на съобщителните услуги 4. Развитие на информационното общество

В таблицата по-долу е представена връзката между идентифицираните в програмния и ориентиран към резултатите бюджет на МОСВ стратегически цели и Управленската програма на Правителството, Националната стратегия за околна среда и Националния план за действие 2000-2006 г.

Приоритети, цели, задачи и действия от Управленската програма на Правителството	Цели от Националната стратегия за околна среда 2000-2006 г.	Стратегически цели в програмния и ориентиран към резултатите бюджет на МОСВ
Подобряване качеството на подземните и повърхностните води	Осигуряване на достатъчно количество и качество вода за населението и икономиката на страната	Подобряване управлението на водите
Подобряване управлението на отпадъците	Подобряване управлението на отпадъците	Подобряване управлението на отпадъците
Подобряване качеството на атмосферния въздух	Достигане на нормите за качество на атмосферния въздух в населените места “горещи точки”	Подобряване качеството на атмосферния въздух – програма “Подобряване качеството на атмосферния въздух в районите “горещи точки””
Опазване и поддържане на богатото биологично разнообразие	Опазване и поддържане на богатото биологично разнообразие	Опазване на биологичното разнообразие

^{**} Източник: Бюджет на МОСВ за 2005 г. в програмен формат

^{**} Източник: Програмен и ориентиран към резултатите бюджет на МТС за 2005 г.

III.1.4.6 Идентифициране и формулиране на стратегически цели при наличие на “споделени отговорности” – междуведомствени цели

В случай, че повече от едно отраслово министерство допринася за постигането на определена стратегическа цел, говорим за “споделени отговорности”. Тогава 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 собствени оперативни цели и програми (т.е. програми на министерството, включени в област “Други програми”), подпомагащи постигането на междуведомствената стратегическа цел на водещото министерство.

Всяко от участващите министерства трябва да идентифицира оперативна цел и съответните програми, които допринасят за постигане на стратегическата цел, като посредством тяхното описание и заглавие се увери, че приносят му и степента му на участие са ясни и разбираеми от всички останали. 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 фигурира единствено в програмния бюджет на водещото министерство. Неговата координираща роля се изразява в отговорността му за прегледа на изпълнението на всички програми и оперативни цели на другите министерства, допринасящи за постигане на “споделената” стратегическа цел.

ПРИМЕР

Три министерства:

- Министерство на транспорта и съобщенията (чрез продуктите/услугите, предоставяни от ДАИ)
- Министерство на вътрешните работи (чрез продуктите/услугите, предоставяни от КАТ) и
- Министерство на регионалното развитие и благоустройството (чрез продуктите/услугите, предоставяни от Агенция “Пътища”)

работят за постигане на една обща/споделена стратегическа цел – “БЕЗОПАСЕН АВТОМОБИЛЕН ТРАНСПОРТ”. Трите министерства следва да определят кое от тях изпълнява водеща и координираща роля за постигане на стратегическата цел.

III.1.5 Полза/ефект

III.1.5.1 Дефиниция за полза/ефект

Полза/ефект е търсеното и/или очакваното от Правителството въздействие върху обществото в дадена област на политиката му в изпълнение на управленската му програма. Следователно, акцентът пада върху промяната на съществуващото състояние в дадена област на политиката и последствията от тази промяна върху обществото: т.е. “*Към постигането на какъв ефект се стреми Правителството посредством изпълнението на приетите от него стратегически цели на отделните министерства по отношение на обществото, икономиката и/или националните интереси?*”

III.1.5.2 Идентифициране и формулиране на ползи/ефекти

Идентифицирането и формулирането на ползите/ефектите върви паралелно с процеса по идентифициране и формулиране на стратегическите цели. В този смисъл ползите/ефектите

отразяват крайния и най-всеобхватно дефиниран резултат за обществото или конкретна целева група от него, като следствие от постигането на вече формулираната цел. С други думи, в самата им формулировка следва да се съдържа резултатът от отговора на първия “К” въпрос. Именно визията за очаквания в дългосрочна перспектива резултат позволява на министерството планирането и отчитането му посредством показателите за полза/ефект.

III.1.5.3 Примери за полза/ефект

ПОЛЗИ/ЕФЕКТИ, ИДЕНТИФИЦИРАНИ ОТ МОСВ***
<ol style="list-style-type: none"> 1. Оптимална осигуреност на населението и икономиката с природна вода в необходимото количество и с необходимото качество, както и природна вода за възпроизводството и развитието на водните екосистеми 2. Предотвратяване, намаляване или ограничаване вредното въздействие на отпадъците върху човешкото здраве и околната среда 3. Намаляване вредното въздействие и предотвратяване настъпването на опасности и щети върху здравето на хората, животните, растенията, природните и културни ценности от негативното изменение в качеството на атмосферния въздух в резултат на различни дейности с източници на емисии 4. Съхранени, опазени и възстановени диви растителни и животински видове и генетичните им ресурси, местообитания и забележителни обекти на неживата природа 5. Предотвратяване вредното въздействие от опасни химични вещества и препарати върху околната среда 6. Информационна обезпеченост на политиките и повишаване на общественото съзнание 7. Предотвратено и ограничено замърсяване 8. Предотвратяване и смекчаване на негативните въздействия от изменението на климата върху екосистемите, социално-икономическите системи, здравето и благополучието на човека 9. Геоложка изученост на страната, рационално ползване на подземните богатства и опазване на земните недра и почвите

В таблицата по-долу е представена връзката между идентифицираните в програмния и ориентиран към резултатите бюджет на МОСВ ползи/ефекти и Управленската програма на Правителството, Националната стратегия за околна среда и националния план за действие 2000-2006 г.

Приоритети, цели, задачи и действия от Управленската програма на Правителството	Цели от Националната стратегия за околна среда 2000-2006 г.	Ползи/ефекти в програмния и ориентиран към резултатите бюджет на МОСВ
Подобряване качеството на подземните и повърхностните води	Осигуряване на достатъчно количество и качество вода за населението и икономиката на страната	Оптимална осигуреност на населението и икономиката с природна вода в необходимото количество и с необходимото качество, както и природна вода за възпроизводството и развитието на водните екосистеми
Подобряване управлението на отпадъците	Подобряване управлението на отпадъците Подцели: 1. Изграждане на интегрирана система от съоръжения за третиране на отпадъци 2. Създаване на механизми за функциониране на системата за разделно събиране, рециклиране и повторна употреба на отпадъци	Предотвратяване, намаляване или ограничаване вредното въздействие на отпадъците върху човешкото здраве и околната среда

*** Източник: Бюджет на МОСВ за 2005 г. в програмен формат

	3. Значително подобряване чистотата на населените места в България	
Опазване и поддържане на богатото биологично разнообразие на страната 1. Съхраняване, укрепване и възстановяване на ключови екосистеми, местообитания, видове и на генетичните им ресурси 2. Осигуряване на условия за устойчиво ползване на биологичните ресурси	Опазване и поддържане на богатото биологично разнообразие 1. Съхраняване, укрепване и възстановяване на ключови екосистеми, местообитания, видове и на генетичните им ресурси 2. Осигуряване на условия за устойчиво ползване на биологичните ресурси	Съхранени, опазени и възстановени диви растителни и животински видове и генетичните им ресурси, местообитания и забележителни обекти на неживата природа

III.1.6 Оперативни цели

Стратегическите цели обикновено се характеризират с по-обща формулировка, което затруднява структурирането на програмите, допринасящи за постигането им. Ето защо, в някои случаи, стратегическите цели се нуждаят от допълнително операционализиране посредством идентифицирането и формулирането на по-конкретни цели, т.нар *оперативни цели*. Те са лесно управляеми и измерими от гледна точка на това, което министерството възнамерява да постигне.

III.1.6.1 Дефиниция за оперативни цели

Оперативните цели 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 предоставяните от министерството продукти/услуги, изпълняваните проекти и групирането им в програми. В сравнение със стратегическите цели оперативните подлежат лесно на измерване и на управление. Постигането на дадена оперативна цел допринася за постигането на стратегическата цел, към която принадлежи.

III.1.6.2 Характерни особености на оперативните цели

Оперативните цели трябва да притежават следните характеристики:

- допринасят за постигането на стратегическата цел
- измеримост - позволява да се измери степента им на постигане, която дава представа за посоката 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 има основна роля за нейното постигане. Външните фактори тук имат по-ограничено влияние отколкото при стратегическите цели
- отговорност – свързана е с определянето на отговорностите в рамките на структурата на министерството за постигането на целта
- предизвикателност – това, към което се стреми министерството. 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

- ограниченост във времето – министерството следва да определя сроковете, в рамките на които съответните оперативни цели ще бъдат постигнати
- 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?*”).

III.1.6.3 Идентифициране и формулиране на оперативните цели

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 обяснителен текст към съответната оперативна 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. Операционализирането на стратегическата цел в няколко отделни оперативни цели се постига посредством проверката (засечка) на изпълняваните в различните структури на министерството дейности относно това, дали съществуват ясни и недвусмислени връзки между тях с оглед на постигането на стратегическата цел. Това ще ограничи наличието на взаимно противоречащи си оперативни цели.

Оперативните цели следва да осигурят връзката между стратегическите цели и съществуващата организационна структура на министерството, предоставяща продуктите/услугите, които групирани съобразно идентифицираните стратегически цели оформят програмите. Оперативните цели извличат функционалните отговорности на организационната структура, заложен в устройствените правилници съобразно дефинираната стратегическа цел. От представената по-долу таблица се вижда групирането на предоставяните от различни структури на МТС (отговорни за отделните видове транспорт) продукти/услуги в програми, преследващи обща оперативна и стратегическа цел.

Стратегическа цел	Оперативна цел	Програми	Отговорност по предоставяне на продуктите/услугите, формиращи програмите
Ефективна транспортна система	Подобряване на организацията и управлението на транспорта	Регулиране на достъпа до пазара и професията	ИА “Автомобилна администрация” ИА “Железопътна администрация” ГД “Гражданска въздухоплавателна администрация” ИА “Морска администрация”
		Общодостъпен транспорт	МТС
		Проучване и поддържане на водните пътища	ИА “Морска администрация”

			ИА “Поддържане и проучване на река Дунав”
--	--	--	---

По този начин оперативните цели *декомпозират крайната полза/ефект в междинни ползи*, които са до голяма степен резултат от предоставяните продукти/услуги в изпълнение целите на програмите. На един по-късен етап, когато министерството приложи подхода на планиране и бюджетиране “отдолу-нагоре”, изискващ групирането на сходни дейности, изпълнявани от различни структурни единици, първоначално идентифицираната структура на бюджета може да претърпи допълнителна настройка, при която необходимостта от някои от оперативните цели се загубва на това ниво и те се превръщат в цели на програмите.

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 мониторинга на изпълнението им следва да се представят едновременно с целевите стойности за идентифицираните и формулирани показатели за изпълнение (на продукт/услуга).

В случай че е необходимо, трябва да съществува възможност за коригиране на оперативните цели и целите на програмите. В този смисъл, използването на информацията от годишните показатели за изпълнението на продуктите/услугите е от изключителна полза. Ако първоначално определените целеви стойности се окажат по-трудно постижими от очакваното, министерството трябва да направи анализ на причините и факторите (вътрешни фактори, външни фактори), които затрудняват постигането на заложените целеви стойности. Базирайки се на този анализ министерството следва да вземе решение за внасяне на промени в целевата група, срока за изпълнение, залагане на други целеви стойности или да спре преследването на съответната оперативна цел.

Натрупаният до момента опит показва, че съществуват случаи, при които характерът и формулировката на стратегическата цел не поражда необходимостта от по-нататъшно конкретизиране. Следователно, оперативните цели са допълнителен инструмент в процеса на разработване структурата на програмния бюджет и тяхното използване не е задължително. Те се явяват междинно звено между стратегическите цели и програмите, което в първоначалния етап на въвеждане на подхода е от изключителна помощ за ръководството, което изгражда програмната структура на бюджета.

III.1.6.4 Примери за оперативни цели

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

ОПЕРАТИВНИ ЦЕЛИ НА МИНИСТЕРСТВО НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ ^{†††}		
Област на политика	Стратегически цели	Оперативни цели
I. Политика в областта на управлението на водите	Подобряване управлението на водите	1. Оценка и управление на водните ресурси 2. Опазване на водните ресурси
II. Политика в областта на управлението на отпадъците	Подобряване управлението на отпадъците	1. Развитие на широкообхватна система за интегрирано

^{†††} Източник: Бюджет на МОСВ за 2005 г. в програмен формат

		управление на отпадъците
III. Политика в областта на опазване чистотата на атмосферния въздух	Подобряване качеството на атмосферния въздух	1. Достигане на нормите за качество на атмосферния въздух на територията на цялата страна, сходни с тези, заложи в директивите на ЕС
IV. Политика в областта на опазване на биологичното разнообразие	Опазване на биологичното разнообразие	1. Съхраняване и устойчиво ползване на растителни и животински видове и местообитания
V. Политика в областта на управлението на опасни химични вещества и препарати	Предотвратяване на вредното въздействие от опасни химични вещества и препарати върху околната среда	1. Управление на опасни химични вещества и координация на РИОСВ по прилагане и налагане на екологичното законодателство
VI. Политика за информационно обезпечаване и повишаване на общественото съзнание	Повишаване на обществената култура и съзнание и осигуряване на представителна информация за околната среда	1. Мониторинг на околната среда и предоставяне на информация към международни институции 2. Осигуряване достъп на обществеността до информация и участие при вземането на решения относно околната среда
VII. Политика за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването	Интегриране на политиката по околна среда и на екологичните проблеми в секторните политики за постигане на устойчиво развитие	1. Развитие и прилагане на стратегическата оценка на въздействието върху околната среда на отраслови програми и стратегии и отчитане на екологичните изисквания при реструктурирането и развитието на предприятията от различните сектори на икономиката чрез прилагане на процедурата по ОВОС 2. Изпълнение на одобрените от МОСВ програми за отстраняване и ограничаване на замърсяванията, причинени до момента на приватизация 3. Повишаване капацитета на българските предприятия по отношение опазването на околната среда
VIII. Политика в областта на управлението на дейностите по изменение на климата	Намаляване на неблагоприятното въздействие, предизвикано от изменение на климата, върху човешкото здраве, екосистемите и националното стопанство	1. Участие на България в механизмите "търговия с емисии" и "съвместно изпълнение" по протокола от Киото и дейности, свързани с прилагане на европейската схема за търговия с емисии, съгласно Директива 2003/87/ЕС
IX. Политика в областта на геологията, подземните богатства, опазване на	Осигуряване на геоложка информация, минерално-суровинен баланс и опазване на земните недра	1. Опазване на земните недра и рационално използване на подземните богатства

земните недра и почвите		2. Осигуряване на геоложка информация за населението и икономиката на страната
-------------------------	--	--

Примерът с МОСВ показва, че в някои случаи една оперативна цел е достатъчна за по-нататъшното конкретизиране на стратегическата цел. В други случаи оперативните цели служат за разделяне на стратегическите на по-малки компоненти, които са по-лесно измерими и управляеми.

ОПЕРАТИВНИ ЦЕЛИ НА МИНИСТЕРСТВО НА ТРАНСПОРТА И СЪОБЩЕНИЯТА ^{***}		
Област на политика	Стратегически цели	Оперативни цели
I. Транспорт	Ефективна транспортна система	1. Подобряване на транспортната инфраструктура 2. Подобряване на организацията и управлението на транспорта
	Безопасна и екологосъобразна транспортна система	1. Постигане на високо ниво на безопасност и екологосъобразност във всички видове транспорт
II. Съобщения	Развитие на съобщителните услуги	1. Ефективни далекосъобщителни услуги 2. Ефективни пощенски услуги
	Развито информационно общество	1. Ефективни, сигурни и достъпни услуги на информационното общество

III.1.7 Програма

След формулиране на оперативните цели министерството следва да идентифицира 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?” и „Колко ще ни струва, за да го постигнем?”. Намирането на отговора на втория въпрос подробно е разгледан в раздел III.2. “Представяне на програмния и ориентиран към резултатите бюджет на министерството за 2006 г., планиран по икономическа и функционална класификация” и в раздел V. “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.”

III.1.7.1 Дефиниция за програма

Програма е всяка подходящо и с определен замисъл интегрирана група от сходни дейности и проекти в отговорностите на определен ръководител (мениджър), по която се разходват ресурси за постигането на конкретна цел на политиката. Продуктите/услугите не са аналог на програмата. Програмите имплицитно се агрегират в ефекта (т.е. намеренията на Правителството за въздействие върху обществото).

^{***} Източник: Програмен и ориентиран към резултатите бюджет на МТС за 2005 г.

Програмата може да се разглежда като план за изпълнение на съставлящите я дейности и проекти за предоставянето на продукти/услуги. По този начин се акцентира върху съвкупността от различните инструменти за неговото изпълнение. Всяка програма се представя от гледна точка на целите (стратегически и оперативни), които ще бъдат постигнати в резултат на нейното изпълнение (в рамките на бюджетната година и в тригодишен период). При идентифициране на програмите стремежът следва да е насочен към агрегиране на възможно повече продукти, услуги и проекти във възможно по-малко на брой програми.

Програмите изпълняват политиките. Веднъж след като се определят съответните параметри на политиката, ръководителите (мениджърите) на програмите, финансистите и персоналът определят начина, по който ще се изпълнява програмата за постигане на целите на политиката. Политическите решения не винаги изискват разработването на нови програми или внасянето на промени в съществуващите. Въпреки това, те много често включват и двете. Тъй като политиките са насочени към разрешаване на проблеми, тяхното разработване може да се наложи по всяко време. Катализатор на дадена политика може да бъде приета стратегия от Правителството, законодателна инициатива и т.н. Разработването на политиката е безкраен процес. Политиките са обект на непрекъсната промяна и развитие. Нещо повече, политиките и програмите, провеждани за тяхното изпълнение следва периодично да бъдат преразглеждани и ревизирани.

Всяка програма експлицитно обединява *администрирани*^{§§§} и *ведомствени параграфи*^{****}, като това логически следва да е съобразено и с организационната структура на министерството. Например комбинацията от инвестиционни проекти, контролни и лицензионни услуги и предоставяне на информация може да представлява една програма. Тъй като дейностите по предоставяне на тези услуги и проекти 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.

За изпълнението на всяка програма е отговорен програмен ръководител (мениджър), определен от министъра. Ръководителят на програма пряко участва и ръководи процесите на стратегическо и оперативно планиране в съответната област на политика, в която попада програмата. Той е отговорен за дефинирането на целите на програмата и показателите за изпълнение със съответните им целеви стойности. Ръководителят на програмата управлява изпълнението на операционализираните от ръководителите (мениджърите) по продукти/услуги цели. Ръководителите по продукти/услуги от своя страна обвързват функциите по управление и планиране на материалните активи, човешките ресурси, информационните системи и т.н., необходими за предоставянето на продуктите/услугите, съставлящи програмата.

Всяка програма следва да има един единствен ПРБК, който да координира и отговаря за нейното изпълнение. В рамките на съответния ПРБК една дирекция, отдел или разпоредител от по-ниска степен, например ВРБК отговаря за изпълнението на различни компоненти (продукти, услуги, проекти) от програмата. Например, Изпълнителната агенция по околна среда (ИАОС) участва в изпълнението на няколко програми, управлявани от централно управление на МОСВ, а Програма “Национална система за мониторинг на околната среда” се координира и управлява от изпълнителния ѝ директор. 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.

^{§§§} Виж дефиницията от стр. 49 и 50

^{****} Виж дефиницията от стр. 49 и 50

III.1.7.2 Обвързване формулирането на програмите с отчитането им

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 за предоставяне на продукти/услуги и проекти. От друга страна, отговорност за изпълнението, а следователно и за отчитането на постигнатите по програмата резултати носи дадена организационна структура.

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 за предоставяне на продукти/услуги и/или изпълнението на 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 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 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.

III.1.7.3 Видове програми

От гледна точка продължителността на изпълнение, програмите условно се разделят на следните две групи:

- Програми с ограничена продължителност - представляват съвкупности от дейности за предоставяне на продукти/услуги и проекти, изпълнявани с оглед постигането на оперативните цели на ПРБК в рамките на функционалните области на Правителството, за които съществуват ясно определени във времето начало и край. Изпълнението на дейностите/проектите се оценява ежегодно, т.е. всеки един съставен елемент на програмата (елемент от по-ниско ниво – дейност, проект) е с точно определена продължителност.
- Програми с неограничена във времето продължителност - представляват съвкупности от дейности за предоставяне на продукти/услуги и проекти, изпълнявани с оглед постигането на оперативните цели на ПРБК в рамките на функционалните области на Правителството, за които съществува ясно определено начало, одобрено посредством законов или подзаконов нормативен акт, но за които няма точно определен момент, фиксиращ приключването на изпълнението им. Изпълнението на дейностите/проектите се оценява ежегодно. Отделните елементи (от по-ниско ниво) на програмите с неограничена във времето продължителност могат да имат точно определен край. В случай, че продължителността на изпълнението на елемент от по-ниско ниво е ограничена във времето, то всички нива под него също са с точно определено начало и край.

От гледна точка на процеса на дефиниране и измерване на показателите за изпълнение програмите, изграждащи структурата на програмния и ориентиран към резултатите бюджет могат да бъдат разделени на следните видове:

- ❖ Програми, при които се предоставят конкретни услуги или материални продукти: програмата се състои от измерими, стандартизирани дейности, посредством които се предоставят продукти или услуги (например, строеж на пътища, издаване на лицензи и разрешителни);
- ❖ Програми, при които се предоставят нематериални продукти или услуги, съобразени с индивидуалните изисквания на потребителите: такива са например образователните и здравните услуги, при които е налице рутинна практика, но също така конкретната услуга следва да се съобрази и пригоди към индивидуалните потребности и конкретния случай;
- ❖ Програми, при които се предоставят нематериални продукти или нестандартизирани и необичайни услуги, като например координиране на други дейности, предоставяне на консултантски услуги и т.н.

III.1.7.4 Програма “Администрация”

В програма “Администрация” се включват дейностите, които подпомагат изпълнението на всички останали програми, изграждащи структурата на програмния бюджет. Тези дейности могат да се характеризират като “междинни”, обслужващи предоставянето на продуктите/услугите за постигането на стратегическите цели във всички области на политика. В програмата се отделят дейности, като например: счетоводно и касово обслужване, управление на човешките ресурси, деловодно обслужване, програмно и техническо осигуряване на компютърната техника, ведомствена охрана и пропускателен режим, материално-техническо снабдяване, хигиенно и транспортно обслужване, административно обслужване на юридически и физически лица на “едно гише”, протоколната дейност и т.н. Характерът на изброените дейности показва, че програма “Администрация” не следва да се третира като по-маловажна от останалите програми.

III.1.8 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. Бюджетният документ 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 максимум до 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.

Концепцията за програмно бюджетиране налага изграждането на “чувство за собственост” върху целите и програмите от страна на съответните ПРБК. Те са институциите, отговорни за постигането на целите и свързаното с това използване и изразходване на средствата.

Изграждането на “чувство за собственост” у ПРБК не е лесна задача. С това е свързано и едно от основните предизвикателства - ограничаване броя на стратегическите цели в препоръчаните рамки.

Невъзможно е предварително да се знае дали програмите ще съвпадат с целите при стартирането на процеса по обвързване на дейностите, групирани по програми. *В случай, че възникнат несъответствия при обвързване на програмите с целите, програмите следва да се преформулират (т.е. да се реструктурират дейностите по програми), докато не се превърнат в инструменти за реализиране на вече определените оперативни цели.* Корижирането на оперативните и особено на стратегическите цели трябва да се ограничи до минимум, тъй като програмите не са нищо друго освен инструменти за постигане на целите. *Целите са на първо място* и следователно следва да се променят последни.

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 на база прецизното групиране на дейностите и им е определено финансиране въз основа на бюджета за съответната година, тези програми представляват действителни текущи дейности по предоставянето на продукт/услуги и реализирането на проекти, в чието изпълнение министерството следва да се стреми към икономичност, ефикасност и ефективност.

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 бъдещото изпълнение на тези дейности и проекти се превръща в застрашено, тъй като резултатите не отговарят на целите.

Очертаната по-горе ситуация стимулира преформулирането на стратегическите и оперативните цели с оглед легитимиране на вече предприети дейности от съществуващата 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 бюджетирание няма да е базирано на подход “отгоре-надолу”. Една такава ситуация води до извода, че представените изисквания за идентифициране, формулиране и планиране не са 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.

Преразглеждането на всички съществуващи дейности въз основа на вече формулираните цели е голямо усилие, което не винаги носи успешни резултати. За организации с малък опит в подхода на програмно и ориентирано към резултатите бюджетирание 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 по-лесен и управляем в краткосрочен план с оглед на установяването на базовата структура на програмния бюджет.

Следователно съществуват и случаи, при които подходът “отдолу-нагоре” е приемлив в първата фаза на изграждането на структурата на програмния бюджет, когато министерството цели първоначална проверка, преглед и прецизно напасване на целите с програмите. В дългосрочен план той трябва постепенно да бъде изместен от процес, при който програмите се дефинират от гледна точка на постигането на целевите стойности по показателите за изпълнение.

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.

III.1.9 Продукт/услуга

С оглед постигането на икономичност, ефикасност и ефективност на извършваните по програмите разходи, водещо е правилото, че програмната структура следва да е резултат от дефинираните ведомствени и администрирани параграфи, съобразени с поетите ангажименти от Правителството относно ползата/ефекта. При идентифициране на продуктите/услугите министерството следва да се води от правилото, че продуктът/услугата е насочена за лица и организации извън него.

III.1.9.1 Дефиниция за продукт/услуга

Дейностите, изпълнявани от служителите в ПРБК/ВРБК могат да бъдат логически групирани от гледна точка на произвеждан продукт/предоставяна услуга, чийто бенефициент е външен за ведомството, например Правителството - от гледна точка на услугата “разработване на политиката”, предоставяна от конкретен ПРБК, намираща израз в нормативната база, и всички стратегически документи, разработвани в съответното ведомство в рамките на дадена област на политиката, попадаща в отговорностите му; или обществото, например – издаване на разрешителни, контрол, мониторинг и т.н.

Продуктите/услугите се групират в рамките на програмите, съставлящи структурата на програмния и ориентиран към резултатите бюджет на всяко ведомство. Произвежданите продукти/предоставяните услуги (техните наименования) представляват *ведомствените разходни параграфи*. Следователно, те се различават от *администрираните разходни параграфи*, каквито са пенсията, помощите, стипендиите, и др. (виж дефинициите на стр. 51 и 52), които се администрират (целево предоставят) от министерството. Администрираните разходни параграфи са вменените чрез законодателството задължения на министерството да закупува услуги за крайни бенефициенти от външни за него доставчици, да извършва социални плащания и т.н.

Ведомството контролира количеството, качеството и времето, необходимо за предоставянето на конкретен продукт/услуга (т.е. ведомствения разходен параграф), попадащ във функционалните му задължения. Следователно, ведомствените разходни параграфи изцяло съвпадат с предоставяните продукти/услуги на база функционалните задължения, заложен в устройствените правилници на организационните структури на министерството. По този начин ведомствените разходни параграфи са обвързани с оперативните цели, като промяната на последните води автоматично до промяната на количеството, качеството и времето за предоставянето им. И ведомствените и администрираните разходни параграфи са насочени към ползата/ефекта. Но докато посредством ведомствените министерството регламентира и регулира обществените отношения в съответната област на политика, т.е. продуктите/услугите са насочени към създаване на необходимите условия за достигане на ползата/ефекта, то администрираните разходни параграфи директно атакуват ефекта и допринасят за неговото постигане.

Програма	Ведомствени параграфи	Администрирани параграфи за закупуване на услуга за краен бенефициент, предоставяна от външен за министерството доставчик
Студентски столове и общежития	Услуга Разработване на политиката за управление и ползване на студентски общежития и столове	Субсидия за хранодните и леглодните в студентските столове и общежития към държавните висши училища (Наредба за ползване на студентските столове и общежития)
	Услуга Управление на държавната помощ за студентски общежития	Субсидия за хранодни в студентските столове и общежития за ЕООД “Академика – 2000” (Наредба за ползване на студентските столове и общежития)
	Услуга Управление на държавната помощ за студентските столове	Субсидия за хранодните и леглодните в студентските столове и общежития и за ремонт на материалната база за ЕАД “Студентски столове и общежития” (Наредба за ползване на студентските столове и общежития)

Програма	Ведомствени параграфи	Администрирани параграфи, свързани със социални плащания
Стипендии (за студенти, докторанти и специализанти)	Услуга Разработване на политиката за стипендии на студентите, докторантите и специализантите	Субсидия за предоставяне на стипендии на български и чуждестранни студенти и специализанти (Постановление № 90 на МС от 2000 г. за условията и реда за предоставяне на стипендии на студентите, докторантите и специализантите от ДВУ и научни организации)
	Услуга Планиране на стипендии по висши училища	

Процесът по идентифициране и формулиране на произвежданите стоки и предоставяните услуги от министерството се съобразява изцяло с дефинираните в рамките на устройствените правилници на отделните структурни единици функционални отговорности и компетентности, както и с залегналите в законодателството задължения.

III.1.9.2 Дефиниция за услуга “разработване на политика”

“Разработването на политика” е услуга предоставяна за бенефициент извън министерството, например, нормативна база (проекти на нормативни и поднормативни актове), други стратегически документи или планове, разработени от министерството, които министърът внася за приемане в Министерския съвет или в Парламента. В случаите, при които дейностите по разработването на политиката са насочени към бенефициент в рамките на министерството (вътрешни правила, указания и др.) те се класифицират като междинни/вътрешни, понеже опосредстват предоставянето на друг различен от този краен продукт/услуга. От тази гледна точка “разработването на политика, т.е. предоставянето на съвет относно водената политика”, излизаща от министерството (включително и за министъра) е услуга. В случаите, в които бенефициентът е друга структура от ведомството, дейността по разработването попада като елемент на тази друга услуга. В таблицата по-долу е представен пример с предоставяната в рамките на Програма “Подобряване качеството на атмосферния въздух в районите “горещи точки”” услуга “Разработване на политиката по управление качеството на атмосферния въздух”:

ПРИМЕР^{††††}

Дейностите по предоставяне на продукта/услугата “Разработване на политиката по управление качеството на атмосферния въздух” се изпълняват от отдел “Качество на атмосферния въздух” към Дирекция “Опазване чистотата на въздуха” в МОСВ. Те включват:

- разработване на нормативни актове, установяващи нормите за съдържание на вредни вещества в атмосферния въздух, вкл. реда и начините за техния контрол (мониторинг), достигане и поддържане;
- разработване на национални стратегии, програми, планове за действие и др. във връзка с прилагането на нормативните актове по предходната подточка;
- методическо осигуряване и ръководство на ИАОС, РИОСВ и другите ведомства във връзка с прилагането на горните актове;
- координация на дейността на компетентните ведомства за ограничаване на замърсяването от транспортните и други дейности, свързани с осигуряване прилагането на документите по предходната подточка.

Във връзка с предоставянето на продукта/услугата през 2003 г. са разработени:

- ✓ проект на наредба на МОСВ и МЗ за норми за съдържание на бензен и въглероден оксид в атмосферния въздух, сближаваща Директива 2000/69/ЕС в националното законодателство;
- ✓ план за действие във връзка с развитието и изграждането на националната система за мониторинг на КАВ, осигуряващ прилагането до 2006 г. на европейските изисквания в областта;
- ✓ проект на Национална програма за поетапно обновяване на автомобилния парк (в рамките на създадената за целта междуведомствена работна група към МИ с участието на МТС, МВР и др. засегнати ведомства).
- ✓ проведени са два семинара за обучение на служителите на РИОСВ във връзка с прилагането на новите нормативни изисквания и използването на инструментални методи за анализ.

III.1.10 Управление на изпълнението (управление на база на резултати)

Следва да се отбележи, че процесът по идентифициране и формулиране на показателите за изпълнение е описан съобразно настоящата ситуация, която може да се характеризира с наличието на програми, за които липсват ясно дефинирани цели, целеви стойности и подходящи показатели за изпълнение.

Процесът на управление на изпълнението се свързва с отговорите на трите “К” въпроса, зададени на фаза планиране и фаза отчитане на програмния и ориентиран към резултатите бюджет:

Въпроси на фаза планиране на изпълнението

- Какво възнамеряваме да постигнем?
- Какво ще предприемем, за да го постигнем и колко ще ни струва това?
- По какъв начин Парламентът и обществеността ще разберат, че постигаме успех в намеренията си?

Въпроси на фаза отчитане на изпълнението

- Постигнахме ли това, което възнамерявахме да постигнем?
- Предприехме ли необходимите мерки, за да го постигнем?
- Цената на предприетите от нас мерки съвпадна ли с разходите, които Парламентът определи да извършим?

Управлението на изпълнението е инструмент за планиране и оценка на постигнатото по отношение на заявените стратегически и програмни цели. То създава инициативи за ПРБК и ВРБК да предоставят продукти/услуги въз основа на анализ на настоящата и бъдещата политика, вместо това да се основава на допускането, че предоставяните в миналото продукти/ услуги все още задоволяват потребностите на обществото. То насърчава задаването на въпросите относно какво е било произведено или предоставено, как това е осъществено и на каква цена.

^{††††} Източник: Бюджет на МОСВ за 2005 г. в програмен формат

Управлението на изпълнението е базата и следователно подобряването на изпълнението не следва да изчаква изграждането на необходимата дисциплина, а да се превърне в неразривна част от този процес. В основата на това стои изграждането на връзки между стратегиите и бюджета, посредством дефинирането на цели, измерими целеви стойности и необходимото за тяхното постигане финансиране, естествено на базата на съществуващата в момента информация, (без разбира се този процес да бъде прекалено амбициозен). По този начин информацията относно изпълнението може постепенно да бъде внесена (представена) в бюджета и останалите бюджетни документи, както за нуждите на вътрешно ползване, така и за широката публика. Информацията за планирането на изпълнението винаги следва да е съпроводена с отчетна информация, която да представя по какъв начин се променя текущото положение или как и кои външни фактори въздействат на преследваните ползи за обществото.

Предимствата за Правителството са по-ефективното разпределение на ресурсите между отделните сектори, основаващо се на стратегическите приоритети, по-добрите възможности за наблюдение изпълнението на разходите по програми, за идентифициране и разрешаване на проблемите, както и постигането на по-добра отчетност пред Парламента.

Предимствата за ПРБК са по-големите възможности за разпределение на ресурсите в рамките на съответния сектор посредством подкрепен с повече информация процес на планиране на политиката, разработване и прилагане на различни инструменти на политиката, по-ефективно управление на ВРБК и осигуряване на по-добри възможности за мониторинг на изпълнението на политиката.

Предимствата за ВРБК и разпоредителите от по-ниска степен са възможностите за по-добро разпределение на ресурсите в рамките на сектора, подкрепен с повече информация процес на разработване на годишни планове, мониторинг на отклоненията и промените в приоритетите, както и възможностите за по-ефективно управление на ресурсите за предоставяне на по-качествени продукти/услуги. По този начин се насърчава и отчетността пред ПРБК и останалите основни участници в процеса на предоставяне на продукти/услуги.

III.1.10.1 Дефиниция за показател за изпълнение

За доказване финансирането по програмата е необходимо да се демонстрира и документира ефективността, ефикасността и качеството на програмата. Те се документират в оперативния план и другите бюджетни форми. Съгласно общоприетото определение показателят за изпълнение се използва за измерване на вложените ресурси, изпълняваните дейности, предоставяните продукти/услуги или ползата/ефекта за обществото. Една по-точна дефиниция гласи:

Показателят за изпълнение е индикатор, който съдържа полезна информация за текущото състояние и/или за постигнатия напредък. Тя е необходима на ръководителите (мениджърите) и/или политиците за вземане на решения. Показателят за изпълнение е измерител на вложения ресурс, произвеждания/предоставяния продукт/услуга, ползата/ефекта, ефективността, качеството и времетраенето. Следователно, показателите за изпълнение са инструменти за измерване на резултата, т.е. на постигнатия напредък по отношение изпълнението на заложената цел.

Показателите за изпълнение могат да бъдат представени количествено, качествено или във времеви порядък. В цитираното по-горе определение ключови са изразите *“полезна информация”* и *“информацията необходима”*. Това най-добре се вижда, когато се разглеждат критериите за избор на показатели за изпълнението.

Съществуват различни видове показатели за измерване на изпълнението. Под изпълнение разбираме способността на организацията да придобиват ресурси по най-икономичния начин и

да ги изразходват ефективно и ефикасно с оглед постигането на заложените целеви стойности за показателите за изпълнение. Основният въпрос, който възниква е: “Какво може да се провери и контролира посредством идентифицираните и формулирани показатели за изпълнение?”

- законосъобразност?
- икономичност?
- ефективност?
- ефикасност? или
- качество на услугата?

Законосъобразността показва до каква степен изпълнението е съобразено с годишния закон за бюджета и другите закони и нормативни актове.

Икономичността измерва придобиването с най-малки разходи на необходимите финансови, трудови и материални ресурси за осъществяване на дейността при спазване на изискванията за количество и качество на ресурсите. Може да се наложи извършването на сравнения с приети норми и стандарти. По този начин се представя връзката между разходите и вложените ресурси.

Ефикасността измерва степента на постигане на заявените цели при съпоставяне на действителните и очакваните резултати от дейността. Ефикасността представя връзката между постигнатия резултат/ефект и произведените продукти/предоставените услуги.

Ефективността измерва степента, в която са постигнати заявените цели. Ефективността измерва постигането на максимални резултати от използваните ресурси при осъществяване на дейността. Ефективността представя връзката между произведените/предоставените продукти/услуги и вложените за тяхното производство/предоставяне ресурси.

Продуктите или услугите могат да се предоставят ефективно, но ако посредством тях не се постигат набелязаните цели и не се удовлетворяват потребителите на публични услуги, ресурсите до голяма степен са били “прахосани”. По този начин ефикасността отразява връзката между постигнатия ефект/полза и произведените стоки и предоставените услуги.

Качеството на услугите представя процеса на предоставяне на услуги на гражданите от гледна точка на своевременност, достъпност, надеждност, бързина, продължителност, набор от предоставяни услуги и удовлетвореност на потребителя. Качеството на услугите има два аспекта: единият се отнася до продуктите/услугите, а другият до ефекта/резултата. Първо, качеството на услугата е неразделно от оценката на ефективността. Второ, качеството на услугите също е компонентът, най-силно въздействащ върху потребителите.

Показателите за изпълнение се състоят от две части: име и стойност. Името на показателя описва какво се измерва. Стойността на показателя е целевата стойност (необходима за процеса на планиране) или стойността, представляваща постигнатия в рамките на периода резултат (от процеса на отчитане).

Части на показателя за изпълнение	
Име на показателя за изпълнение	Стойност на показателя за изпълнение
Брой обслужени клиенти	3 250

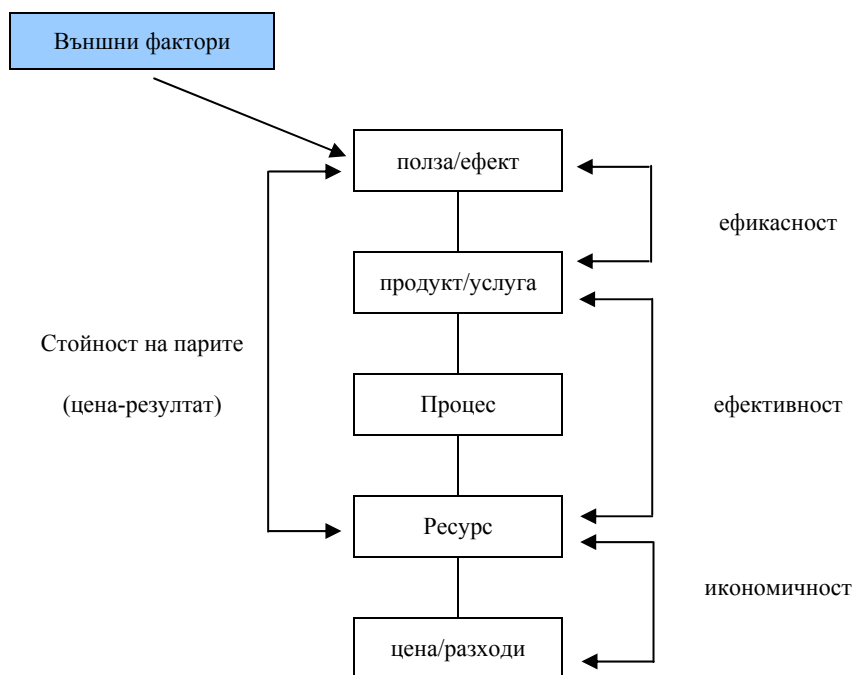
Стандарти за изпълнение

Очакваното ниво на изпълнение по отношение на конкретен показател за конкретна фискална година при съответно ниво на финансиране се нарича стандарт за изпълнението. Стандартите за изпълнение се определят по време на процеса на разработване на бюджета и се превръщат в такива при гласуването му. Следователно, стандартите за изпълнение представляват поетият

ангажимент за предоставяне на дадена услуга при съответно качество, количество и срок за предоставяне. Стандартите идентифицират нивото на изпълнение, обвързано с гласуваното от законодателя ниво на финансиране. Именно това показва тясната им връзка с показателите за изпълнение, представени по-долу в документа. От нея произтича и разделянето на станалите стандарт целеви стойности на показателите за изпълнение в два вида - основни и специфични.

III.1.10.2 Йерархия на показателите за изпълнение

На фигурата по-долу е представена връзката между различните видове показатели за изпълнение

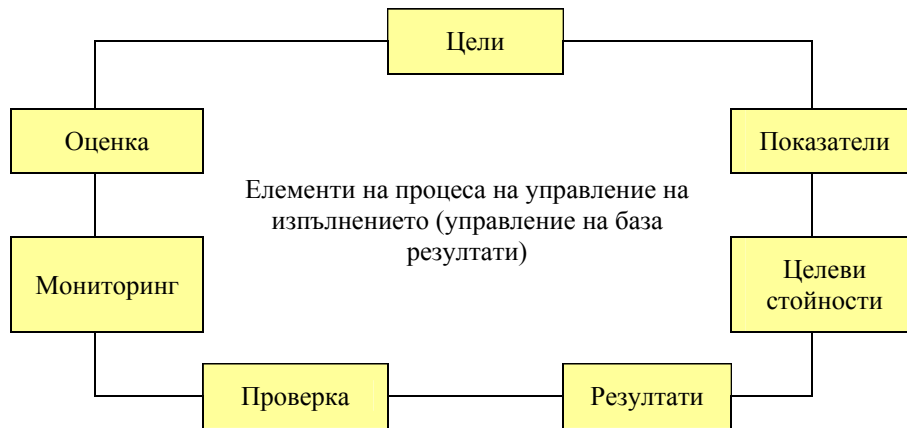


Факт е, че в някои случаи връзката между показателите за изпълнение може да се представи твърде общо. *Външни фактори и обстоятелства*, които трудно могат да бъдат засегнати от политиката, могат да повлияят на измерването или на реализирането на ползите/ефекта. Те следва да бъдат идентифицирани, за да се улесни процесът на коректно интерпретиране на информацията за изпълнението. Необходима стъпка в тази посока може да се окаже оценката на вероятността от появата на подобни външни фактори, както и извършването на анализ на свързаните с това рискове. Ето защо, идентифицирането и описването на стъпките и действията, които следва да бъдат предприети в случай, че възникнат подобни външни фактори или обстоятелства представлява една предварителна алтернатива. Познаването на външните фактори в детайли изисква задълбочена оценка. Докато липсва надеждна информация за връзката между продукт/услуга и полза/ефект ще е необходимо прилагането на интегриран подход по отношение проектирането на програмите, измерването на изпълнението и оценката на политиката.

III.1.10.3 Процесът на управление на изпълнението (управление на база резултати)

Процесът на управление на изпълнението обхваща седем взаимосвързани елемента. На първо място са необходими ясни стратегически цели, основаващи се на информацията относно какво ще доведе до подобряване на предоставяните продукти/услуги и фокусиране върху приоритетните.

На следващо място необходимо е залагането на целеви стойности, дефиниране и подбор на показателите за изпълнение. Резултатите следва да се събират, проверяват, наблюдават, анализират и разясняват. Накрая, програмите, както и целият процес на управление на изпълнението следва да се подлага на периодична оценка. Тя е необходима за осъществяване на корекции, например за по-добра формулировка на целите и свързаните с тях целеви стойности или предефиниране на показателите за изпълнение.



Първият елемент на процеса на управление, базирано на резултата е формулиране на стратегическите и оперативните цели, както и на самите програми е изключително важен. На този етап следва да се дефинират приоритетите и целите, да се идентифицират основните фактори, които могат значително да повлияят на постигането на целите, както и да се определят дейностите и необходимите ресурси на входа (не стойността им) за постигането им.

Вторият елемент на процеса включва подбор и определяне на показатели за изпълнение, съобразно дефинираните стратегически и оперативни цели и предоставяните по програмите продукти/ услуги, като по този начин ясно се заявяват очакваните резултати.

Третият елемент на процеса е залагане на целеви стойности, които се идентифицират на различните нива/етапи на изпълнението. Целевите стойности се залагат за съответните приоритетни области и йерархично се обвързват с целите на организационните структури на министерството, отговорни за предоставянето на продуктите и услугите.

Четвъртият елемент на процеса е измерване на самото изпълнение посредством събирането на достатъчна, точна и ясна информация, което е в подкрепа на процеса на вземане на управленски решения на различните нива в организацията. Резултатите следва да са достъпни, да се отчитат и обсъждат в рамките на цялата организация.

Петият елемент – проверка, следва да допринесе за изграждане на необходимото доверие в процеса на управление на изпълнението и да послужи като инструмент за усъвършенстване на програмния и ориентиран към резултатите бюджет. Проверката на информацията за изпълнението включва осъществяване на вътрешен контрол от страна на ПРБК, както и на външен одит от Сметната палата.

Шестият елемент на процеса е осъществяването на мониторинг. Той служи за анализ и оценка на постигнатия напредък по отношение достигането на целевите стойности и реализирането на целите, както и идентифицирането на възможни отклонения в изпълнението.

Седмият елемент е оценка на изпълнението. Периодично се извършва оценка на изпълнението на програмите, която обхваща преглед на стратегиите и дейностите, а също и на целия процес на управление на изпълнението, като се използва информация от различни източници, включително оценки, пилотни проучвания и анализи на самите показатели за изпълнението. Резултатите от

този последен елемент са в основата при вземането на решения за подобряване на процеса на управление на изпълнението.

Крайната цел на процеса по управление на изпълнението е планирането и измерването на ползата/ефекта, но в резултат на наличието на различни трудности и проблеми уместна първа стъпка на този етап е планирането и измерването на възможно повече продукти/услуги от идентифицираните в структурата на програмите. В случаите, при които продуктът/услугата не може да се идентифицира от гледна точка на качество и количество, министерството следва да идентифицира и формулира показател за процес. Представената по-долу таблица разглежда различни съображения по отношение проблема, свързан с избора на показатели.

<i>Резултатите са конкретни: материални, лесно измерими</i>	<i>Резултатите не са конкретни и са трудно измерими</i>
Резултатите/информацията се получават на кратки интервали и подлежат на ежедневно или месечно отчитане	Необходим е дълъг интервал от време за материализиране на резултатите. Следователно, провеждането на мониторинг и отчитането на кратки интервали от време е невъзможно или твърде затруднено
Резултатите в голяма степен се определят от продукта/услугата или от програмата и не се влияят от външни фактори	Резултатите в голяма степен зависят от други програми, организации или от външни фактори
Резултатите се използват в ежедневния мениджмънт	Резултатите се използват в процеса на средносрочно планиране и бюджетиране, както и за вземане на решения относно политиките
Съществува надеждна информация за изпълнението (прецизна и повторяема)	Информацията за изпълнението не е надеждна и се допускат грешки при измерванията
Резултатите не са подходящи, за да служат като показател за общата ефикасност на програмата или на министерството	Резултатите са подходящи за измерител доколко ефикасна е програмата или организацията в постигането на мисията или целите си
Резултатите се подават на контрол от мениджмънта в министерството	

III.1.10.4 Видове показатели за изпълнение

Съществуват следните видове показатели за изпълнението:

- Показатели на входа
- Показатели за процес
- Показатели за продукт/услуга
- Показатели за качество
- Показатели за полза/ефект/резултат

Тези показатели са обвързани логически с процеса на работа и всеки от тях е разработен с оглед намиране отговора на различни въпроси: заедно те представляват балансиран израз на изпълнението.

Дефиниция и примери за показатели на входа

Показателите на входа измерват планираните ресурси за предоставянето на продукта/услугата, както и самото търсене на продукти/услуги. Ресурсите са човешки, материални, оборудване, доставки и т.н. Под вложени ресурси разбираме труд (под формата на умения, квалификация и знания), капиталови активи (земя и сгради, превозни средства и компютри), финансови и нематериални активи (например, интелектуална собственост), които се използват за производството на продуктите и предоставянето на услугите. Те също така представят факторите на търсене, като например характеристика на целевата група. Тези показатели се използват, за да покажат търсенето за дадена услуга, цената за нейното предоставяне, комбинацията от ресурси,

използвани за предоставяне на услугата, както и обема ресурси, използван за една услуга, отнесен към обема ресурси, използван за предоставянето на същата, но от друга структурна единица на министерството и/или на друго място. Тези показатели много често се групират с показателите за продукт/услуга или полза/ефект с оглед измерване цената на единица продукт/услуга или броя продукти/услуги за единица цена. Комбинацията от показателите на входа показва началното (базовото) състояние на програмата, от което стартира изпълнението ѝ.

Примери за показатели на входа (за начално състояние на програмата):
Бюджет на програмата Брой заети по програмата Брой човечесов часове по програмата Текущо ниво на грамотност Брой клиенти, с право да бъдат обслужвани от програмата Брой клиенти, заявили потребност от получаване на услуга по програмата Брой получени молби за разрешително Брой километри пътища Настоящо ниво на смъртност по магистралите

Дефиниция и примери за показатели за процес

Показателят за процес/ефективност подпомага оценката на изпълнението в случаите, при които трудно може да се измери произведеният продукт/услуга или ползата/ефекта от предоставянето му. Показателят се използва за оценка на качеството на услугата, като акцентира на някои нейни характеристики или описва извършени дейности.

Показателите за процес измерват продуктивността. Те отразяват цената за предоставяне на услугата или степента на постигане на резултатите. Цената може да бъде изразена в лева или в брой единици предоставени продукти/услуги. Тези показатели измерват връзката на показателите на входа спрямо продуктите/услугите. За изразяването на тази връзка винаги се използват съотношения. Тези показатели могат да измерват и времето, необходимо за предоставянето на услугата. Те са подходящи за тези, които вземат решения, както и за извършване на оценки. Те подпомагат министерството да усъвършенства процеса по предоставяне на услугите. Най-често те се използват за доказване необходимостта от придобиване на оборудване или от промени в системите или процесите.

Примери за показатели за процес:
Цена за един обучен, преминал курс на обучение за възрастни Среден разход за един ученик в училище Ниво на заетост на болничните легла в болниците Цена за един ваксиниран Брой километри, патрулирани от един полицаи Средно време за обработване на една молба за издаване на разрешително Средна цена на километър поддържан или реконструиран път (магистрала) Възвращаемост от всеки лев, инвестиран в реклама на туризма Брой клиенти, получаващи услуги спрямо броя клиенти, имащи право да получават услугата

Дефиниция и примери за показатели за продукт/услуга

Показателят за продукт/услуга представя обема и качеството на произведените/предоставените продукти/услуги за гражданите, бизнеса или др. правителствени институции от гледна точка на тяхната достъпност, надеждност, необходимо време за предоставяне, продължителност, обхват и удовлетвореност на потребителя.

Показателите за продукт/услуга измерват количество предоставени продукти/услуги или броя обслужени клиенти. Те носят информация за количеството публични продукти и услуги, предоставяни на гражданите, бизнеса или на други правителствени организации. По този начин показателите фокусират върху нивото на дейности по предоставянето на продуктите/услугите в конкретната програма. Полезни са за вземането на решения относно разпределянето/планирането на ресурсите, особено при изчисляване, доказване или коригиране на натовареността/заетостта на работната сила в оперативните бюджетни заявки. Въпреки това информацията, извличана от тях е ограничена, тъй като те не показват дали целите на програмата са били постигнати. Те също така предоставят информация за качеството или ефективността на предоставянето на услугата.

Концепцията за предоставяните продукти/услуги не се ограничава единствено до материални продукти и публични услуги, предоставяни директно на гражданите. Включват се също така и нематериални потоци, идващи от различни организации и институции, допринасящи за изпълнението на провежданата политика. В голямата си част предоставяните продукти и услуги се контролират от Правителството и се измерват количествено или качествено. Следователно, предоставяните продукти/услуги могат да се използват много по-лесно за управление процеса на изпълнението в сравнение с ефектите/резултатите.

Примери за показатели за продукт/услуга:
Брой преминали курс на обучение за възрастни
Брой завършили ученици
Брой лица, обслужени в болниците
Брой ваксинирани деца
Брой прегледани молби за получаване на разрешително
Брой километри рехабилитирани пътища
Брой километри патрулирани от полицейско управление
Брой чуждестранни туристи и брой български туристи в чужбина за годината

Дефиниция и примери за показатели за качество

Показателите за качество отразяват ефикасността от гледна точка удовлетворяване очакванията на клиентите. Измерването включва качества като надеждност, точност, компетентност, завършеност, свързани с продукта/услугата, която се предоставя. Липсата на качество струва пари. Например, средствата и мерките, изразходвани за поправяне на грешки, удовлетворяване оплаквания на клиенти също могат да бъдат важен измерител. Тези показатели са отделени в отделна група, за да отразят важността от повишаване на качеството.

Примери за показатели за качество:
Процент на точност на информацията, вкарвана в база-данни
Спазване на определения процент на грешка, установен в административни насоки
Акредитирани институции или програми
Брой оплаквания на клиенти

Дефиниция и примери за показатели за полза/ефект

Показателят за полза/ефект представя степента на постигане на стратегическата цел, посредством произведените/предоставените продукти/услуги. С други думи, показателите за полза/ефект измерват успеха на програмите, допринасящи за постигането на целта. Те измерват резултатите и оценяват въздействието на програмите, както и тяхната ефикасност. Те са най-важният показател за изпълнението, тъй като показват дали очакваните резултати са били

постигнати. Отговорните за вземането на решение проявяват най-голям интерес към тези показатели.

Тези показатели отразяват промените в икономическата, материалната, социалната или културната среда, върху която министерството се стреми да въздейства. Ефектите/резултатите, планирани или не, не винаги изцяло могат да се контролират от Правителството. Степента на контрол зависи от въздействието на външните фактори върху поставените цели, от ефективното изпълнение и от качеството на политиките за постигане на целите и приоритетите.

Примери за показатели за полза/ефект:
Брой лица, способни да четат и пишат след завършване на курс за обучение за възрастни
Брой завършили висше образование и успех на завършилите
Ниво на смъртност в болниците
Намаляване случаите на заболявания от вирусни инфекции
Процент на промяна на токсичните емисии във въздуха и водата
Процент на промяна в качеството на въздуха и водата
Ниво на безопасност на магистралите
Процент на магистралите, осигуряващи задоволително ниво на трафика в пиковите часове
Процент на промяна в нивото на смъртност по магистралите
Процент на промяна на рейтинга на държавата като туристическа дестинация

В някои случаи показателите за изпълнение попадат в повече от една от изброените по-горе категории. Някои показатели за полза/ефект са също и показатели за качество. Други, например показатели за продукт/услуга, могат да бъдат и показатели за резултат. Ако целта е да се повиши с 1000 броя на обслужените клиенти, то постигането на резултата ще бъде измерено посредством промяната в броя им. “Брой обслужени клиенти” обикновено се разглежда като показател за продукт/услуга, но в този случай той може да се счита също така и като показател за резултат/полза/ефект. По-добро решение в тази конкретна ситуация би било да се определи целева стойност за процента на промяна в броя на обслужените клиенти и да се използва “Брой обслужени клиенти” като показател за продукт/услуга и “Процент на промяна на броя на обслужените клиенти” като показател за резултат/полза/ефект.

В таблицата по-долу са представени примери за различните видове показатели за изпълнение, съдържащи се в програмните и ориентирани към резултатите бюджети на няколко министерства. От тях е видно, че при въвеждането на подхода министерствата изпитват трудности по идентифициране и формулиране на показатели от всеки вид в рамките на една област на политика. Това е свързано с различни причини, като повечето от тях бяха накратко разгледани по-горе при описанието на процеса на управление на изпълнението.

Примери за показатели за изпълнение на МОСВ ^{****}	
<p>Полза/ефект за обществото от изпълнение на стратегическата цел “Подобряване управлението на отпадъците”:</p> <p><i>Предотвратяване, намаляване или ограничаване вредното въздействие на отпадъците върху човешкото здраве и околната среда</i></p>	<p><u>Показател 1 за ползата/ефекта:</u> Процент от населението, обхванато от системата за организирано събиране и транспортиране на отпадъците</p> <p><u>Показател 2 за ползата/ефекта:</u> Брой съоръжения и инсталации за третиране на отпадъци, въведени в експлоатация</p> <p><u>Показател 3 за ползата/ефекта:</u> Брой ликвидирани нерегламентирани сметища</p>

^{****} Примерът е взет от проектобюджета на МОСВ за 2005 г. в програмен формат. От него става видно, че министерството все още не е идентифицирало и формулирало показатели за процес и качество

<p>Програма “Интегрирана система за управление на отпадъците”</p> <p><u>Услуга:</u> <i>Класифициране на отпадъци</i></p> <p><u>Услуга:</u> <i>Координация и контрол върху проектирането, изграждането и експлоатацията на съоръжения и инсталации за третиране на отпадъци</i></p> <p><u>Услуга:</u> <i>Разрешителен режим и регистри за дейности с отпадъци</i></p>	<p><u>Показатели на входа на програмата:</u> Брой предприятия, извършили класификация на отпадъци</p> <p><u>Показатели за процес:</u></p> <p><u>Показатели за продуктите/услугите предоставяни по програмата:</u> Брой извършени проверки Брой издадени предписания Брой издадени наказателни постановления</p> <p>Брой издадени разрешения за дейности с отпадъци Брой издадени разрешения за трансграничен превоз на отпадъци Брой издадени регистрационни документи за дейности с неопасни отпадъци Брой издадени регистрационни документи за внасяне на неопасни отпадъци Брой издадени удостоверения за търговска дейност с отпадъци от черни и цветни метали Брой издадени разрешения на организации по оползотворяване</p> <p><u>Показатели за качество на програмата:</u></p>
<p>Примери за показатели за изпълнение на МТС^{§§§§}</p>	
<p>Ползи/ефекти за обществото от изпълнение на стратегическата цел “Ефективна транспортна система” и оперативната цел към нея „Подобряване на транспортната инфраструктура”:</p> <p><i>Увеличен капацитет на транспортната инфраструктура и подобро качество на предлагания капацитет</i></p> <p><i>Намалени средства за поддържане и експлоатация на транспортна инфраструктура</i></p> <p><i>Увеличени приходи към държавния бюджет от дейностите на инфраструктурните оператори</i></p> <p><i>Повишено качеството на транспортното обслужване</i></p> <p><i>Съкратено време за пътуване</i></p> <p><i>Съкратено време за обслужване</i></p> <p><i>Повишен обем на превозите</i></p> <p><i>Увеличен трафик</i></p> <p><i>Повишена безопасност</i></p> <p><i>Подоброени условия за търговия и туризъм в страната</i></p>	<p><u>Показатели за ползите/ефектите:</u> Средна гъстота на транспортната мрежа Повишена пропускателна способност на инфраструктурата Поддържане на проектните параметри на инфраструктурата Брой предоставени инфраструктурни обекти, извън основните, на промишлени предприятия и/или общини Километри построени, подновени и/или електрифицирани железопътни линии Брой новопостроени мостове, новопостроени тунели Брой инсталирани нови системи за безопасност, сигнални и съобщителни системи</p> <p>Приключване изпълнението на етапите на проектите в определените срокове</p> <p>Съкратено време за обслужване и трансфериране на пътници и товари при подобро ниво на обслужване</p> <p>Брой на обслужените транспортни средства</p> <p>Брой превозени пътници и произведени пътничокилометри</p> <p>Тонове превозени товари и произведени тонкилометри</p> <p>Нарастване на транзитния товаропоток през страната</p>

^{§§§§} Примерът е взет от проекта на програмния и ориентиран към резултатите бюджет на МТС за 2005 г. От него става видно, че министерството все още не е идентифицирало и формулирало показатели за продукт/услуга.

<p>Програма “Развитие на инфраструктурата във въздушния транспорт”</p> <p><u>Услуга:</u> <i>Разработване на политика за развитие на инфраструктурата във въздушния транспорт</i></p> <p><u>Услуга:</u> <i>Разработване, управление и контрол на проекти за изграждане и поддържане на летищната инфраструктура</i></p> <p><u>Услуга:</u> <i>Концесиониране на летища</i></p> <p><u>Услуга:</u> <i>Контрол върху състоянието на летищната инфраструктура</i></p>	<p><u>Показатели на входа на програмата:</u> Брой на обслужваните въздухоплавателни средства (самолетодвижения), пътници и товари Брой на обслужените прелитащи и кацащи редовни чартърни полети</p> <p><u>Показатели за процес:</u> Съкращаване на времето за обслужване и трансфериране на пътници и товари</p> <p><u>Показатели за продуктите/услугите предоставяни по програмата:</u></p> <p><u>Показатели за качество:</u> Подобрено ниво на обслужване</p>
<p>Примери за показатели за изпълнение на МОН*****</p>	
<p>Ползи/ефекти за обществото от изпълнение на стратегическата цел “Всеобхватно, достъпно и качествено образование и обучение” и оперативната цел към нея „Повишаване на качеството в средното образование”:</p> <p><i>Повишено качество на образованието</i> <i>Свеждане на неграмотността до минимум.</i> <i>Намаляване на броя на гражданите, останали с начално и основно образование</i> <i>Придобиване на професионални квалификации в съответствие с изискванията на пазара на труда</i></p>	<p><u>Показатели за ползите/ефектите:</u> Ограничаване необходимостта от допълнителна подготовка на учениците при частни учители и образователни фирми за покриване на образователните стандарти Постигане на съизмеримост на оценките при вътрешното и външно оценяване знанията на учениците Относителен дял на завършилите средно образование Относителен дял на отпадналите от училище преди завършване на основно образование Повишено качество на обучение по чужд език Осигуряване на училищното обучение с ИКТ до средното европейско ниво Годишен брой придобилите степен на професионална квалификация Годишен брой на обучените по част от професия Отчитане на съответствието между изучаваните професии и търсенето на работна сила Брой на формите за непрекъснато обучение в системата на професионалното образование</p>
<p>Програма “Наблюдение, анализ и оценка на качеството в средното образование”</p> <p><u>Услуга:</u> <i>Разработване на политиката за качество в средното образование</i></p> <p><u>Услуга:</u> <i>Научно-информационно осигуряване</i></p> <p><u>Услуга:</u> <i>Организация на учебния процес</i></p> <p><u>Услуга:</u> <i>Методическо подпомагане на учебния процес</i></p> <p><u>Услуга:</u> <i>Инспектиране на детските градини и училищата</i></p>	<p><u>Показатели на входа на програмата:</u> Среден успех по предмети, по класове Брой отпаднали от системата на средното образование Брой дипломирани Брой на продължаващите обучението си във ВУЗ Брой на реализираните на пазара на труда завършили средно образование</p> <p><u>Показатели за процес:</u></p> <p><u>Показатели за продуктите/услугите предоставяни по програмата:</u> Брой новоразработени и актуализирани нормативни актове</p>

***** Примерът е взет от проектобюджета на МОСВ за 2005 г. в програмен формат. От него става видно, че министерството все още не е идентифицирало и формулирало показатели за процес и качество

<u>Услуга:</u> <i>Оценка на резултатите от учебния процес</i>	Брой утвърдени Списък-образци № 1, 2 и 2а
<u>Услуга:</u> <i>Управление на международни проекти и програми</i>	Брой утвърдени програми за ЗИП и прегледани програми за СИП
<u>Услуга:</u> <i>Развитие на способностите на децата и учениците</i>	Брой проведени изпити
<u>Услуга:</u> <i>Адаптиране на средното образование към пазара на труда</i>	Брой открити, преобразувани и закрити общински, държавни, частни училища и обслужващи звена
	Брой организирани семинари и работни срещи по методика
	Брой извършени проверки
	Брой отправени и изпълнени препоръки
	<u>Показатели за качество:</u>

III.2 Етап 2 “Разработване и представяне на програмния и ориентиран към резултатите бюджет на министерството за 2006 г., планиран по икономическа и функционална класификация”

На втория етап от процеса на въвеждане на програмно и ориентирано към резултатите бюджетирание Министерството на труда и социалната политика, Министерството на транспорта и съобщенията, Министерството на образованието и науката, Министерството на икономиката, Министерството на енергетиката и енергийните ресурси, Министерството на младежта и спорта, Министерството на земеделието и горите, Министерството на здравеопазването, Министерството на регионалното развитие и благоустройството и Министерството на културата и туризма следва да разработят и представят бюджетите си за 2006 г. в програмен формат.

III.2.1 Структура на бюджетен документ

В таблицата по-долу е представена примерна структура на бюджетен документ – “Доклад към проекта на бюджет на министерството ... в програмен формат за 2006 г.”, както и дирекциите в министерството, компетентни и отговорни за съставянето му.

Структура на бюджетен документ	Отговорност на:
1. Таблицы, представящи разходите по бюджетните програми	Финансовата дирекция
2. Таблица, представяща въздействието върху бюджета в средносрочен аспект	
3. Основни параметри на бюджета	
4. Описание на политиките а) Описание на стратегическата и оперативните цели, допринасящи за нейното постигане б) Описание на очакваната полза/ефект за обществото от постигането на стратегическата цел за съответната област на политиката ➤ Кратко описание на показателя за полза/ефект ➤ Целеви стойности за показателя за полза/ефект ➤ Други институции, допринасящи за постигането на ползата/ефекта по отношение на показателя ➤ Информация за наличността и качеството на данните в) Описание на ролите и отговорностите за изпълнение на целите в съответната област на политика д) Описание на нормативната уредба за съответната област на политика	Дирекциите в ЦУ на министерството, отговорни за разработването на съответната политика
5. Описание на програмите	Дирекциите на ПРБК и ВРБК, отговорни

	за дейностите по предоставянето на продуктите/услугите, както и за изпълнението на проектите, съставлящи програмите. Дирекциите в ЦУ на министерството обобщават информацията
a) Таблица, представяща въздействието разходите на програмата върху бюджета в тригодишен аспект	Финансовата дирекция
b) Описание на разходите по програмата в тригодишен аспект	Финансовата дирекция
c) Описание на източниците на финансиране на разходите по програмата	Специализираните и финансовата дирекции
d) Описание на проектите, включени в програмата	Специализираните и финансовата дирекции
e) Продукти/услуги, предоставяни по програмата	Дирекциите в ПРБК и ВРБК
f) Описание на изпълняваните дейности за предоставянето на конкретния продукт/услуга	Дирекциите в ПРБК/ВРБК
g) Показатели за продукт/услуга (количествени, качествени, времеви) <ul style="list-style-type: none"> ➤ Кратко описание на показателя за продукт/услуга ➤ Целеви стойности за показателя за продукт/услуга ➤ Други институции, допринасящи за предоставянето на продукта/услугата по отношение на показателя ➤ Външни фактори, които могат да окажат въздействие върху постигането на целевите стойности на показателите за продукт/услуга ➤ Информация за наличността и качеството на данните 	Дирекциите в ПРБК/ВРБК
h) Отговорност за изпълнението на програмата	Специализираните дирекции

Описанието на програмите следва да бъде кратко и ясно. То следва да бъде изготвено при допускането, че четящият няма никакви познания относно съществуването на програмата – какво се постига посредством изпълнението ѝ/защо е необходима или как тя работи. Използването на техническа терминология, абривиатури и акроними следва да се избягва. В случай, че техническият жаргон или терминология не могат да бъдат избегнати, тези термини следва ясно да бъдат дефинирани.

III.2.2 Въпросник за подпомагане на министерствата при разработването на проекта на бюджет в програмен формат

В таблицата по-долу е показан примерен въпросник с указания за попълване, подпомагащ министерствата при разработване на проекта на програмния им и ориентиран към резултатите бюджет^{****}

ВЪПРОСНИК С УКАЗАНИЯ ЗА ПОПЪЛВАНЕ^{****} (за дирекциите от централната администрация и второстепенните разпоредители с бюджетни кредити)
Попълнен от: (Дирекция в ПРБК, ВРБК)
Преди да започнете да попълвате отговорите, моля да идентифицирате мястото на Вашата дирекция/отдел с оглед получаването на ориентация за кои програми следва да попълвате въпросника.

^{****} Попълненият въпросник се предоставя във финансовата дирекция за обобщаване, съгласно представената по-горе структура на доклада на програмния и ориентиран към резултатите бюджет.

^{****} С цел унифициране формата на доклада на бюджета, въпросите се повтарят за всяка една програма. Поредният номер на програмата не означава, че програмата с по-нисък номер е по-приоритетна от тези с по-висок.

Имате ли предложения за редакции относно наименованието на стратегическата и оперативната цел, в която попада програмата? Моля, да имате предвид, че наименованието следва да бъде кратко и ясно, като за описанието на стратегическите и оперативните цели е оставено достатъчно място в така нареченото "Описание на политиките" в доклада за бюджета на министерството.

СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ:

ОПЕРАТИВНА ЦЕЛ:

Моля, дефинирайте полза/ефект за обществото, който следва да бъде постигнат в резултат на изпълнението на стратегическата цел на министерството.

Полза/ефект :

Моля, дефинирайте надежден и измерим (количествен, качествен или времеви) показател за ползата/ефекта за обществото от изпълнението на стратегическата цел.

Показатели за полза/ефект: (количествен, качествен, времеви);

Моля, дайте разяснителна информация за показателя за полза/ефект:

Кратко описание на показателя за ефект - тук се посочва:

- какво се измерва с показателя;
- определената целева стойност в средносрочен аспект (количествена, качественна, времева);
- периодът, в рамките на който следва да бъде постигнат ефектът;
- целевите групи, към които е насочен;

Външни фактори, влияещи върху изпълнението – тук се описват основни допускания за външните фактори, които могат да повлияят върху постигането на ефекта за обществото, т.е. постигане/непостигане на целевата стойност;

Други институции, допринасящи за постигане на ефекта по отношение на показателя за изпълнение - наименование на институцията, кратко описание на приноса ѝ;

Информация за наличността и качеството на данните – тук се описва начинът на събиране на информацията, кой е отговорен в рамките на министерството за нейното събиране, достоверността на данните и др.

Информацията за стратегическите и оперативните цели, както и тази за ползите/ефектите и техните показатели за изпълнение се попълва от дирекциите в централно управление и се предоставя на екипа в министерството, отговорен за изготвянето на програмния и ориентиран към резултатите бюджет и свързаните с него документи.

Програма № ... "....."

Имате ли последни редакции относно името на програмата^{§§§§§}? Моля, имайте предвид, че то следва да бъде кратко и ясно и ще бъде окончателно формулирано въз основа на отговорите на представените по-долу въпроси.

Опишете програма № като отговорите на следните въпроси:

Моля, дайте кратко описание на БЮДЖЕТНАТА програма, в което следва да опишете какво цели да постигне министерството посредством изпълнението ѝ, кои са основните мерки, дейности и проекти, включени в нея (т.е. обхвата на програмата), кога е стартирала програмата (кратка история), какво се изпълнява по програмата през годината 2005, и как министерството планира бъдещото ѝ развитие през следващите 3 години, как е организирано изпълнението ѝ, кой я изпълнява (дирекции/отдели в ПРБК, ВРБК), кой е отговорният заместник министър за изпълнението ѝ. Изискването описанието да бъде кратко не позволява да се влиза в детайли, които следва да бъдат представени в описанието на дейностите за предоставяните по програмата продукти/услуги.

Моля, опишете дейностите си (дирекции/отдели в ПРБК, ВРБК) за предоставяне на идентифицираните по

^{§§§§§} Този въпрос не допуска промяна на приетата от ръководството на министерството програмна структура на бюджета. Възможни са единствено допълнителни корекции в наименованията, които след получаване на отговорите на всички въпроси от дирекциите в ПРБК и ВРБК се обсъждат от ръководството на министерството.

^{*****} Броят на заетите по програмата се определя на базата на участието им в изпълнението на дейностите за предоставянето на продуктите/услугите по програмата от съответните дирекции/отдели в ПРБК/ВРБК. При персонал, който е ангажиран по две или повече програми, се прилага следното правило: всяко лице се отнася по програмата, в която е ангажирано с повече от 50% от работното си време.

програмата продукти/услуги, които представляват ведомствените параграфи (т.е. продуктите/услугите, които ПРБК и ВРБК предоставят на обществото съгласно устройствения си правилник).

Описание на дейностите на ПРБК и ВРБК по предоставянето на:

ПРОДУКТ/УСЛУГА:

Дейности за предоставянето на продукта/услугата:

Проекти, попадащи в рамките на програмата:

Моля, посочете броя на заетите ***** по програмата.

Моля, идентифицирайте надежден и измерим (т.е. за който в министерството съществува статистически достоверна информация) показател (количествен, качествен или времеви) за всеки от предоставяните продукти/услуги, който да дава представа за преките резултати от провежданите дейности по съответната програма.

Моля, дайте разяснителна информация по показателя за продукт/услуга:

Кратко описание на показателя за продукт/услуга- тук се посочва:

- какво се измерва с показателя;
- определената целева стойност в годишен аспект (количествена, качествена, времева);
- целевите групи, към които е насочен;

Външни фактори, влияещи върху изпълнението – тук се описват основни допускания за външните фактори, които могат да повлияят върху количеството/качеството/времето, необходимо за предоставянето на продукта/услугата, т.е. постигането/непостигането на целевата стойност;

Други институции, допринасящи за предоставянето на продукта/услугата - наименование на институцията, кратко описание на приноса ѝ;

Информация за наличността и качеството на данните – тук се описва начинът на събиране на информацията, кой е отговорен в рамките на министерството за нейното събиране, достоверността на данните и др.

Моля, дайте кратко описание на администрираните параграфи, представляващи разходи за субсидии, стипендии, безвъзмездни помощи, заеми и др. (като наименованието на съответния администриран параграф следва да съответства на нормативния или поднормативен акт, съгласно който се извършва разхода), както и на проектите, включени и изпълнявани в рамките на програмата (като изпишете името на проекта и представите кратко описание на целите, дейностите и очакваните резултати от изпълнението му).

Моля, да предоставите някои допускания с оглед представянето бюджета на програмата в тригодишен аспект, които не са под прекия контрол на дирекцията/агенцията, отговорна за изпълнението на програмата, и които могат да се окажат от полза за по-доброто разбиране на представеното по-горе описание на програмата (например, очаквано участие на външни партньори, условия на заобикалящата среда, очаквани допускания относно бъдещи промени в законодателството, които могат да доведат до промяна на предвидените мерки по програмата - т.е. до промяна в администрираните параграфи).

Моля, дайте информация за проектите, включени в програмата, независимо от източника им на финансиране (бюджета на министерството или външни за бюджета източници). При наличие на информация, моля да отделите ко-финансирането от Националния фонд в МФ от общата стойност на проекта (за проектите финансирани от ЕС).

Моля, дайте информация за участието в международни организации, както и размера на членския внос, в случай че се заплаща такъв.

Моля, дайте кратко описание на взаимоотношенията Ви с общините, др. ПРБК/ВРБК и бизнеса.

III.2.3 Роля на различните видове бюджетни класификации в подхода на програмно и ориентирано към резултатите бюджетирание

В тази част на документа е разгледана ролята на различните видове бюджетни класификации, връзката между тях, осъществена посредством подхода на програмно и ориентирано към резултатите бюджетирание, както и прехода от използваните понастоящем в България

функционална, икономическа и организационна класификации към бюджетната класификация по програми.

Функционалната класификация на разходите организира дейностите на Правителството съобразно техните цели (например, образование, отбрана и сигурност, здравеопазване, и т.н.). Тя не зависи от организационната структура на Правителството (министерства, агенции, и т.н.). Функционалната класификация е изключително важна с оглед анализа на разпределението на ресурсите между различните сектори.

Класификацията на разходите по икономически елементи може да се разгледа като списък от това, което изпълнителната, законодателната, съдебната и местните власти чрез бюджетите си *закупуват* (например: труд, материални и нематериални активи и т.н.) *или предоставят* (пенсии, стипендии, помощи и т.н.) за изпълнение на провежданата държавна политика в отделните сектори.

Организационната класификация от своя страна представя отговорността на държавните институции във връзка със законосъобразното и целесъобразното управление на предоставените им бюджетни средства.

И трите вида изброени класификации имат своето място и значение при въвеждането на програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране. За разлика от тях, програмната класификация е израз на това, което отделните бюджетни единици планират да *произведат или предоставят* на обществото с оглед постигане на ползите/ефектите от провежданите от Правителството политики в отделните сектори.

III.2.3.1 Класификация на приходите и разходите по икономически елементи

Посредством икономическата класификация се постига необходимият контрол върху бюджетните приходи и 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.

III.2.3.2 Класификация на разходите по функционални области

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 не следва да се считат за по-приоритетни. В повечето случаи това е свързано с исторически наследени взаимоотношения и отговорности между държавата и гражданите. 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 разходите на 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 подходяща за международни сравнения и анализ на разходите в исторически план.

III.2.3.3 Класификация на приходите и разходите по организационни единици

Организационната (институционална) класификация е подходяща от гледна точка на счетоводната отчетност. В случай, че средствата не са изразходвани целесъобразно и законосъобразно (по начина, определен с икономическата и функционалната класификация), от нея става видно коя организация носи отговорност за това. 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.

III.2.3.4 Класификация на разходите по програми

Представените по-горе класификации (техните положителни и отрицателни черти) не позволяват да се вникне в бюджета, не става ясно какво точно прави Правителството или възнамерява да прави с така разпределените ресурси (т.нар. формулиране на политиките/целите/ефектите), или какво вече е изпълнено (т.нар. отчитане изпълнението на политиките/целите/ резултатите).

С въвеждането на програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетирание се цели създаването на възможности за формулиране и идентифициране степента на изпълнение 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 целите на политиките. Подложени на подробен анализ от Министерския съвет и Парламента, разработените по този начин бюджети и бюджетни документи могат да бъдат оценявани и от гледна точка на това, доколко са постигнати заявените цели и резултати, а не единствено според това, дали средствата са изразходвани целесъобразно и законосъобразно. В този случай говорим за отчитане на резултатите от изпълнението на политиките.

III.2.4 Прехода от традиционните към програмната класификация

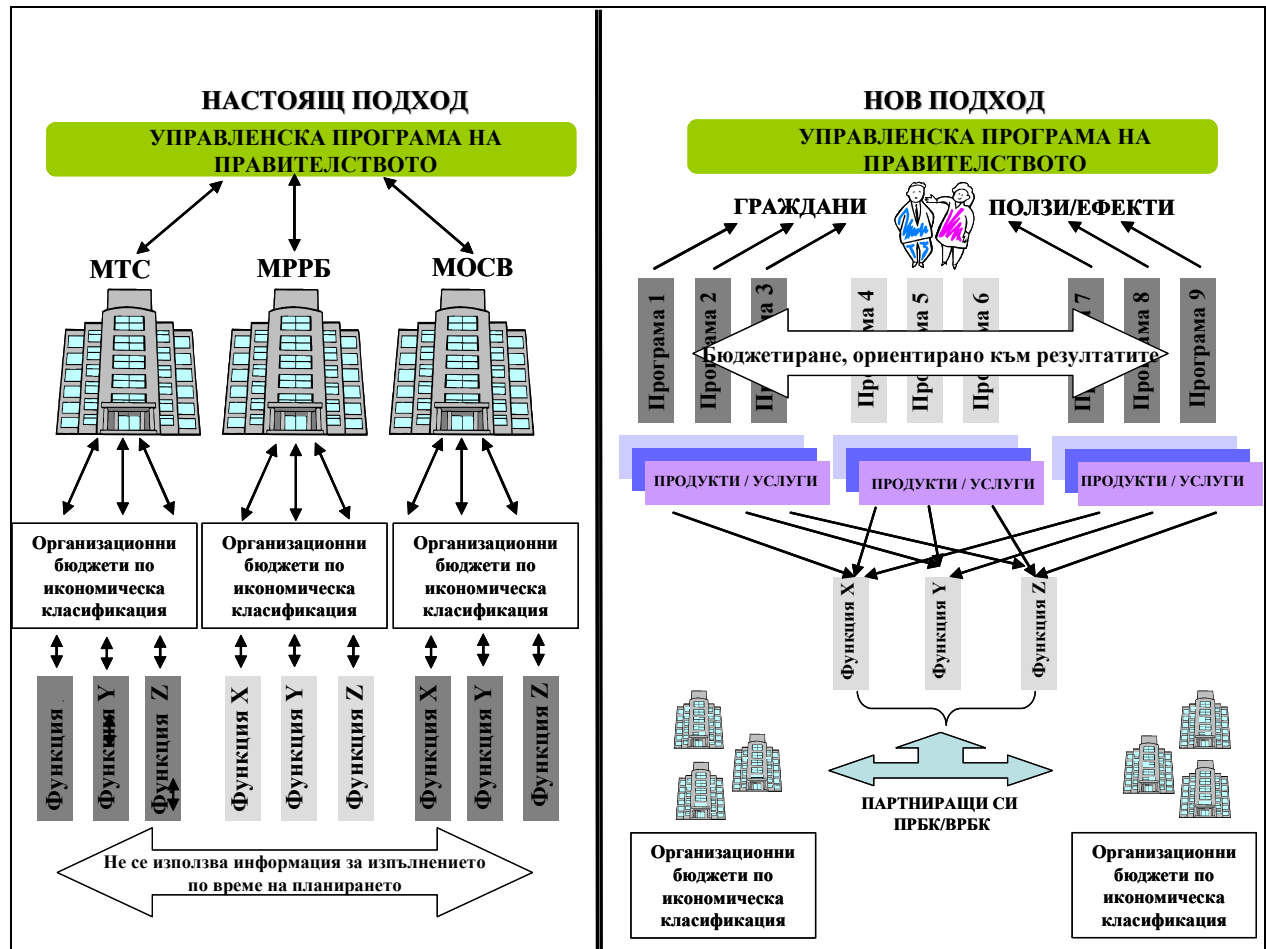
Програмите са обвързани със стратегическите цели и са в изпълнение на приоритетите на Правителството, които от своя страна водят до реализиране на определен ефект за обществото и до предоставянето на продукти/услуги в рамките на определен бюджет, в който са предвидени разходите за труд и всички останали разходи, необходими за изпълнението на програмата. Връзките между стратегическите цели, програмите и предоставяните в рамките им продукти/услуги следва да бъдат установени още от самото начало на процеса, което от своя страна ще улесни ПРБК и ВРБК при дефинирането и подбора на показателите за изпълнение.

Най-общо казано, при липсата на ясно дефинирани и приети стратегически цели е много трудно да се разработят “смислени” показатели за изпълнението. Формулирането на цели за отделните програми не е нещо сложно, тъй като повечето от целите са ясно и публично заявени като ангажименти на Правителството. Най-важното тук е да става ясно какво се цели да се постигне посредством изпълнението на програмата, по какъв начин ще стане това, както и кога и как организацията ще установява, че програмата постига заложените цели.

Тук е мястото да въведем *програмната класификация*, по която министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетирание, веднъж преминали етапа на

идентифициране и формулиране на целите, програмите и продуктите/услугите, както и показателите за измерване на изпълнението по програмите (т.е. съставили структурата на програмния бюджет) следва да *отнесат* планираните приходи и разходи в класификацията по икономически елементи. В раздел V подробно е разгледан обратният подход, който за първи път ще бъде приложен от Министерство на околната среда и водите. Министерството ще *планира* разходите за предоставяне на продуктите/услугите, съставлящи програмите в програмната класификация на база целите си и заложените целеви стойности по показателите за изпълнение.

В показаната по-долу фигура са представени схематично връзките между отделните видове класификации на разходите – функционална, организационна, икономическа и програмна.



III.2.4.1 Дефиниция и идентифициране на ведомствени и администрирани параграфи

Ведомствените и администрираните параграфи са специфични термини, които попадат заедно в контекста на конкретна програма за реализиране на конкретна полза/ефект. Ведомствените параграфи за разлика от администрираните се характеризират с управленска гъвкавост и свобода за вземане на конкретни управленски решения по отношение начините на планиране и предоставяне на продуктите/услугите. От това произтичат и различните изисквания по отношение на отчитането им (т.е., те са обект на различни показатели за изпълнение).

Ведомствените разходни параграфи представляват продуктите/услугите, които министерството предоставя на външен за него бенефициент (извършваните разходи с оглед производството/предоставянето на продукта/услугата) по програмите, съставлящи програмния формат на бюджета

му. Те осигуряват връзката между класификацията на бюджета по програми и икономическата класификация, т.е. агрегират разходите от икономическата класификация, необходими на министерството за производството/предоставянето на конкретен продукт/услуга.

Администрираните разходни параграфи са тези ресурси, които се администрат (наблюдават и управляват) от ПРБК от името на Правителството и допринасят за постигането на конкретна полза/ефект. Те са основният компонент на усилията на Правителството за постигане на ползите/ефектите. Ползите/ефектите, които се постигат в резултат на администрираните параграфи, се определят от фактори, върху които министерството не упражнява пряк контрол. Администрираните разходни параграфи включват разходите за закупуване на услуга за краен бенефициент, предоставяна от външен за министерството доставчик (например, субсидиите за хранодните и леглодните в студентските столове и общежития), разходите свързани със социални плащания (например, пенсии, стипендии, помощи) и др.

Ведомствените и администрираните разходни параграфи водят до представянето на програмния бюджет на министерството като консолидиран бюджет на съответния сектор в компетентностите и отговорностите му, агрегирайки различни източници на финансиране от гледна точка на ползите/ефектите, за които те допринасят. Следователно, източник на финансиране по консолидирания секторен бюджет на отрасловото министерство на една част от администрираните разходни параграфи е бюджета на съответното министерство, докато източник на финансиране на останалите са други бюджети, фондове и сметки.

III.2.4.2 Таблични формати в програмния и ориентиран към резултатите бюджет

Приоритизирането в рамките на разполагаемите ресурси трябва да се извършва посредством елиминиране/въвеждане на дейности/проекти в рамките на идентифицираните програми или чрез залагане постигането на по-висока степен на ефективност и икономичност, а не чрез елиминиране или нагаждане на стратегическите и оперативните цели към определените от Министерския съвет тавани на разходите.

Ограничените бюджетни ресурси налагат вътрешен за министерството процес на приоритизиране на разходите. Това обикновено се постига посредством приоритизиране на дейностите за предоставяне на продуктите/услугите и реструктуриране на процесите, които водят до тях.

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. Приоритизирането на стратегическите цели се изразява в изменение размера на използваните през годините бюджетни средства за тяхното постигане.

Оперативните цели също не са проекти или дейности. Те са “междинни цели”, които преформулират и допълнително операционализират стратегическите. 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, не може да 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 изпълнение в дългосрочен аспект може да служи като инструмент за приоритизиране на оперативните цели от гледна точка на постигания напредък.

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

- ✓ Наличие на голям брой стратегически цели, без те да са операционализирани;
- ✓ Наличие на стратегически цели, представени под формата на дълги списъци от различни цели;
- ✓ Наличие на техническа терминология във формулировката на стратегическите цели.

На този етап от въвеждането на подхода на програмно и ориентирано към резултатите бюджетирание пилотните министерства разпределят разходите по бюджета си, планиран по функционална и икономическа класификация, по програми. Процесът на разпределяне стартира с групиране на ведомствените и администрираните параграфи по програми. Това води до представяне на програмния и ориентиран към резултатите бюджет на министерството в следните таблични формати:

ПРОГРАМИ на Министерството на - 200_ г.	Общо разходи, заявени от М-во на (Консолидирани) (в хил. лв.)	Разходи по бюджета на министерството (в хил. лв.)
	1	2
ОБЩО РАЗХОДИ:		
1		
2		
.....		
N. Администрация		

В колона 1 на таблицата се представя разпределението на общите разходи, заявени от министерството (консолидирани разходи по съответните области). В колона 2 се представят само разходите от бюджета на министерството за изпълнението на програмите които са част от консолидираните разходи за съответния сектор. По този начин законодателят получава информация, както за консолидираните разходи за сектора, така и за разходите по бюджета на министерството.

В следващата таблица се представят приходите по бюджета на министерството.

ПРИХОДИ на Министерството на – 200_ г.	(в хил. лв.)
Общо приходи:	
<i>Данъчни приходи</i>	
<i>Неданъчни приходи</i>	
Приходи и доходи от собственост	
Държавни такси	
Глоби, санкции и наказателни лихви	
Други	

Посредством следващата таблица се представя разпределението на общите разходи, заявени на министерството за съответния сектор в двете основни групи разходи – ведомствени и администрирани.

ПРОГРАМИ на Министерство на за 2006 г. (в хил.лв.)	Общо разходи за околна среда, заявени от Министерство на	Ведомствени разходи	Администрирани разходи		
			Общо	По бюджета на ПРБК	По други бюджети, фондове и сметки
Програма 1.					
Програма 2.					

.....					
Програма п. "Администрация"					

Финансиране

Министерството представя в таблица източниците на финансиране на консолидираните разходи за сектора. Посочените в таблицата източници на финансиране са примерни.

Източници на финансиране на консолидираните разходи за сектор ... – 200_ г.	(в хил. лв.)
Общо разходи:	
Общо финансиране:	
<i>Собствени приходи</i>	
<i>Субсидия от Републиканския бюджет</i>	
<i>Целеви субсидии</i>	
<i>Фондове на ЕС /ИСПА, ФАР, САПАРД/</i>	
<i>Кофинансиране от НФ</i>	
<i>Заеми</i>	
<i>Безвъзмездни помощи</i>	
.....	
.....	

Разходи по програми

С таблицата министерството представя в тригодишен хоризонт ведомствените и администрирани разходи, както и числеността на персонала по всяка отделна програма.

№	Програма "....."	2005	2006	2007	2008
	Бюджет на програмата				
	<i>В хиляди лева</i>				
I.	Общо ведомствени разходи:	0	0	0	0
	Персонал	0	0	0	0
	Издръжка	0	0	0	0
	Капиталови разходи	0	0	0	0
II.	Администрирани разходни параграфи по бюджета на ПРБК	0	0	0	0
	1.....				
	2.....				
III.	Администрирани разходни параграфи по други бюджети, фондови е сметки	0	0	0	0
	1.....				
	2.....				
	Общо администрирани разходи (II.+III.):	0	0	0	0
	Общо разходи по бюджета на ПРБК (I.+II.):	0	0	0	0
	Общо разходи (I.+II.+III.):	0	0	0	0
	Численост на щатния персонал				
	Численост на извънщатния персонал				

В реда “общо ведомствени разходи” се посочват разходите, които министерството извършва за предоставяне на продуктите/услугите по програмата, разбити в три агрегирани категории разходи от икономическата класификация – разходи за персонал, издръжка и капиталови разходи. Следователно, в таблицата министерството не посочва предоставяните услуги по отделно и съответния разход за всяка от тях, а общия размер на средствата за ведомствените параграфи. В доклада към проекта на бюджета, съгласно представената по-горе структура в точка “Описание на програмите” министерството подробно описва дейностите за предоставянето на всеки конкретен продукт/услуга по програмата.

Разпределението на ведомствените разходи стартира с определяне на броя на заетите щатни и извънщатни бройки от ПРБК и ВРБК на база участието им в дейностите по програмата. Тъй като в голям брой от случаите едно лице изпълнява дейности, които допринасят за предоставянето на повече от един продукт/услуга, и когато е трудно отнасянето на разходите по всеки продукт/услуга, участието му в програмите се определя въз основа на следното правило: *всяко лице се отнася по програмата, в която е ангажирано с повече от 50% от работното си време.*

В агрегираната категория “Персонал” се включват разходите от Единната бюджетна класификация (ЕБК) от параграфи 01-00, 02-00, 03-00, 04-00, 05-00, 07-00 и 08-00, т.е. всички разходи за труд и осигурителни вноски за предоставянето на продуктите/услугите.

В агрегираната категория “Издръжка” се включват разходите от ЕБК от параграф 10-00 и параграф 46-00, свързани с необходимата за предоставянето на продуктите/услугите издръжка, елемент от общите за програмата ведомствени разходи. Всеки разход за издръжка, който се извършва за изпълнение на дейностите, попадащи в повече от една програма, се разпределя по програмите от съответната област на политиката пропорционално на зетия в тях персонал. Съществуват случаи, при които разходите по параграф 46-00 “Разходи за членски внос и участие в нетърговски организации и дейности” могат да се окажат администриран разходен параграф. Следователно, при разпределянето на този вид разход, министерството следва да се съобрази с дефинициите за ведомствени и администрирани разходни параграфи, т.е. с характера и предназначението на разхода.

В агрегираната категория “Капиталови разходи” се включват разходите, посочени в параграфи 51-00, 52-00, 53-00, 54-00, свързани с предоставянето на продуктите/услугите, елемент от общите за програмата ведомствени разходи.

Като администрирани разходни параграфи в таблицата се класифицират разходите от ЕБК, посочени в параграфи 06-00, 26-00, 39-00, 40-00, 41-00, 42-00, 43-00, 44-00, 45-00, 49-00, 55-00, 57-00. Всички разходи, посочени в останалите параграфи от ЕБК в зависимост от характера и предназначението им се класифицират във ведомствени (в една от агрегираните категории) или в администрирани параграфи.

III.2.4.3 Формулиране и представяне на показателите за изпълнение и целевите им стойности

Изборът на подходящ показател за изпълнение зависи от характера на продукта/услугата, предоставяна в изпълнение на съответната програма. Съществуват голям брой критерии, посредством които може да се определи дали даден показател е подходящ и предоставя необходимата информация. Показателите за изпълнение следва да бъдат:

- ❖ обвързани с целите на програмата
- ❖ ясно дефинирани с оглед гарантиране събирането на необходимата информация
- ❖ лесно разбираеми и използвани
- ❖ сравними и достатъчно прецизни с оглед извършването на периодични сравнения

- ❖ проверими, даващи възможност на висшето ръководство и на одиторите да сведат до минимум възможността организациите да манипулират данните
- ❖ статистически обосновани, за да не се допуснат погрешни изводи
- ❖ ефикасни, така че ползата от използването на съответната информация да надвишава разходите, извършени за нейното събиране
- ❖ недвусмислено формулирани, така че да е ясно кои фактори определят “доброто” изпълнение
- ❖ възложими, така че да стават ясни отговорностите за постигане на “добро” изпълнение
- ❖ гъвкави, ясно да отразяват настъпилите промени в изпълнението
- ❖ да не допускат предприемането на погрешни инициативи и наличието на риск от нежелани резултати/ефекти
- ❖ да съдействат за извършването на нововъведения в предоставянето на продукта/услугата
- ❖ навременни, така че информацията, получавана посредством измерването им, да бъде актуална.

По-долу са разгледани някои основни фактори, които следва да бъдат взети под внимание при формулирането и последващия преглед на селектираните показатели за изпълнение:

- Показателят за изпълнение следва да бъде лесно и по един и същ начин разбираем от тези, които го използват – програмните ръководители, целевите групи или отделните потребители на продукта/услугата. Необходимо е да се избягват сложни формулировки
- Показателите следва да бъдат обвързани с целите, които министерствата се стремят да постигнат. Отделният показател следва да измерва постигнатия от министерството напредък по отношение изпълнението на конкретната цел. За да се постигне това, показателят за изпълнение следва да бъде обвързан със стратегическата цел или тази на съответната програма
- Разходите за събиране на информация следва да бъдат съобразени с ползата от нея. Там, където е възможно, показателят следва да се основава на наличната към момента информация и съответно на провежданите дейности за нейното събиране
- Показателят за изпълнение следва да измерва резултати, върху постигането на които министерството може да въздейства. Следва ясно да е заявено кой носи отговорност за постигането на резултата, измерван с показателя за изпълнение. В идеалния случай показателят следва да носи информация, показваща до каква степен промяната се дължи на дейностите, изпълнявани от министерството. Някои показатели отразяват повече от един аспект на продукта или услугата, което допълнително затруднява обвързването на ролята на министерството с настъпилите промени
- Показателят следва да бъде надежден. Полезността му се определя от надеждността на информацията за изпълнението, която той носи. Всеки потребител на информацията за изпълнението следва да бъде убеден в нейната достоверност. Показателят за изпълнение следва да бъде статистически обоснован – показател, основан на малка извадка от примери може да се характеризира с големи колебания. Показателят също така следва да реагира на промените, което означава че той може да отбелязва измененията в изпълнението
- Показателят следва периодично да предоставя информация, за да могат да се проследят настъпилите промени с оглед предприемането на съответните действия. Той трябва да носи последна информация, като лагът между периода, за който се отнася информацията и момента, в който тя става налична, следва да бъде максимално кратък. Винаги съществува компромис между точността на информацията и времето, необходимо за нейното събиране. Бързото събиране на статистическа информация неминуемо води до затруднения в използването на всички възможни източници, както и до наличието на по-малко време за проверка на надеждността ѝ. Друг един компромис се налага от връзката между разходите за събиране на информацията и периода, определен за нейното събиране
- За предпочитане е показателят да може да се сравнява със стойностите му за минали периоди или с показатели за изпълнението на сходни програми. За да се осигури това му свойство, възможните промени в дефинирането му следва да се сведат до минимум. В случай, че такива промени се налагат, би било удачно и от полза да се направи оценка на ефекта им върху настоящия показател с оглед по-нататъшни сравнения преди и след промяната. Използването на стандартни или международно възприети формулировки (дефиниции) там,

където такива съществуват, позволява на министерствата да сравняват сходни концепции или да осъществяват международни сравнения. В началото на този процес показателите трудно ще се подават на сравнение, но с натрупването на повече информация това ще става възможно. Този критерий не следва да спира процеса на подбор на нови показатели за изпълнение

- Начинът, по който се събира и обработва информацията за съответния показател, следва да позволява проверка на данните. Поставянето на това изискване е първата стъпка, за да се гарантира, че информацията за съответния показател се събира и документира по начин, даващ възможност на други потребители да извършат проверки и съответно да потвърдят/променят измерената стойност. Наличието на ясна и точна документация също съдейства за осигуряването на доверие в показателя. Необходимо е да се гарантира прецизността на информацията, както и да се определят методите, използвани за нейното получаване. Всичко това показва значението на вътрешния контрол относно качеството на информацията на различните нива в министерството. Външният одит в най-добрия случай следва да допълва процесите на вътрешния контрол.

Голяма част от първоначално дефинираните показатели за изпълнение няма да отговарят на изброените по-горе изисквания. Следователно, може да се наложи да се стартира с показатели, които отговарят само на част от критериите, като тяхното усъвършенстване продължи с развитието на процеса на измерване на изпълнението.

Решението дали даден показател следва да се използва или не, следва да бъде взето от висшето ръководство и съобразено с ползата от неговото използване при вземането на управленски решения. Нещо повече, решението следва да бъде съобразено с мнението на експертите, тъй като те в най-голяма степен са запознати с възможността дефинирането на конкретен индикатор да доведе до предприемането на неподходящи действия (такива, които не са насочени към подобряване на продукта/услугата).

Показателите за изпълнение, които са пряко свързани с преследваната цел водят до избягване предприемането на погрешни инициативи. Например, измерването на продукти/услуги или на процеси, вместо на резултати/ползи може да доведе до ситуация, при която организацията не реагира на променените условия, или до такава, която я стимулира да продължава изпълнението на съществуващите дейности при положение, че съществуват други възможни варианти, които биха довели до постигането на по-добри резултати.

Процесът на “производство” на информация за изпълнението следва да бъде организиран по начин, който не позволява структурните промени в организацията да повлияят върху нейното качество. Това също така означава, че качеството на информацията не зависи от знанията и уменията на няколко експерта. Отговорностите трябва предварително да бъдат установени, посредством определянето кои дирекции или ВРБК в каква степен ще допринасят за постигането на стратегическите цели и ще отчитат изпълнението на целите и свързания с това набор от показатели за изпълнението. Процесът на “производство” на информация за изпълнението следва да бъде институционализиран в рамките на организацията, като част от вътрешния процес на планиране и съставяне на бюджета. Това ще доведе до ангажираност на съответните ръководители на програми, както на заетите с тяхното изпълнение. Редовното използване на информацията за изпълнението ще повиши нейната надеждност и точност.

Целевата стойност е нивото на изпълнение, което е определено като целево и е представено посредством реална, измерима цел, с постигането на която то може да бъде сравнявано. Целта може да има количествено, качествено, стойностно или друго измерение. Тя също може да се представя като съотношение. Целевата стойност по показателя за ползата/ефекта се дефинира като ефекта, който правителството възнамерява да постигне посредством достигането ѝ върху обществото. В това определение намеренията на Правителството са ясно и публично заявените цели на изпълняваните от него дейности. Целевата стойност по показателите за

продукта/услугата се дефинира като ясно заявените очаквания на министерството по отношение нивото и/или качеството на продуктите/услугите.

Целевите стойности могат да бъдат изразени чрез:

- постоянни, неизменни стойности, посредством които се поема ангажимент за поддържане нивото на услугата
- конкретен период във времето, посредством който се поема еднократен ангажимент в дадена сфера
- процент
- качество, като е описано очакваното му ниво по предоставяната услуга
- целеви групи, определени на базата на демографски признак или на базата на услуга, предназначена за съответната целева група.

Като спомагателен инструмент в процеса на определянето на целеви стойности може да се използва дефинирането на набор от изисквания по отношение на всяка една отделна целева стойност. Целевите стойности следва да са определени по начин, който да предизвиква министерството постоянно да преследва постигането им.

Целевите стойности следва ясно да конкретизират различните области на политиката. Нещо повече, за тяхното определяне, както и за точното и редовното им наблюдение и отчитане е необходимо наличието на значителна по обем информация. Макар и изчерпателни, целевите стойности следва да бъдат реалистични. Това означава, че те следва да отразяват основните характеристики на отделната програма, но също така да бъдат постижими. При тяхното залагане следва да се подхожда много внимателно, тъй като те ще послужат като основа за отчетността и подобряване на изпълнението.

Процесите на дефиниране и уточняване на показатели за изпълнение и залагането на целевите им стойности са тясно свързани със събирането и обработката на данни. На този етап се проучва каква е наличната към момента информация и какви са възможностите за получаване на нови данни с оглед операционализиране процеса на измерване, както и за нуждите на мониторинга. Основната задача на този етап е свързана с:

- идентифициране на вътрешните и външните източници на информация
- определяне на методи за проверка на получената информация за изпълнението
- идентифициране на действия/мерки, които следва да бъдат предприети в случай на получаване на неточна, непълна или с ниско качество информация

Употребата на показателите за изпълнение до голяма степен зависи от доверието на потребителите към информацията, която те носят, което от своя страна води до коректното ѝ интерпретиране. По-описателното представяне на информацията показва възможностите на министерствата да отчитат изпълнението на целите, достигането на заложените целеви стойности и показателите за изпълнение, посредством съществуващите вътрешни и външни източници на информация. Практиката показва, че по-голяма част от данните са налични, но към момента се използват за други цели.

За данните, събирани от вътрешни за министерството източници е важно да се оцени:

- съществуват ли приети дефиниции за всеки показател
- какво показва показателят
- как се събират данните
- съществува ли методология за идентифициране на показателите, за отчитане на информацията за изпълнението, за нейната обработка и представяне в агрегиран вид
- кой е отговорен за първоначалното събиране на информацията, за нейната обработка и за агрегирането на данните

За данните, събирани от външни източници е необходимо да се знае:

- първоначалната причина за събиране на данните

- каква функция се явява за външния доставчик на данни и редовно ли я осъществява

Проблемите, свързани с липсата на достатъчна и надеждна информация се появяват в по-голяма сила по отношение на данните за отчитане постигането на ефекта/резултата, отколкото при данните, измерващи произведения продукт/предоставената услуга. При отчитане на ефекта, трудностите могат да произтекат от времеви лаг, от възможностите за измерване на ефекта/ползата за обществото, за икономиката, за заобикалящата среда; както и да са резултат от несигурността по отношение каква част от този ефект се дължи на изпълнението на различните програми или на многогодишното им въздействие за постигане крайния резултат. Всичко това следва да се има предвид. Ето защо, външните фактори, които могат да повлияят на постигането на ползата/ефекта следва да бъдат идентифицирани.

Едно от най-важните ограничения, отнасящо се както за информацията, получавана от вътрешни източници, така и за тази, получавана от външни източници, е свързано с времето, за която тя става налична. Един от начините за справяне с този проблем е отчитането на показателите за изпълнение да се осъществи на базата на предварителната информация, получена от извадката от данни, генерирани навреме. Например, първоначалното измерване на изпълнението може да стартира като данните от първото полугодие се сравнят с тези за първото шестмесечие от предходната година.

Примерна матрица на показателите за изпълнение

С оглед измерване изпълнението на програмата е необходимо да се подбере балансиран набор от показатели. Представената по-долу матрица на показателите за изпълнение показва примери за всеки тип показатели за различни програми.

Не съществува изискване за минимален или максимален брой на показателите. Вместо това препоръчително е да има поне един показател за резултат/полза/ефект и такъв брой и набор от останалите видове показатели, които да са най-подходящи за получаването на ясна представа за напредъка на изпълнението.

Показателите за изпълнение следва да бъдат придружени от обяснителна информация. Тя подпомага получаването на по-пълна представа и разбиране на конкретните показатели. Тази информация идентифицира промените на входа, промените в целите на програмата, във външните фактори и обяснява как всички те, както и техните колебания, засягат изпълнението. Тази информация осигурява връзката между отделните показатели за изпълнението и следва да бъде разглеждана като едно цяло.

МАТРИЦА НА ПОКАЗАТЕЛИТЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ					
Програма:				Дата:	
Цел:					
	Ресурс	Продукт/услуга	Полза/ефект/резултат	Ефективност	Качество
Целева ст-ст 1					
Целева ст-ст 2					
Целева ст-ст 3					

ПРИМЕРИ ЗА ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ					
Програма	Ресурси на входа	Продукти услуги	Резултат/полза/ефект	Ефективност	Качество
Ограмотяване на възрастни	Брой възрастни, включени в	Брой завършили курс за	Брой възрастни, способни да четат на ниво знания от	Цена за обучение на един възрастен	Процент на удовлетворените от преподавателя и

	курсове за ограмотяване Настоящо ниво на грамотност на възрастните	ограмотяване на възрастни	6 клас след завършване на курса Процент на намаляване нивото на неграмотност	Брой завършили курс спрямо броя на записаните да преминат курс на обучение	съдържанието на курса за възрастни обучаеми
Рехабилитационни услуги	Брой клиенти с право да получат услугата	Брой обслужени клиенти	Процент на рехабилитирани-те клиенти Процент на увеличение на доходите на рехабилитирани-те клиенти	Цена за обслужване на един клиент Брой клиенти, рехабилитирани спрямо броя на клиентите с право да бъдат рехабилитирани	Средно ниво на удовлетвореност от получаване на услугата
Разрешителен режим	Брой получени молби за издаване на разрешително	Брой издадени разрешителни	Брой молби, отговарящи на изискванията за получаване на разрешително	Време за обработване на една молба за издаване на разрешително Цена за издаване на едно разрешително	Процент на намаляване броя на грешките при обработване на молбите
Заетост/намиране на работа	Брой служители по заетостта Текущо ниво на безработица	Брой обслужени лица	Процент лица, настанени на работа със заплата по-висока от минималната Процент на намаление нивото на безработица	Брой обслужени лица спрямо броя на служителите по заетостта Брой часове за обслужване на едно лице	Процент лица, показали удовлетворение от работата на служителите по заетостта

ВТОРА ГЛАВА

Глава втора е предназначена за Министерството на околната среда и водите, което съгласно т. 1 от раздел V. "Разработване на програмен формат на бюджет" от указанията на Министерство на финансите "БЮ № 2/21.02.2005" за подготовка на тригодишната бюджетна прогноза за периода 2006–2008 г. следва да разработи и представи в Министерство на финансите тригодишната си бюджетна прогноза за периода 2006-2008 г. в програмен формат. МОСВ за първи път изготвя тригодишна бюджетна прогноза в програмен формат, преминавайки през етапите на стратегическо и оперативно планиране.

Във връзка с това, в тази глава е представен процесът на вземане на решение относно средносрочната рамка на разходите и ролята на базовия сценарий за целите на изготвянето на тригодишна оперативна бюджетна заявка от МОСВ. Тук са показани и структурите и форматите, необходими на министерството за изготвянето на стратегически план и Доклад за намеренията за развитието на политиките по опазване на околната среда с тригодишна бюджетна заявка за периода 2006-2008 г., както и таблици, които министерството и подчинените му структури следва да използват в процеса на оперативното планиране.

На основание § 56 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2005 г. с проекта на Закона за държавния бюджет на Република България за 2006 г. Министерският съвет внася в Народното събрание за разглеждане и одобрение проекта на бюджет на Министерството на околната среда и водите за 2006 г. в програмен формат, като част от проекта на закона. Във връзка с това раздел V.3 "Изготвяне проекта на програмния и ориентиран към резултатите бюджет на МОСВ за 2006 г." съдържа конкретни указания към МОСВ за изготвянето му.

На основание т. 8 от Решение № 583 на Министерския съвет от 27 юни 2005 г. за одобряване на бюджетната прогноза за периода 2006-2008 г. и актуализацията на стратегията за управление на държавния дълг министерствата трябва да съставят и представят в Министерството на финансите проекти на бюджетите си за 2006 г. в срок до 2 септември 2005 г.

IV. Процесът на вземане на решение относно средносрочната рамка на разходите (СРР)

Бюджетирането е процесът на избор и вземане на решения за извършване на компенсирани промени, които Правителството следва да направи, решавайки как да постигне приетия от него набор от приоритети и цели, отнасящи се до необходимите на обществото продукти/услуги. Осигуряването на политическото участие в рамките на целия бюджетен процес позволява на Правителството да управлява политическия натиск и възникващите напрежения между конкуриращите се приоритети и бюджетните възможности. Процесът на средносрочно планиране е непрекъснат, като ежегодно негова кулминация се явява внасянето на проект на годишен закон за бюджета за приемане от Народното събрание.

Бюджетната реформа цели разширяването на политическото участие в процеса и обвързване на приоритетите на Правителството с тригодишните разходните планове на министерствата. По този начин бюджетният процес спомага за:

- ❖ Промяна в начина и подхода на планиране и разпределение на разходите в тригодишен аспект в посока анализ на новите приоритети в провежданите до момента политики, които въздействат върху съществуващото разпределение на разходите в средносрочен аспект, основаващо се на първоначално приетия курс на политиките;
- ❖ Осигуряване на повече време за съставянето на средносрочните бюджетни прогнози;
- ❖ Засилване участието на основните играчи в отделните етапи на процеса на вземане на решения;

- ❖ Засилване връзката между прогнозните разчети, отнасящи се за едни и същи бюджетни години, но съдържащи се в различни, последващи средносрочни бюджетни прогнози,

и съдейства Правителството да:

- Планира в рамките на периода, обхванат от средносрочната рамка на разходите;
- Оценява промените, дължащи се на измененията в приоритетите на провежданите до момента политики и изготвените за тяхното изпълнение разходни планове, които водят до промяна на разходите (в +/-) спрямо базата от последната средносрочна рамка на разходите (СРР) (т.е. в последните две години от последната СРР);
- Привлече различните участници в процеса, които предоставяйки политическа или техническа експертиза да спомогнат за избора на относително еднакво важни политически приоритети;
- Разпределя ресурсите съобразно политическите си приоритети и разработените разходни планове.

Планирането и съставянето на бюджетите на министерствата стартира с началото на бюджетната процедура за следващата бюджетна година. Изготвените от министерствата (тригодишни) средносрочни бюджетни разчети следва да:

- ❖ Обвързват приоритетите на Правителството с планираните разходи на ведомството в рамките на разходните тавани от последната СРР, както и с целевите стойности за предоставяните от него (количествени, качествени, времеви и ценови) продукти/услуги
- ❖ Оптимизират процеса на включване на новите приоритети на Правителството в рамките на базата от последната СРР, посредством пре-приоритизиране на изпълняваните дейности за предоставяните продукти/услуги
- ❖ Осигуряват разполагаем ресурс в рамките на ревизирия средносрочен план на разходите, изискващ повишение на разчетените в базовия сценарий разходи.

Идентифицирането на промените в провежданите политики в самото начало на бюджетния процес гарантира политическото участие в рамките на целия процес, определя отговорностите по отношение изпълнението на одобрените политики и обвързва разходните планове на ведомствата с предоставяните в рамките на плана продукти/услуги.

Министерствата изготвят финансовите си документи в съответствие с изискванията, посочени в указанията на Министерството на финансите. Докладът, съдържащ финансовите документи, следва да носи информация, позволяваща на специализираните дирекции към Министерство на финансите извършването на задълбочен анализ на тригодишната бюджетна заявка на отделното министерство. Те разглеждат обосноваването на предложенията за промените в основния (първоначалния) сценарий за разпределение на разходите, изготвени от отделните министерства, съобразявайки съвместимостта им с развитието на секторните и междусекторните политики. Отдел “Бюджетна методология” към Дирекция “Бюджет” изразява становище за съответствието на изготвените бюджетни документи с представените в този наръчник инструкции, изисквания и формати.

Министерството на финансите провежда консултации и диалози с министерствата за уточняване на приоритетните им политики и по параметрите на внесените от тях тригодишни бюджетни заявки, които трябва да са съобразени с изискванията, посочени по-горе. Обсъждането на ревизираната тригодишна бюджетна прогноза, разработена от министерството въз основа на стратегическия му план, позволяват провеждането на диалог относно промените в приоритетите и прогнозиране на разходите в новата СРР. Министерствата имат възможността да внасят варианти за увеличаване или намаляване на общите разходи по СРР, съобразно (изменения) новия сценарий на политиките.

Министърът на финансите подготвя и внася в Министерския съвет вариант на тригодишна бюджетна прогноза, вкл. резултатите от консултациите и диалозите с министерствата и резюмета

на изготвените от тях тригодишни бюджетни заявки, в които задължително се съдържа информация за:

- Промените в ревизираната тригодишна бюджетна прогноза, програмните цели, организационната структура и предоставяните по програмите продукти/услуги;
- Пре-приоритизирането в рамките на базовия сценарий, дължащо се на увеличаване или намаляване на предоставяните продукти/услуги и/или на прилагането на по-ефективни и икономични методи за производството/предоставянето им.

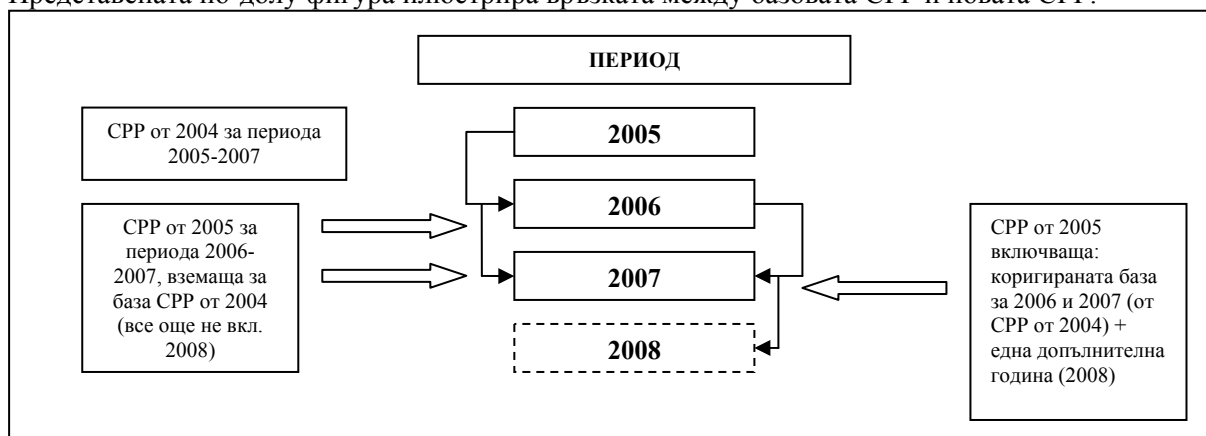
Министерският съвет изготвя решение за промените в СРР и за таваните на разходите по министерства за новия тригодишен период.

На новата СРР следва да се гледа не като на процес, стартиращ на “нулева база”, а като удължаване във времето с една година на средносрочните приоритети и разходни планове. Общият размер на разходите в първата година от новата СРР е определен и приет в тригодишния план на разходите, идентифициран в предходния бюджетен процес. Представяна като план на разходите, прибавящ всяка година една допълнителна година в рамките на тригодишен период, средносрочната бюджетна рамка следва да акцентира върху извършването на преглед на изготвения в предходната година тригодишен план на разходите, коригиран с новите разходни приоритети.

Следователно, изготвяйки тригодишните си бюджетни заявки, министерствата следва да извършат преглед на изготвените в предходния бюджетен процес, акцентирайки специално внимание на промените, които водят до необходимостта от изменение на разходните тавани за втората и третата години от последната СРР. Ето някои причини, които могат да доведат до промени в базовата СРР при изготвянето на новата СРР:

- ✓ Компенсиране на промени в някои макроикономически показатели (нива, различни от очакваните) – индексирание цените на предоставяните продукти/услуги с темпа на инфлация;
- ✓ Изменение статута на конкретна цел (нараства приоритетността ѝ), поради което тя вече не може да бъде изпълнена в рамките на базата (първоначалния сценарий за изпълнението ѝ);
- ✓ Възникване на нови краткосрочни приоритети, които не могат да бъдат изпълнени в рамките на одобрените тавани, като например - изпращане на умиротворителна мисия в друга страна;
- ✓ Удължаване периода на предоставяне на субсидия след бюджетирания период (прехвърляне в следващ период);
- ✓ Други.

Представената по-долу фигура илюстрира връзката между базовата СРР и новата СРР.



V. 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.

Съгласно § 56 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2005 г. с проекта на Закона за държавния бюджет на Република България за 2006 г. Министерският съвет внася в Народното събрание за разглеждане и одобрение проекта на бюджет на Министерството на околната среда и водите за 2006 г. в програмен формат като част от проекта на закона. В изпълнение на горното, Министерството на околната среда и водите за първи път в България следва да разработи и планира бюджета си за целите на тригодишната бюджетна прогноза по продуктите/услугите, съставлящи програмите от програмния му и ориентиран към резултатите бюджет.

Представените в този раздел инструкции, дефиниции, формати и примери се отнасят за МОСВ, което следва да ги приложи в рамките на бюджетната процедура за 2006 г. На първия етап от нея министерството изготвя Доклад за намеренията за развитието на политиките по опазване на околната среда с тригодишна бюджетна заявка за периода 2006-2008 г. На втория етап, след одобряването от Министерския съвет на бюджетната прогноза за периода 2006-2008 г. (и разходни тавани), министерството *извършва преглед и актуализира* бюджетите на програмите, съставлящи програмния и ориентиран към резултатите му бюджет в рамките на определения му таван.

В рамките на бюджетната процедура за 2006 г. МОСВ следва да планира бюджетите на програмите си, основавайки се на вече идентифицираната им в програмния и ориентиран към резултатите бюджет на министерството за 2005 г. структура (т.е. продуктите/услугите и проектите, съставлящи програмите). В изпълнение на това, тригодишната бюджетна заявка и проектобюджетът на МОСВ следва да агрегира бюджетните заявки в тригодишния период и проектобюджетите (планирани и разработени в програмен формат) на всичките му структурни единици (ПРБК, ВРБК, както и ПУДООС).

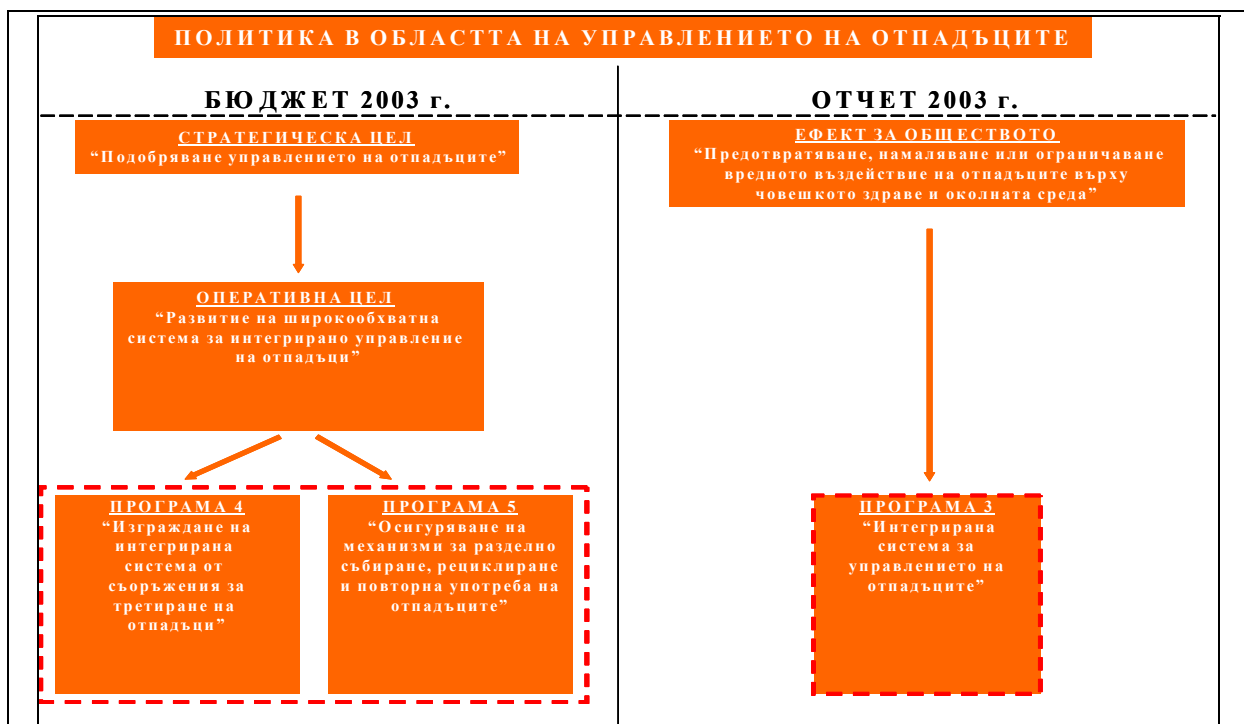
В раздел III бяха изброени стъпките за формулиране на стратегически и оперативни цели чрез прилагане на подход “*отгоре-надолу*” (т.е. основите на процеса на стратегическото планиране и управление на бюджета). В този раздел е разгледан обратният подход “*отдолу-нагоре*”, който министерството следва да приложи при планирането на бюджета си след преминаване през етап на стратегическо планиране, разгледан по-долу. Ето защо, описаният процес се отнася единствено за Министерството на околната среда и водите, което въз основа на натрупания опит от последните три години ще планира и изготви тригодишна бюджетна заявка за периода 2006-2008 г. и проект на бюджета си за 2006 г. в програмен формат, обвързвайки подхода “*отгоре-надолу*” (разработвайки стратегически и оперативен план) с този “*отдолу-нагоре*” (планирайки бюджета си в рамките на определения му разходен таван по продуктите/услугите, съставлящи програмите му).

При изготвянето на отчета за изпълнението на програмния и ориентиран към резултатите бюджет за 2003 г. МОСВ успешно осъществи на базата на детайлен анализ процес по категоризиране и групиране на дейностите си в продукти/услуги, което доведе до реструктуриране и съответно предефиниране на идентифицираните в програмния му бюджет за 2003 г. програми по отделните области на политиката по околна среда. С други думи, дейностите на най-ниско ниво и проектите бяха групирани въз основа на техните характеристики от гледна точка на това, което “*излиза*” от министерството под формата на продукти/услуги.

При разработването на програмния и ориентиран към резултатите бюджет за 2003 г. разходите и приходите на МОСВ не бяха планирани по програми, а по икономическа класификация и след това разпределени по програмите. В този процес не бяха ангажирани второстепенните разпоредители с бюджетни кредити. Някои от стратегическите цели бяха “*твърде общо*”

формулирани. Министерството изпълни процеса по отчитане изпълнението на бюджета си за 2003 г., прилагайки подход “отдолу-нагоре”, т.е. отчитайки изпълнението на дейностите за предоставяните от всички свои структури (ПРБК и ВРБК) продукти/услуги (със съответните им показатели за изпълнение), както и разходите и приходите по програмите си. Това позволява на министерството в рамките на бюджетната процедура за 2006 г. да следва процес, при който да обвърже подхода “отгоре-надолу” с този “отдолу-нагоре”.

В графиката по-долу е представен пример за осъщественото от министерството реструктуриране на идентифицираните в пилотния програмен и ориентиран към резултатите бюджет за 2003 г. програми в областта на политиката по управление на отпадъците и предефинирането им в отчета за изпълнението му. Подобно реструктуриране и преформулиране претърпяха по-голяма част от целите и програмите му.



За да се подобри управлението на отпадъците в България в бюджета за 2003 г. МОСВ идентифицира следната оперативна цел: “Развитие на широкообхватна система за интегрирано управление на отпадъците”. За разработването на такава система министерството планира осъществяването на две програми – първата, целяща създаването на условия за екологосъобразно третиране на отпадъците при спазване на изискванията за опазване на околната среда и човешкото здраве и втората, отнасяща се до осигуряването на механизми за разделно събиране, рециклиране и повторна употреба на отпадъците. Това разделяне бе обусловено от разделянето на процеса и съоръженията в две програми.

В процеса на отчитане на показателите за продуктите/услугите с оглед измерване постигането на ефекта за обществото в рамките на политиката по управление на отпадъците се установи, че това разделяне е изкуствено и затруднява вземането на управленски решения. Планирането и управлението на процеса и съоръженията като едно цяло водят до съчетаване на предоставяните от МОСВ продукти и услуги с проектите, независимо от източниците на финансиране на разходите за тях. През отчетния период това доведе до агрегирането на двете програми в Програма “Интегрирана система за управление на отпадъците” (виж дясната част на графиката).

V.1 Стратегическо планиране и управление в Министерството на околната среда и водите

Връзката между процесите на стратегическото планиране и управление и бюджетиранието осигурява необходимата среда в министерството за вземане на решенията относно какво цели и

възнамерява да постигне в рамките на един по-дългосрочен планов хоризонт (не по-малко от пет години), както и как ще го постигне по възможно най-добрия начин.

На най-ранния етап от бюджетната процедура министерството следва да осъществи процеси на стратегическо и оперативно планиране, въз основа на които да разработи Стратегически план и Доклад за намеренията на министерството за развитие на политиките му с тригодишна бюджетна заявка.

Стратегическото и оперативно планиране следва да произтичат от един и същ процес на анализ и разглеждане:

Стъпка едно: на базовия сценарий от последната тригодишна бюджетна прогноза и разликата между текущото и планираното изпълнение

Стъпка две: на мерките (продукти/услуги/проекти), които следва да бъдат предприети за ликвидиране или намаляване на разликата, идентифицирана в стъпка едно

Стъпка три: преглед на възможните източници за финансиране

Стратегическият план се разработва веднъж на всеки 5 години и се актуализира на не повече от всеки три години. С него министерството конкретизира мисията си, стратегическите и оперативните цели, показателите за (изпълнение) оценка на постигнатия от него напредък по областите на политики в рамките на компетентностите и отговорностите му, като изцяло се съобразява с националните приоритети на Правителството и нормативната уредба.

Оперативното планиране е ежегоден процес, посредством който министерството конкретизира действията, които възнамерява да предприеме в следващия тригодишен период в изпълнение на целите си от стратегическия план. Резултат от този процес е докладът за намеренията на министерството за развитието на политиките му с тригодишната бюджетна заявка. Докладът със съдържашата се в него бюджетна заявка обхваща период от три години, като първата година е фискалната година, следваща текущата. Следователно, при ежегодното му разработване министерството включва една нова и изключва текущата бюджетна година. С него министерството идентифицира инструментите (т.е. предоставяните по програмите от програмния формат на бюджета му продукти/услуги и проекти) за изпълнение на целите от стратегическия си план, годишните показатели за изпълнение със съответните им целеви стойности и на тази база планира бюджета на всяка програма в тригодишен хоризонт.

Министерство на финансите за първи път въвежда изискването ПРБК да разработват стратегически план и доклад за намеренията за развитието на политиките с тригодишна бюджетна заявка. Те ще се превърнат в основа за обвързването на процесите по планиране, управление и финансиране. Бюджетните документи се превръщат в демонстрация на начина, по който текущите и капиталовите разходи ще допринесат за изпълнение на политиките.

Министерството на околната среда и водите следва да организира процесите на стратегическо и оперативно планиране, които да дадат насоките за развитието на изпълняваните и/или новите дейности в рамките на съществуващите и/или нови политики. Стратегическият план и Докладът със съдържашата се в него бюджетна заявка следва да бъдат одобрени от министъра. За целите на разработването на двата документа, министерството изготвя и следва вътрешен график.

Процесът на стратегическо планиране и управление служи за актуализиране и приоритизиране целите на министерството в рамките на политиките по опазване на околната среда. Програмните ръководители (ресорните заместник министри, директорите на изпълните агенции, главният секретар) извършват преглед на стратегическите цели по областите на политика в рамките на тяхната компетентност и отговорност. В случай, че се появи нова политика за министерството (в резултат от промени в съществуващото или ново законодателство, промени в съществуващите или нови приоритети на Правителството), програмните ръководители идентифицират и формулират стратегическите и съответните им оперативни цели, както и показателите за оценка

на напредъка на изпълнението (показатели за изпълнението), съобразно мисията и съществуващите до момента стратегически цели.

V.1.1 Структура и формат на стратегически план

Разработвайки стратегическия си план МОСВ следва да:

- ❖ Ангажира и приобщи всички заинтересовани страни, включително органите на централната и местната власт, неправителствените организации и обществеността по отношение на целите си и преследваните ползи/ефекти от политиката по опазване на околната среда
- ❖ Изготви оценка на заобикалящата среда и анализ на риска, които да послужат за внасянето на възможни корекции в оперативния план
- ❖ Обвърже процесите и ресурсите, необходими за постигането на ползите/ефектите.

Стратегическият план съдържа следните основни компоненти:

1. Кратко изложение на мисията на ведомството
2. Визия на министерството за развитието на политиката/политиките, попадаща/и в областта на неговата компетентност и отговорност
3. Стратегическите и оперативните цели на ведомството с кратко изложение на начините, по които възнамерява те да бъдат постигнати
4. Визия на министерството за ролята и отговорностите на структурните единици при изпълнение на целите
5. Идентифициране на показателите за изпълнение и залагане на съответните им целеви стойности
6. Идентифициране на потенциалните фактори на заобикалящата среда, които са извън контрола на министерството и могат значително да повлияят върху постигането на дългосрочните цели

Примерни въпроси за участващите в процеса по изготвянето на стратегическия план:

- ✓ Настъпили ли са сериозни промени в капацитета на организацията?
- ✓ Претърпяла ли е организацията съществени организационни промени?
- ✓ Ревизирани ли са административните процедури и указания?
- ✓ Получила ли е организацията сериозни или повтарящи се сигнали за разкрити нарушения от Сметната палата?
- ✓ Настъпили ли са сериозни промени в заобикалящата среда, в които оперира организацията?
- ✓ Наложени ли са на министерството нови ангажименти от Правителството?
- ✓ Има ли възникнали сериозни обществени проблеми, касаещи организацията?
- ✓ Налице ли са икономически, демографски, политически, на заобикалящата среда или социални промени, които биха засегнали организацията и нейната мисия?
- ✓ Появили ли са се цели и стратегии на Правителството, които до момента не са инкорпорирани в стратегическия план на министерството?
- ✓ Има ли промяна в мисията и целите на организацията?
- ✓ Има ли промени в законодателството, изпълнявано от министерството, и как те засягат мисията и целите?
- ✓ Натоварена ли е или предприела ли е нови отговорности организацията, и ако да, как те засягат мисията и целите?

В таблицата по-долу е представен формат на стратегически план, с пример за политиката на МОСВ в областта на управлението на водите.

Заглавна страница:

Министерство на околната среда и водите
Стратегически план
За периода: фискалната 2006 г. до фискалната 2010 г.

Мисия на министерството

Пример:

Да съхраним природните богатства на България и да осигурим здравословна околна среда за населението

Визия на министерството за организационното му развитие и капацитет

.....
Политики в компетентностите и отговорностите на министерството

Пример:

Политика в областта на управлението на водите
Политика в областта на управлението на отпадъците
Политика в областта на опазване чистотата на атмосферния въздух
Политика в областта на опазване на биологичното разнообразие
Политика в областта на управлението на опасните химични вещества и препарати
Политика за информационно обезпечаване и повишаване на общественото съзнание
Политика за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването
Политика в областта на управлението на дейностите по изменение на климата
Политика в областта на геологията, подземните богатства и опазването на земните недра и почвите

Визия на министерството за развитието на политиката в областта на управление на водите

Пример:

Водите с добро качество са ценен и ограничен ресурс, от първостепенно значение за здравето на хората, икономическия просперитет и социалното благосъстояние. Населението има нужда от постоянно снабдяване с питейна вода с добро качество, но водата е и много важен ресурс за всички икономически сектори. Водните ресурси в България са силно диференцирани, както на територията на страната така и през различните сезони на годината. В определени райони има значителен воден дефицит, който води до сезонен и дори до целогодишен режим на водоснабдяване за населението. Заустваните канализационни и индустриални отпадъчни води компрометират качеството на водата в някои реки. Обезпокоително за някои райони на страната е и замърсяването от селскостопански дейности. Следователно, гарантирането на разумно управление и опазване на този основен ресурс като част от нашата обща цел за подобряване качеството на живот на хората в страната е много важно.....

Цели на МОСВ в областта на политиката по управление на водите:

Стратегическа цел

Пример:

Подобряване управлението на водите

Ползи/ефекти в изпълнение на политиката по управление на водите:

Пример:

Оптимална осигуреност на населението и икономиката с природна вода в необходимото количество и с необходимото качество, както и природна вода за възпроизводството и развитието на водните екосистеми

Показатели за изпълнение и целеви стойности

Оперативни цели

Пример:

1. Оценка и управление на водните ресурси
2. Опазване на водните ресурси

Кратко изложение за начините по които министерството възнамерява да постигне целите

.....

Роля и отговорности на отделните структурни единици при изпълнение на стратегическата и оперативните цели

.....

Потенциални фактори на заобикалящата среда, извън контрола на министерството, които могат значително да повлияят върху постигането на целите в областта на политиката по управление на водите:

.....

Програми на МОСВ в областта на политиката по управление на водите:

.....

.....

Цели на програма X:

.....

МИНИСТЪР:

V.2 Процес на оперативно планиране в МОСВ за целите по изготвянето на Доклад за намеренията за развитието на политиките по опазване на околната среда с тригодишна бюджетна заявка за периода 2006-2008 г.

Процесът на оперативно планиране включва преглед на набора от дейности, които ведомството изпълнява до момента, тези които възнамерява да изпълнява в тригодишния период, както и очакваните от това резултати в изпълнение на стратегическия си план. Бюджетната прогноза от своя страна представя ресурсите, обезпечавачи изпълнението на дейностите, планирани съобразно заложените резултати. “Не съществува добър бюджет без предварителен план на дейностите, както и няма изпълним план без бюджет, който да го финансира”. Независимо от техниките, които могат да бъдат използвани с оглед структурирането на връзката между процесите на планиране и бюджетирание, решението относно разпределението на бюджета в рамките на тригодишния период се съдържа в отговорите на следните фундаментални въпроси: *Какво предоставяме срещу разходите, които извършваме?* и *Как обвързваме ресурсите с очакваните резултати?*

Програмните ръководители (мениджъри) съвместно с по-ниските нива на управление по програмата – ръководителите (мениджърите) по предоставяните продукти/услуги (директори, н-к отдели, експерти) идентифицират и формулират показателите за изпълнение, залагат целевите стойности и идентифицират ресурсите, както и източниците за финансирането им, необходими за постигане на целите от стратегическия план в рамките на тригодишния период. Въпреки това, до този момент целите все още имат характера на “намерения”, т.е. персоналят, отговорен за тяхното изпълнение, не ги е операционализирал и обвързал с необходимите за тяхното изпълнение бюджетни ресурси.

За всяка (съществуваща или нова) програма ръководителите по продукти/услуги въз основа на определените в стратегическия план цели разработват и внасят за обсъждане до ръководителя на програмата оперативни планове за предоставянето на продуктите/услугите в тригодишен планов

период. В тях ръководителите по продукти/услуги въз основа на процеса по предоставянето им залагат целевите стойности по различните видове показатели и на базата на тях изготвят заявка за необходимите им ресурси за плановия период (труд, материали, оборудване, командировки, външни услуги, и др.). Отделните оперативни планове за предоставянето на продуктите/услугите се предоставят на ръководителя на програмата за одобрение, след което се подават за остойностяване и обобщаване от финансово-счетоводната дирекция.

МОСВ и подчинените му структури следва да изготвят оперативните планове по продукти/услуги със съдържащите се в тях заявки за разходите по предоставянето им първо в рамките на бюджета си за 2005 г. съгласно Постановлението на Министерския съвет за изпълнение на държавния бюджет на Република България за 2005 г.

В рамките на тази стъпка може да се окаже необходимо преразглеждането/ревизирането на някои от първоначално заложените (намерения) целеви стойности за показателите за изпълнение, в случай че информацията, идваща от изпълнителите, показва невъзможност за изпълнение на целите в рамките на първоначално определения времеви график или таван на разходите. Програмните ръководители събират всички елементи на програмата (т.е. оперативните планове за предоставяните продукти/услуги) за преглед и обсъждане от висшето ръководство.

Този процес цели координирането на оперативните планове на програмите с оглед отстраняването на възможни конфликти между тях за постигането на ползите/ефектите. В случай, че висшето ръководство на министерството вземе решение за внасяне на промени в плана на дадена програма, то той го връща на мениджмънта за отразяване на съответните корекции. Програмните оперативни планове се консолидират в Доклада за намеренията за развитието на политиките по опазване на околната среда с тригодишна бюджетна заявка за периода 2006-2008 г. По този начин програмните планове представляват отделните раздели на доклада, а остойностените заявки по отделните продукти/услуги формират бюджетната прогноза за всяка отделна програма. Следователно докладът агрегира програмната структура на бюджета на всеки отделен разпоредител с бюджетни кредити, което отразява приноса на организационната структура и координираните усилия на министерството като едно цяло.

V.2.1 Структура и формат на Доклада за намеренията за развитието на политиките по опазване на околната среда с тригодишна бюджетна заявка за периода 2006-2008 г.

Процесът на оперативно планиране служи за привеждане на стратегическия план в действие. По този начин резултатът от оперативното планиране - Докладът за намеренията за развитието на политиките по опазване на околната среда с тригодишна бюджетна заявка за периода 2006-2008г. се явява основното “доказателство” на министерството при защитата пред Министерството на финансите и Министерския съвет на тригодишната бюджетна заявка.

Докладът за намеренията за развитието на политиките по опазване на околната среда с тригодишна бюджетна заявка за периода 2006-2008 г. съдържа описание на мисията на министерството, стратегическите и оперативните му цели, целите на програмите (заложи в стратегическия план) и дейностите за предоставянето на продуктите/услугите и изпълняваните проекти в рамките на всяка програма. Докладът (агрегиращ оперативните бюджетни заявки) следва да е адресиран към намиране отговорите на следните 4 въпроса:

- ❖ Къде сме сега?
- ❖ Къде искаме да бъдем?
- ❖ Как да стигнем до там?
- ❖ Как ще измерваме постигнатия напредък?

За да се намери отговора на тези въпроси, е необходимо включването в доклада (посредством съставлящите го оперативни бюджетни заявки) на информация, отнасяща се за текущата (2005) и следващите три (2006, 2007, 2008) фискални години.

Планирането на бюджета на всяка отделна структура на министерството (ПРБК, ВРБК) се извършва по продуктите/услугите и проектите, съставлящи програмите, в изпълнението на които те участват. Ето защо, информацията основно фокусира вниманието към програмното ниво.

Структура на Доклада за намеренията за развитието на политиките по опазване на околната среда с тригодишна бюджетна заявка за периода 2006-2008 г.	Отговорност на:
1. Мисия на МОСВ	Главен секретар
2. Визия на Министерството за организационното му развитие и капацитет	
3. Таблица, представяща бюджетните заявки за разходите по бюджетните програми	Финансовата дирекция
4. Основни параметри на бюджета а) Описание на приходите б) Описание разходите в) Описание на източниците на финансиране	
5. Описание по области на политиката на МОСВ на: а) Визията за развитието на всяка конкретна политика б) Стратегическата и оперативните цели в) Очакваната полза/ефект за обществото от постигането на стратегическата цел за съответната област на политиката ➤ Кратко описание на показателя за полза/ефект ➤ Целеви стойности за показателя за полза/ефект за периода (2005–2008 г.) ➤ Информация за наличността и качеството на данните	Дирекциите в ЦУ на министерството, отговорни за разработването на съответната политика
6. Представяне на тригодишните бюджетни заявки на програмите	Дирекциите на ПРБК и ВРБК, отговорни за дейностите по предоставянето на продуктите/услугите, както и за изпълнението на проектите, съставлящи програмите. Дирекциите в ЦУ на министерството обобщават информацията
а) Цели на програмата и представяне на оперативния ѝ план (описание на процеса за производство/предоставяне на продуктите/услугите, отговорници по продукти/услуги, целева група – клиенти, промени в законодателството, водещи до изменение на структурата на програмата, т.е. до възникване на нови или отпадане/модифициране на съществуващи продукти/услуги)	Дирекциите в ПРБК и ВРБК
б) Организационна структура по програми	Дирекциите в ПРБК/ВРБК
в) Целеви стойности по показателите за продукт/услуга (количествени, качествени, времеви) ➤ Кратко описание на показателя за продукт/услуга ➤ Целеви стойности за показателя за продукт/услуга за периода (2005–2008 г.) ➤ Други институции, допринасящи за предоставянето на продукта/услугата по отношение на показателя ➤ Външни фактори, които могат да окажат въздействие върху постигането на целевите стойности на показателите за продукт/услуга ➤ Информация за наличността и качеството на данните	Дирекциите в ПРБК/ВРБК

d) Описание на проектите, включени в програмата	Специализираните и финансовата дирекции
e) Отговорност за изпълнението на програмата	Специализираните дирекции
Приложения: 1. Стратегически план на МОСВ 2. Тригодишна бюджетна прогноза на МОСВ по функционална класификация 3. Тригодишна бюджетна прогноза на МОСВ по икономическа класификация 4. Взаимоотношения с други институции, допринасящи за опазване на околната среда	Финансовата дирекция Специализираните дирекции

V.2.2 Ролята на базовия сценарий за целите на тригодишната оперативна бюджетна заявка

Основната функция на всяка бюджетна система е да събира и систематизира информацията относно разходите по програми и заявките за тяхното извършване, което да позволи на Министерския съвет да взема решения относно размера на средствата, необходими за изпълнението на всяка конкретна програма. С други думи, начинът на представяне на бюджетната информация пряко влияе върху решенията.

Отправна точка за изготвянето на разходните разчети в процеса на вземане на решение за новата тригодишна бюджетна прогноза е пренасянето на тригодишния базов сценарий в бъдещ период. *Тригодишният базов сценарий на разходите представлява прогнозата от предходната тригодишна бюджетна прогноза за разходите на програмите в новия тригодишен период (+/-1 година) без да има промени в провежданата до момента политика.*

В случай, че няма промяна в базовия сценарий на програмата, заложен в последната одобрена тригодишна бюджетна прогноза, то нейният бюджет следва да остане непроменен, като единствено се коригира с (поради) промените в макропоказателите. В доклада за намеренията за развитието на политиките с тригодишна бюджетна прогноза за периода (виж представената по-горе структура на документа) подробни описания по програмата следва да се включват единствено в случаите на промени във ведомствените и администрираните параграфи, представляващи изменение от базовия сценарий на програмата. При това положение възниква необходимостта от включване на подробна информация за резултатите и тяхното изпълнение, която да послужи при обсъждане бюджета на програмата. При подготовката на бюджетните си заявки министерствата следва да предприемат следните стъпки:

1. Министерствата внасят бюджетна заявка за изпълняваните в рамките на базовия сценарий дейности за предоставяните продукти/услуги и изпълняваните проекти, т.е. тези които се финансират в рамките на одобрения в последната тригодишна бюджетна прогноза таван.
 - a. Разходният таван по тригодишната бюджетна прогноза представлява общият размер на разходите по бюджета на програмата от предходната фискална година плюс корекция (инфлационен коефициент, ръст в размера на заплатите или др.).
 - b. Министерствата извършват преглед на разходите си по изпълняваните от тях програми, посредством който целят да редуцират размера на разходите по бюджетната си заявка, с оглед спазване на приетия по последната тригодишната бюджетна прогноза таван.
2. Министерствата внасят подробна допълнителна бюджетна заявка в случай на възникване на нова програма или на необходимост от допълнителни разходи по съществуваща програма, които водят до надхвърляне на тавана (на разходите за базовата година), определен с последната тригодишната бюджетна прогноза.

- a. За допълнителните разходи министерствата внасят подробна информация, доказваща необходимостта от тяхното извършване – фискална и програмна обосновка.
 - b. *Спазването на приетите тавани от последната тригодишната бюджетна прогноза е основен приоритет на Министерския съвет.* Всяка допълнителна бюджетна заявка се внася в Министерския съвет с оглед на подреждането ѝ по важност, съобразно приоритетите на Правителството и спазването на консолидирания таван на разходите от тригодишната бюджетна прогноза.
3. Министерствата внасят заявка за капиталовите проекти, попадащи в програмите.
 4. Министерствата включват една допълнителна година в бюджетната си заявка, която представлява продължение на неизменения и/или коригирания базов сценарий.

Първоначалната информация относно базовия сценарий за всяка програма следва да включва изброяване на ведомствените и администрираните параграфи, съставлящи базовия сценарий, източниците на финансиране на разходите и разбивка на ведомствените параграфи в следните агрегирани категории от класификацията по икономически елементи – разходи за персонал, издръжка и капиталови разходи. Внася се и информация за тенденциите в броя на заетите по програмата (щатни и извънщатни бройки), както и разбивка на персонала - броя човекочасове за предоставяните продукти/услуги. Като част от първоначалната информация министерствата следва да докажат разходите за услугите, съставлящи базовия сценарий на всяка програма, представяйки количествено/качествено/времево измерима информация за резултатите и тяхното изпълнение, т.е. идентифицирани показатели за изпълнение (ресурси/продукти/услуги/ползи) и целеви стойности за всеки един от тях.

За разлика от базовия сценарий, който се представя като обща сума на разхода за програмата (т.е. ведомствените и администрираните параграфи), заявката за увеличение на размера на разходите по програмата следва да съдържа и приоритизиран списък на новите/допълнителни продукти/услуги. Този списък се явява основа за диалозите в Министерство на финансите, както и за обсъждане от Министерския съвет на внесената бюджетна заявка от министерството. В него се съдържа информация, доказваща увеличението на размера на разходите в резултат на:

1. намерение за повишаване качеството или намаляване времето за предоставяне на продукти/услуги от базовия сценарий
2. намерение за разширяване обхвата на предоставяните продукти/услуги от базовия сценарий
3. намерение за изпълнение на нова програма, включваща продукти/услуги, непопадащи в базовия сценарий

Допълнителната бюджетна заявка следва да е придружена с информация, представяща целите, за които се заявяват новите/допълнителни разходи и идентифицирани показатели за изпълнение със съответните целеви стойности, които ще се използват за оценка на постигнатия напредък по отношение целите на програмата. Министерският съвет следва да вземе решение относно внесените и конкуриращи се за финансиране заявки за извършване на допълнителни разходи (изменение на базовия сценарий).

Приетите от Министерския съвет нови/изменени продукти/услуги от допълнителните бюджетни заявки на министерството се превръщат в новия/актуализиран базов сценарий за следващата бюджетна процедура.

V.2.3 Структура и формат на тригодишна оперативна бюджетна заявка

Програмният и ориентиран към резултатите бюджет на МОСВ, а следователно и докладът за намеренията за развитието на политиките по опазване на околната среда с тригодишна бюджетна заявка за периода 2006-2008 г. могат да се разглеждат като съставени от бюджетните заявки на отделните организационни структури на министерството (ПРБК/ВРБК). Следователно всеки разпоредител с бюджетни кредити изготвя и планира бюджет, съответно тригодишна оперативна бюджетна заявка в програмен и ориентиран към резултатите формат. По този начин всяка

програма, съставяща програмния бюджет на министерството е сбор (както от продуктите/услугите и проектите, така и от разходите за тяхното предоставяне/изпълнение) от програмите (с продуктите/услугите и проектите в частта на същите програми) на участващите в нея разпоредители с бюджетни кредити.

Тригодишната оперативна бюджетна заявка се основава на предварителното условие, че съществуващите нива на финансиране на бюджетните единици по всяка една от програмите в които участват (от текущата фискална година) могат да бъдат/ще бъдат увеличени посредством корекции в базовия бюджетен сценарий за развитието на процесите по предоставяне на продуктите/услугите. Следователно, оперативната бюджетна заявка следва да съдържа описание на програмата, така както тя съществува в момента в базовия бюджетен сценарий и да отразява необходимите финансови ресурси за провеждането на изпълняваните до момента дейности и функции на бюджетната единица по програмата в следващия тригодишен период в рамките на съществуващото до момента ниво, включително необходимите корекции за остойностяване повишаването цената на услуги или материали в резултат на инфлационни промени и/или възникнала необходимост от повишаване броя на човекочасовете по програмата в резултат на демографски или други промени.

Доказването на корекциите за човекочасове, включително въз основа на целевите стойности за показателите за изпълнение, включени в изчисляването на тригодишната бюджетна заявка се представят в конкретни таблични формати. *За да изпълнят компонентите на стратегическия план ведомствата често търсят разширение обхвата на програмата в своите тригодишни оперативни бюджетни заявки.* Това разширение следва да бъде доказано в различните таблични формати, посредством представянето на новите или съществуващите, но с разширен обхват услуги. Всички корекции заедно следва да отразяват целите, дейностите, продуктите/услугите и показателите в рамките на общата бюджетна заявка.

Информацията, съдържаща се в тригодишната оперативна бюджетна заявка на всеки отделен разпоредител с бюджетни кредити следва да бъде структурирана по програми в следния вид:

1. Преглед на изпълнението до момента
2. Преглед на организацията на процесите по предоставянето на продуктите/услугите
3. Идентифициране и описание на основните клиенти/потребители на продукти/услуги, бенефициенти на проектите и съответните ползи за клиентите/потребителите от предоставянето – т.е. описание на целевата група
4. Идентифициране на потенциалните фактори на заобикалящата среда, които са извън контрола на разпоредителя с бюджетни кредити и могат значително да повлияят върху постигането на целевите стойности на показателите за изпълнение
5. Правното основание въз основа на което се предоставя продукта/услугата, изпълнява проекта
6. План за действие за предоставяните продукти/услуги и изпълняваните проекти
7. Информация за наличността, надеждността и т.н. на показателите за изпълнение
8. Ведомствени и администрирани параграфи от проектобюджета на МОСВ за 2005 г. в програмен формат и сценарий за развитието им в тригодишен хоризонт (остават без промяна/променят се/отпадат от изпълнение/възникват нови)
9. Представяне тренда на разходите (по ведомствените и администрирани параграфи по т.8) по програмите за 2005 (закон) и периода от 2006 до 2008 г. при база 2005 г.
10. Представяне на предложения с възможни варианти за промяна на базата (в рамките и/или излизане от базата):
 - ✓ изменение статута на конкретна цел (нараства приоритетността ѝ), поради което тя вече не може да бъде изпълнена в рамките на базата (първоначалния сценарий за изпълнението ѝ)
 - ✓ възникване на нови краткосрочни приоритети, които не могат да бъдат изпълнени в рамките на базовия сценарий (базата от 2005 г.)
 - ✓ намерение за повишаване качеството или намаляване времето за предоставяне на продукти/услуги от базовия сценарий
 - ✓ разширяване обхвата на предоставяните продукти/услуги от базовия сценарий

- ✓ намерение за изпълнение на нова програма, включваща продукти/услуги, непопадащи в базовия сценарий
- ✓ Други

Възможните сценарии (варианти) представляват предложение за промяна в средносрочното базово разпределение на разходите, която е свързана със стратегическите приоритети на ведомството. Предложението може да води до оставяне без промяна, увеличение или намаление на тренда на базовото разпределение на разходите през различните години. Предложенията за промени следва да бъдат подробно описани под съответната програма, като описанията следва да бъдат представени от гледна точка на ведомствените и администрираните параграфи.

Преди да внесат вариантите си за промени, разпоредителите с бюджетни кредити следва да извършат преглед на последната база (в случая 2005 г.), както и на съществуващите до момента приоритети, с оглед преценяване дали предложеният вариант може да бъде осъществен посредством реприоритизиране в рамките на тавана. Предложението за сценария, стъпващо на базата от 2005 г. може да включва:

- Предложение за изпълнение на нова политика, което не може да бъде вместено в базовото разпределение или ще доведе до необходимост от редуциране на базовото разпределение;
- Предложение за промяна в обема на предоставяните в рамките на съществуваща програма продукти/услуги, което води до промяна в базовото разпределение;
- Предложение за промяна на фазите/етапите на изпълнение на програма/продукт/услуга/проект, което води до повишаване на базовото разпределение в някои години и до съответно намаление.

При изготвяне описанието на програмата могат да се използват следните въпроси:

- Какво се извършва в рамките на програмата и кого тя обслужва? Защо е необходима програмата на територията, обслужвана от съответния ВРБК?
- Какви са целите на програмата на съответния ВРБК – по отношение на предоставяните по нея продукти/услуги и изпълняваните проекти?
- Как работи програмата – по какъв начин е организиран процесът, в рамките на който се предоставят продуктите/услугите? Какъв е напредъкът по отношение постигането на целевите стойности по показателите за изпълнение?

Тези въпроси са за насочване и подпомагане в процеса на изготвянето на описанието на програмата. *При описанието се водете от допускането, че правите кратко словесно резюме за програмата пред обществеността или неправителствени организации и аудиторията не знае нищо за тази програма. Мислете от гледна точка, как най-добре ще Ви разберат.*

По някои програми единствено се трансферират средства към други организации. В тях се включват дейности, свързани с администрирането на средствата, и следователно за тях също следва да се предоставят показатели за изпълнение. В тези случаи е необходимо включването и на информация относно какви ползи се извличат от трансферирането на средствата и за кого са тези ползи. Тази информация също следва да бъде включена в описанието на програмата.

V.2.3.1 Планиране (залагане) на целеви стойности по показателите за изпълнение

Идентифицираните показатели за изпълнение и заложените им целеви стойности следва да отразяват приоритетите на Правителството и Парламента. Приносът на показателите за изпълнение със съответните им целеви стойности произтича от представянето на причинно-следствените връзки, т.е. възможността да се аргументира пред законодателя ефективността от промените в базовия сценарий на всяка конкретна програма.

В резултат на амбициите за предоставяне на повече продукти/услуги с по-малко ресурси, съществува вероятност в стратегическия план и тригодишните оперативни бюджетни заявки да бъдат заложен цели стойности по показателите за изпълнение, надхвърлящи възможностите на наличния в момента капацитет или вариант да се поддържа текущото ниво на изпълнение с по-малко ресурси. Ето защо, за всяка отделна програма министерството следва да извърши оценка на наличния капацитет с оглед намаляване разликата между отчетните и планираните резултати. Съществуват следните критерии за оценка на базовия сценарий:

- Пълни разходи (преки и косвени) за продукт/услуга/проект
- Обвързване нивото (количествено/качествено/времево/ценово на компонентите, формиращи общата цена) на продуктите/услугите с очакванията по отношение размера на финансирането
- Рискове
- Капацитет на министерството да управлява производството/предоставянето им

Прилагането на тези критерии за всяка отделна програма позволява на министерството да разработи бюджета на всяка от тях, разглеждайки различните възможни алтернативи за минимизиране/ликвидиране на разликата между текущото и планираното изпълнение. Определянето на функционалните изисквания относно постигането на програмните цели позволява на ръководителите в процеса на бюджетиране да извършат оценка, приоритизиране и избор на един от възможните алтернативни варианти, прилагайки посочените по-горе критерии.

За всяка отделна програма този процес следва да се ръководи от програмен ръководител (мениджър), подпомаган от финансист и екип от мениджъри, отговорни за предоставянето и изпълнението на продуктите/услугите/проектите, попадащи в рамките на програмата. Показателите за изпълнението, ефективността и планираните действия следва да са насочени към отстраняване на идентифицираните пропуски/слабости, допуснати през изминалия период.

Показателите за изпълнение следва да бъдат обвързани с целите, за които те се отнасят и които измерват. Целите на всяка отделна програма могат да се разглеждат като междинни резултати, т.е. конкретния, измерим резултат по пътя за постигане на ползата/ефекта. Те залагат резултата или нивото на услугите, което следва да се постигне. Следователно, целите по програмата следва да са конкретни, измерими, агресивни но постижими, ориентирани към резултат и обвързани с времеви график. За идентифицирането на показателите, измерващи постигането на целите по програмата могат да бъдат използвани следните въпроси:

1. Кои са стратегическите цели, за изпълнението на които е предназначена програмата и какви са ползите/ефектите?
2. Какви са очакваните резултати в рамките на стратегическия план и кога във времето се очаква тяхното постигане?
3. Какви мерки ще бъдат използвани за постигане на ползите/ефектите?
4. Как последната/базова оперативна бюджетна заявка е обвързана със стратегическия план?
5. Каква част от стратегическия план ще бъде предприета за изпълнение в рамките на следващия тригодишен период?

В контекста на стратегическите цели министерството може да определя инкрементални/стъпаловидни цели в рамките на програмите, допринасящи за постигането им, които имат оперативен характер. Например, ако стратегическата цел е за намаляване нивото на токсични емисии във въздуха с 10% до 2010 г., министерството може да разработи график, посредством който да планира междинни стойности по години за намаляване нивото им. В този случай, *стратегическата цел остава фокусирана върху ефекта/резултата*, очакван в края на периода, обхванат от стратегическия план, докато *оперативните цели ще отразяват стъпаловидните/междинни промени*.

В други случаи показателите могат да са отражение на планиран напредък по отношение изпълнението на определени дейности или протичането на дадени събития. Например, оперативният резултат от изпълнението на стратегическа цел за подобряване качеството на атмосферния въздух може на първо място да се обвърже с планирането и организирането на

процеси, свързани с намаляването на вредните емисии във въздуха. Тези процеси могат да бъдат последвани от последващо разработване на оперативни планове с включени в тях цели, насочени към изпълнението на действия за намаляване с определен темп на вредните емисии, подобряване качеството на атмосферния въздух и накрая, подобряване здравословното състояние на обществото (целевата група). В този случай целите и измерените стойности по показателите за изпълнение ще отбелязват напредък паралелно с развитието на стратегическите цели и отчетените резултати. При това положение оперативните цели са обвързани със стратегическите, заложи в стратегическия план.

За определяне на връзката между целите на програмата и предоставяните в рамките ѝ продукти/услуги и изпълняваните проекти министерството може да използва следния набор от въпроси:

- Ще бъде ли постигната дадена цел посредством предоставянето на конкретен продукт/услуга или комбинация от продукти/услуги?
- Включени ли са в тригодишната оперативна бюджетна заявка цели по отношение на всеки продукт/услуга?
- Става ли ясно от оперативния план за постигането на коя цел се предоставя конкретен продукт/услуга или набор от тях?

При разработването на показателите за изпълнение по всяка една програма следва:

- Да се разгледа връзката между целите от стратегическия план и целите по отношение на предоставяните по програмата продукти/услуги. Например:
 - При цел за ускоряване на процеса по разглеждане на жалби, така че да 30 юни 2000 г. да няма повече от 40 неразгледани жалби, престояли повече от 4 месеца и не повече от 120 неразгледани за повече от 6 месеца.
 - Горната цел е етап по отношение постигането на стратегическата – ускоряване процеса на разглеждане, така че до 30.06.2002 г. да няма неразгледани случаи, престояли за повече от 4 месеца.
- Да се гарантира, че времевата рамка за постигане на съответната цел е ясна. Целевите стойности, заложи в тригодишната оперативна бюджетна заявка следва да бъдат постижими и да е ясна времевата рамка.

Всяка цел в програма (по отношение предоставянето на продукт/услуга) следва да бъде придружена от балансиран набор от показатели за изпълнение. Планираното изпълнение следва да бъде показано в табличен формат. Целевите стойности на показателите за изпълнение трябва да бъдат в числов вид. Понякога информацията за изпълнение (например, еднократни резултати) може да бъде изразена и под формата на изречение.

Там, където е необходимо следва да се предоставя обща информация за изпълнението (таблици за историческия тренд на развитие, графики, диаграми, както и сравнителни таблици за изпълнението). Не всеки показател за изпълнение може да бъде представен на многогодишна база. Някои показатели могат да бъдат най-добре представени в диаграма, показваща историческия им тренд на развитие. Например, някои показатели за изпълнение не могат да бъдат прогнозирано ефективно и могат да бъдат показани единствено при база отчетната им стойност от предходната година. За да се демонстрира тренда на изпълнението, министерството следва да включи отчетни данни за предходни години.

Министерството следва да планира целевите стойности по показателите за изпълнение като се съобразява със следните общи правила:

- ❖ Веднъж разработени, показателите следва да бъдат използвани логично и последователно. Освен в случаите, в които не съществува обоснована причина за тяхната промяна, това което се измерва посредством тях, термините, дефинициите, периодите на измерване и източниците на информация следва да се запазят едни и същи във всяка отделна година. Въпреки това, в случай че показателите, които са били използвани в миналото, вече не са надеждни и подходящи, тяхното използване следва да бъде прекратено.

- ❖ Различни структури на министерство, които планират и отчитат един и същ показател за изпълнение в една програма следва да бъдат последователни в начина, по който дефинират показателя и планират и изчисляват целевите стойности. Например, всеки затвор следва да планира и отчита данни за показатели по един и същ начин и в едно и също време.
- ❖ Общоприетите формули и методи за изчисляване на показателите, както и възприетите стандартни дефиниции следва да бъдат използвани в максимална степен. В случай че няма стандартна дефиниция или общоприет метод за изчисляване или формула, министерството следва да приложи обяснение за начина на дефиниране и изчисляване на показателя.
- ❖ Изчисляването на процентите се извършва с точност до една единица след десетичната запетая, освен ако няма причина това да стане с по-голяма точност.

При изготвяне и структуриране на разяснителната информация за показателите за изпълнение министерството следва да се ръководи от следните въпроси:

1. Какъв е видът на показателя?
2. Защо избрахме точно този показател?
3. Какъв е източникът на информация за събиране на данните по показателя?
4. На какъв интервал се събира информацията и колко време е необходимо за това?
5. Как се изчислява показателят? (формула или метод за изчисляване)
6. Агрегирана или дезагрегирана сума е показателят?
7. Кой е отговорен за събирането, анализа и качество на данните?
8. Използва ли се информацията, която показателят носи в процеса на вземане на управленски решения?

В таблицата по-долу се представят заложените целеви стойности по показателите за изпълнение за всяка отделна програма в тригодишния планов, период на базата на които са планирани ведомствените разходи по съответната програма.

ЦЕЛЕВИ СТОЙНОСТИ ПО ПОКАЗАТЕЛИТЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ					
Програма "X"					
<i>Цели по програмата:</i>					
Показатели за изпълнение	Мерна единица	Целева стойност			
		2005	2006	2007	2008
1.					
2.					
.....					
N.					

За всяка отделна програма таблицата се представя в т. 5 на Доклада за намеренията на министерството за развитие на политиките му с тригодишна бюджетна заявка.

V.2.3.2 Планиране на разходите за предоставяне на продуктите/услугите, съставлящи програмите

С цел обвързване процесите на планиране на дейностите/продуктите/услугите/проектите с тези по планиране на ресурсите, необходими за тяхното изпълнение/предоставяне е необходимо наличието на тясно сътрудничество между финансистите и мениджмънта на всяка отделна програма.

Процесът на планиране във всеки един разпоредител при изготвяне на бюджетната му заявка стартира с оценка на изпълнението (нефинансовото) от предходната година, въз основа на която

става възможно извършването на анализ и преразглеждане на процесите по предоставянето на продуктите/услугите за следващия планов период с оглед икономичност, ефективност и ефикасност, както и идентифициране на дублиращи се дейности и финансиране.

Там където е възможно следва да се включват пълните разходи по програмата. Съществуват случаи, при които е възможно в заявените разходи по програмата да бъдат включени и непреки разходи, които се извършват за изпълнение на дейностите, подпомагащи предоставянето на услугите по съответната програма. Поради специфичния им характер, т.е. при положение, че не бъдат обвързани с конкретните продукти/услуги, разходите за тях се отнасят по програма "Администрация". По този начин може да се заяви ресурс за дейности, подкрепящи предоставянето на услугите, които не са основни за предоставянето им.

В таблицата по-долу е представена формата за разпределение на участието на човешките ресурси (щатния и извънщатния персонал, вкл. незаетите) в предоставянето на продуктите/услугите по програмите за 2005 г. в % от общото им (100%) годишно работно време. Общата годишна заетост (100%) на едно лице се равнява на 2080 часа.

	Програма "X"			Програма "X"			Обща заетост на едно лице
	1	2	N	
	продукт услуга	Продукт услуга	продукт услуга	продукт услуга	
Щатен персонал							
1.....							$\Sigma(1÷N)=100\%$
2.....							$\Sigma(1÷N)=100\%$
.....							$\Sigma(1÷N)=100\%$
Обща заетост на щатния персонал							
Извънщатен персонал							
1.....							$\Sigma(1÷N)=100\%$
2.....							$\Sigma(1÷N)=100\%$
.....							$\Sigma(1÷N)=100\%$
Обща заетост на извънщатния персонал							
Обща заетост (в %)							
Общо човекочасове							
<p>Ръководители (отговорници) по продукт/услуга: (подписи) (име, фамилия и длъжност) Отговорник "Човешки ресурси": (подпис) (име, фамилия и длъжност)</p>							

В следващата таблица е представен форматът за изготвяне на оперативен план за целите на тригодишната оперативна бюджетна заявка по отделните продукти/услуги. Оперативният план представлява заявка за необходимите през плановия период ресурси (труд, материали, оборудване, командировки, външни услуги, и др.) за предоставянето на конкретните продукти/услуги. Отделните оперативни планове за предоставянето на продуктите/услугите се представят на мениджъра на програмата за одобрение, след което се подават за остойностяване и обобщаване от финансово-счетоводната дирекция.

Програма:				
Продукт/услуга:				
	2005	2006	2007	2008
Показатели за изпълнение:	Целеви стойности:			
1.....				
2.....				
.....				
Обща заетост на персонала (Брой човекочасове)				
Щатен:				
Извънщатен:				
Необходими материали (описание): (Количество)				
1.....				
2.....				
.....				
Командировки в страната (дестинация/брой служители): (Брой дни)				
1.....				
2.....				
.....				
Командировки в чужбина (дестинация/брой служители): (Брой дни)				
1.....				
2.....				
.....				
Външни услуги (наименование на услугата): (Брой)				
1.....				
2.....				
.....				
Други (описание): (Брой)				
1.....				
2.....				
.....				
Необходимо оборудване (описание): (Брой)				
1.....				
2.....				
.....				
Ръководител (отговорник) на продукт/услуга: (подпис) (име, фамилия и длъжност)				

Представените от ръководителите (мениджърите) на продуктите/услугите оперативни планове служат за изготвянето на оперативната бюджетна заявка на всяка отделна програма в плановия период. В таблицата по-долу е представен форматът на оперативната бюджетна заявка по ведомствените разходни параграфи на програмата.

Програма "X"	§§ от ЕБК	Общо:	Ведомствени разходни параграфи			
			продукт услуга 1	продукт услуга N
Общо разходи:						
Текущи разходи:						
Заплати и възнаграждения за персонала, нает по трудови и служебни правоотношения	01-00					

Други възнаграждения и плащания за персонала	02-00											
Осигурителни вноски от работодатели												
Осигурителни вноски от работодатели за Държавното обществено осигуряване (ДОО)	03-00											
Здравноосигурителни вноски от работодатели	05-00											
Вноски за допълнително задължително осигуряване	07-00											
Издръжка	10-00											
Разходи за членски внос и участие в нетърговски организации и дейности	46-00											
<i>Капиталови разходи</i>												
Основен ремонт на дълготрайни материални активи	51-00											
Придобиване на дълготрайни материални активи	52-00											
Придобиване на нематериални дълготрайни активи	53-00											
Агрегирани ведомствени разходни параграфи												
Персонал												
Издръжка												
Капиталови разходи												
Изготвил:												
(име, фамилия и длъжност)												
Ръководител:												
(име, фамилия и длъжност)												

ЗАБЕЛЕЖКА: Представените по-горе таблични формати подпомагат процеса на оперативно планиране във всички структурни единици на министерството. Информацията от тях следва да бъде извлечена при съставянето на Доклада за намеренията за развитието на политиките по опазване на околната среда с тригодишна бюджетна заявка за периода 2006-2008 г.

По-долу са представени табличните формати, които са елемент от Доклада за намеренията за развитието на политиките по опазване на околната среда с тригодишна бюджетна заявка за периода 2006-2008 г.

Таблица 1

РАЗХОДИ ПО ПРОГРАМИ НА МОСВ (в хил. лв.)	Общо разходи за околна среда, заявени от МОСВ	Разходи по бюджета на МОСВ	Разходи за околна среда по други бюджети, фондове и сметки	Общо разходи за околна среда, заявени от МОСВ	Разходи по бюджета на МОСВ	Разходи за околна среда по други бюджети, фондове и сметки	Общо разходи за околна среда, заявени от МОСВ	Разходи по бюджета на МОСВ	Разходи за околна среда по други бюджети, фондове и сметки	Общо разходи за околна среда, заявени от МОСВ	Разходи по бюджета на МОСВ	Разходи за околна среда по други бюджети, фондове и сметки
ОБЩО РАЗХОДИ:	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Програма 1.												
Програма 2.												
.....												
Програма п. "Администрация"												

Таблицата се представя в т. 3 на Доклада за намеренията на министерството за развитие на политиките му с тригодишна бюджетна заявка.

Таблица 2

ПРИХОДИ на МОСВ (в хил. лв.)	2005	2006	2007	2008
Общо приходи:				
<i>Данъчни приходи</i>				
<i>Неданъчни приходи</i>				
Приходи и доходи от собственост				
Държавни такси				
Глоби, санкции и наказателни лихви				
Други				

Таблицата се представя в т. 4.а. на Доклада за намеренията на министерството за развитие на политиките му с тригодишна бюджетна заявка.

Таблица 3

	2005 (закон)			2006 (заявка)			2007 (заявка)			2008 (заявка)		
	Общо	Вед.	Адм.	Общо	Вед.	Адм.	Общо	Вед.	Адм.	Общо	Вед.	Адм.
ОБЩО РАЗХОДИ:												
Програма "X"												
Програма "Y"												
Програма "Z"												
.....												
.....												
Програма 17												

Таблицата се представя в т.4.б. на Доклада за намеренията на министерството за развитие на политиките му с тригодишна бюджетна заявка.

Таблица 4

ПРОГРАМИ на МОСВ за 2005 г. (в хил.лв.)	Общо разходи за околна среда, заявени от МОСВ	Ведомствени разходи	Администрирани разходи		
			Общо	По бюджета на ПРБК	По други бюджети, фондове и сметки
Програма 1.					
Програма 2.					
.....					
Програма n. "Администрация"					

Таблица 5

ПРОГРАМИ на МОСВ за 2006 г. (в хил.лв.)	Общо разходи за околна среда, заявени от МОСВ	Ведомствени разходи	Администрирани разходи		
			Общо	По бюджета на ПРБК	По други бюджети, фондове и сметки
Програма 1.					
Програма 2.					
.....					
Програма n. "Администрация"					

Таблица 6

ПРОГРАМИ на МОСВ за 2007 г. (в хил.лв.)	Общо разходи за околна среда, заявени от МОСВ	Ведомствени разходи	Администрирани разходи		
			Общо	По бюджета на ПРБК	По други бюджети, фондове и сметки
Програма 1.					
Програма 2.					
.....					
Програма п. "Администрация"					

Таблица 7

ПРОГРАМИ на МОСВ за 2008 г. (в хил.лв.)	Общо разходи за околна среда, заявени от МОСВ	Ведомствени разходи	Администрирани разходи		
			Общо	По бюджета на ПРБК	По други бюджети, фондове и сметки
Програма 1.					
Програма 2.					
.....					
Програма п. "Администрация"					

Таблицы 4, 5, 6 и 7 се представят в т.4.в. на Доклада за намеренията на министерството за развитие на политиките му с тригодишна бюджетна заявка.

Таблица 8

Източници на финансиране на консолидираните разходи за сектор околна среда за периода 2005 – 2008 г.	2005 (хил. лв.)	2006 (хил. лв.)	2007 (хил. лв.)	2008 (хил. лв.)
Общо разходи:				
Общо финансиране:				
<i>Собствени приходи</i>				
<i>Субсидия от Републиканския бюджет</i>				
<i>Целеви субсидии</i>				
<i>Фондове на ЕС /ИСПА, ФАР, САПАРД/</i>				
<i>Кофинансиране от НФ</i>				
<i>Заеми</i>				
<i>Безвъзмездни помощи</i>				
.....				
.....				

Таблицата се представя в т. 4.с на Доклада за намеренията на министерството за развитие на политиките му с тригодишна бюджетна заявка.

Таблица 9

Програма "....."	2005	2006	2007	2008
Бюджет на програмата				
<i>В хиляди лева</i>				
Общо разходи				
Общо ведомствени разходи за:				
Персонал				
Издръжка				

Капиталови разходи				
Общо администрирани разходи:				
1.....				
2.....				
От които капиталови:				
Численост на щатния персонал				
Численост на извънщатния персонал				

Таблица 10

№	Програма "X"	2005	2006	Разлика	2007	Разлика	2008	Разлика
				(-/+)		(-/+)		(-/+)
				2006 - 2005		2007 - 2006		2008 - 2007
	<i>Ведомствени разходни параграфи (наименование на продукт/услуга)</i>							
1	продукт/услуга	0	0	0	0	0	0	0
	Персонал			0		0		0
	Издръжка			0		0		0
	Капиталови разходи			0		0		0
2	продукт/услуга	0	0	0	0	0	0	0
	Персонал			0		0		0
	Издръжка			0		0		0
	Капиталови разходи			0		0		0
I.	Общо ведомствени разходи:	0	0	0	0	0	0	0
	Персонал	0	0	0	0	0	0	0
	Издръжка	0	0	0	0	0	0	0
	Капиталови разходи	0	0	0	0	0	0	0
	<i>Администрирани разходни параграфи</i>							
II.	Администрирани разходни параграфи по бюджета на ПРБК	0	0	0	0	0	0	0
	1.....			0		0		0
	2.....			0		0		0
	3.....			0		0		0
III.	Администрирани разходни параграфи по други бюджети, фондови е сметки	0	0	0	0	0	0	0
	1.....			0		0		0
	2.....			0		0		0
	3.....			0		0		0
	Общо администрирани разходи (II.+III.):	0	0	0	0	0	0	0
	Общо разходи по бюджета на ПРБК (I.+II.):	0	0	0	0	0	0	0
	Общо разходи (I.+II.+III.):	0	0	0	0	0	0	0
	Численост на щатния персонал			0		0		0
	Численост на извънщатния персонал			0		0		0

Таблица 11

	2005	2006	2007	2008
Разходи по програмата от 2005 (закон)				

Въздействие върху бюджета на Програма "X" от:				
Промени в макроикономическите параметри (цени, заплати, лихви, обменен курс)	-	-	-	-
Промени в специфични параметри на програмата				
Промени в политиката от поети вече ангажименти				
във ведомствените разходни параграфи				
в администрираните разходни параграфи				
Други промени				
Общо промени				
Разчет по тригодишната оперативна бюджетна заявка				

ЗАБЕЛЕЖКА: На този етап от бюджетната процедура Ред "Промени в макроикономическите параметри (цени, заплати, лихви, обменен курс)" не се попълва от МОСВ, тъй като същата следва да се изготви и представи в Министерство на финансите по постоянни цени. МОСВ следва да попълни този ред при актуализирането на програмния формат на тригодишната си бюджетна заявка по текущи цени за 2006 г., за включване към пакета от документи по тригодишната бюджетна прогноза за периода 2006-2008 г., за разглеждане и одобрение от Министерския съвет.

Таблицы 9, 10 и 11 се представя в т. 5 на Доклада за намеренията на министерството за развитие на политиките му с тригодишна бюджетна заявка.

V.3 Изготвяне проекта на програмния и ориентиран към резултатите бюджет на МОСВ за 2006 г. на базата на одобрената тригодишна бюджетна прогноза за периода 2006-2008 г.

След одобряването от Министерския съвет на тригодишната бюджетна прогноза за периода 2006-2008 г. (и таваните на разходите на ПРБК), МОСВ отразява промените (в случай, че е необходимо) в елементите на отделните програми и изготвя проекта на програмния и ориентиран към резултатите си бюджет за 2006 г. Проекта на програмна и ориентиран към резултатите бюджет на министерството следва да се представи съгласно структурата и табличните формати, детайлно разгледани и описани в точка III.2. на този наръчник.

За целите на изготвянето на проекта на програмния и ориентиран към резултатите бюджет на Министерството на околната среда и водите за 2006 г., Министерство на финансите ще предостави допълнителни указания за кодифициране на структурата му.

ТРЕТА ГЛАВА

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

Управлението на база постигнати резултати и отчитане на изпълнението е процес на радикална промяна в работата на публичната администрация, при който от нея се изисква:

- ✓ Ефективно и ефикасно използване на ресурсите с оглед постигането на най-високи резултати на възможно най-ниска цена за данъкоплатците
- ✓ Справедливо, безпристрастно и ефективно предоставяне на услуги в отговор на динамично променящите се нужди на обществото
- ✓ Осигуряване на високи стандарти за отчитане на резултатите пред обществото
- ✓ Изграждане на конкурентна среда и залагане на цели, чиято приоритизация се основава на въвеждането, както на стандарти за прилагане на най-добри практики, така и на конкуренция по отношение цената и качеството на предоставяните продукти/услуги
- ✓ Управление на ползите/ефектите за обществото
- ✓ Насърчаване на съвременни организационни системи за управление на резултатите

Основните елементи на тази промяна акцентират върху резултатите от работата на публичната администрация, едновременно с осигуряването на по-висока степен на гъвкавост на мениджърите по отношение на управлението. Това изисква от висшия мениджмънт в публичната администрация да преосмисли начинът, по който идентифицираните цели ще бъдат постигнати, съобразявайки се изцяло с управлението на бюджета. Мениджърите се нуждаят все повече от устойчива рамка, осигуряваща развитието на възможностите на организацията в дългосрочен план и едновременно с това позволяваща им по-голяма гъвкавост при вземането на решения в среда в която степента и скоростта на извършващите се промени продължава да нараства. Новият модел изисква:

- Управление през призмата на стойността на парите при предоставянето на продуктите/услугите
- Преместване фокуса от управление на ресурсите на входа на системите и процесите към предоставяните продукти/услуги и ползите за обществото към постигането на които те са насочени
- Възприемане на и адаптиране към новите информационни технологии
- Управление акцентирано изцяло върху клиента
- Въвеждане на системи за измерване и оценка на индивидуалното и институционалното изпълнение

По този начин стигаме до въпроса, стоящ в центъра на управлението на резултатите, свързан изцяло с ролята на Сметната палата в процесите по измерването, мониторинга и отчитането на изпълнението. Акцентът върху одита на изпълнението не произтича единствено от възникващите трудности свързани с въвеждането от министерствата на надеждна рамка за бюджетирание по предоставяни продукти/услуги и тяхното групиране в програми, чието изпълнение следва да доведе до постигане на стратегическите цели на Правителството.

Много важен момент в този начален етап на реформа се явява вероятността за поява на съпротива от страна на публичната администрация да поеме твърд ангажимент за идентифициране на показатели за измерване на резултатите. Организацията се изправят пред трудния избор да измерват и отчитат постиганите резултати посредством показатели за изпълнение по отношение на които се страхуват, че не упражняват пълен контрол и считат, че показването и на най-малкия спад в постигнатите резултати би оказало негативен ефект върху тях. Въпреки това, оценката на изпълнението и неговото измерване остават изключително важни за въвеждането на новия ориентиран към резултатите подход на управление в публичната администрация.

Сметната палата следва да е наясно с несъвършенството на по-голямата част от първоначално идентифицираните и формуирани от разпоредителите с бюджетни кредити показатели за изпълнението, както и с трудностите които те срещат в описание на причинно-следствените връзки. Независимо от всичко казано, ползите от разработването на практически приложими показатели за изпълнение, особено във връзка с отчетността и прозрачността, както и с положителното им влияние върху провежданите от министерствата политики и изграждането на подходяща култура на управление ориентирано към резултатите изцяло оправдават усилията, които следва да бъдат направени.

Основното предизвикателство днес е свързано с разработването на подходящи механизми, изграждането на структури и организационна култура, които да благоприятстват този нов подход на работа на публичната администрация. Следователно, отчитането и отговорността по отношение на постигнатите резултати следва да се превърне в крайъгълен камък за протичащите реформи в публичния сектор.

Световният пример показва, че днес много страни по света се опитват да изместят фокуса на управление към резултатите, допускайки възможности за по-голяма гъвкавост от страна на мениджмънта. Това най-често намира израз в търсенето на нови подходи на управление и подходящи за тяхното прилагане организационни форми с оглед:

- ❖ Делегирането на права и отговорности обвързани изцяло с отчетността по отношение на постигнатите резултати
- ❖ Изграждането на конкурентна среда в рамките на публичния сектор
- ❖ По-тясното взаимодействие между публичния и частния сектори
- ❖ Ориентирането на съществуващите структури от гледна точка ролята на Правителството да управлява процеса на предоставяне на продукти/услуги насочени към ползите за обществото, декларирани в управленската му програма
- ❖ Постигането на по-голяма прозрачност на цялостния процес по вземане на управленски решения

Следователно, постигането на ориентирана към изпълнението култура на управление и работа на цялата публична администрация следва да се превърне в нейна основна цел. Това се отнася както за централната администрация, така и за тази на местно ниво.

Реформите във сферата на финансовия мениджмънт се основават на принципите за по-висока степен на гъвкавост на управлението съчетани с делегирането на права и отговорности, ясно обвързани с отчитането на постигнатите резултати, т.е. с изпълнението. Тези принципи следва да бъдат подкрепени с налагането на строги режими и правила за мониторинг и оценка на изпълнението. Целта е поставяне реформата на финансово управление в публичния сектор на сходна с тази на бизнеса основа, налагане на конкурентна среда, изместване на фокуса от “изпълняване и спазване на правилата” към “управление насочено към резултати”, планиране, бюджетиране и отчитане на база предоставяни продукти/услуги за постигане на идентифицираните ползи за обществото.

Процесът на финансово управление непрекъснато ще се развива и модернизира посредством законодателни промени, насочени към усъвършенстване качеството на цялостната рамка на финансово управление и засилване на отчетността и отговорността по отношение на изпълнението. Важна инициатива в тази насока е стартирания процес по въвеждане на програмно и ориентирано към резултатите бюджетиране, изискващо от министерствата идентифициране на програми и цели (подкрепени със съответните целеви стойности), както и обвързването им с необходимите ресурси (финансови, материални и човешки) за тяхното постигане. Тези бюджети се превръщат в основата за последващото отчитане на постигнатите резултати от страна на разпоредителите с бюджетни кредити.

Отчитането на изпълнението на програмите показва резултатите от работата на публичната администрация и услугите получени от обществото. Постигнатите резултати от предоставянето им отразява напредъка по отношение на идентифицираните ползи за обществото. С приемането на програмните бюджети на министерствата, Парламентът ще оторизира министерствата да произвеждат/предоставят продукти/услуги и изпълняват проекти по всяка една програма в съответното количество, качество и срок срещу гласувания им бюджет.

Протичащите реформи в публичната администрация разгледани през призмата на одита на изпълнението, целят да:

- ❖ Насърчат мениджърите на програми/подпрограми да извършват и използват оценката на изпълнението като инструмент на управлението
- ❖ Осигурят необходимата информация за изпълнението на програмите, която да подпомага Министерски съвет в процесите на приоритизация и вземане на решения, особено в ранния етап на бюджетната процедура, когато следва да бъдат разгледани голям брой конкуриращи се предложения
- ❖ Засилват отговорността на мениджърите по отношение на управляваните от тях ресурси

Новият подход изисква по-децентрализирана оценка на изпълнението. Той цели изграждането на подходяща рамка за оценка на постигнатия по програмата напредък, който от своя страна да се превърне в основа за вземане на управленските решения. За това е необходимо въвеждането на следните изисквания:

- За всяка програма/подпрограма да се изготвя годишен план за оценка на изпълнението, който следва да съдържа и оценките предвидени в тригодишен аспект
- Предложенията за провеждане на нови политики внасяни в Министерски съвет следва да включват описание на реда за провеждане на оценката, в случай, че предложението се приеме
- Отчетите за изпълнението следва да са публични, даващи възможност за обществено обсъждане и контрол върху изпълнението на целите на програмите

Министерство на финансите има изключително важна роля в този процес. То следва да подпомага разпоредителите с бюджетни кредити чрез програми за обучение, даване на инструкции на мениджърите, наблюдение и оценка на процесите, осигуряване на експертна помощ. Министерството следва да отстоява изграждането и поддържането на здрава връзка между резултатите и изразходваните за тяхното постигане ресурси.

С оглед на протичащите реформи в публичната администрация, засилващия се акцент върху процеса на децентрализация и делегирането на по-големи права и отговорности на разпоредителите с бюджетни кредити във връзка с планирането, бюджетирането, изпълнението и отчитането от гледна точка на резултатите, ролята и значението на оценката и одитът на изпълнението предстои да нараства. Бъдещото развитие на одита на изпълнението като инструмент за оценка на резултатите от дейността на публичната администрация следва да се подпомогне от цялостна стратегия на Правителството съдържаща мерки за обвързване на бюджетния процес с резултатите.

Новият подход изисква управленските екипи в разпоредителите с бюджетни кредити да въведат функцията управление на изпълнението. Министерство на финансите съвместно със Сметната палата следва да разработи принципите и правилата регламентиращи тази функция. Тяхното прилагане следва да се обвърже с рамката за управление на изпълнението и принципите на програмното и ориентирано към резултатите бюджетиране. Това ще осигури на организациите надеждна стратегическа перспектива относно изпълняваните от тях дейности и ще улесни процесите на вземане на решения за необходимите промени, които следва да бъдат осъществени с оглед подобряване на изпълнението. По този начин оценката на изпълнението се превръща в стабилна основа за тестване на предприеманите от мениджмънта мерки и качеството на показателите за изпълнение, съдържащи се в програмните и ориентирани бюджети и отчети.

Ползата от въвеждането на един такъв подход на управление е че той позволява преместване на фокуса от ефективното използване на ресурсите към ефектите за обществото на база качество, количество, цена, срок за получаваните от него продукти/услуги. Това ще насърчи организациите от публичния сектор в търсене на иновативни решения при изпълнение на един такъв подход на управление.

С оглед стартиране процеса по набиране на надеждна информация за изпълнението разпоредителите с бюджетни кредити следва да:

- Изградят култура на планиране, бюджетирание, управление и отчитане изпълнението на резултатите
- Поддържат здрава връзката между отчитането, планирането и изпълнението
- Осигурят здрава връзка между вътрешния контрол, вътрешния и външния одит

Доброто управление изисква ведомствата да разполагат с подходящо структурирани и организирани системи за мониторинг и преглед на изпълнението. Тези системи следва да са съобразени с рамката на ведомството за бюджетирание на предоставяните от него продукти/услуги и изпълняваните проекти. Системите следва да генерират както необходимата за нуждите на мениджмънта и Правителството информация, така и информация отговаряща на изискванията на външния одит.

Първата стъпка след въвеждането на основните елементи на рамката за управление на резултатите е изискването, организациите да “преведат” стратегическите си документи в оперативни показатели за изпълнение, след което систематично да започнат да отчитат изпълнението едновременно от гледна точка на оперативните си отговорности и бъдещите си инициативи за подобряването му. Този процес ще даде възможност за оценка и преглед на ефикасността на организационните стратегии, и ще се превърне в основа за вътрешен и външен диалог по отношение как ведомството се справя с набелязаните стратегически цели.

Въвеждането на подход на управление на изпълнението дава възможност на служителите да познават и по-добре разбират целите на организацията и как именно техния личен или екипен принос допринася за постигането им. Съчетаването на човешките ресурси, планирането и резултатите с целите на организацията ще доведе до по-нататъшно развитие на личностните и организационни способности, а оттам и до по-високи резултати.

Публичната администрация носи конкретна отговорност за спазване на законите в полза на обществените интереси, както и за прозрачността, справедливостта и безпристрастността на процесите протичащи в нея. Тя оперира в политическа среда, следяща зорко за допуснатите грешки и пропуски, отличаваща се с много ниска степен на толерантност по отношение на тях. Ето защо, вниманието все още до голяма степен е фокусирано върху бюрокрацията и административните процеси вместо върху постигането на заявените от Правителството цели.

Следователно, от първостепенно значение е ведомствата да стартират процес на оценка на изпълнението на собствените си програми въз основа на идентифицирани от тях показатели за изпълнението. Това ще засили още повече ефективността на одита на изпълнението, който в съзвучие с протичащите реформи в публичната администрация следва да спомогне за изграждането на култура на управление изцяло ориентирана към резултатите, подкрепена с ясно заявени отговорности, показатели и инструменти за оценка и усъвършенстване на изпълнението.

Информацията за изпълнението следва да бъде проверена и валидирана. Процесът на генериране на информация за изпълнението следва да бъде оценен. Одитът на изпълнението следва да се превърне в гаранция за това. Сметната палата има важен принос към целия този процес, предоставяйки независима информация и съветвайки Парламента за внасяните от Правителството отчети за изпълнението.

Измерването и одита на изпълнението вървят ръка за ръка. При бюджетирането ориентирано към резултата, институциите използват измерването на изпълнението, планирайки как да предоставят необходимите на обществото продукти и услуги. Те си поставят цели и формулират показатели за изпълнението, посредством които измерват напредъка в постигането на целите. Одитът на изпълнението установява и проверява прецизността на информацията, използвана за измерване на постигнатия напредък и одитира предприетите мерки.

Одитът на изпълнението също така установява дали институциите ефективно изпълняват отговорностите си, дали това става на възможно най-ниска цена, както и да ли са спазени законите. Измерването и одитът на изпълнението генерират информация за обществото. Те носят информация както на служителите, така и на мениджърите, посредством която те могат непрекъснато да подобряват произвежданите продукти/предоставяните услуги. Парламентът използва тази информация, както за нуждите на бюджета, така и с оглед на провежданата политика. Одитът на изпълнението също така позволява на политиките да измерват доколко успешни са взетите от тях решения относно политиките, както и да коригират политиките и програмите, в случай на необходимост.

Одитът на изпълнението е изключително ценен инструмент за определяне изпълнението на кои програми следва да продължи, да се прекрати или промени. Одита на изпълнението заедно с измерването на изпълнението следва да се превърнат в показател “как работи Правителството?”.

Отговорностите на Министерство на финансите следва да се доразвиват в посока към:

- координиране процеса по прилагането на методологическите указания
- оказване подкрепа и предоставяне на методологическа помощ на отрасловите министерства
- изготвяне на необходимите формати за планиране и отчитане на изпълнението
- разработване на допълнителни материали съдържащи разяснения и отговори на възникнали от страна на ПРБК/ВРБК въпроси
- оказване подкрепа на Министерски съвет в процеса на приоритизиране
- наблюдение и преглед на внесените от ПРБК и ВРБК показатели за изпълнение
- разработване на годишен доклад за начина на използване и отчитане на информацията за изпълнението от ПРБК и отправяне на препоръки
- извършване оценка на всеки една или две години на прилаганите методологически указания
- извършване на преглед и ревизиране на използваните до момента методологически указания
- разработване на план за действие за внасяне на подобрения в процеса на планиране, оценка и отчитане на изпълнението

Отговорностите на ПРБК следва да се доразвиват в посока към:

- идентифицирането и формулирането на показатели за изпълнението по изпълняваните от тях програми
- редовно отчитане на показателите за изпълнение
- подпомагане ВРБК в прилагането на методологическите указания
- извършване на проверка дали така идентифицираните и формулирани показатели за изпълнението отговарят на критериите заложи в методологическите указания
- извършване периодични оценки на изпълнението
- предоставяне информация на Сметната палата с оглед извършването одит на изпълнението

Отговорностите на ВРБК следва да се доразвиват в посока към:

- идентифициране и формулиране на показатели за изпълнение в съответствие с методологическите указания
- редовен процес на отчитане на показателите за изпълнение пред съответния ПРБК в съответствие с методологическите указания
- предоставяне на информация на Сметната палата с оглед извършването одит на изпълнението.