

МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ
ДИРЕКЦИЯ
“ДЪРЖАВНИ РАЗХОДИ”

ДР № 5 /21.10.2005 г.

ДО

МИНИСТЕРСТВАТА И ВЕДОМСТВАТА
ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ
НАЦИОНАЛНИЯ ОСИГУРИТЕЛЕН ИНСТИТУТ
НАЦИОНАЛНАТА ЗДРАВНО-
ОСИГУРИТЕЛНА КАСА
ДЪРЖАВНИТЕ ВИСШИ УЧИЛИЩА
БЪЛГАРСКАТА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ
БЪЛГАРСКАТА НАЦИОНАЛНА ТЕЛЕВИЗИЯ
БЪЛГАРСКОТО НАЦИОНАЛНО РАДИО

**ОБЩИ НАСОКИ ЗА ПОДПОМАГАНЕ ПРОЦЕСА
ПО ИЗГОТВЯНЕ НА ФИНАНСОВА ОБОСНОВКА
КЪМ ПРОЕКТИТЕ НА АКТОВЕ, КОИТО
ОКАЗВАТ ПРЯКО И/ИЛИ КОСВЕНО
ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ**

София, 2005

СЪДЪРЖАНИЕ

/стр./

РАЗДЕЛ 1

| | |
|--|---|
| I. ЦЕЛ НА НАСОКИТЕ..... | 2 |
| II. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ПРОЕКТИТЕ НА АКТОВЕ НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ ВЪРХУ ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ..... | 2 |

РАЗДЕЛ 2

| | |
|---|---|
| НЕОБХОДИМА ОРГАНИЗАЦИЯ В СИСТЕМАТА НА ПЪРВОСТЕПЕННИЯ РАЗПОРЕДИТЕЛ С БЮДЖЕТНИ КРЕДИТИ ПРИ РАЗРАБОТВАНЕТО И СЪГЛАСУВАНЕТО НА ФИНАНСОВАТА ОБОСНОВКА КЪМ ПРОЕКТИТЕ НА АКТОВЕ НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ..... | 5 |
|---|---|

РАЗДЕЛ 3

| | |
|---|----|
| ЕТАПИ НА РАЗРАБОТВАНЕ НА ФИНАНСОВАТА ОБОСНОВКА КЪМ ПРОЕКТИТЕ НА АКТОВЕ НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ..... | 7 |
| I. ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА, КОЙТО ЩЕ БЪДЕ РАЗРЕШЕН ЧРЕЗ ПРОЕКТА НА АКТ А МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ..... | 8 |
| II. ОБОСНОВКА ЗА НЕОБХОДИМОСТТА ОТ НАМЕСА НА ДЪРЖАВАТА..... | 8 |
| III. ДЕФИНИРАНЕ НА ЦЕЛТА, КОЯТО СЕ ПОСТАВЯ С ПРИЕМАНЕТО НА АКТА..... | 9 |
| IV. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ЦЕЛЕВИТЕ ГРУПИ КЪМ КОИТО СА НАСОЧЕНИ ОЧАКВАНИТЕ РЕЗУЛТАТИ..... | 10 |
| V. РАЗРАБОТВАНЕ НА АЛТЕРНАТИВНИ ВАРИАНТИ ЗА ПОСТИГАНЕ НА КРАЙНАТА ЦЕЛ.... | 11 |
| VI. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА КРИТЕРИИТЕ ЗА ИЗБОР НА АЛТЕРНАТИВЕН ВАРИАНТ..... | 13 |
| VII. ОСТОЙНОСТЯВАНЕ НА РАЗХОДИТЕ ЗА ДЕЙНОСТИТЕ, КОИТО ПРОИЗТИЧАТ ОТ ПРОЕКТА НА АКТ..... | 14 |
| VIII. ОСТОЙНОСТЯВАНЕ НА ПРИХОДИТЕ ОТ ДЕЙНОСТИТЕ, КОИТО ПРОИЗТИЧАТ ОТ ПРОЕКТА НА АКТ..... | 16 |
| IX. ОЦЕНКА НА ПОЛЗИТЕ ЗА ОБЩЕСТВОТО..... | 16 |
| X. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ВЪРХУ ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ..... | 23 |
| XI. ПРАВНИ ВЪПРОСИ | 26 |
| XII. АНАЛИЗ НА РИСКА | 26 |
| XIII. ОЦЕНКА НА ОЧАКВАНИТЕ РЕЗУЛТАТИ..... | 29 |
| РАЗДЕЛ 4 | |
| ВИДОВЕ АНАЛИЗИ, КОИТО БИХА МОГЛИ ДА СЕ ИЗПОЛЗВАТ ПРИ РАЗРАБОТВАНЕ НА ФИНАНСОВИТЕ ОБОСНОВКИ КЪМ ПРОЕКТИТЕ НА АКТОВЕ НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ..... | 30 |
| РАЗДЕЛ 5 | |
| ПРАКТИЧЕСКИ ПРИМЕР ЗА РАЗРАБОТЕНА ФИНАНСОВА ОБОСНОВКА КЪМ ЗАКОНА ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ТУРИЗМА..... | 33 |

РАЗДЕЛ 1

I. ЦЕЛ НА НАСОКИТЕ

Настоящите насоки имат за цел да подпомогнат първостепенните разпоредители с бюджетни кредити в процеса за изготвяне и проверка на оценката за въздействието на проектите на актове на Министерския съвет върху държавния бюджет и разработването на мотивирана финансова обосновка към тях.

Насоките се прилагат при разработването на оценка на въздействието върху държавния бюджет и на финансови обосновки към проекти на актове и други въпроси, разглеждани от Министерския съвет, за които се изисква финансова обосновка и одобрена от министъра на финансите, съгласно разпоредбите на чл. 59, ал. 1, т. 4 от Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация.

Настоящите насоки нямат за цел да обхванат всички аспекти на анализите и оценките, които следва да се извършат, но следва да се има предвид, че проверката на разходите и ползите е средство за диалог между всички страни и участници, които имат отношение към предлагания проект на акт.

Насоките целят да поставят началото на процес, който да доказва мотивирано необходимостта от приемането и прилагането в практиката на актовете на Министерския съвет, на база на принципите за ефективност и ефикасност, съпоставяйки бюджетните разходи с ползите за обществото.

II. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ПРОЕКТИТЕ НА АКТОВЕ ВЪРХУ ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ

Насоките могат да се използват при разработването на оценка на въздействието на проектите на актове върху държавния бюджет и на финансови обосновки към проекти на актове, изпълнението, на които оказват пряко или косвено въздействие върху държавния бюджет.

Финансовата обосновка задължително следва да отразява многогодишните финансови последици от предложения проект на акт на Министерския съвет и убедително да доказва ефективността от предприемането на предвидените в него дейности.

При разработване на финансовата обосновка следва да се премине през процедура за оценка на необходимостта от нормативно уреждане на дадения проблем - чрез претегляне на ползите, съпоставени с разходите. Резултатите и ползите могат да бъдат изразени чрез индикатори за изпълнение, като целевите им стойности следва да бъдат анализирани и съпоставени с очакваните разходи.

Оценката на въздействието върху държавния бюджет е метод, който допълва оценката на въздействието. Основното различие между тези две понятия е следното:

- ✓ оценката на въздействието е насочена към определяне на положителните и отрицателните последици върху различни групи от обществото. Тя следва да даде

отговор на въпроса: “Обосновано ли е да се разработи този проект на акт от гледна точка на ползите, които ще бъдат реализирани за обществото?”.

- ✓ оценката на въздействието върху държавния бюджет е насочена към определяне на финансовите последици за бюджета от прилагането на акта. Тя следва да даде отговор на въпроса: “Обосновано ли е да бъдат изразходвани бюджетни средства или акумулирани бюджетни приходи от гледна точка на ползите, които ще бъдат реализирани за обществото?”.

Например, въздействие върху държавния бюджет оказват:

- средствата, които ще бъдат предоставени от държавния бюджет за изпълнението на разпоредбите на съответния акт;
- приходите по държавния бюджет в средносрочен и дългосрочен период, които ще бъдат реализирани в следствие изпълнението на акта;
- средствата, които ще постъпят по държавния бюджет от реалния сектор чрез размера на събраните данъци - данък върху печалбата, данък върху добавената стойност, акцизи и други преки или косвени данъци;
- размерът на социалните разходи на държавния бюджет в средносрочен и дългосрочен период.

Понятията “въздействие върху държавния бюджет” и “финансово въздействие” не следва да се разглеждат като синоними, в случаите, когато проектът на акт не оказва нито пряко, нито косвено въздействие върху държавния бюджет, а е свързан с преразпределението на приходи или разходи между стопанските субекти или определени групи на обществото. В случаите, когато проектът на акт има пряко или косвено въздействие върху държавния бюджет, тези две понятия се използват като синоними.

Финансовата обосновка е документ, който мотивирано следва да посочва необходимостта от бюджетен ресурс за изпълнението на акта. Тя трябва да дава информация относно предназначението на бюджетните средства, а именно:

- проблемът, който ще бъде разрешен;
- целевите групи, върху които се оказва въздействие - директно или индиректно;
- ползите за определени групи на обществото;
- очакваното въздействие върху държавния бюджет;
- рисковете, които съществуват;
- очакваните резултати.

1. Видове въздействия върху държавния бюджет. Въздействията, които проектът на акт оказва върху държавния бюджет са два основни вида:

- **Пряко въздействие върху държавния бюджет** е когато проекта на акт води до изменения в бюджетния кредит, в това число и по смисъла на чл. 34 от Закона за устройството на държавния бюджет и администрираните приходи по бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити.

➤ **Косвено въздействие върху държавния бюджет** е когато проекта на акт води до изменения в приходите и разходите на държавния бюджет, извън измененията по бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити.

2. Предимства и недостатъци на обвързване на финансовата обосновка с оценка на въздействие върху държавния бюджет:

Недостатъци:

- ✓ Необходимо е време, усилия и ресурс, за разработване на анализите и оценките;
- ✓ Затруднява се процеса на взимане на спешни управленски решения в непредвидени ситуации.

Предимства:

- ✓ Отделеното необходимо време, усилия и ресурс за разработване на анализите и оценките, позволява предварително да се анализират всички аспекти и гледни точки по практическото приложение на акта, което от своя страна води до трайно действие и лесно практическо изпълнение. Този подход на анализ ще преустанови честото изменение и допълнение на вече приети актове;
- ✓ Процесът по взимане на спешни управленски решения в непредвидени ситуации се затруднява, при условие, че оказват въздействие върху държавния бюджет, тъй като независимо от спешността на проблема, следва да се даде ясен отговор каква е ползата за обществото от изразходените средства на данъкоплатците. Освен това процесът при разработване на финансовата обосновка не изисква значително време, при условие, че проблемът е налице и е ясна целта, която е поставена.
- ✓ На база на добре извършените предварителни оценки и анализи от държавната администрация, управляващите ще могат да взимат най-ефективните и ефикасни управленски решения в интерес на цялото общество.
- ✓ Обвързване на проблемите и целите с желаня краен резултат;
- ✓ Оформяне на приоритетите и критериите за разпределението на ресурсите между различните разпоредители с бюджетни кредити, както и времевата им обвързка.
- ✓ Възможност да се извършва оценка на ефикасността и ефективността на извършваните дейности и изразходваните ресурси;
- ✓ Стартирането на процеса по оценка на въздействието на проектите на актове върху държавния бюджет ще подготви държавната администрация за работа в условията на членство на Република България в Европейския съюз.
- ✓ Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити следва да имат предвид, че и най-добрата идея е обречена на провал, поради липса на

прецизно планиране, осигуряване на необходимите финансови средства, организиране на дейностите по нейното изпълнение и мониторинг върху процеса на изпълнението ѝ.

- ✓ Обвързването на оценката на въздействието и на въздействието върху държавния бюджет се основава на предположението за ограниченост на ресурсите, които би следвало да се използват, за да допринесат най-ефективно за подобряване на условията на живот на хората от възможно най-много групи.

РАЗДЕЛ 2 НЕОБХОДИМА ОРГАНИЗАЦИЯ В СИСТЕМАТА НА ПЪРВОСТЕПЕННИЯ РАЗПОРЕДИТЕЛ С БЮДЖЕТНИ КРЕДИТИ ПРИ РАЗРАБОТВАНЕТО И СЪГЛАСУВАНЕТО НА ФИНАНСОВАТА ОБОСНОВКА КЪМ ПРОЕКТИТЕ НА АКТОВЕ НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ

Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити следва да имат предвид, че разработването на финансовата обосновка се осъществява в тясно сътрудничество между финансово – счетоводните дирекции/отдели и специализираната администрация на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити.

Препоръчва се спазването на следната процедура при обмена на информация между финансово-счетоводната дирекция/отдел и специализираната администрация:

1. Събирането на необходимата информация за проблемите и гарантирането на нейната достоверност се извършва основно от специализираната администрация на първостепенния разпоредител с бюджетни кредити, която разработва конкретния проект на акт.
2. Определяне целта на проекта на акт и разработването на различните алтернативни варианти за нейното постигане основно се извършва от специализираната администрация.
3. Конкретизирането на целевите групи, върху които проекта на акт ще окаже пряко или косвено въздействие, както и ранжирането на ползите от изпълнението му се извършва основно от специализираната администрация на ПРБК.
4. Остойностяването на разходите за дейностите и определянето на необходимостта от персонал се извършва съвместно от специализираната администрация и финансово – счетоводната дирекция/отдел на ПРБК.
5. Остойностяването на приходите, които се очаква да бъдат събрани се извършва съвместно от специализираната администрация и финансово – счетоводната дирекция/отдел на ПРБК.
6. Оценката на рисковете се извършва съвместно от специализираната администрация и финансово – счетоводната дирекция/отдел на ПРБК.
7. Оценката на въздействието на проекта на акт върху държавния бюджет се извършва съвместно от специализираната администрация и финансово – счетоводната дирекция/отдел на ПРБК.

8. Оценката на очакваните резултати и определянето на индикатори за изпълнение се извършва съвместно от специализираната администрация и финансово – счетоводната дирекция/отдел на ПРБК.

Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити следва да имат предвид, че в зависимост от спецификата на проекта на акт се определят експертите от съответните дирекции на специализираната администрация. Това означава, че при разработването на различни проекти на актове могат да бъдат включени различни експерти, които имат задълбочени и тясно специализирани познания, което ще намали необходимото време за оценка на въздействието върху държавния бюджет и разработването на финансовата обосновка. Освен това съответната специализирана администрация разполага с необходимата информация за извършването на анализите и оценките, за съществуващите проблеми и крайните резултати, които трябва да бъдат постигнати.

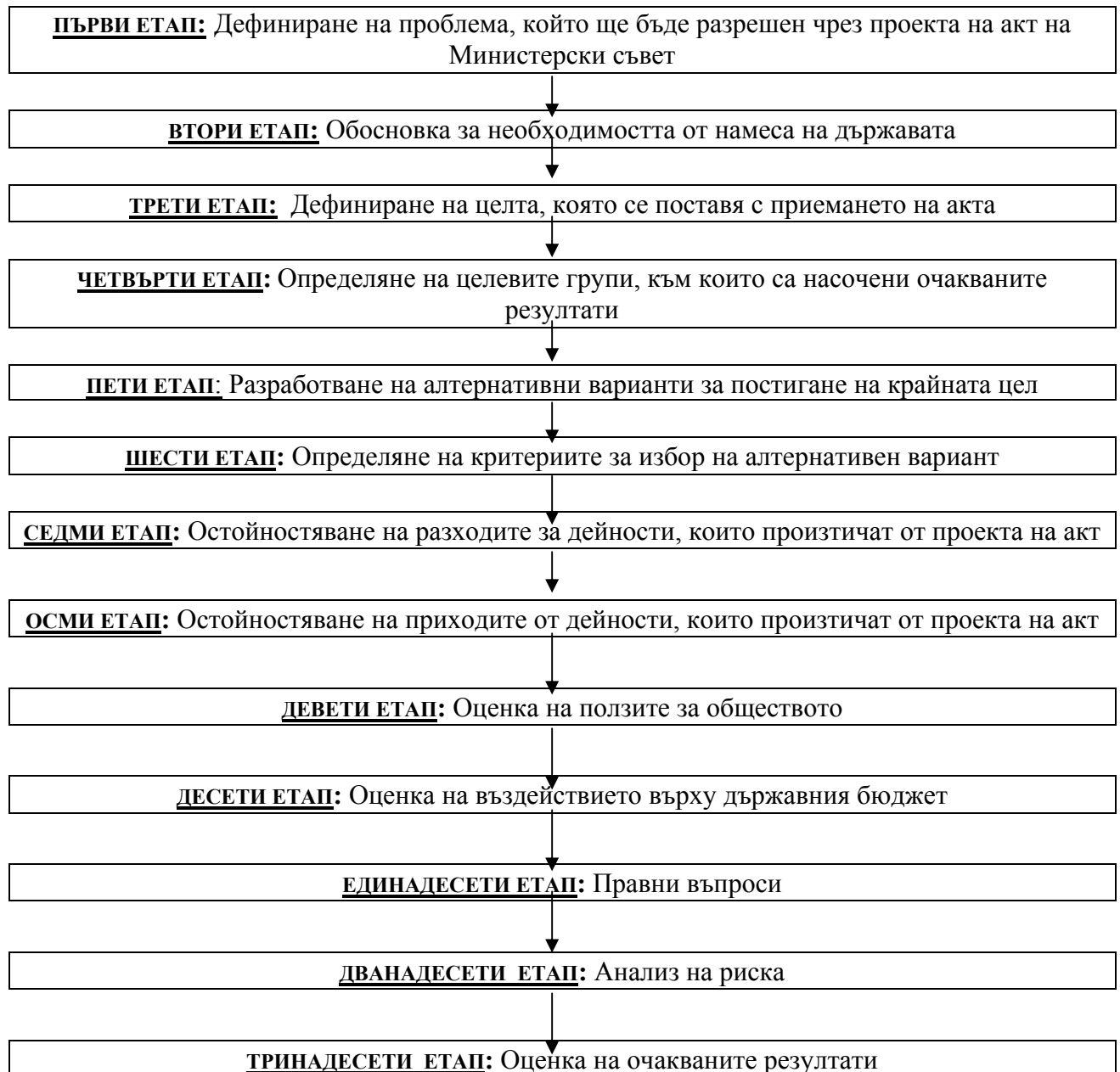
Разработването на проекта на акт следва да се извършва паралелно с оценката на въздействието и с финансовата обосновка, защото по този начин в разпоредбите на акта ще бъдат записани конкретни, изпълними и финансово осигурими варианти на решения за съществуващия проблем и ще се избегнат последващи изменения и допълнения на вече приетия акт.

- ✓ В случаите, когато проектът на акт се разработва съвместно от два или повече първостепенни разпоредители с бюджетни кредити и оказва въздействие върху техните бюджети, финансовата обосновка се разработва от екип от експерти от специализираните администрации и финансово - счетоводните дирекции на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити.
- ✓ В случаите, когато проектът на акт се разработва от един първостепенен разпоредител с бюджетни кредити, но изпълнението му оказва въздействие върху бюджетите на други първостепенни разпоредители с бюджетни кредити, вносителят на акта следва да получи писмено становище от тях, което трябва да се приложи към финансовата обосновка, преди внасянето ѝ за одобрение от министъра на финансите.

РАЗДЕЛ 3 ЕТАПИ НА РАЗРАБОТВАНЕ НА ФИНАНСОВАТА ОБОСНОВКА КЪМ ПРОЕКТИТЕ НА АКТОВЕ НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ

В този раздел ще се разгледат основните етапи и тяхната последователност, през които се преминава при разработването на финансова обосновка към проектите на актове, които оказват пряко и/или косвено въздействие върху държавния бюджет (виж. Схема 1).

Схема 1: Етапи за разработване на финансова обосновка към проекти на актове, които оказват пряко и/или косвено въздействие върху държавния бюджет



Процесът по разработването на финансовата обосновка включва следните основни етапи:

I. ПЪРВИ ЕТАП: Дефиниране на проблема, който ще бъде разрешен чрез проекта на акт на Министерски съвет.

Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити следва точно и ясно да дефинират основните проблеми, на които се търси решение чрез проекта на акт, както и да определят дали става въпрос за настъпила вече неблагоприятна ситуация или за негативна тенденция, която трябва да бъде преустановена.

Въз основа на анализа на наличната в публичния сектор и в неправителствените организации информация за този проблем, следва да се идентифицират основните причини за него.

При изследване на причините за проблема препоръчително е непрекъснато да се задава въпроса “ЗАЩО?”, докато не се определят най-вероятните основни причини за проблема.

Използването на този подход позволява действията да бъдат насочени към отстраняване на причините за проблема, а не към неговите признаци и формални проявления.

Освен това е необходимо да се анализира нормативната база с оглед на това дали не съществува вече приет акт за разрешаването на този проблем или на сходни проблеми. В случай, че съществува такъв, следва да се изясни защо се налага приемането на нов акт, а не изменението и/или допълнението на съществуващия.

В точка 3 от финансовата обосновка /Приложение № 1 към чл. 59, ал. 4 от УПМС/ трябва кратко и ясно, но по категоричен начин да се докаже, че е необходима промяна в настоящата ситуация, както и да се посочи какво точно следва да бъде променено.

Във финансовата обосновка трябва кратко и ясно да се представи характеристиката на проблема, на който се търси решение. Препоръчва се да се избягва използването на специфична техническа и друг вид терминология. Обяснението на проблема следва да е общодостъпно.

II. ВТОРИ ЕТАП: Обосновка за необходимостта от намеса на държавата

При условие, че чрез проекта на акт не се търси разрешение на съществуващ проблеми или негативна тенденция, а има за цел да се изпълнят поети ангажименти, то тогава само се изброяват какви ангажименти са поети и към каква институция.

Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити следва мотивирано да изяснят защо е необходимо проблемът да бъде разрешен от публичния, а не от частния сектор, както и да представят доказателства, че:

- Намесата на държавата в тази област няма да предизвика повече проблеми, отколкото да разреши съществуващите такива;
- Очакваните ползи и резултати от изпълнението на предложения акт оправдават разходите, които следва да бъдат направени;

- Актът може да бъде изпълнен на практика;
- Не съществуват законови, финансови, технически или други ограничения за изпълнението на акта;
- Очакваните ползи и резултати за обществото оправдават изразходваните време и усилия на държавната администрация, както и бюджетните ресурси;
- Поставената цел на проекта на акт не е в противоречие с постигането на целите на вече действащи актове;
- С проекта на акт се реализират присъщите функции на държавата и не се изземват функции или дейности на частния сектор;
- Проектът не може да бъде осъществен от частния сектор или от неправителствена организация.

III. ТРЕТИ ЕТАП: Дефиниране на целта, която се поставя с приемането на акта

Чрез дефинирането на целта следва ясно да се декларира какъв е бъдещият, очакван резултат от изпълнението на акта и върху какво ще бъде оказано въздействие /директно или индиректно/, както и кой ще бъде отговорен за постигането ѝ.

Основните изисквания към целта са следните:

1. Целта трябва да има социално-икономическа насоченост, а не да бъде физически или натурален показател;
2. Целта трябва да бъде логически обвързана с проблема;
3. Целта трябва да бъде ясна, конкретна, общодостъпна и постижима;
4. Целта трябва да е свързана с изпълняваните функции и ресор на съответните първостепенни разпоредители с бюджетни кредити и да може да бъде постигната от тях;
5. Необходимите ресурси за нейното постигане трябва да бъдат във възможностите на държавния бюджет;
6. При формулирането ѝ следва да има яснота относно крайните резултати, начина за тяхното измерване и времевия хоризонт за постигането им;
7. Целта не следва да е в противоречие с постигането на целите на вече действащи нормативни актове.

При условие, че за изпълнението на акта се изисква по-продължителен период от време и/или е необходимо включването на няколко разпоредители с бюджетни кредити, то е необходимо допълнително към основната цел да се дефинират и оперативни цели, които ще са специфични за отделните периоди от време и/или ресори на съответните разпоредители с бюджетни кредити. Оперативните цели трябва да се обвържат с желаните резултати в конкретната област.

Чрез разработване система от оперативни цели, разпоредителите с бюджетни кредити решават следните основни задачи:

- Ще се определят приоритетите и времето им разполагане при реализирането на целите;
- Могат да се съгласуват целите с различни звена и първостепенни разпоредители с бюджетни кредити;
- Може по-лесно и по-достоверно да се определи размера на необходимите ресурси за реализиране на съответната обща цел.

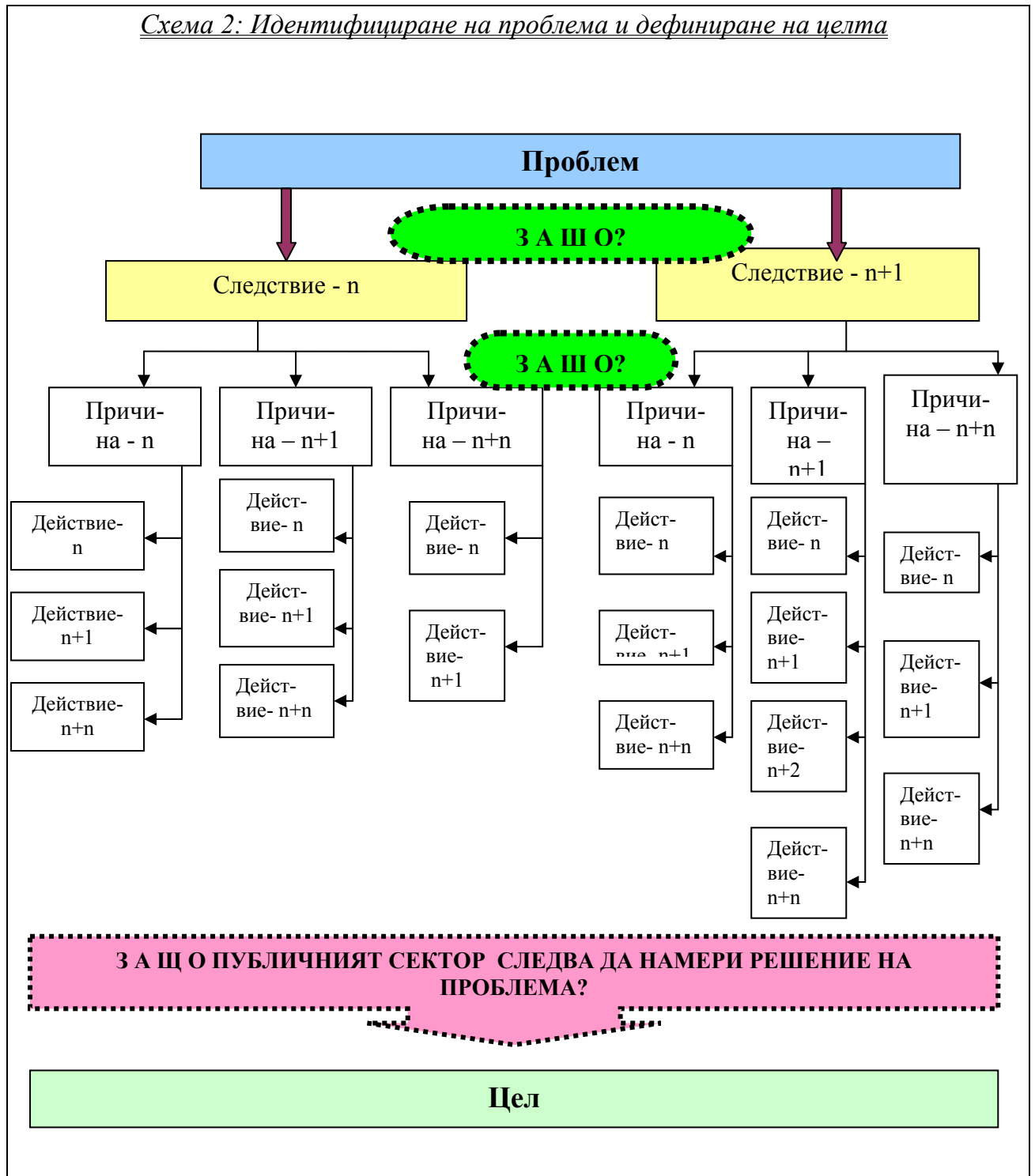
Във финансовата обосновка трябва кратко и ясно да се представи основната цел и оперативните цели, които трябва да бъдат постигнати, като се посочи отговорникът за постигането им.

IV. ЧЕТВЪРТИ ЕТАП: Определяне на целевите групи към които са насочени очакваните резултати

Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити трябва ясно да определят целевите групи, към които ще бъде насочено въздействието на проекта на акт. Трябва да се направи приблизителна оценка на броя на заинтересованите лица, където се намират (например: разрешаване на регионални проблеми). Необходимо е да се определят и групите, които ще бъдат негативно засегнати.

Идентифицирането на целевите групи, върху които пряко или косвено ще въздейства проектът на акт ще позволи коректното разчитане на данъчните и неданъчните приходи и размерът на разходите, които ще се направят от държавния бюджет.

Схема 2: Идентифициране на проблема и дефиниране на целта



V. ПЕТИ ЕТАП: Разработване на алтернативни варианти за постигане на крайната цел.

Алтернативните варианти включват всички дейности, които следва да се предприемат за постигане на целта.

При разработването на алтернативните варианти се включват не само дейностите, които пряко са свързани с постигането на целта, но и тези, които се извършват в момента и които след приемането на акта ще бъдат прекратени или временно преустановени с цел освобождаването на необходимия ресурс.

При решаването на проблеми с голяма обществена значимост, които изискват значително финансиране и/или по-дълъг период за реализация, е необходимо да се разработят повече възможни и изпълними алтернативни варианти, преди да се изберат няколко за по-нататъшен анализ.

Разработването на алтернативните варианти включва следните стъпки:

1. Определяне на дейностите, които пряко водят до постигането на целта.
2. Определяне на дейностите, които имат поддържаща роля за постигането на целта.
3. Определяне на дейностите, които предварително трябва да се извършват в системата на първостепенния разпоредител с бюджетни кредити;
4. Определяне на размера на необходимите ресурси за изпълнението на всички дейности;
5. Оценка на ползите за обществото, които ще бъдат реализирани в следствие изпълнението на различните варианти;
6. Оценка на рисковете за всеки един от вариантите;
7. Оценка на очакваните резултати.

Исходната стъпка за сравняване на различните алтернативни варианти е така наречения “нулев сценарий”. Под нулев сценарий се разбира алтернативата “не се прави нищо”. Този вариант служи за базов при сравняване на другите алтернативни варианти и подпомага обяснението за това какво се случва към момента.

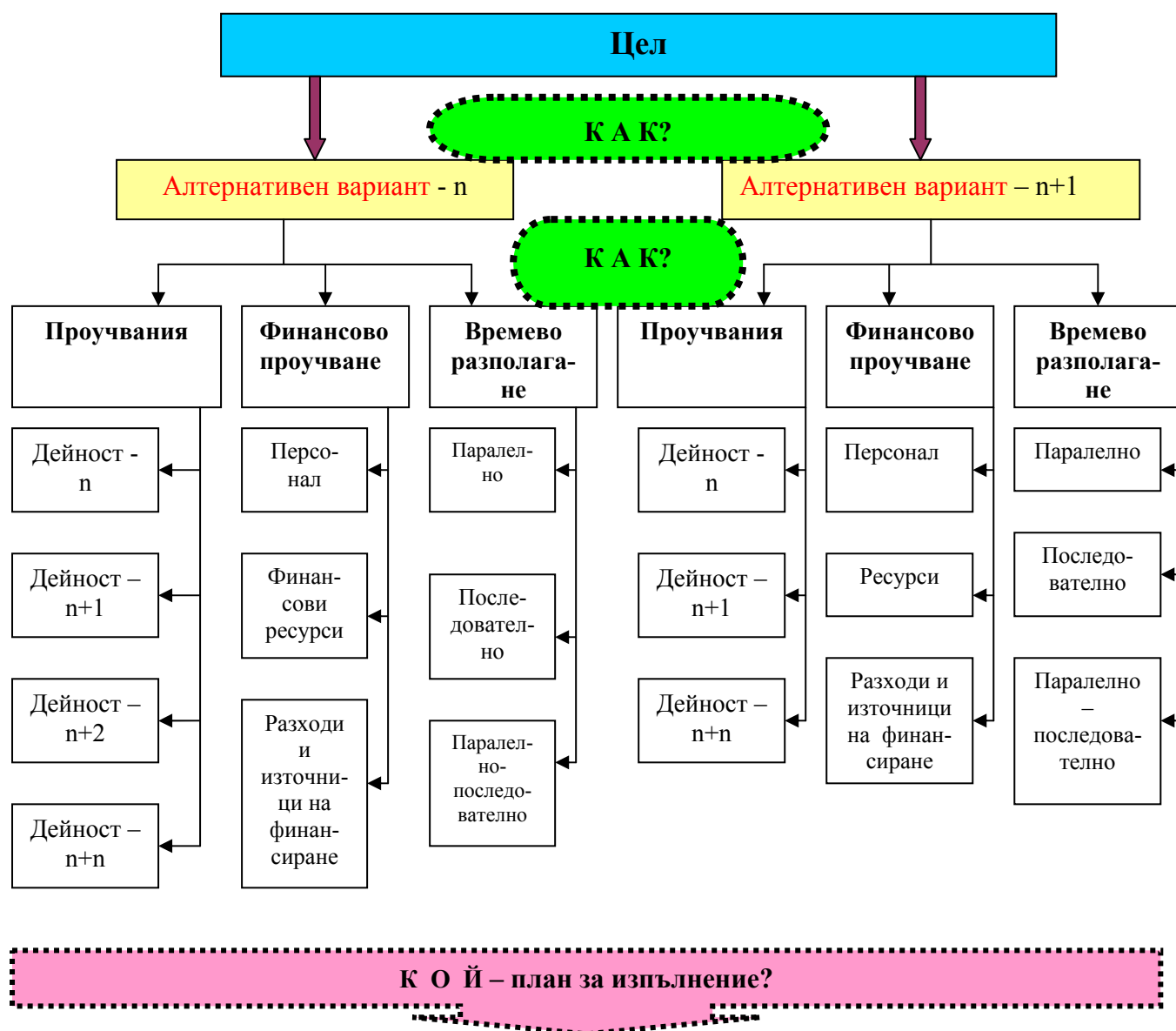
Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити следва да имат предвид, че не във всички случаи е необходима намеса от страна на държавата за разрешаването на определен проблем. В много случаи ползите, които могат да бъдат реализирани от изпълнението на акта не оправдават направените разходи и усилията на държавната администрация.

Алтернативните варианти следва да включват различните дейности, които ще бъдат извършени. На този етап от анализа, основната задача на екипа, разработващ финансовата обосновка е да определи кои от възможните дейности са изпълними. Основните критерии за избор на дейностите са показателите за ефективност и ефикасност.

Съпоставянето на ресурсното и финансово обезпечаване на всеки един от тези варианти става спрямо Сценарий № 0 – базов алтернативен вариант, както и помежду им.

За всяка една от планираните дейности следва да се определи кой ще я извърши и крайния срок за приключване.

Схема 3: Идентификация на дейностите, чрез които ще се постиганат поставените цели



VI. ШЕСТИ ЕТАП: Определяне на критериите за избор на алтернативен вариант

Преди да се разработят отделните варианти следва да се определят критериите за избор на най-добрия вариант.

1. Основен критерий за избор е очакваните ползи да са по-големи от очакваните разходи.

2. При избора на вариант следва да се вземе предвид стойността на показателите за ефективност и ефикасност за различните показатели.
3. Друг критерий за избор е разпределението на ползите върху целевите групи, т. е проекта на акт да има положително въздействие върху най-много целеви групи.
4. При сравняването на алтернативни варианти, които имат еднакви ползи, но са с различен размер на разходите, следва да се избере алтернативата с най-ниски разходи.
5. Очакваните ползи от проекта на акт трябва да са положителна величина и да водят до постигането на дългосрочните цели на първостепенния разпоредител с бюджетни кредити или правителството.
6. Изпълнението на проекта на акт за съответната година трябва ясно да представя постигането на целевите стойности на избраните показатели за годината.
7. При реализирането на проекта на акт трябва набелязаните ползи за обществото да бъдат постигнати при възможно най-ниска социална цена.

VII. СЕДМИ ЕТАП: Остойностяване на разходите за дейностите, които произтичат от проекта на акт

Остойностяването на алтернативните варианти се извършва по дейности на годишна основа. В случаите, когато има динамично променящи се цени, се използват приблизителни оценки и прогнози на стойностите.

Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити трябва да оценят разходите, които са свързани с подготовката, изпълнението и контрола върху изпълнението на проекта на акт. В случаите, когато проектът на акт ще има постоянен характер, периодът за който ще бъдат извършвани оценките е в рамките на тригодишната бюджетна прогноза.

Основните категории разходи, които следва да бъдат взети предвид са следните:

1. Заплати, други възнаграждения и осигурителни вноски за персонала, който ще бъде отговорен за изпълнението на дейностите, произтичащи от проекта на акт:

- Разходи за заплати и осигуровки на щатния персонал /трудова и служебна правоотношения/;
- Разходи за заплати и осигуровки на експерти, наети по граждански договори /в случай, че се предвижда привличането на такива експерти/;
- Разходи за заплати и осигуровки на допълнително необходимия персонал, които трябва да бъде назначен (в случаите, когато се предвижда назначаването на допълнителен персонал). При условие, че е налице системно поддържане на незаета численост трябва да се посочат мотивите за необходимостта от допълнителни щатни бройки и защо допълнително необходимите щатни бройки не са за сметка на незаетата численост.
- В случаите, когато с проекта на акт се преустановяват някои дейности в системата на първостепенния разпоредител с

бюджетни кредити и това ще доведе до намаляване на числеността на персонала или новите дейности ще бъдат изпълнявани в рамките на наличния персонал, чрез оптимизиране на работата, във финансовата обосновка задължително се посочва размера на средствата, които няма да бъдат изразходвани;

- В случаите, когато са необходими допълнителни щатни бройки, но в администрацията на първостепенния разпоредител с бюджетни кредити се изпълняват дейности със затихващ характер, които ще бъдат преустановени, се посочват конкретните мотиви защо необходимите щатни бройки не се предлагат за сметка на реструктуриране на администрацията на първостепенния разпоредител с бюджетни кредити.

2. Разходи за издръжка на дейностите, произтичащи от проекта на акт

Тук следва да се определи размера на необходимите разходи за членски внос, материали, външни услуги и др., които имат пряка или поддържаща роля при изпълнението на проекта на акт, например:

- Разходи за заплащане на консултанти и други външни лица за първостепенния разпоредител с бюджетни кредити;
- Разходи за командировки на лицата, които ще упражняват контрол върху изпълнението на разпоредбите на акта.

В случаите, когато се очаква в системата на първостепенния разпоредител с бюджетни кредити да бъдат преустановени дейности със затихващ характер, във финансовата обосновка следва да се посочи какъв размер от разходите за издръжка на тези дейности ще бъде пренасочен към новите дейности.

3. Капиталови разходи

Определят се количествените и качествените характеристики на необходимите материални и нематериални дълготрайни активи /помещения, специализирано оборудване, офис техника, специфични материални и нематериални активи и др./.

Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити трябва да оценят всички разходни елементи за всяка година от изпълнението на проекта на акт, в случаите, когато той няма постоянен характер.

В случаите, когато проектът на акт има постоянен характер, разходите се планират в рамките на тригодишната бюджетна прогноза.

Матрицата “Разходи - дейности” може да бъде използвана като помощна при остойностяването на разходите да предвидените в проекта на акт дейности. Матрицата се разработва за всяка година поотделно.

*“Матрица на разходите – дейностите”**

| Дейност | Задача | Разходи за заплати и осигурителни и вноски за персонал | Разходи за издръжка и членски внос | Капиталови разходи | Други разходи | Общо разходи |
|--------------|--------|--|------------------------------------|--------------------|---------------|--------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Дейност 1 | | | | | | |
| Дейност 2 | | | | | | |
| Дейност -п | | | | | | |
| Общо: | | | | | | |

***Забележка:**

1. Обръщаме Ви внимание, че тази матрица е помощна и служи за определяне на общите разходи за отделните дейности за реализация на проекта на нормативен акт.

2. В колона 1 “Дейност” се изброяват всички дейности, които произтичат от проекта на акт: както новите за системата на първостепенния разпоредител с бюджетни кредити, така и тези, които ще бъдат преустановени.

2. В колона 2 “Задача” в резюме се посочва какво трябва да бъде направено в системата на първостепенния разпоредител с бюджетни кредити за изпълнението на тази дейност.

В случаите, когато с проекта на акт се предвижда преустановяването на някои дейности със затихващ характер, в колоната “задача” се описва в резюме какво ще бъде направено за това през съответната година, а в колоните за разходите се записват със знак минус какъв ще бъде размера на намалението на отделните категории на разходите.

3. В колона 6 “Други разходи” се записва размера на разходите, които не са включени в колони 3 и 4, например: субсидии за нефинансови предприятия и др., разходите за лихви и разходите за обещетения и помощи за домакинства.

4. В колони 3 и 4 се записва размера на необходимите разходи за изпълнението на дейността.

5. В колони 7 „Общо разходи” се посочва общият размер на разходите за съответната дейност (сбора от колона 3 до колона 6).

VIII. ОСМИ ЕТАП: Остойносттаване на приходите от дейностите, които произтичат от проекта на акт

В случаите, когато се очаква проекта на акт да доведе до изменения в размера на приходите на първостепенния разпоредител с бюджетни кредити, тези изменения също трябва да бъдат остойностени. Остойносттаването на приходите също се извършва по дейности на годишна основа.

В случаите, когато проекта на акт ще има постоянен характер, периода, за които ще бъдат извършвани оценките е в тригодишен период.

IX. ДЕВЕТИ ЕТАП: Оценка на ползите за обществото

Ползите имат различен характер и зависят както от спецификата на дейността на съответния първостепенен разпоредител с бюджетни кредити, така и на конкретния проект на акт. Например, подобряване качеството на предлаганите публични продукти, подобряване на качеството на публичните услуги и други.

1. Оценка на ползите от изпълнението на проекта на акт съгласно система на ранжиране

За целите на разработването на финансова обосновка към проекта на акт не е необходимо да се извърши подробен анализ и остойностяване на всички позитивни и негативни последици от изпълнението на акта. Следва да се има предвид, че не всички ползи биха могли да бъдат остойностени.

Системата за ранжиране се състои от две основни скали: положителна и отрицателна.

Положителната скала отразява различните степени на позитивни въздействия /ползи/ за различни целеви групи, а отрицателната скала отразява очакваните негативните въздействия.

Система за ранжиране на ползите

| | |
|------|---|
| + 12 | Максимални ползи за цялото общество с пряко въздействие върху устойчивото развитие |
| + 11 | Максимални ползи за цялото общество с пряко въздействие върху икономическия растеж |
| + 10 | Максимални ползи за цялото общество с пряко въздействие върху благосъстоянието на гражданите |
| + 9 | Максимални ползи за определени целеви групи на национално ниво |
| + 8 | Максимални ползи с регионално значение |
| + 7 | Максимални ползи за определени целеви групи на регионално ниво |
| + 6 | Необходими ползи за цялото общество с пряко въздействие на устойчивото развитие |
| + 5 | Необходими ползи за цялото общество с пряко въздействие върху икономическия растеж |
| + 4 | Необходими ползи за цялото общество с пряко въздействие върху благосъстоянието на гражданите |
| + 3 | Необходими ползи за определени групи на национално ниво |
| + 2 | Необходими ползи с регионално значение |
| + 1 | Необходими ползи за определени целеви групи на регионално ниво |
| 0 | Никакви ползи |
| - 1 | Негативни въздействия за определени целеви групи на регионално ниво |
| - 2 | Негативни въздействия с регионално значение |
| - 3 | Негативни въздействия за определени целеви групи на национално ниво |
| - 4 | Негативни въздействия за цялото общество с пряко въздействие върху благосъстоянието на гражданите |
| - 5 | Негативни въздействия за цялото общество с пряко въздействие върху икономическия растеж |
| - 6 | Негативни въздействия за цялото общество с пряко въздействие върху устойчивото развитие |
| - 7 | Значителни негативни въздействия |

| Степен по скалата за оценка на ползите | Случаи, при които се поставя такава оценка |
|--|---|
| + 12 | Проектът на акт има за цел разрешаването на настъпили вече проблеми и преустановяването на неблагоприятни тенденции за възникването на нови проблеми, които имат пряко въздействие върху устойчивото развитие. Не всички идентифицирани проблеми следва да бъдат разрешени с този проект на акт. Очаква се приемането и на други актове. Поставената цел има дългосрочен характер. Възможни са икономически, социални, финансови и екологични последици за целевите групи, както позитивни, така и негативни за различни целеви групи. Отстраняването на негативните последици може да изисква значителни усилия. |

| | |
|------|---|
| + 11 | Проектът на акт има за цел разрешаването на настъпили вече проблеми и преустановяването на неблагоприятни тенденции за възникването на нови проблеми, които имат пряко въздействие върху икономическия растеж. Не всички идентифицирани проблеми следва да бъдат разрешени с този проект на акт. Очаква се приемането и на други актове. Възможни са значителни икономически, социални и финансови последици за целевите групи. Възможни са негативни последици за някои групи, тяхното отстраняване може да изисква значителни усилия. |
| + 10 | Проектът на акт има за цел разрешаването на настъпили вече проблеми и преустановяването на неблагоприятни тенденции за възникването на нови проблеми, които имат пряко въздействие върху благосъстоянието на гражданите. Не всички идентифицирани проблеми следва да бъдат разрешени с този проект на акт. Очаква се приемането и на други актове. Възможни са икономически, социални и финансови последици за целевите групи. Възможни са негативни последици за някои групи. |
| + 9 | Проектът на акт има за цел разрешаването на настъпили вече проблеми и преустановяването на неблагоприятни тенденции за възникването на нови проблеми на определени групи на национално ниво. Не всички идентифицирани проблеми следва да бъдат разрешени с този проект на акт. Очаква се приемането и на други актове. Възможни са икономически, социални и финансови последици за целевите групи. Възможни са негативни последици за някои групи. |
| + 8 | Проектът на акт има за цел разрешаването на настъпили вече проблеми и преустановяването на неблагоприятни тенденции за възникването на нови проблеми на регионално ниво. Възможни са икономически, социални и финансови последици за целевите групи. Негативните последици са малко на брой и тяхното отстраняване не изисква значителни усилия. |
| + 7 | Проектът на акт има за цел разрешаването на настъпили вече проблеми и преустановяването на неблагоприятни тенденции за възникването на нови проблеми на определени групи на регионално ниво. Възможни са икономически, социални и финансови последици за целевите групи. Негативните последици са малко на брой и тяхното отстраняване не изисква значителни усилия. |
| + 6 | Проектът на акт има за цел разрешаването на настъпили вече проблеми на национално ниво, които оказват влияние върху устойчивото развитие. Проблемите следва да бъдат разрешени. Възможни са много на брой и различни по своя характер икономически, социални, финансови и екологични последици върху различни облагодетелствани и засегнати групи. |
| + 5 | Проектът на акт има за цел разрешаването на настъпили вече проблеми на национално ниво, които оказват влияние върху икономическия растеж. Проблемите следва да бъдат разрешени. Възможни са много на брой и различни по своя характер икономически, социални и финансови последици върху различни облагодетелствани и засегнати групи. |
| + 4 | Проектът на акт има за цел разрешаването на настъпили вече проблеми на национално ниво, които оказват влияние върху благосъстоянието на гражданите. Проблемите следва да бъдат разрешени. Възможни са икономически, социални и финансови последици за гражданите. |
| + 3 | Проектът на акт има за цел промяна на съществуващата ситуация и разрешаването на настъпили вече проблеми на национално ниво. Проблемът засяга по-голям брой групи и следва да бъде разрешен. Възможни са икономически, социални, или финансови последици за |

| | |
|-----|---|
| | целевите групи. |
| + 2 | Проектът на акт има за цел промяна в съществуващата ситуация и разрешаването на настъпили вече проблеми. Тази промяна е необходима. Въздействието може да бъде икономическо, финансово или социално. |
| + 1 | Проект на акт има за цел разрешаването на вече съществуващи конкретни проблеми на малки групи с регионално значение. |
| 0 | Проектът на акт няма нито позитивни, нито негативни последици върху обществото. Използването на тази степен за оценка е обосновано, когато проектът на акт има за цел разрешаването на вътрешно административни проблеми в системата на първостепенния разпоредител с бюджетни кредити. |
| - 1 | Проектът на акт има за цел разрешаването на проблеми, засягащи по-големи групи от населението, но има негативни последици за определени групи на регионално ниво. Тези последици могат да бъдат отстранени с минимални усилия. |
| - 2 | Проектът на акт има за цел разрешаването на проблеми, засягащи по-големи групи от населението, но има негативни последици за определения регион. Тези последици могат да имат различен характер-икономически, социален или финансов и могат да бъдат отстранени с известни усилия. |
| - 3 | Проектът на акт има за цел разрешаването на проблеми, засягащи някои групи от населението, но има негативни последици за други групи на национално ниво. Последиците имат различен характер. |
| - 4 | Проектът на акт има за цел разрешаването на определени проблеми, които засягат по-големи групи от населението, но има негативни последици върху благосъстоянието на гражданите. Необходими са значителни усилия за отстраняване на последиците. |
| - 5 | Проектът на акт има негативни последици за цялото общество от различен характер, особено върху икономическия растеж. За отстраняването на тези последици са необходими значителни усилия и финансови ресурси. |
| - 6 | Проектът на акт има негативни последици за цялото общество с различен характер, но екологичните негативни въздействия са най-големи като стойност. За отстраняването на тези последици са необходими значителни усилия и финансови ресурси. |
| - 7 | Проектът на акт има значителни негативни последици от икономически, социален, финансов и екологичен характер. Въпреки това, актът се приема, защото решава определен проблем. За отстраняване на негативните последици са необходими значителни усилия и финансиране. |

Съгласно системата за ранжиране, всяка полза трябва да бъде оценена по отношение на всяка една от алтернативите. За тази цел трябва в процеса на оценяване да се включат експерти, които са добре запознати с настоящата ситуация. Препоръчваме на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити в екипа по оценяването да се включат петима експерти. Всеки един от тях трябва да даде своята оценка по отношение на различните видове ползи, използвайки дадената по-горе скала за оценяване. След това се изчислява средна оценка за всяка една от ползите за всяка алтернатива. За улесняване на процеса по оценяването на ползите първостепенните разпоредители биха могли да използват следната матрица:

Матрица “Оценка на ползите от дейностите за изпълнението на проекта на акт”

| Полза | Оценяващ експерт № 1 (оценка) | Оценяващ експерт № 2 (оценка) | Оценяващ експерт № 3 (оценка) | Оценяващ експерт № 4 (оценка) | Оценяващ експерт № 5 (оценка) |
|---------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| Полза 1 | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |

Би могло да се използва и относително тегло на ползата в зависимост от решаването на проблема или постигането на желаните крайни резултати. По-този начин може по-лесно и точно да се представят относителните ползи от реализирането на проекта на акт. По-важните ползи ще получат по-висок приоритет. За улеснение на процеса по оценяването на ползите първостепенните разпоредители с бюджетни кредити биха могли да използват следната матрица:

Матрица “Оценка на ползите и относителните им тегла”:

| Ползи | Дейност | Оценка на ползата по скалата | Относително тегло на ползата | Претеглена оценка на ползата |
|---------|---------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Полза 1 | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| Общо | | | | |

***Забележка:**

1. В колоната “Ползи” се записват конкретните ползи за целевите групи.
2. В колоната “Дейност” се записват дейностите, произтичащи от проекта на акт, които ще доведат до реализирането на тези ползи.
3. В колоната “Оценка на ползата по скалата” се посочва оценката съгласно системата за ранжиране.
4. В колоната “Относително тегло на ползата” се посочва относително тегло от 0 до 1.0, в зависимост от значимостта на ползата. Ползите получили по-високо относително тегло имат по-висок приоритет.
5. В колоната “Претеглена оценка на ползата” се посочва получената стойност от произведението на предните две колони (колона 3 и 4).

2. Определяне на облагодетелстваните и засегнатите групи от изпълнението на проекта на акт

По принцип, проектите на актове и предвижданите дейности за тяхното изпълнение често водят до създаване на две различни групи – облагодетелствани и засегнати, като от по-голямо значение е информацията за това как разходите и ползите са разпределени между различните целеви групи и сектори на икономиката.

За анализ на въздействието на акта върху обществото може да се разработи матрица за отразяване на въздействието (вж. табл. №1). В колоните на матрицата се изброяват групите или секторите, които ще бъдат засегнати от реализацията на проекта на акт, а в редовете на матрицата се посочват конкретните дейности от съответния алтернативен вариант. За всяка група или сектор на икономиката се анализира дали дейностите ще въздействат положително или отрицателно. В таблицата негативното въздействие се посочват (със знак “-”), а ползите се посочват (със знак “+”).

В отделна колона се посочва как точно съответната дейност влияе върху всички целеви групи или сектори.

За всяка отделна “Група” в Таблица № 1 се изчислява осреднена оценка на въздействието, като се сумират оценките по отделните дейности и получения сбор се разделя на броя на дейностите.

Оценката на въздействието върху всички групи се получава, като се събират оценките на всяка една група и получения сбор се разделя на броя на групите.

Табл. №1 “Анализ на въздействието на проекта на акт върху целевите групи или сектори на икономиката”

/по скала/

| Групи | Група №1 | Група №2 | Група №3 | Оценка на въздействието върху всички групи |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|---|
| Дейности, произтичащи от проекта на акт | | | | |
| Дейност №1 | | | | |
| Дейност №2 | | | | |
| Дейност №3 | | | | |
| Дейност № n | | | | |
| Осреднена оценка на въздействието върху всяка отделна група | | | | |

*Забележка: Таблица № 1 се попълва в цели числа.

Целта на разработването на тази таблица се основава на предположението за ограниченост на ресурсите, които би следвало да се използват, за да допринесат най-ефективно за подобряване на условията на живот на хората от възможно най-много групи.

Х. ДЕСЕТИ ЕТАП: Оценка на въздействието върху държавния бюджет

Въздействието върху държавния бюджет може да бъде пряко и/или косвено.

Прякото въздействие върху държавния бюджет е когато проекта на акт води до изменения в бюджетния кредит, в това число и по смисъла на чл. 34 от Закона за устройството на държавния бюджет и администрираните приходи по бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити.

Косвеното въздействие върху държавния бюджет е когато проекта на акт води до изменения в приходите и разходите на държавния бюджет, извън измененията по бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити.

Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити следва да имат предвид, че ако проектът на акт оказва пряко и/или косвено въздействие върху държавния бюджет е необходимо във финансовата обосновка да се включи оценка на това въздействие.

Оценката на въздействието върху държавния бюджет включва следните основни етапи:

1. *Определяне на необходимите средства за финансиране на дейностите, предвидени в проекта на акт (вж. Табл. № 2)*

Табл. № 2 “Разчет на средствата, необходими за финансиране на дейностите от избрания вариант”

/в хил.лв./

| Дейности на избрания вариант | Разходи за 1-та година | | Разходи за 2-та година | | Разходи за 3-та година | |
|------------------------------|------------------------|-----------------------------|------------------------|-----------------------------|------------------------|-----------------------------|
| | Бюджетни средства | Средства от други източници | Бюджетни средства | Средства от други източници | Бюджетни средства | Средства от други източници |
| Дейност 1 | | | | | | |
| Дейност 2 | | | | | | |
| Дейност 3 | | | | | | |
| Дейност 4 | | | | | | |
| Общо: | | | | | | |

***Забележка:**

1. В колона “бюджетни средства” се посочват необходимите бюджетни средства, включително за сметка на очакваните дарения и помощи от физически и юридически лица и/или използването на заемни средства от финансови институции, конкретно за реализирането на поставената цел.

2. В колоните “средства от други източници” се посочват конкретно от какви други източници ще се финансират дейностите от избраните варианти, които не се включват по бюджета на първостепенния разпоредител с бюджетни кредити (например, безвъзмездно предоставени средства от предприежинителните фондове на ЕС).

3. В таблица № 2 е необходимо да се включат всички разходи, необходими за финансиране на конкретната дейност (като след изписването на съответната дейност се посочва и съответната

функция и група към която се класифицира дейността и разходите за нея). Тук се включват разходите за заплати и други възнаграждения за персонала, капиталови разходи, експлоатационни разходи, разходи за осигуровки на персонала, зает с изпълнението на проекта на акт, разходи за лихви и други разходи, които зависят от спецификата на проекта на акт. Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити следва да попълнят подобни таблици за всеки от избраните алтернативни варианти.

4. За попълването на таблица № 2 може да се използва информацията от помощната матрица “Разходи-дейности”.

5. Ако проектът на акт засяга бюджети на няколко първостепенни разпоредители с бюджетни кредити, таблицата се попълва за всеки един от тях поотделно. В случай, че проектът на акт засяга бюджет на първостепенен разпоредител с бюджетни кредити и Националния фонд към Министерството на финансите, то таблицата се попълва отделно за Националния фонд и отделно за бюджета на първостепенния разпоредител с бюджетни кредити.

2. Определяне на очакваните стойностни и натурални промени по бюджета на първостепенния разпоредител с бюджетни кредити

В таблица № 3 се посочват очакваните стойностни и натурални промени от проекта на акт, а не бюджета за цялата система на първостепенния разпоредител с бюджетни кредити. Този принцип на попълване на таблица № 3 се отнася и за проектите на актове, които засягат бюджетите на повече от един първостепенен разпоредител с бюджетни кредити.

В таблица № 3 за измененията в стойностните и натуралните показатели по бюджета се посочва единствено размера на средствата или бройките, които са необходими допълнително или размера на очакваната икономия от средства или бройки. Разликата в заявените средства в таблица № 2 и таблица № 3 фактически ще показва, каква част от общо необходимите средства са заложили в бюджета или са одобрени с тригодишната бюджетна прогноза за съответните години.

В случаите, когато вследствие на проекта на акт се предвижда вътрешно реструктуриране на числеността на персонала и реструктуриране на разходите в рамките на бюджета на първостепенния разпоредител с бюджетни кредити, то таблица № 3 се разширява, като се включват централната администрация и всички второстепенни разпоредители с бюджетни кредити, върху чиито бюджети или бюджетни сметки дава отражение проекта на акт.

**Таблица №3 за изменения в стойностни и натурални показатели по бюджета /-
ите/ произтичащи от предлагания проект на акт**

/в лева/

| Показатели | За предходната отчетна година | Уточнен план | Произтичащи изменения за текущата бюджетна година | Ангажирани за следваща бюджетна година - n | Ангажирани за следваща бюджетна година – n+1 | Ангажирани за следваща бюджетна година – n+2 |
|--|-------------------------------|--------------|---|--|--|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Общо за системата на първостепенния разпоредител с бюджетни кредити | | | | | | |
| Приходи | | | | | | |
| Данъчни | | | | | | |
| Неданъчни | | | | | | |
| Помощи | | | | | | |
| Разходи | | | | | | |
| Текущи разходи от тях: за персонал | | | | | | |
| Капиталови разходи | | | | | | |
| *Централна администрация/ Второстепенен разпоредител с бюджетни кредити | | | | | | |
| Приходи | | | | | | |
| Данъчни | | | | | | |
| Неданъчни | | | | | | |
| Помощи | | | | | | |
| Разходи | | | | | | |
| Текущи разходи от тях: за персонал | | | | | | |
| Капиталови разходи | | | | | | |
| Щатни бройки | | | | | | |

*** Забележка:**

1. Бюджетните параметри за следващите години отразяват единствено промяната във връзка с прилагането на предложението проект на акт, на база на текущата бюджетна година по постоянни цени.

2. В колона 4 – “За настояща бюджетна година” – се попълват данни от уточнения план към предходния месец, в който се внася за съгласуване проекта на акт.

3. В случаите, когато проекта на акт предвижда вътрешно реструктуриране на числеността на персонала и реструктуриране на разходите в рамките на бюджета на първостепенния разпоредител с бюджетни кредити, то таблица № 3 се разширява, като се включват всички структури (централна

администрация и/или второстепенни разпоредители с бюджетни кредити), върху които проекта на акт оказва въздействие.

4. При условие, че проектът на акт засяга изграждане на инфраструктурни обекти и периодът за изграждане е по-дълъг от три години, то се попълва допълнителна таблица за целия период до завършването му.

5. Във финансовата обосновка е необходимо да се даде подробно обяснение на колона № 4, във връзка с увеличенията/намаленията на стойностните и натурални показатели.

XI. ЕДИНАДЕСЕТИ ЕТАП: Правни въпроси

При изготвянето на проекта на акт вносителят задължително следва да направи проучване на нормативната база, която пряко или косвено е свързана с поставената крайна цел за разрешаването на идентифицирания проблем. При установяване на необходимост от промяна в съществуващата нормативна уредба, тя се описва в резюме в съответната подточка на финансовата обосновка.

При условие, че се идентифицира риск от възможни съдебни спорове относно законосъобразността на проекта на нормативен акт, тези допускания се включват в точка 8, а не в точка 9 от Приложение № 1 към чл. 59, ал. 4 от УПМС.

При условие, че съгласно проекта на акт се изисква изготвянето и приемането на други допълнителни нормативни актове, то това изрично следва да бъде посочено в точка 8 на финансовата обосновка.

XII. ДВАНАДЕСЕТИ ЕТАП: Анализ на риска

Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити следва да имат предвид, че и най-добре разработения алтернативен вариант за постигането на крайните цели, който е финансово обезпечен, може да бъде обречен на провал, ако предварително не е направен анализ на рисковете, които биха могли да повлияят за успешното му изпълнение.

Рискът по същество представлява измеримата вероятност за получаването на очакваните бъдещи резултати при изпълнението на акта.

Колкото е по-голяма вероятността за отклонение от плановата стойност на избрания показател за оценка на ефективността, толкова рискът е по-голям.

Колкото е по-голяма величината на риска, толкова трябва да бъдат по-големи изискванията към мерките за контрол и размера на очакваните бъдещи ползи.

При избора на конкретен алтернативен вариант за действие трябва да се вземе под внимание и съотношението: очаквани ползи / риск

Рискът е функция от:

- Зависимостта на планираните резултати от отклонението на планираната стойност за оценка на ефективността и ефикасността;
- Вероятността от неочаквано настъпване на това отклонение;
- Степента на контрола, който може да бъде упражнен от първостепенния разпоредител с бюджетни кредити върху влиянието на факторите.

- Факторът “Време” - колкото е по-дълъг периода за получаване на очакваните резултати, толкова е по-голяма вероятността за вариране на стойността на избрания показател.

1. Видове рискове - Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити трябва да имат предвид, че при проекти на актове, които преследват постигането на група от цели с различен характер и приоритет, е необходимо да се анализират следните видове риск:

1.1. Икономически и финансов риск – характеризира варирането на стойността на отделни показатели, изразяващи очаквани резултати при изпълнението на проекта на акт. **Например:**

- получаване на по-малки ползи от предварително планираните;
- промени във валутните курсове (в случай, че проекта се финансира със заеми в чужда валута);
- инфлация (в случай, че за изпълнението на проекта се изисква закупуване на стоки или услуги по пазарни цени);
- финансов риск (в случай, че проектът или дейностите изискват привличането на заемни средства или други чужди средства, които подлежат на задължително възстановяване). Този риск се изразява в стойност;

1.2. Стратегически риск – характеризира несигурността от достигане на желаната степен на съответствие на проекта с общата цел и стратегията на съответния първостепенен разпоредител с бюджетни кредити.

1.3. Екологичен риск – вероятното вариране на екологичните характеристики на определен обект спрямо нормативно установените.

2. Зависимости между контрол и риск - Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити трябва да обвържат анализираният риск с вида контрол, който следва да бъде упражнен. **Контролът е четири основни вида:**

2.1. При голям риск задължително се създава система за засилен контрол върху всички действия по изпълнението.

2.2. При висок риск и невъзможност да се упражнява контрол върху изпълнението, трябва да се разработят няколко алтернативни варианти с различни стойности и резултати.

2.3. При нисък риск и възможност за упражняване на засилен контрол не се изисква разработването на алтернативни варианти.

2.4. При ниска степен на риск и ниска степен на контрол следва да се формулират хипотези и да се избере най-вероятната.

3. Отчитане на риска - Съществуват различни степени на **отчитане на риска**, а именно:

3.1. **Качествено описание на риска** – определят се източниците на риска, силата и характера на влияние на рисковите фактори върху финансовата оценка;

3.2. **Определяне на риска чрез косвени характеристики** – вероятното разпределение на някои основни икономически показатели, установяване на променливите с най-голям принос за варирането на стойността на избраните показатели.

При оценката на риска не трябва да се забравя, че той не винаги може да се измери със стойностен показател.

4. Техники за управление на риска - Равнището на **риска за изпълнението на предвидените дейности и постигането на планираните резултати може да бъде намалено** чрез използването на следните основни техники:

4.1. **Избягване на риска** – първостепенният разпоредител с бюджетни кредити определя предпочитано равнище на риска при разработването на различните проекти на акт и при избора на конкретните варианти се елиминират онези, които са по-рискови.

4.2. **Приемане на риска** – тази техника се основава на разбирането, че не може да се елиминира риска и той съществува при изпълнението на всеки проект на акт. Тази техника е приемлива, когато потенциалните загуби при поява на риска са малки.

4.3. **Намаляване на риска** – тази техника може да се използва чрез следните конкретни действия:

- При оценката на очакваните бъдещи ползи се взема предвид стойността на риска и при избора на конкретен вариант се избира най-нерисковия;
- Разпределяне на риска между различни първостепенни и/или второстепенни разпоредители – в случай, че става въпрос за проект на акт, изискващ включването и на други министерства и ведомства;
- Чрез разработване на три варианта за действие: песимистичен, оптимистичен и реалистичен.

Схема 4: Съществуващи рискове за различните алтернативни варианти



ХІІІ. ТРИНАДЕСЕТИ ЕТАП: Оценка на очакваните резултати

Първостепенният разпоредител с бюджетни кредити трябва да представи очакваните крайни резултати от изпълнението на проекта на акт в измерима форма.

Измерването на крайните резултати от приемането на даден акт може да се извършва чрез идентифицирането на индикатори за изпълнение. Идеята за ползването на индикаторите е, че ако не можем да уточним за какво искаме да изразходваме бюджетни средства, то нищо няма да се постигне като краен резултат. Чрез индикаторите следва да се координира изпълнението на целите и да се определи какви са ползите за обществото. Не следва да се посочват междинни индикатори за изпълнение.

Определянето на индикатори за изпълнение на даден акт ще даде възможност да се постигне:

- ефективност от приемането на даден акт и от провежданата правителствена политика;
- прозрачност пред обществото - както за проекта на акт, така и при неговото реализиране;
- ясно представяне на ползите за отделните социални групи (получени в резултат на прилагане на предлагания акт) и изразходваните бюджетни средства;
- ефективно и ефикасно разпределяне на бюджетните ресурси между отделните функционални сфери;
- извършване на системна оценка на текущото изпълнение на акт (не на база изразходвани средства, а на база извършена дейност). Чрез прилагането на системна оценка на изпълнението на даден акт ще може да се вземат оперативни управленски решения, с цел постигане на крайните резултати;
- прозрачност на дейностите и мотивирано заявяване на необходимостта от бюджетен ресурс.

Определянето на индикаторите за изпълнение е пряко свързано с:

1. Проблемът, на който се търси решение.
2. Резултатът – количество извършена дейност в следствие от разпоредбите на акта.
3. Ефективността - съпоставка на вложените ресурси и крайния резултат или цена на единица стока или услуга. Ефективността означава с възможно най-малко ресурси да се постигне максимален резултат.
4. Ефикасността - степента на постигане на крайните резултати в сравнение с поставените цели. Ефикасността е степента, до която организацията и изпълняваните от нея програми са постигнали целта, за която са били обезпечени ресурсите. При условие, че предоставените стоки и услуги от публичната администрация не са пряко обвързани с крайната цел, то независимо, че са придобити по възможно най-икономичен и ефективен начин, това означава, че неоправдано са изразходвани ресурсите и не е постигната ефикасност.
5. Ползата – ефекта за обществото от реализирането на крайните резултати от изпълнението на акт.

Табл.№4 Индикатори за изпълнение

| Наименование на индикаторите | Отчетни данни (ако има такива) | Прогнозирани целеви стойности по уточнен план | Прогнозирани целеви стойности до края на настоящата бюджетна година | Прогнозирани целеви стойности за следваща бюджетна година - n | Прогнозирани целеви стойности за бюджетна година – n+1 | Прогнозирани целеви стойности за бюджетна година – n+2 |
|------------------------------|--------------------------------|---|---|---|--|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 1..... | | | | | | |
| 2..... | | | | | | |
| 3..... | | | | | | |
| n..... | | | | | | |

РАЗДЕЛ 4 ВИДОВЕ АНАЛИЗИ, КОИТО БИХА МОГЛИ ДА СЕ ИЗПОЛЗВАТ ПРИ РАЗРАБОТВАНЕ НА ФИНАНСОВИТЕ ОБОСНОВКИ КЪМ ПРОЕКТИТЕ НА АКТОВЕ НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ

1. Анализ на разходите и ползите

Анализът на разходите и ползите изисква определяне и оценяване на очакваните икономически, финансови, екологични и социални ползи и разходи от предлаган проект на акт. Този анализ обикновено се използва, за да се предвиди общия баланс на позитивните и негативните последици, които е вероятно да възникнат в определен период от време, вследствие даден акт на Министерския съвет, както и на нейни алтернативи.

Анализът предполага идентифициране на евентуалните облагодетелствани и ощетени групи или сектори на икономиката чрез оценка на техните изгоди и загуби за определен период от време, след което се съпоставят общите ползи с разходите. Прилагането на даден акт се счита за приемлив и оправдан, когато нетният резултат от изпълнението му е позитивен.

Основно предимство при използването на този инструмент е това, че изисква цялостен анализ, както на положителните, така и на отрицателните последици от предлаганите алтернативни варианти. Но независимо от това, че анализът често се приема за обективна база, гарантираща рационален избор между различните възможни варианти, крайните резултати са чувствителни към методологическите решения от рода на това как да се изразят в икономическа стойност неикономическите ползи и разходи (например, социалните или екологичните последици), къде да се сложат границите на анализа (например, кои засегнати страни да се изключат от него).

1.1. Предимства

- отчита всички (положителни и отрицателни) последици от изпълнението на проекта на акт на интервенцията;
- може да се използва и за сравняване на алтернативни варианти на базата на техните нетни ползи или загуби.

1.2. Недостатъци

- не може да оцени въздействия, за които не би могло да се направят количествени или финансови разчети;
- обикновено е по-скъп и отнема значително време спрямо другите методи, които не са толкова обхватни;
- може да доведе до недоглеждане на проблемите и свързаните с тях въздействия при изпълнението на проекта на акт.

2. Анализ на ефективността на разходите

Този анализ изисква изчисляване на разходите, необходими за постигане на желаните крайни резултати и сравняване на разходите при изпълнението на други алтернативни варианти. Този метод може да се използва като алтернативен на анализа на разходите и ползите, в случаите когато не могат да се остойностят всички очаквани ползи и разходи. Анализът на ефективността на разходите предлага категоризиране на регулативните мерки на базата на „разходите на единица ефективност” при всяка една от тях.

2.1. Предимства

- предлага по-свободен подход към измерването на ползите в сравнение с анализа на разходите и ползите;
- полезен е за сравняване на алтернативни варианти, при които се очакват сходни резултати.

2.2. Недостатъци

- не решава въпроса за избора на оптимално ниво на ползите;
- съсредоточава се върху един вид полза, изключвайки възможните странични позитивни и/или негативни последици;
- не дава ясна представа дали проекта на акт ще доведе до реализирането на крайна нетна полза за обществото.

3. Многокритериен анализ

Това понятие покрива голям регистър от техники, имащи за цел да поставят широк набор от положителни и отрицателни въздействия в една обща рамка, което да позволи по-лесно сравняване на алтернативни варианти и евентуални решения.

Подобна методика може да се използва, когато първостепенния разпоредител с бюджетни кредити разполага с голям обем информация, отнасяща се до множество вероятни въздействия, като тази информация е в различен формат.

Подобна информация позволява да се представят въздействия, които представляват смесица от качествени, количествени, финансови и др. елементи, и са с различна степен на сигурност. Тези средства се използват за разработването на различни алтернативни варианти, например.

Способността на един модел да даде съдържателни оценки за бъдещи ситуации зависи от:

- точността на причинно-следствените връзки, на които се основава. По същество тези причинно-следствени връзки представляват опростена версия на една сложна реалност;
- стабилността на тези причинно-следствени връзки във времето.

Основните стъпки най-често са следните:

- определяне на целта;
- определяне на дейностите, чрез които ще се постигне целта;
- възприемане на измерими критерии, използвани за сравняване на различните дейности;
- анализ на съответствието на предлаганите дейности с критериите;
- определяне относителната тежест на всеки критерий, за да може тя да се отрази в решението;
- подреждане на вариантите чрез комбиниране на оценките им по всички разглеждани показатели.

3.1. Предимства

- показва многоизмерния характер на устойчивостта;
- позволява да се сравняват и анализират различни видови данни (финансови, качествени, количествени) в една обща рамка при различни нива на сигурност;
- осигурява прозрачно представяне на основната проблематика и позволява ясно да се очертаят възможните компромиси;
- позволява да се обърне специално внимание на компромисите и въпросите на разпределението.

3.2. Недостатъци

- включва елементи на субективност, особено на етапа на определяне относителната тежест на критериите, когато анализаторът трябва да определи тяхното относително значение;
- поради комбинирането на различни видове данни, не винаги е възможно да се покаже дали ползите надхвърлят разходите;
- не винаги могат да се отразят времевите предпочитания.

4. Анализ на риска

Този анализ подлага на оценка риска от възникването на нежелани събития за определени групи хора или за обществото, както и евентуалните последствия при такова развитие. Впоследствие, оценката на риска може да се използва при избора на действия за намаляването или елиминирането му и/или на неговите последствия.

За извършването на такъв анализ е необходимо:

- да се установи рискът;
- да се прецени вероятността този риск да се реализира;
- да се анализира евентуалното въздействие на неблагоприятното развитие върху проекта на акт.

4.1. Предимства

- научната оценка на рисковете допринася значително за по-успешното изпълнение на проекта на акт и за постигането на крайните желани резултати. Това се постига чрез предприемането на мерки за намаляването на рисковете.

4.2. Недостатъци

- рисковите и тяхното въздействие могат да са разнообразни и несъизмерими;
- обикновено не включва оценка на разходите, които ще се извършат при възникването на риска;

- не трябва да се използва като единствено основание при вземането на решение за приемането и/или отхвърлянето на проекта на акт.

РАЗДЕЛ 5 ПРАКТИЧЕСКИ ПРИМЕР ЗА РАЗРАБОТЕНА ФИНАНСОВА ОБОСНОВКА КЪМ ЗАКОНА ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ТУРИЗМА

Допълнително към насоките Ви изпращаме и практически разработена финансова обосновка към Закона за изменение и допълнение на Закона за туризма (Приложение № 3 към насоките), която би могла да се използва от първостепенни разпоредители с бюджетни кредити при разработването на финансовите им обосновки към проекти на актове на Министерския съвет.

Изказваме специални благодарности на екипа на Министерството на икономиката и енергетиката, тъй като въпреки изпълняваните текущи функции и задачи, екипът на Министерство на икономиката и енергетиката в рамките на девет работни дни, успява да се запознаят с материала, да изготвят финансовата обосновка към проект на закон и да внесат значителни подобрения в основния материал. Това показва, че когато администрацията е наясно какви резултати иска да постигне с даден проект на нормативен акт, то разработването на финансова обосновка не представлява проблем и подпомага дейността им.

ПРИЛОЖЕНИЯ:

1. Приложение № 1 „Финансова обосновка за актовете, които оказват и/или косвено въздействие върху държавния бюджет”

2. Приложение № 2 „Финансова обосновка за актовете, които не оказват и/или косвено въздействие върху държавния бюджет”

3. Приложение № 3 „Финансова обосновка към Закона за изменение и допълнение на Закона за туризма” - практически пример.

МИНИСТЪР:

/ПЛАМЕН ОРЕШАРСКИ/