

# Бюджетен процес и бюджетна прозрачност. Състояние и препоръки

Георги Ангелов<sup>1</sup>  
Лъчезар Богданов<sup>2</sup>

Юли 2006

Програма “Управление и публични политики”  
Институт “Отворено общество” – София  
[www.osf.bg](http://www.osf.bg)

---

<sup>1</sup> Старши икономист, Институт “Отворено общество”, e-mail: [george@osf.bg](mailto:george@osf.bg)

<sup>2</sup> Управляващ съдружник, Industry Watch, e-mail: [bogdanov@iwatchbulgaria.com](mailto:bogdanov@iwatchbulgaria.com)

Авторите са благодарни на Калин Христов, Георги Ганев, Петър Чобанов, Ана Михайлова, Димитър Чобанов и Мартин Димитров за бележките върху по-ранен вариант на доклада.

## **Списък на използваните съкращения**

АИАП – Агенция за икономически анализи и прогнози  
БНБ – Българска народна банка  
БВП – брутен вътрешен продукт  
ДВ – държавен вестник  
ЕС – Европейски съюз  
ЗДД – Закон за държавния дълг  
ЗУДБ – Закон за устройството на държавния бюджет  
МВФ – Международен валутен фонд  
МЕЕР – Министерство на енергетиката и енергийните ресурси  
МЗ – Министерство на здравеопазването  
МЗГ – Министерство на земеделието и горите  
МИ – Министерство на икономиката  
МКТ – Министерство на културата и туризма  
ММС – Министерство на младежта и спорта  
МОН – Министерство на образованието и науката  
МОСВ – Министерство на околната среда и горите  
МРРБ – Министерство на регионалното развитие и благоустройството  
МС – Министерски съвет  
МТС – Министерство на транспорта и съобщенията  
МТСП – Министерство на труда и социалната политика  
МФ – Министерство на финансите  
НЗОК – Национална здравно-осигурителна каса  
НСИ – Национален статистически институт  
ПРБК - първостепенни разпоредители с бюджетни кредити

## Съдържание

<b>ВЪВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>4</b>
<b>ДЪРЖАВЕН БЮДЖЕТ – УСТРОЙСТВО .....</b>	<b>5</b>
<b>ИЗГОТВЯНЕ НА ДЪРЖАВЕН БЮДЖЕТ.....</b>	<b>5</b>
1. Планиране на разходите.....	5
1.1. Процедура .....	5
1.2. Публична информация по бюджетната процедура .....	7
1.3. Програмно/историческо бюджетирание .....	8
1.4. Мотиви и обосновка (резултати срещу разходи).....	9
1.5. Процедури и прозрачност в отделните институции .....	10
2. Планиране и прогнозиране на приходите .....	11
2.1. Обвързаност с общата икономическа политика .....	11
2.2. Достъп до информация за моделите и допусканията на МФ при планиране на приходите .....	12
2.3. Реалистичност/консервативност на прогнозите за приходите.....	12
2.4. Статично срещу динамично прогнозиране.....	13
3. Парламентарна фаза.....	13
3.1. Процедура .....	13
3.2. Достъп до информация .....	14
3.3. Публичност на обсъжданията .....	14
3.4. Мотиви и обосновка .....	15
4. Детайлизиране на разходите .....	15
<b>УЧАСТНИЦИ В ПРОЦЕСА.....</b>	<b>15</b>
1. Определяне на приоритети и макрорамка .....	15
2. Изготвяне на бюджета в рамките на изпълнителната власт .....	16
3. Обсъждане и приемане на бюджета от Народното събрание .....	16
<b>ИЗМЕНЕНИЯ НА БЮДЖЕТА В РАМКИТЕ НА ГОДИНАТА.....</b>	<b>17</b>
1. Законова рамка .....	17
2. Анализ и практика .....	19
<b>ДОКУМЕНТИ И ОТЧЕТНОСТ.....</b>	<b>22</b>
1. Информация, свързана с бюджетната процедура .....	22
2. Информация по изпълнението на бюджета .....	23
3. Спомагателна информация .....	24
4. Отчитане на трансферите от ЕС по предприсъединителни инструменти .....	24
5. Одити на Сметната палата и действия по подобряване на финансовата дисциплина.....	25
<b>СЪДЪРЖАНИЕ НА ПРОЕКТОБЮДЖЕТА.....</b>	<b>25</b>
<b>ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ.....</b>	<b>34</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ: РЕШЕНИЕ №70 НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ ОТ 6 ФЕВРУАРИ 2006 ГОДИНА ЗА БЮДЖЕТНАТА ПРОЦЕДУРА ЗА 2007 Г.....</b>	<b>37</b>

## Въведение

Съставянето, приемането и изпълнението на държавния бюджет (бюджетен процес) представлява поредица от решения за преразпределяне на доход, събран чрез данъчното облагане. Тъй като такова преразпределение е легитимно само в полза на “обществен интерес”<sup>3</sup>, то тези решения трябва да се взимат прозрачно и при ясни процедури, подлежащи на политически контрол в рамките на парламентарната демокрация.

Именно заради тази си роля бюджетният процес се е превърнал в ключов “политически процес” определящ и/или следващ правителствената политика на всяко управление. По своята същност съставянето на държавния бюджет е изцяло в прерогативите на държавната власт (вж. Закон за устройството на държавния бюджет), заедно с това процесът на неговото приемане от Народното събрание се съпровожда от дебат в който се фокусират различните политически и икономически интереси на цялото общество чрез демократично представителство. По същество този дебат е сблъсъкът на различни интереси относно разпределянето на публичен финансов ресурс, надхвърлящ 40% от създадения доход в икономиката.

За съжаление, обаче съставянето и изпълнението на държавния бюджет не винаги отразява дългосрочния обществен интерес, доколкото той може да бъде дефиниран най-общо без да се вземат под внимание различните икономически теории и политически визии. Част от причините са в слабостите на сегашните правила и процедури на бюджетния процес, които не гарантират в достатъчна степен политически контрол чрез институциите на парламентарната демокрация и прозрачност пред гражданството.

Същевременно няма общ деклариран и подкрепян консенсус по целите на фискалната политика. Възможни са няколко такива цели, сред които финансиране на публични блага, изправяне на пазарни дефекти, гарантиране на дългосрочна макроикономическа стабилност чрез влияние върху бизнес цикъла. Формулирането на цели позволява съизмерването на действията на всяко едно правителство към постигането им както в областта на данъчното облагане, така и в областта разходването на публични средства. Също така, това позволява да разглеждаме прозрачността не просто като предоставяне на данни на обществеността, но и като процес, в който изпълнителната власт обяснява и аргументира фискалните си действия с оглед на постигането на определени резултати (цели).

Прозрачността на държавния бюджет има директни положителни икономически ефекти. По-прозрачните от гледна точка на фиска страна имат по-висок кредитен рейтинг, по-добра фискална дисциплина, по-ниско ниво на корупция. Всичко това се отразява положително на дългосрочните темпове на развитие и ръст на благосъстоянието.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Под обществен интерес тук разбираме предоставяне на “равен шанс” за повишаване на благосъстоянието на гражданите и бизнеса, като отговорността на държавата се простира до защита индивидуалните права и наблюдение за справедливото прилагане на законите.

<sup>4</sup> Виж например *Farhan Hameed, 2005, Fiscal Transparency and Economic Outcomes*, IMF Working Paper, WP/05/225

## Държавен бюджет – устройство

Според Закона за устройството на държавния бюджет<sup>5</sup> държавният бюджет обхваща приходите и разходите на държавата. Държавният бюджет се състои от републиканския бюджет и бюджета на съдебната власт.

Републиканският бюджет се състои от централен бюджет и бюджети на държавните органи. Централният бюджет включва републиканските приходи и разходи, извършвани пряко от Министерския съвет или чрез делегирани от него права на министъра на финансите. Бюджетите на държавните органи и бюджетните организации включват всички приходи и разходи за дейността им. Държавни органи са Народното събрание, президентът, Министерския съвет, министерствата и другите ведомства, областните администрации, Конституционният съд и други бюджетни организации, определени със закон. В Републиканския бюджет се включва и бюджетът на Сметната палата.

Органите на съдебната власт имат самостоятелен бюджет, който се приема от Народното събрание по органи на съдебната власт. Бюджетът на съдебната власт включва всички приходи от дейността на органите на съдебната власт и разходите за тяхната издръжка. Бюджетът на съдебната власт се състои от собствения бюджет на Висшия съдебен съвет и бюджетните сметки на органите на съдебната власт.

Консолидираната фискална програма /консолидираният държавен бюджет/ включва държавния бюджет, бюджета на Държавното обществено осигуряване, бюджета на Националната здравноосигурителна каса, бюджетите на общините, бюджетите на Българската национална телевизия, Българското национално радио, държавните висши училища, Българската академия на науките, извънбюджетните сметки и фондове и другите бюджетни предприятия. Консолидираният държавен бюджет обхваща най-пълно и всеобхватно приходите и разходите на държавата. В настоящия доклад “бюджет” и “държавен бюджет” се използват най-често в смисъл на “консолидирана фискална програма” (“консолидиран държавен бюджет”), особено когато става въпрос за конкретни количествени измерители.

## Изготвяне на държавен бюджет

### 1. Планиране на разходите

#### 1.1. Процедура

Бюджетната процедура започва с решение на Министерския съвет – по отношение на бюджета за 2007 година това е *Решение №70 на Министерския съвет от 6 февруари 2006 година за бюджетната процедура за 2007 г.* Въз основа на това решение Министерството на финансите подготвя указания – за бюджет 2007 това са *Указания за подготовка на тригодишната бюджетна прогноза, разходните тавани и програмните бюджети за периода 2007-2009 г.*<sup>6</sup> Тези указания се изпращат до министерствата,

---

<sup>5</sup> Закон за устройството на държавния бюджет, Обн. - ДВ, бр. 67 от 06.08.1996 г.; изм., бр. 46 от 1997 г.; изм. и доп., бр. 154 от 1998 г., бр. 74 от 2002 г., бр. 87, изм. ДВ бр. 105/2005 г. - в сила от 01.01.2006 г.

<sup>6</sup> Министерство на финансите, БЮ №1, 21.02.2006 г.

ведомствата и институциите, които са първостепенни разпоредители с бюджетни кредити (ПРБК).<sup>7</sup>

Указанията на МФ целят да подпомогнат първостепенните разпоредители с бюджетни кредити в първия етап от бюджетната процедура. В него министерствата и ведомствата трябва да разработят и предоставят на МФ средносрочна бюджетна прогноза за съответната институция за следващите 3 години. Изискваната информация включва:

- Кратък доклад с описание на приоритетите и политиките, включително по сектори, които ПРБК ще провеждат в периода 2007-2009 г. – изпраща се до 9 март 2006 г.
- Средносрочни бюджетни прогнози по години за периода 2007-2009 г. – по функции и политики, по стойностни и натурални показатели с различни специфики за отделните институции – изпраща се до 5 май 2006 година.

В Указанията на МФ се дефинират и конкретни изисквания към средносрочните бюджетни прогнози на институциите. Те включват параметри от политиката на правителството /например ангажимента за ограничаване на бюджетния сектор до 40% от БВП/, както и конкретни указания свързани с отчитане на интеграцията в ЕС, промени в нормативната уредба, база за разработване на разходите. В допълнение, приложенията към указанията задават формата и макетите за отделните документи.

Министерството на финансите разработва прогноза за основните макропоказатели, предложение за данъчна и разходна политика и политика по дълга. На тяхна основа, както и въз основа на представените средносрочни бюджетни прогнози на отделните институции, данни и анализи от БНБ, НСИ, АИАП, съставя 3-годишна бюджетна прогноза. Според Закона за устройството на държавния бюджет тя представлява *“предварителна оценка на предвижданите параметри на държавния бюджет за следващите три години”*. Бюджетната прогноза се одобрява от Министерския съвет като заедно с нея се одобряват и разходни тавани за следващите три години по бюджетите на първостепенните разпоредители (без общините).

Министърът на финансите на основата на бюджетната прогноза изготвя и изпраща бюджетни насоки до държавните органи за съставяне на проект на годишните им бюджети<sup>8</sup>. Министерството на финансите едновременно с изготвянето на проектите на годишните бюджети на държавните органи и независимо от тях съставя проект на държавния бюджет.

---

<sup>7</sup> Според Приложение 1 към Постановление на Министерския съвет №181 от 10 август 1998 г. за определяне на първостепенни и второстепенни разпоредители с бюджетни кредити (последна промяна от 2005 г.) първостепенни разпоредители с бюджетни средства са Народно събрание, Българско национално радио, Българска национална телевизия, Администрация на Президента, Министерски съвет, Министерство на образованието и науката, Министерство на отбраната, Министерство на вътрешните работи, Национална служба за охрана, Национална разузнавателна служба, Сметна палата, Конституционен съд, Комисия за защита на конкуренцията, Национален осигурителен институт, Висш съдебен съвет, Национална здравноосигурителна каса (НЗОК), Държавна агенция за младежта и спорта.

В множество нормативни актове за първостепенни разпоредители са определени и други институции – всички министерства, Комисията за финансов надзор, Национален статистически институт, Съвет за електронни медии, Омбудсман. Първостепенни разпоредители с бюджетни кредити са и всички общини.

<sup>8</sup> За 2007 година – Министерство на финансите, БЮ №2/22.06.2006 г., *Указания за подготовка на тригодишната бюджетна прогноза, разходните тавани и програмните бюджети за периода 2007-2009 г.*

Отделните институции представят на министъра на финансите в определения от него срок проектите на бюджетите си, съпроводени с доклад и разчети, уточняващи размера на отделните приходи и разходи. Министерството на финансите анализира представените проекти, проверява законосъобразността на предвидените приходи и разходи и тяхната обосновааност и провежда диалог с държавните органи и бюджетните организации. Разногласията по проектите на бюджетите между Министерството на финансите и първостепенните разпоредители с бюджетни кредити се решават от Министерския съвет.

Министърът на финансите изготвя окончателния проект на държавния бюджет и го внася в Министерския съвет заедно с мотивиран доклад. МС разглежда проекта на държавния бюджет и при необходимост извършва промени в него. Проектът на държавния бюджет се придружава от консолидирани разчети, включващи допълнителна информация за финансовото състояние на общините и за извънбюджетните средства, както и от консолидирана фискална програма.

Министерският съвет внася проекта на държавния бюджет в Народното събрание не по-късно от два месеца преди началото на бюджетната година. Ако държавният бюджет не е внесен в необходимия срок, за да бъде приет до началото на бюджетната година, Министерският съвет представя мотиви за забавянето и иска разрешение от Народното събрание за продължаване на срока.

## **1.2. Публична информация по бюджетната процедура**

- Решението на МС, с което се започва бюджетната процедура<sup>9</sup>, не е публично – нито е публикувано в Държавен вестник, нито на интернет страницата на Министерството на финансите. Това решение е било публично достъпно единствено за процедурата по бюджета за 2003 година.<sup>10</sup> (Поради непубличността на решението на МС за бюджетната процедура за 2007 г. поместваме решението като приложение на настоящия доклад).
- Част от указанията на Министерството на финансите<sup>11</sup> са достъпни на интернет страницата на самото министерство на финансите заедно с всичките си приложения /форми и макети на документи/.
- Кратките доклади с описание на приоритетите и политиките на отделните министерства и други институции, които са първостепенни разпоредители с бюджетни кредити, не са публично достъпни.
- Средносрочните бюджетни прогнози на отделните институции не са публично достъпни.
- Оценка, прогнозите и анализите, които БНБ, НСИ и АИАП предоставят на Министерството на финансите, не са публично достъпни.

---

<sup>9</sup> За бюджет 2007 това е *Решение №70 на Министерския съвет от 6 февруари 2006 година за бюджетната процедура за 2007 г*

<sup>10</sup> Единствено решението за бюджетната процедура за 2003 година е публикувано на интернет страницата на Министерството на финансите - *Решение на МС №96 от 19.02.2002 за бюджетната процедура за 2003 г.*

<sup>11</sup> За бюджет 2007 - Министерство на финансите, БЮ №2/22.06.2006 г., *Указания за подготовка на тригодишната бюджетна прогноза, разходните тавани и програмните бюджети за периода 2007-2009 г.*

- Начинът и моделите за формиране на макроикономически допускания от страна на Министерството на финансите не са публично достъпни.
- Три-годишната бюджетна прогноза е публикувана на интернет страницата на Министерството на финансите за първи път през 2005 година.<sup>12</sup> През 2006 година тя отново е достъпна на интернет страницата на Министерството на финансите.<sup>13</sup>
- Разходните тавани по отделни първостепенни разпоредители с бюджетни кредити не са публично достъпни.
- Малка част от бюджетните насоки на Министерството на финансите са публично достъпни на страницата на МФ. Бюджетните насоки към общините за 2004 и 2005 година са достъпни на интернет страницата на МФ.
- Проектът на държавен бюджет, който е съставен от МФ преди получаване на представените от отделните институции бюджети, не е публично достъпен.
- Бюджетите, подготвени и представени от отделните институции на МФ не са публично достъпни, нито техните доклади и разчети.
- Информацията за диалога между отделните министерства и институции от една страна и МФ от друга не е достъпна публично. Не е достъпна и информация за решения на МС по повод на разрешаване на спорове между ПРБК и МФ.
- Внесеният от министъра на финансите проект на държавен бюджет, докладът към него, допълнителните информации и консолидираната фискална програма не са достъпни публично.
- Приетият от МС проект на държавен бюджет и приложенията към него не са достъпни публично.<sup>14</sup> Те се публикуват на интернет страницата на Народното събрание едва при внасянето им за обсъждане в Народното събрание заради вътрешната политика на публичност на парламента.

### ***1.3. Програмно/историческо бюджетиране***

Историческото бюджетиране, което традиционно се използва в България, дава основна тежест на размера на средствата, които получават отделните институции като в голяма степен този размер е зависим от нивото им през предходните години /осъвременено с определен процент на растеж/. В резултат на това важно влияние върху бюджетните разходи оказват по-скоро заварените от предходната година разходи, персонал и структури, а не толкова целите, за които би трябвало да се извършват разходи. В допълнение, това поражда невъзможност за рационално определяне на нуждите от финансиране на отделните сфери и невъзможност за сравнение и определяне на приоритети. Не е възможно и да се оцени ефективността на разходите от гледна точка на постигане на определени конкретни цели и задачи доколкото разходите се отпускат

---

<sup>12</sup> Министерство на финансите, *Бюджетна прогноза за периода 2006-2008*, май 2005 г.

<sup>13</sup> Министерство на финансите, *Доклад по тригодишната бюджетна прогноза за 2007 – 2009 г.*, юни 2006

<sup>14</sup> Единствено данните по проектобюджета за 2005 година бяха публикувани на интернет страницата на Министерството на финансите и то в резултат на публична критика от страна на един от авторите на настоящия доклад.



на институции, а не за постигане на определени цели; исторически, а не проектен принцип.

Въвеждането на програмно бюджетизиране дава възможност за преодоляване на тези проблеми. При програмното бюджетизиране всяко предложение за финансиране на определена програма или проект се съпровожда с анализ, който включва оценка на ползите и разходите. Освен това проектите имат ясни цели и измерими показатели за постигането им и след изпълнението им се отчитат публично. Това има няколко предимства:

- Обосновка на разходите – сравнение на разходите с частния сектор, покупка на услуги от частни подизпълнители чрез търгове
- Възможност за сравнение между различните програми и избор на най-ефективните от тях /тези, които носят най-високи ползи срещу отпуснатите разходи/
- Възможност за подобряване или прекратяване на програми, които не достигат заложените цели
- Повишаване на отговорността на ръководителите на съответните програми за постигане на определените цели
- Постигане на по-висока ефективност на бюджетните разходи – повече резултати срещу по-малко средства
- По-голяма прозрачност и отчетност – чрез публикуване на програмите и техните анализи, дискусия с обществото, заинтересовани страни, експерти, гражданския сектор

Програмното бюджетизиране започна да се прилага през последните години пилотно в увеличаващ се брой министерства. Все още, обаче, то не е приложено във всички институции, което не дава възможности за сравнение на ефекта от разходите в различните министерства. В допълнение, разходите по отделните програми не са достатъчно обосновани, не се прехвърлят разходи към частния сектор, нито пък има оценка на ползите и разходите – това води до ситуация, в която отделните институции използват програмните бюджети, за да поискат повече пари за същите дейности, които вършат и в момента.

В същото време, показателите за изпълнение не са достатъчно прецизни и конкретно обвързани със съответните програми, нито пък при формулирането на бюджет за следващата година се прави анализ на постигнатото от съответната програма до момента. Липсата на прозрачност и отчетност и тук е широко разпространена. Допълнителна пречка е прекалено строгата рамка на административната структура /Закон за държавния служител, Закон за администрацията, щатна таблица и пр/, която в голяма степен консервира сегашното историческо финансиране и затруднява значително ефективността на програмното бюджетизиране. Всичко това до момента не позволява реализиране на по-висока ефективност на разходите.

#### ***1.4. Мотиви и обосновка (резултати срещу разходи)***

Липсата на достатъчно задълбочени мотиви и обосновка на разходите е традиционният начин, по който действа бюджетната система в България. Това много често стига до крайност, в която обществото не само няма информация *защо* се изразходват

определени средства, но дори няма информация *колко* средства се харчат /освен информация на консолидирана основа – за цяло министерство или сектор/. В допълнение, множество “харчещи” институции – министерства, агенции, ведомства – се опитват да избягат от всякаква необходимост от мотиви и отчетност. Това се случва по различни начини, някои от които са:

- Лобиране пред парламента и обществото за фиксиране на техните разходи като дял от БВП – подобни искания има от страна на земеделските производители /които дори се бяха преборили за подобна привилегия и в закон беше записано, че определен фонд ще получава сума от бюджета, която е фиксиран процент от БВП/, здравната система, образователната система, науката, културата, осигурителната система, отбраната /при която в общи линии действа подобна система/ и т.н.
- Лобиране пред парламента за увеличение на вече фиксирани като дял от дохода приходи – такъв е примерът със Националната здравно-осигурителна каса, която от дълго време се бори да получава по-голям дял от brutния доход на данъкоплатците чрез по-висока здравна вноска.
- Лобиране за привилегирован статут – тук можем да посочим желанието на Софийския университет да получи със специален закон статут на “национален университет”, който да получава сигурно финансиране от държавата всяка година. Пример за съществуваща институция с подобен статут е Българската академия на науките, която получава финансиране от държавния бюджет без да е необходимо да се конкурира за него с другите институции, които извършват подобна дейност.

Липсата на практика и изисквания за сериозна обосновка на разходите от гледна точка на тяхната резултатност и ефективност води до множество изкривявания – като например това, че институциите започват да мерят ефективността си чрез това колко средства са успели да получат от държавния бюджет. Вместо държавните ведомства да се опитват да измерват ефекта от своите дейности и разходи, за да докажат пред данъкоплатците необходимостта и ефективността от получаване на определен бюджет, те по-скоро се чувстват отговорни пред съответната професионална или секторна общност за това колко средства са могли да осигурят за “нашия” отрасъл или сектор. Съответно става така, че това, което е важно, е размерът на бюджета на определено ведомство, а не размерът на ефекта, който то е успяло да произведе за обществото.

### ***1.5. Процедури и прозрачност в отделните институции***

Бюджетите на институциите се съставят по-скоро на исторически принцип, отколкото на база защита на проекти и програми /това се отнася дори за министерствата, които съставят програмен бюджет/. Независимо колко добри или колко лоши проекти подготвя едно министерство, независимо дори от това дали въобще се подготвят проекти, финансирането, което ще получи е равно на миналогодишното плюс /много рядко минус/ определен процент промяна. Това се вижда още по-силно при броя на заетите в бюджетната сфера, който е още по-негъвкав и зависи най-вече от това колко е бил броят предходната година.

При такава ситуация самото бюджетирание в отделните министерства и ведомства е по-скоро формален процес, при който миналогодишният бюджет се “актуализира”, т.е. увеличава, с определен процент или сума и, евентуално, всичко това се допълва със

сравнително общи фрази за необходимостта от съответното финансиране без конкретни изчисления, изследване на ефекти или пр. Съответно, бюджетният процес в отделните ведомства не заема особено важно място в тяхната дейност. Също така, няма особена нужда от мониторинг и отчитане на постигнатото, за да се оправдаят миналогодишните разходи и да се обосноват разходите за следващата година.

Прозрачността също е сериозен проблем. Особено показателен в тази насока е фактът, че повечето институции не публикуват на интернет страниците си данни за своя бюджет, служители, програми, проекти. В допълнение, понякога тази информация се отказва дори когато е поискана по реда на Закона за достъп до обществена информация. Още по-трудно и дори невъзможно е да се намери информация за ефективността на разходите на държавните институции. Изводът е, че отделните ведомства не виждат особена необходимост да контактуват с обществото по повод на своите бюджети.

## **2. Планиране и прогнозиране на приходите**

Според бюджетната процедура заедно с подготовката на средносрочните бюджетни прогнози от страна на отделните министерства и ведомства Министерството на финансите подготвя предложение за данъчна политика за следващите 3 години заедно с разчети за бюджетните приходи. Тя се обсъжда и приема от Министерския съвет като част от средносрочната бюджетна прогноза.

### **2.1. Обвързаност с общата икономическа политика**

В единственото публикувано решение на Министерския съвет за бюджетната процедура<sup>15</sup> по отношение на данъчната политика и приходите е записано следното:

*“Министерският съвет реши: [...] Министерството на финансите до 5 април 2002 година да разработи предложение за данъчната политика за периода 2002 – 2005 с оценка на въздействието ѝ за стимулиране на икономическия растеж и разчети за бюджетните приходи.”*

Подобна е формулировката и в решението на МС за бюджетната процедура за 2007 г. (което е достъпно публично единствено като приложение на настоящия доклад):

*“Министерският съвет реши: [...] Министерството на финансите до 9 март 2006 г. да разработи [...] предложение за данъчната политика за периода 2007-2009 г., с оценка на въздействието ѝ за стимулиране на икономическия растеж и разчети за бюджетните приходи.”*

Като цяло това е единствената формална рамка, която правителството задава на Министерството на финансите по отношение на политиката по отношение на приходите. МФ от една страна има значителна свобода във формулирането на политика по отношение на данъците и приходите по-общо. От друга страна, в крайна сметка 3-годишната бюджетна прогноза както и самият проект за държавен бюджет се приемат от Министерския съвет, който би могъл да промени или модифицира предложенията на МФ.

---

<sup>15</sup> Решение на МС №96 от 19.02.2002 за бюджетната процедура за 2003 г.

В действителност това не се случва често, а дори когато се случва променя приходите със суми близки до статистическата грешка. На практика Министерството на финансите има значителна дискреция по отношение на решенията в данъчната политика дори когато те противоречат на предизборни обещания на управляващите политически сили /пример за това е как две поредни правителства не успяват да въведат нулев данък за реинвестираната печалба независимо, че това е било едно от основните им икономически обещания преди изборите - въпреки че тук може да се отчете и ролята на МВФ за спиране на тези предложения/.

## ***2.2. Достъп до информация за моделите и допусканията на МФ при планиране на приходите***

Начинът, по който Министерството на финансите планира и прогнозира приходите в държавния бюджет, не е публично известен. Нито моделът, по който се прогнозира икономическото развитие и развитието на отделни икономически показатели, нито допусканията за по-конкретни променливи се публикуват. В резултат, МФ има още по-голяма дискреция относно бюджетната политика, доколкото има огромна свобода по отношение на начина на планиране на приходите.

## ***2.3. Реалистичност/консервативност на прогнозите за приходите***

През последните години консолидираният държавен бюджет отбелязва системни и увеличаващи се преизпълнения на приходите – достигащи до почти 5% от БВП през 2005 година. Това е показател за намаляваща реалистичност на прогнозите за приходите и увеличаваща се дискреция на Министерството на финансите по отношение на решенията в бюджетната политика. Въпреки че това в краткосрочен план има сравнително положителни последици – реализиране на бюджетен излишък и по-строга фискална дисциплина, в дългосрочен план би могло да има силно негативни резултати заради намаляване на прозрачността и демократичността на бюджетния процес.

На практика, колкото по-малко реалистични са прогнозите за приходите в бюджета, толкова по-малко свобода имат демократично избраните политици за определяне на икономическата и фискалната политика. Така нито целенасочена политика за увеличение на разходите, нито политика за намаление на данъчното бреме може да се реализира без тя да е произлязла от самото Министерство на финансите. В допълнение, липсата на ограничения през последните години за разпореждане с бюджетните излишъци доведоха до друго изкривяване – голяма част от натрупаните средства през годината се харчеха набързо в края на годината без дългосрочен план, стратегия, програми или проекти. Това не влияе положително на общата ефективност на бюджета, но и подкопава постепенно доверието в безпристрастността на МФ.

Концентрирането на правомощията по изготвяне на бюджетна прогноза и изготвянето на самия бюджет в една институция води до конфликт на цели – целта на прогнозата е реалистичност, докато целта при бюджетирането може да е съвсем различна /пестене на средства, убеждаване на останалите, че няма средства, постигане на излишък без да е гласуван в парламента и пр./ За да се избегне този конфликт на цели, би могло прогнозирането да се “изнесе” извън Министерството на финансите – в независима институция, избягваща политическа зависимост /чрез независимост от правителството или включване на представители на различни партии без мнозинство на

управляващите/ – по примера на Конгресната бюджетна служба на САЩ или Холандската агенция за анализи.

#### ***2.4. Статично срещу динамично прогнозиране***

Една от важните дискусии по отношение на бюджетното планиране в теоретичен и практически план е свързана с начина, по който се правят прогнозите за приходите при извършване на данъчни промени. Статичното прогнозиране прави допускането, че промяната в данъчните ставки или данъчната система няма да има ефект върху облагаемия доход/данъчната основа или икономиката като цяло и съответно прогнозира на база механично изменение на приходите при налагане на новите данъчни ставки.

Динамичното прогнозиране, от своя страна, избягва допускането за запазване на равни други условия и включва в прогнозата не само механичния ефект от промените в данъчни ставки, но и динамичния ефект – от промяна на икономическите стимули. Разбира се, динамичното прогнозиране трябва да отчита наличието на лаг във времето от предприемането на една данъчна промяна до проявяването на положителни или отрицателни ефекти от нея. По тази причина в САЩ, например, анализът на фискалните предложения включва задължително оценка за ефекта им през следващите 10 години.

От начина и (не)точността на прогнозите за приходите при извършване на данъчни реформи в България може да се направи извода, че в МФ се използва по-скоро статично, отколкото динамично прогнозиране и се пренебрегват в голяма степен ефектите от промените в данъчното облагане.<sup>16</sup>

### **3. Парламентарна фаза**

#### ***3.1. Процедура***

Според Закона за устройството на държавния бюджет не по-късно от края на октомври правителството е задължено да внесе проекта за държавен бюджет за обсъждане в Народното събрание. Законопроектът се регистрира в публичния регистър на Народното събрание.

Според Правилника за организацията и дейността на Народното събрание председателят на Народното събрание в 3-дневен срок разпределя законопроекта за обсъждане в постоянните комисии на парламента, като определя за водеща комисия Комисията по бюджет и финанси. Тя обобщава становищата на останалите комисии и предложенията на народните представители и се произнася по тях при спазване на изискването за запазване на предложения баланс между приходите и разходите.

При поискване от постоянните комисии на Народното събрание министерствата, ведомствата и другите държавни органи предоставят допълнителни справки и пояснения по приходите и разходите. Преди обсъждане на проекта за държавен бюджет

---

<sup>16</sup> За сравнение, можем да отбележим, че икономисти от неправителствения сектор, включително авторите на настоящия доклад, имат значително по-точни прогнози за приходите, отколкото публикуваните от Министерството на финансите такива.

Народното събрание изслушва доклад на Министерския съвет, представен от министъра на финансите, и доклад от комисията, отговаряща за бюджета.

Държавният бюджет се приема със закон по съставни бюджети, включващи основните им видове приходи и разходи, бюджетното салдо по републиканския бюджет и неговото финансиране, общите суми на приходите и разходите на бюджетите на държавните органи и отношенията им с централния бюджет, отношенията на държавния бюджет с бюджетите на общините и отношенията с извънбюджетните фондове. Законът за държавния бюджет се приема на две гласувания, които се правят на две различни заседания. Първото гласуване е за проекта като цяло, а второто – текст по текст. Между първото и второто гласуване се определя срок, в който народните представители имат право да внасят предложения за промени, които след това се обсъждат от Комисията по бюджет и финанси.

### ***3.2. Достъп до информация***

Проектът на закон за държавния бюджет заедно с всички приложения, анекси, доклади и обосновки се публикува на интернет страницата на Народното събрание. Това е първият момент, в който обществеността може да се запознае с документацията по държавния бюджет.

Приемането на бюджета на първо гласуване се извършва след обсъждане. Това обсъждане обикновено се предава пряко от държавните телевизия и радио, а от края на 2005 година стенограмите от заседания са достъпни на интернет страницата на парламента /това се случва обикновено след около едноседмично забавяне /.

След приемането на бюджета на първо гласуване, народните представители имат право да внасят предложения за промени. Тези предложения не се публикуват.

Заседанията на отделните комисии, обсъждащи бюджета, са открити за граждани и журналисти. Стенограмите от повечето от тези заседания се публикуват на интернет страницата на Народното събрание.

### ***3.3. Публичност на обсъжданията***

Обсъжданията на законопроекта за държавния бюджет в постоянните комисии на Народното събрание са открити за журналисти, освен ако не се вземе обратното решение /това не важи за Комисията по външна политика, Комисията по отбраната и Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред, както и на техните подкомисии са закрити – техните заседания са закрити, освен ако самата комисия не реши друго/. Според Правилника за организацията и дейността на Народното събрание граждани, представители на неправителствени организации или засегнати страни биха могли да присъстват на заседание на съответната комисия при спазване на режима за достъп в Народното събрание.

Заседанията на Народното събрание са открити и се излъчват по специален парламентарен канал на радио честота. Обсъжданията на бюджета се предават по държавната телевизия и радио. При определени условия граждани биха могли да присъстват на заседания на Народното събрание.

### **3.4. Мотиви и обосновка**

Форматът на закона за държавния бюджет е прекалено обобщен и не включва гласуване по отделни програми и проекти. Разходите се гласуват обобщено по икономическа класификация както и по отделни министерства и ведомства. По тази причина конкретната насоченост на средствата в бюджетите на отделните министерства не подлежи на дебат, освен в изключителни случаи. В резултат, мотивиране и обосновка на отделни разходи за отделни проекти и програми се случва само по изключение, но в никакъв случай не е правило.

Предложенията за промени в проекта за държавен бюджет, които се внасят от народните представители преди второ четене, обикновено не съдържат обосновка от гледна точка на анализ на очакваните ползи.

### **4. Детайлизиране на разходите**

Министерският съвет приема постановление за изпълнението на държавния бюджет до един месец след обнародването в Държавен вестник на годишния закон за държавния бюджет, което обнародване обикновено се случва в самия край на месец декември на годината преди тази, за която се отнася бюджетът. Постановлението конкретизира стойностните и натуралните показатели по бюджетите на държавните органи и бюджетните организации. Това постановление се публикува в Държавен вестник.<sup>17</sup>

Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити разпределят бюджетите си, одобрени от Народното събрание и конкретизирани от Министерския съвет, по пълна бюджетна класификация и по тримесечия и утвърждават бюджетните сметки на второстепенните разпоредители с бюджетни кредити. Висшият съдебен съвет разпределя бюджета си по пълна бюджетна класификация и по тримесечия и утвърждава бюджетните сметки на съдебните органи. Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити представят бюджетите си в Министерството на финансите до един месец след обнародването на постановлението за изпълнението на държавния бюджет. Министерството на финансите се произнася по законосъобразността и тримесечното разпределение на бюджетите, съставени от държавните органи и бюджетните организации, и при нарушения ги задължава в определен от него срок да ги отстранят.

## **Участници в процеса**

### **1. Определяне на приоритети и макрорамка**

Правителството не прави формални консултации с народни представители. На неформална основа то осведомява част от представителите на управляващото мнозинство в парламента. Консултации и обсъждания на този етап, доколкото се случват, са между правителството и народни представители в качеството им на лидери на управляващите политически партии (не като част от законодателната власт).

Консултации и обсъждания с представители на гражданството са в рамките на срещи с “утвърдени” организации. Такива са основните работодателски асоциации, синдикатите и няколко по-големи неправителствени организации. Срещите обикновено се използват

---

<sup>17</sup> Последното такова постановление е Постановление на Министерския съвет № 14 от 31 януари 2006 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2006 г. (Обн., ДВ, бр. 14, изм. доп. ДВ бр. 24, изм. доп. ДВ бр. 45/2006 г.)

за информиране на представителите на гражданското общество за намеренията на правителството, като няма действащ формат, при който правителството обсъжда и приема приоритети, предложени отвън. Ако има обсъждане, то е фокусирано върху бюджетния баланс и възможностите за промяна в данъчното законодателство.

Съществува и форматът “данъчен съвет”, в който участват представители на изпълнителната власт, централната банка и основни работодателски и синдикални организации. Форумът не е постоянно работещ, а по-скоро се събира членовете си за представяне на пакета промени в данъчното законодателство, предложен от правителството обичайно през първата половина на всяка година.

## **2. Изготвяне на бюджета в рамките на изпълнителната власт**

Правителството не извършва формални консултации и обсъждания по проекта за държавен бюджет в периода на изготвянето му. Това не се промени от стартирането на реформите в бюджетирането чрез въвеждането на т.нар. “програмни бюджети” в редица министерства.

През последните години отбелязваме две изключения от тази закономерност. На първо място, министерството на финансите обявява пред представители на бизнеса и експертната общност намеренията си в данъчната политика относително рано (през пролетта до началото на лятото). Това позволява включване на промени, предложени от участниците в тези дискусии, в окончателния “данъчен пакет”, въз основа на който се прави общото бюджетно планиране. Другото изключение са няколкото “проблемни” области на публичните разходи – образование, здравеопазване и социално подпомагане – за които плановете на съответните министерства са до голяма степен публични, обсъждат се от широк кръг заинтересовани лица, включително при активно участие на народни представители. Въпреки това обаче, този процес засяга конкретни предложения за промяна в политиката (като например размер на здравните или пенсионните вноски, метод на финансиране на някоя публична услуга, модел за определяне на заплащането на служителите, и др. под.), без да е насочен към бюджета на съответното ведомство като цяло.

## **3. Обсъждане и приемане на бюджета от Народното събрание**

В рамките на процедурата в народното събрание бюджетът се обсъжда в почти всички комисии, като водеща е комисията по бюджет и финанси. Моделът на дискусия включва представител на изпълнителната власт (най-често – заместник-министър на финансите), който защитава внесенния проект от правителството, и народни представители, които задават въпроси. В правомощията на председателя на комисията е да покани представители на гражданството за присъствие на заседанията, както и да им даде възможност да изразят становище или да поставят въпроси.

Бюджетът обикновено се представя и дискутира в комисии от представител на Министерството на финансите. В допълнение, специализираните комисии обикновено дискутират бюджета и с представители на съответните министерства, ведомства или общини. На заседанията на комисии могат да присъстват и гости, които могат да се изкажат ако председателят им позволи. Най-често става въпрос за представители на синдикати, сдружението на общините, в някои случаи – неправителствени организации. Като цяло, няма практика за изслушване на по-широк кръг външни експерти – нито по отношение на допусканията и прогнозите за развитието на икономиката и приходите,



ните по повод на провежданата разходна или данъчна политика. Отделни програми и проекти обикновено въобще не се дискутират.

Във водещата комисия и комисията по икономическа политика се обсъжда проекта на бюджет в неговата цялост, защитават от представител на министерството на финансите. Изпълнителната власт представя както макрорамката, послужила като основа за подготвянето на проекта, така и приходните и разходните параметри на бюджета. Само в някои парламентарни комисии народните представители имат възможност да изслушат представител на отделно министерство по бюджета на неговото ведомство.

Представители на медиите присъстват на заседанията на комисиите и могат да отразяват дискусиите и решенията. Комисиите чрез страницата на Народното събрание в интернет публикуват стенограми (с около 1-2 седмици закъснение). Това обаче е както ненавременно от гледна точка на динамиката на политическия процес (може да служи като механизъм гражданите да знаят за какво гласуват техните избраници, но не и за предизвикване на обществена реакция в периода самото взимане на решения), така и не особено практично, тъй като поставя тежестта на извличане на съществените решения от множеството страници документация върху медии и граждани.

Народните представители имат възможност да изискват допълнителна информация от представителите на изпълнителната власт. С оглед на ограниченото време за приемане на бюджета обаче (ноември-декември), отговорите са често непълни и идват твърде късно, за да повлияят на решенията на парламента.

Правомощията на народното събрание за изменение на предлагания от правителството проект на бюджет са ограничени от чл. 21 ал. 2 от ЗУДБ, като от комисията за бюджет и финанси се очаква да поддържа предложения от изпълнителната власт баланс между приходите и разходите. На практика това трудно може да бъде наложено по формален път, доколкото приходната част от проекта е по дефиниция прогноза, очакване, и като такава може да бъде променяна за да съответства на предлагани изменения в разходната част.

Дългогодишна практика е между първо и второ четене на законопроекта да се вкарват изменения от т.нар. “група народни представители”. Това скрива истинските вносителите, и премахва политическия ангажимент на партиите, чиито представители предлагат измененията. Възможна и желателна е промяна в правилника за дейността на парламента, изискваща пълно изброяване на вносителите.

Няма законово изискване за паралелно обсъждане и обвързване на проекта за държавен бюджет със законопроекти, засягащи пряко приходите и разходите. Така например, измененията в данъчните закони се приемат от народното събрание паралелно с приемането на проекта за бюджет, но това е резултат на добра практика, а не на формално наложена процедура. Същото важи и за бюджетите на НОИ и НЗОК. В същото време, дискусиите се водят често поотделно. Все пак ЗУДБ предвижда известно ограничение – още в чл. 2 се постановява, че “данъчните приходи се определят по силата на действащите данъчни закони към датата на влизане в сила на годишния закон за държавния бюджет”.

## **Изменения на бюджета в рамките на годината**

### **1. Законова рамка**

Решенията по изпълнение на бюджета могат да бъдат групирани по следния начин:

- решения по бюджетния баланс;
- решения, засягащи размера на приходите и разходите
- решения, компенсиращи разходи между отделните първостепенни разпоредители с бюджетни кредити
- решения, променящи вътрешните бюджети на първостепенните разпоредители
- решения, свързани с управлението на дълга и резерва

Законът за устройството на държавния бюджет (ЗУДБ) дава рамката, в която правителството може да взема решения по приходите и разходите.

Министърът на финансите в изпълнение на нормативен акт може да прехвърля кредити от един бюджет в друг, когато не се нарушава балансът на държавния бюджет. Министърът на финансите по взаимно предложение на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити може да прехвърля кредити от един бюджет в друг, без да изменя размера им и целта, за която са предназначени (чл. 34).

Министърът на финансите по предложение на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити може да дава съгласие за вътрешни компенсирани промени на кредитите между елементите на бюджетната класификация по бюджетите им (чл. 34)

Първостепенният разпоредител с бюджетни кредити извършва промени на кредитите между бюджетните сметки на второстепенните разпоредители с бюджетни кредити, които не променят параметрите на одобрения му бюджет (чл. 34)

Министерският съвет може да одобри допълнителни бюджетни кредити от резерва при неотложни непредвидени разходи (чл. 35)

Министерският съвет по предложение на министъра на финансите може да одобри допълнителни бюджетни кредити в размер до 1,5 на сто от разчета на приходите по консолидираната фискална програма за съответната година, когато те са покрити от преизпълнение на собствени приходи или от разкриване на нови приходоизточници, и без да се влошава балансът на консолидираната фискална програма (чл. 35)

Допълнителни бюджетни кредити над този размер се одобряват от Народното събрание по предложение на Министерския съвет, когато те са покрити от преизпълнение на собствени приходи или разкриване на нови приходоизточници, без да се влошава балансът на консолидираната фискална програма.

Правителство не може (без одобрение от народното събрание) да извършва разходи или да поема задължения, които влошават баланса на бюджета. То не може и да допуска започването на програми или проекти, изискващи бюджетни кредити, които не са включени в годишния закон за държавния бюджет.

На практика свободата на решение на изпълнителната власт е ограничена от изискването за поддържане на предварително одобрения баланс между приходи и разходи, и от лимита на преизпълнените приходи (1.5%), които могат да бъдат похарчени без санкция от законодателната власт. Правителството не може да започва проекти и програми, които не са одобрени от парламента в рамките на приемането на закона за бюджета.

По отношение на разходите, в самите закони за бюджета по години се предвиждаха лимити на текущото разходване на средства до определен процент от заложените. До 2005 г. условието за пълно разходване по бюджет беше обвързано с бюджетния дефицит. Така например, за 2005 г. правителството можеше да похарчи 7% от предвидените разходи само в случай, че това не води до дефицит, по-голям от

заложения (на практика, поради формирането на излишък, тази разпоредба нямаше ефект на годишна база). Такъв лимит играе ролята на “буфер”, който да ограничи общите публични разходи при негативно развитие в събирането на приходи.

Със закона за държавния бюджет за 2006 г. отново се предвижда текущо разходване на 93% от заложените средства, като останалите 7% ще могат да се изхарчат само в случай, че това не води до влошаване на дефицита по текущата сметка.

ЗУДБ предвижда създаването на резерв за непредвидени разходи със закона за държавния бюджет за съответната година, който се харчи в рамките на бюджетната година по решение на правителството.

Законът за държавния дълг (ЗДД) дава рамката на правомощия при поемането и управлението на публични задължения. Според закона, Министърът на финансите подписва от името на правителството договорите за държавни заеми въз основа на решение на Министерския съвет по реда на Закона за международните договори. Министърът на финансите емитира държавните ценни книжа. Законът постановява, че всяка година със съответния закон за държавния бюджет ще трябва да се определят максималния размер на новия държавен дълг и държавните гаранции, които могат да бъдат поети през годината и максималния размер на държавния дълг към края на бюджетната година. Същевременно, той дава свобода на финансовия министър свобода да извършва финансови сделки с цел намаляване на риска, свързан със структурата на държавния дълг.

За 2005 г. законът за държавния бюджет даде възможност на министъра на финансите може да емитира облигации на международните пазари в размер до 800 млн. лв. Максималният размер на новия държавен дълг и държавните гаранции, които можеха да бъдат поети беше 2,45 млрд. лв., а стойността на дълга към края на годината не трябваше да надхвърля 17,1 млрд. лв.

За 2006 г. законът за държавния бюджет даде възможност на министъра на финансите може да емитира облигации на международните пазари в размер до 500 млн. лв. Максималният размер на новия държавен дълг и държавните гаранции, които можеха да бъдат поети беше 4 млрд. лв., а стойността на дълга към края на годината не трябваше да надхвърля 16,5 млрд. лв.

И за двете години законодателят даде правомощия на министъра на финансите да извършва операции по обратно изкупуване на дълг, както и валутни и лихвени суапове, в рамките на правомощията по ЗДД относно намаляване на риска, свързан със структурата на дълга. Изискването към фискалния резерв е стойността му да не спада под 2,5 млрд. лв.

## **2. Анализ и практика**

Две са съществени законови изменения, въведени по време на бюджетната процедура за 2006 г.

От една страна, правителството ще може да изразходва преизпълнението на приходите до размер от 1,5% от първоначално предвидените приходи. В номинално изражение, за 2006 г. това малко под 300 млн. лв.

От друга страна, условието, което е поставено пред пълното усвояване на бюджетните кредити (над границата от 93% от заложените в закона за бюджета), е да не се “влоши текущата сметка на платежния баланс”.

До бюджетната 2005 година, правителството можеше да увеличава разходите за сметка на допълнителни приходи на практика неограничено. Разпоредбите на ЗУДБ изискваха единствено да не се влошава бюджетния баланс. В случаите, когато балансът надхвърля заложеното в закона за бюджета, изпълнителната власт имаше възможност да направи нови разходи без одобрение на народното събрание.

Практиката на задържане на своеобразен “буфер” се прилага за всяка от последните години. До 2005 г. обаче, критерият за допускане на пълното разходване на предвидените в закона бюджетни кредити беше състоянието на бюджетния баланс. Така например, в постановлението на МС за изпълнение на бюджета за 2005 г. беше предвидено “буферът” от 7 на сто да се предоставят след изтичане на деветмесечието въз основа на оценката на Министерството на финансите за очакваното изпълнение на консолидираната фискална програма, в случай че не се превиши утвърденият в закона бюджетен дефицит.

Размерът на преизпълнението на приходите (по консолидираната програма) за последните четири години (виж таблицата) е общо 4 049 млн. лв. В значителна част това се реализира за 2004 г. и 2005 г. По действащото законодателство към тогавашния период, тази сума е “таванът” на дискреционно харчене от страна на изпълнителната власт без санкция от парламента чрез промяна в закона за бюджета за съответната година.

Трябва да се отчете, че правителството не се е възползвало изцяло от дадените формални правомощия. Част от преизпълнението на приходите е било спестено (реализирано като по-голям излишък) и съответно е насочено към фискалния резерв. Увеличените разходи за сметка на преизпълнение приходи за 2003 г. са 433 млн. лв., за 2004 г. – 653 млн. лв., а за 2005 г. – 213 млн. лв. За 2005 г. това развитие е почти пряко следствие от натиска на МВФ за постигане на бюджетен излишък от поне 3% от БВП.

**Таблица: Преизпълнение на приходите и бюджетен излишък**

	2002	2003	2004	2005
Изпълнение	12523	14070	15855	17991
Програма	12406	13374	14362	16248
Преизпълнение на приходите	117	696	1493	1743
Бюджетен баланс	-209	1	656	1334

Източник: Министерство на финансите, Доклади по проекта за държавен бюджет, 2002-2006

Управлението на фискалния резерв не е регулирано в закон. Единственият лимит, поставен от законодателната власт, е традиционното ограничаване на минималния размер на резерва. За последните 3 години тази стойност е 2,5 млрд. В същото време, резервът за целия период от началото на 2004 г. надхвърля 3,7 млрд. лв., като за определени месеци достига 5,8 млрд. лв.

Как можеше (и все още може) да се насочат тези средства от правителството? Част от тях биха могли да се похарчат като разходи, но само до размера на определения със закона за бюджета за съответната година бюджетен дефицит. На практика това означава, че горна граница на усмотрението на изпълнителната власт е преизпълнението на приходите от текущата година. Друга част би могла да се разходва

за намаляване на държавния дълг (това де факто се случва, виж по-долу). Накрая, правителството направи опит да заделни част от резерва за капиталови разходи, които да не бъдат отчитани текущо като бюджетни разходи (и съответно да влияят на бюджетното салдо). Механизмът бе чрез създаването на компанията “Публични инвестиционни проекти” в края на 2004 г.

В зависимост от прилаганата методология, международната практика позволява участието на държавата в капитала на търговско дружество да се разглежда или като трансфер на средства без това да влияе на разходите за текущата година, или като капиталов разход. В първия случай разходите ще се отчетат към момента на всеки отделен трансфер от търговското дружество по финансиране на определен инвестиционен проект. От гледна точка на прозрачността и спазването на предварително заложиени цели (например за ниво на бюджетния дефицит и бюджетния излишък), по-ясен за обществеността би бил вторият вариант, в който създаването на тази компания се отчита като извършен разход към момента на учредяването ѝ.

Операциите по управление на държавния дълг за 2004 г. и 2005 г. доведоха до значително намаляване на дълга. Това доведе и до намаляване на заложените в законите за бюджетите лимити – намаляване на новите емисии облигации от до 800 млн. на до 500 млн. лв. за горната граница на консолидирания дълг до 16,5 млрд. лв. от 17,1 млрд. лв. за 2006 г. За 2004 г. например правителството погаси 1900 млн. лв. външен дълг (от които – 1287 млн. лв. по брейди облигации), като пое нови външни задължения от 806 млн. лв. Към края на годината консолидираният публичен дълг беше спаднал до 15,6 млрд. лв. – или 4,3 млрд. по-ниско от заложеното в закона за бюджета ограничение. За 2005 г. правителството изплати главници по външния дълг за 3404 млн. лв. (от които – 2462 млн. лв. по брейди облигации), а пое нови външни задължения за 645 млн. лв. Към края на годината консолидираният публичен дълг беше спаднал до 14 млрд. лв. (с 3,1 млрд. лв. по-ниско от заложеното в закона за бюджета).

Равносметката показва, че правителството е погасило нетно около 3,9 млрд. лв. по външния дълг за сметка на натрупания фискален резерв (на практика, за сметка на преизпълнението на приходите в бюджета и приходите от приватизация). Консолидирания публичен дълг спада с 2,7 млрд. лв. за периода.

От гледна точка на прозрачността и намаляването на усмотрението на изпълнителната власт, записваните през последните 2 години, както и за 2006 г. ограничения нямат практическо приложение. От една страна, размерът на фискалния размер е значително по-голям от минималните стойности, определени от законодателя, което означава, че спазвайки закона, правителството все пак получава значителна свобода за управление на този ресурс. От друга страна, горната граница на публичния дълг е поставена твърде високо, отразяваща формално свръхпредпазливост. Все пак, при резерв от над 3,5 млрд. и дълг от около 16,7 млрд. лв. към края на 2003 г. ограничение за резерва от минимум 2,5 млрд. лв. и дълг от 19,9 млрд. лв. означава прогноза (или оценка на риска) за допълнителен бюджетен дефицит за 2004 г. от 4,2 млрд. лв. Такъв “буфер” е очевидно нереален, той доближава 27% от заложените приходи в бюджета за 2004 г.

Друг повтарящ се казус е залагането на резерв за непредвидени разходи. Това е разрешено от ЗУДБ и изисква посочване на лимит на разходите в закона за бюджета на съответната година. Разпределение по конкретни области на разходи не се прави, с изключение на общото разделение между “структурни реформи” и “предотвратяване и ликвидиране на последиците от стихийни бедствия и крупни производствени аварии”. За втората цел средствата се усвоява след решение на Постоянната комисия за защита на населението при бедствия, аварии и катастрофи, както предвиждат традиционно

постановленията на правителството по изпълнението на законите за държавния бюджет. Структурните реформи са по-широко определени. Така например за 2005 г. има изрично включено “развитие на образованието и науката”, но за 2006 г. специална област на потенциални “непредвидени разходи” не се посочва.

За 2005 г. общият размер на заложените непредвидени разходи е 274 млн. лв. От тях 55,5 млн. са за бедствия и аварии, като те са допълнени с 63 млн. лв., одобрени на два пъти с постановление на МС, на основание на ЗУДБ (т.е. за сметка на преизпълнение на приходите). За 2006 г. общият размер е 168,5 млн. лв., от които 120 млн. лв. за предотвратяване на последиците от бедствия и аварии. Промяната може да отдадем на два фактора: от една страна, голяма част от започнатите дейности през 2005 г. трябва да бъдат завършени в бюджетната 2006 г., а от друга, парламентът оказва натиск за по-реалистично оценяване на очакваните нужди от подобни разходи.

## **Документи и отчетност**

### **1. Информация, свързана с бюджетната процедура**

Подготовката на държавния бюджет следва няколко решения и акта на изпълнителната власт, в рамките на общите разпоредби на ЗУДБ. Традиционно в началото на годината (края на януари или февруари) правителството взема решение за бюджетната процедура за следващата година. За бюджета за 2007 г. това е Решение 70 от 6 февруари 2006 г., което не е обнародвано в Държавен вестник и не е достъпно на интернет страницата на МФ. В изпълнение на това решение, Министерството на финансите издава Указания за подготовка на тригодишната бюджетна прогноза, разходните тавани и програмните бюджети за периода 2007-2009 г. То е достъпно през страницата на министерството, заедно с всичките си приложения. На практика този пакет е рамката за работата на отделните първостепенни разпоредители с бюджетни кредити при изготвяне на индивидуалните им бюджети.

От 2003 г. в страната протича бюджетна реформа, свързана с преминаване от “историческо” към “програмно” бюджетиране. Във връзка с това, Министерството на финансите е изготвило няколко документа, които са публично-достъпни:

- Предварителни указания за идентифициране и формулиране на целите и програмите, съставляващи структурата на програмен бюджет
- Указания за разработване на програмни бюджети за част от министерствата и ведомствата
- Годишен наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране

За 2006 г. бюджет в програмен формат на пилотно ниво трябваше да изготвят 11 министерства (МОСВ, МТСП, МТС, МОН, МИ, МЕЕР, ММС, МЗГ, МЗ, МРРБ и МКТ). Единствено програмният бюджет на МОСВ е действително приет като част от пакета, допълващ закона за държавния бюджет за 2006 г. Той е достъпен през Интернет страницата на Народното събрание. На страницата на МФ са достъпни пилотните програмни бюджети на три министерства за 2004 г. Не са публикувани бюджетите за 2005 г. и 2006 г.

Държавният бюджет (както бюджетите на министерствата и ведомствата, така и финалния консолидиран вариант) се изготвят на базата на т.нар. “макрорамка”. Тя представлява набор от допускания за основни макроикономически параметри, които да послужат за планирането на отделните приходи и разходи. Макрорамката се предоставя от Министерството на финансите, въз основа на аналитичния труд на Агенцията за икономически анализи и прогнози към министерството.

Самата макрорамка не е самостоятелен документ. Тя е част от подготвяната от няколко години Средносрочна бюджетна прогноза. Този документ представлява анализ на състоянието на публичните финанси и заявка за бъдещо развитие на бюджетните приходи и разходи за три години напред. Рамката включва както насоки за данъчната политика, така и основни разходни приоритети. Фискалната политика се обвързва с макроикономическата динамика в страната, развитията на международната икономика и дълговата позиция на фиска. Прогнозата за 2006-2008 г. стана публична през май 2005 г., което дава около 4 месеца време преди приемането на бюджета от Министерския съвет.

Досега не е установена практика за официално оповестяване на бюджетните приоритети в кратък документ в началото на бюджетната процедура, извън публикуването на 3-годишната бюджетна прогноза. Доколкото намеренията на правителството са известни, това става чрез изказвания на премиера или министъра на финансите, обичайно в месеците май-юни.

Проектите за бюджети на отделните министерства и ведомства не са публични до момента на окончателното им приемане като част от държавния бюджет; те се разглеждат като служебна информация.

След приемането на проектозакона за бюджета за съответната година, той става публично-достъпен чрез интернет страницата на парламента, след внасянето му от правителството. Освен отделните съставни бюджети, правителството разпространява и доклад към бюджета, в който се аргументират основните приходни и разходни приоритети. Този доклад разглежда приходите според източника им, а разходите – по функция (здравеопазване, отбрана и т.н.) и отговорности (по първостепенни разпоредители). Поради ранната фаза на реформата за въвеждане на програмно бюджетирание, в доклада почти няма конкретни измерими цели, които се преследват с определени политики, и съответно не могат да се използват критерии за разходна ефективност. По отношение на разходите, министерството на финансите дава обща оценка на ефектите върху данъкоплатците от предлаганите данъчни промени.

## **2. Информация по изпълнението на бюджета**

Към момента в България се агрегират данни за изпълнението на бюджета според три методологии – на Евростат, на Международния валутен фонд и т.нар. “национална методология”. Това създава известно объркване сред ползвателите на информацията и изисква известни познания в тази област.

Министерството на финансите публикува месечни отчети за изпълнение на републиканския бюджет и консолидираната програма. Сроковете за разпространение са обичайно в края на месеца, следващ отчетния месец. В отчетите се предоставят данни за реалното изпълнение и проектните стойности според закона за бюджета.

Нивото на детайлност по приходите е според вид данък (за републиканския бюджет). В консолидирания отчет приходите са разделени на данъчни и неданъчни, като са

отделение основните бюджети (републикански, общини, социално-осигурителни фондове и т.н.).

При разходите разпределението е по икономически елементи (заплати, издръжка, лихви, капиталови и т.н.) – както за републиканския бюджет, така и по консолидираната програма.

Правителството изготвя годишен отчет за изпълнението на бюджета, който се одитира от Сметната палата. Отчетът следва да се приеме от народното събрание. Обичайното забавяне е около 14-16 месеца след края на отчетната година, т.е. отчетът за 2004 г. бе приет в началото на 2006 г. Към отчета министерството на финансите изготвя доклад, в който анализира изпълнението и обяснява основните разлики с приетия предварително бюджет. Обясненията на разликите са в по-голямата си част формални, т.е. общата разлика се обяснява чрез промените в съставните показатели. В по-редки случаи анализът се опитва да търси съдържателни отговори, т.е. следващи промени в икономическата среда или административния капацитет на съответния изпълнител на бюджета.

Министерството на финансите прави преглед на изпълнението на бюджета към средата на годината, който става основа за финалния вариант на бюджета за следващата година. Този документ не е публичен, макар части от него да се включват впоследствие в доклада към проектозакона за бюджета, обичайно разпространяван през октомври.

За служебно ползване министерството на финансите анализира изпълнението на бюджета и към деветмесечието. Причината е в нуждата от вземане на правителствено решение за “освобождаване” на онази част от бюджетните кредити, които се оставят традиционно като “буфер” (виж по-горе).

### **3. Спомагателна информация**

Министерството на финансите дава на месечна основа данни за фискалния резерв, държавния дълг и прогноза за касовото изпълнение по единната сметка.

Месечният отчет за състоянието на държавния дълг излиза около 2 месеца след отчетния период. В него правителството дава изчерпателна информация по вътрешния и външния дълг, както и по държавно гарантираните заеми. Данните включват всички нови емисии, както и погасяването на стари заеми, по кредитори. Допълнително се предоставят данни за лихвените разходи по дълга.

Прогнозата за нетните касови потоци в единната сметка се разпространява към началото на всеки месец. Тя включва очакваните от МФ нетни потоци по дни до края на текущия месец.

### **4. Отчитане на трансферите от ЕС по предприсъединителни инструменти**

Финансирането по различни програми на ЕС постъпва в Национален фонд към МФ. Бюджетът на Националния фонд се разглежда заедно с общия пакет по държавния бюджет за съответната година. В доклада към бюджета се предоставя информация на агрегирано ниво за приходите по източници (по програми) и очакваните разходи, като се прави разделение по програми и по вид разходи (текущи/капиталови). В доклада по отчета за изпълнението министерството на финансите дава данни за фактически



получените средства по програми и разходите за тях, както и националното съфинансиране.

Доклада по бюджета разглежда разходите по функции, като за всяка отделна функция разходите са разпределени според източниците на финансиране. Това позволява да се разграничи финансирането от Националния фонд в рамките на всеки отделен бюджет (за образование, здравеопазване и т.н.)

По-детайлна информация за разходването на трансферите от ЕС е достъпна в отделна подсекция в интернет страницата на МФ “Усвояване и управление на средствата от ЕС”. Отчетността е организирана по програми (ФАР, ИСПА и САПАРД).

Програма ФАР се отчита по годишни бюджетни линии, като за всяка програма има данни за реалните разходи по месеци (с около 2 месеца закъснение). Всеки отчет дава разпределение по програми (национална, трансгранично сътрудничество и т.н.), а в рамките на националната програма – по области на действие (политически критерии, вътрешен пазар и икономически критерии и т.н.).

Програма ИСПА се отчита към всеки месец. Разходите са разпределени по конкретни инвестиционни проекти.

Програма САПАРД се отчита по годишни споразумения, като информацията е на месечна основа за разходите, покрити от съответното годишно споразумение.

## **5. Одити на Сметната палата и действия по подобряване на финансовата дисциплина**

В документите, предоставяни за публично ползване, отсъства дискусия по резултатите от одитите на Сметната палата. Това е валидно както за доклада по изпълнението на бюджета, изготвят от министерството на финансите, така и за доклада по проектозакона за бюджета, представян преди приемането на бюджета за съответната година. Самите доклади на Сметната палата са частично достъпни, т.е. институцията може, но не е длъжна да разпространява всички резултати от своята дейност. По-съществена е липсата на яснота доколко изпълнителната власт, изготвяйки нов проект за бюджет, се съобразява с критиките и препоръките по изпълнението на предишни бюджети, направени от Сметната палата.

Допълнително трябва да отчетем, че докладите на Сметната палата се приемат със значително закъснение (до 2 години след отчетната година), което обезсмисля голяма част от препоръките и критиките на институцията.

## **Съдържание на проектобюджета**

Публикуването на проекта за държавен бюджет би трябвало да предоставя достатъчно детайлни данни, за да може обществото и парламентът да са наясно къде се предлага да отидат разходите и как ще се осигурят необходимите приходи. Без тази информация е трудно да се постигне ефективна бюджетна процедура и гражданското общество да се включи активно в процеса.

В много отношения съдържанието на българския проектобюджет осигурява достатъчно детайлна информация, но са налице и съществени пропуски – например, по отношение на данни за отделни разходни програми, очаквани данъчни и неданъчни приходи,

данъчни разходи, държавни гаранции, активи на правителството и пр. За детайлна информация – виж таблицата по-долу.

**Таблица: Информативност и прозрачност на проектобюджета**

		<b>Добра практика</b>	<b>Практика в България</b>	<b>Необходимо подобрение</b>
1	Публикуване на разходите в бюджетната година класифицирани по административни структури	Всички разходи се класифицират по административни структури	Съвместима с добрата практика	-
2	Публикуване на разходите в бюджетната година класифицирани по функционална класификация	Всички разходи се класифицират по функционална класификация. Тя съответства на международните стандарти	Всички разходи се класифицират по функционална класификация. Тя в повечето случаи съответства на международните стандарти	Леки подобрения са възможни.
3	Публикуване на разходите в бюджетната година класифицирани по икономическа класификация	Всички разходи се класифицират по икономическа класификация. Тя съответства на международните стандарти	Всички разходи се класифицират по икономическа класификация. Тя в повечето случаи съответства на международните стандарти	Леки подобрения са възможни.
4	Публикуване на разходите в бюджетната година по индивидуални програми	Данни на програмно ниво се представят за всички разходи	Данни на програмно ниво се представят за много малка част от разходите	Предоставяне на данни за разходите по индивидуални програми.
5	Предоставяне на информация за общите разходи за следващите няколко години	Публикуват се оценки за общите разходи за поне 2 години след бюджетната година	Публикуват се /през 2005 г./, но данните за разходите не съвпадат с предложението за държавен бюджет дори за бюджетната година.	Средносрочната прогноза за разходите да съответства с проектобюджета за следващата година.

6	Предоставяне на информация за разходите за следващите няколко години по индивидуални програми и класификации	Публикуват се оценки за разходите за поне 2 години след бюджетната година като има данни за всички индивидуални програми и разходни класификации	Не се публикуват данни за индивидуални програми. Няма данни по административна и икономическа класификация. Данните по функционалната не съвпадат с проекта за държавен бюджет	Публикуване на данни по индивидуални програми и разходни класификации, които съвпадат с проектна за държавен бюджет
7	Идентифициране на различните източници на данъчни приходи за бюджетната година	Всички данъчни приходи се идентифицират индивидуално	Не всички данъчни приходи се идентифицират индивидуално - например различните видове акцизи, корпоративни данъци, "други данъци".	Публикуване на индивидуални данни за всички данъци.
8	Идентифициране на различните източници на неданъчни приходи за бюджетната година	Всички източници на неданъчни приходи се идентифицират индивидуално	Източниците на неданъчни приходи са прекалено агрегирани и обобщени.	Публикуване на по-детайлни данни за неданъчните приходи.
9	Предоставяне на информация за общите приходи за следващите няколко години	Публикуват се оценки за общите приходи за поне 2 години след бюджетната година	Публикуват се /през 2005 г./, но данните за разходите не съвпадат с предложението за държавен бюджет дори за бюджетната година.	Средносрочната прогноза за приходите да съответства с проектобюджета за следващата година.
10	Предоставяне на детайлна информация за приходите за следващите няколко години	Публикуват се оценки за приходите за поне 2 години след бюджетната година като има данни за всички индивидуални източници на приходи и по приходна класификация	Публикуват се /за първи път през 2005 г./, но данните за разходите не съвпадат с предложението за държавен бюджет дори за бюджетната година. Оценките	Средносрочната прогноза за приходите да съответства с проектобюджета за следващата година. Оценките да са по-детайлни по отношение на отделните приходи.

			са обобщени и няма детайлна информация за отделните приходи	
11	Публикуване на информация за държавния дълг	Публикуват се данни за дълга в началото и в край на бюджетната година	съответства	-
12	Публикуване на данни за лихвените плащания за бюджетната година	Данни за лихвените плащания по дълга са представени в държавния бюджет	съответства	-
13	Детайлни данни за държавния дълг	Публикуване на данни за дълга за бюджетната година - лихви, матуритет, валута, вътрешен/външен	В голяма степен съответства.	Повече данни за матуритет, лихвени проценти.
14	Макроикономическа прогноза	Представя се макроикономическа прогноза, вкл. допускания за ръст на БВП, инфлация, безработица, лихви	съответства	-
15	Анализ на чувствителността	Представя се информация за допусканията, анализ на чувствителността на бюджета от различните допускания, вкл. количествена оценка	не	Представяне на анализ на чувствителността на бюджета спрямо промени в макродопусканията
16	Предложения за разходни политики	Предоставя се детайлна информация за ефекта от предложените нови политики върху разходите	Рядко се прави	Представяне на пълна информация за новите политики и техния ефект върху разходите

17	Предложения за приходни политики	Предоставя се детайлна информация за ефекта от предложените нови политики върху приходите	Често се прави, но не винаги и не в достатъчна детайлност	Представяне на пълна информация за ефекта от промените върху приходите
18	Данни за разходите за предходната година по административна класификация	Всички разходи са класифицирани по административни структури	съответства	-
19	Данни за разходите за предходната година по функционална класификация	Всички разходи са класифицирани по функционална класификация, която съответства на международните стандарти	Няма пълно съответствие със стандартите	Леки подобрения са възможни в съответствието със стандартите
20	Данни за разходите за предходната година по икономическа класификация	Всички разходи са класифицирани по функционална класификация, която съответства на международните стандарти	Няма пълно съответствие със стандартите	Леки подобрения са възможни в съответствието със стандартите
21	Данни за разходите за предходната година по отделни програми	Всички разходи са разпределени по отделни програми	Не се публикуват данни за индивидуални програми.	Публикуване на данни по индивидуални програми за всички разходи
22	Отчетни данни разходите и приходите за предходната година	Оценките за предходната година са осъвременени спрямо приетите със закона нива, за да отразяват поне 6 месеца реално изпълнение на бюджета	съответства	-
23	Данни за общите разходи и приходи за повече предходни години	Публикуват се данни за поне 2 години преди бюджетната	съответства	-
24	Детайлни данни за разходите за повече предходни години	Публикуват се данни за поне 2 години преди бюджетната за всички индивидуални	Има данни по икономическа класификация, но не и по отделни програми.	Да се публикуват данни за отделни програми, както и разходите по всички класификации.

		програми и разходни класификации		
25	Най-скорошни отчетни данни за приходите и разходите за предходни години	Най-скорошните отчетни данни за пълна година са за годината, която е 2 години преди бюджетната	съответства	-
26	Съпоставимост на данните от минали години	Данните за предходни години винаги се приспособяват, за да са сравними с бюджетната	Не винаги се прави	Когато се променя методология или начин на отчитане или има големи промени в бюджетната година да се приспособяват данните от предходните години, за да са сравними
27	Данни за данъчни приходи от предходната година	Всички данъчни приходи се идентифицират индивидуално	Не всички данъчни приходи се идентифицират индивидуално - например различните видове акцизи, корпоративни данъци, "други данъци".	Публикуване на индивидуални данни за всички данъци.
28	Данни за неданъчни приходи от предходната година	Всички източници на неданъчни приходи се идентифицират индивидуално	Източниците на неданъчни приходи са прекалено агрегирани и обобщени.	Публикуване на по-детайлни данни за неданъчните приходи.
29	Детайлни данни за приходите за повече години преди бюджетната	Данни за поне 2 години преди бюджетната се предоставят по индивидуални източници на приходи и приходна класификация	Източниците на приходи са прекалено агрегирани и обобщени.	По-детайлни данни по отделни приходи
30	Данни за държавния дълг за предходната година	Публикуване на детайлна информация за	съответства	-

		нивото и състава на държавния дълг		
31	Най-скорошни отчетни данни за държавния дълг	Две години преди бюджетната	съответства	-
32	Извънбюджетни фондове	Детайлна информация, вкл. описание и количествени оценки	информацията и данните не са достатъчно изчерпателни	Предоставяне на повече информация
33	Трансфери между различните нива на управление	Детайлна информация, вкл. описание и количествени оценки	информацията и данните не са достатъчно изчерпателни	Предоставяне на повече информация
34	Данни за трансфери към държавни компании	Детайлна информация, вкл. описание и количествени оценки	информацията и данните не са достатъчно изчерпателни или липсват	Предоставяне на повече информация
35	Квазифискални дейности	Детайлна информация, вкл. описание и количествени оценки	Не	Предоставяне на информация
36	Финансови активи	Предоставяне на информация за финансовите активи, вкл. списък, описание на целта им, оценка на пазарната им стойност	Няма подобна информация, освен данни за фискалния резерв	Предоставяне на информация за държаните финансови активи, дялове в компании, описание на целите им, оценка на стойността им
37	Нефинансови активи	Предоставяне на информация за нефинансовите активи, вкл. списък, описание на целта им, оценка на пазарната им стойност	Няма подобна информация	Предоставяне на информация за притежаваните нефинансови активи, описание на целите им, оценка на стойността им
38	Информация за забавените плащания	Предоставяне на детайлна информация за забавените плащания, вкл. описание и количествени	Не се случва да има често забавяне на плащания и данните за това са оскъдни	Публикуване на такава информация, ако има подобни случаи.

		оценки		
39	Държавни гаранции и условни задължения	Предоставяне на детайлна информация, вкл. описание и количествени оценки	Почти не се предоставят такива данни.	Публикуване на информацията за държавните гаранции и условни задължения, вкл. описание и количествени оценки
40	Бъдещи задължения	Предоставяне на детайлна информация - описание и количествени оценки	Няма такава практика.	Да се предоставят данни за бъдещи задължения /напр. пенсии/
41	Източници на чуждестранна помощ и условия	Всички източници се посочват индивидуално, вкл. финансови или в натура, както и условията, които са поставени от донорите	Няма такава практика.	Да се предоставят данни.
42	Данъчни разходи /загуба на приходи заради данъчни преференции/	Предоставя се детайлна информация за всички данъчни разходи, описание и размер	Няма такава практика.	Да се предоставят данни
43	Връзка между държавен бюджет и правителствена политика	Предоставя се детайлна информация за връзката между бюджета и политиката на правителството, по административни структури /или функционални категории/, вкл. описание и количествени оценки	Това не е много разпространена практика	Да се предоставя информация за връзката между бюджета и правителствената политика
44	Нефинансови данни	Предоставяне на нефинансови данни	В някои случаи такива данни се	Да се предоставят нефинансови данни



		за всички програми	предоставят, но често това не се прави.	за всички програми.
45	Нефинансови данни за измерване на резултатите	Предоставят се нефинансови данни, които са полезни за измерване на резултатите по отделните програми	В някои случаи такива данни се предоставят, но често това не се прави.	Да се предоставят нефинансови данни за всички програми.
46	Индикатори за резултатите	Всички програми имат индикатори, по които може да се отчитат резултатите на програмата	не, освен в пилотните програмни бюджети	Всички програми да имат индикатори
47	Дизайн на индикаторите	Индикаторите са достатъчно добри, за да може да се оцени прогресът към постигане на целите на политиката	не	По-добър дизайн на индикаторите
48	Цели за резултатите	Всички индикатори за резултатите са свързани с цели	не	Поставяне на цели за резултатите
49	Информация за данъчните ставки и таксите	Детайлни информация за данъчните ставки и таксите, включително описание и количествени оценки	представя се информация, но не за всички данъци и почти за нито една от таксите	Предоставяне на повече информация
50	Разпределение на данъчното бреме	Публикуване на детайлен анализ на разпределението на данъчното бреме	не	Предоставяне на повече информация
51	Резюме на бюджета	Публикуване на резюме за обществото, което е достатъчно информативно и описва бюджета и неговите предложения	не, освен резюмето в самия държавен бюджет	Да се публикува резюме, отделно от самото предложение за държавен бюджет и насочено към по-широка публика.
52	"Граждански бюджет"	Публикуване на нетехническо представяне на бюджета за по-широка публика	не	Да се публикува

53	Дефиниции	Публикуване на нетехнически дефиниции на термините, които са използвани в бюджета	не	Да се публикува, за да може бюджетът да е достъпен за по-широк кръг от граждани
54	Резюме на бюджетния процес	Публикуване на резюме на бюджетния процес, което е много информативно	не	Да се публикува
55	Достъп до информация	Гражданите имат право на достъп до информация и това право може да се реализира на практика по отношение на бюджетната информация	Като цяло да, но понякога се отказва информация или таксите са много високи.	Подобрение на процеса за достъп до информация.

## Изводи и препоръки

1. Правителството трябва да започне да представя макрорамката на бюджета и приоритетите в политиките във формален документ. Към момента обществото получава фрагментарна информация, често не в писмен вид, а като устни отговори на представители на изпълнителната власт. Такъв документ, условно наричан “предварителна рамка на бюджета за .... година”, може да бъде изготвян и представян през май-юни, и да включва параметрите на макрорамката, основните идеи за данъчни промени и политиката по най-големите разходни програми.

2. През последните години правителството е в голяма степен открито по отношение на намеренията си в данъчната политика, но в много по-малка степен – по разходната си политика. Министерството на финансите обявява алтернативи на промени в данъчните закони още през април-май, а част от проектите стават публични още през лятото, т.е. достатъчно време за обществен преглед и предложения до приемането от Министерски съвет и впоследствие – гласуване в Народното събрание. В същото време, бюджетите на отделните министерства в етапа на подготовката им и изпращането им в министерството на финансите се разглеждат като служебна информация. Дори след окончателното приемане на закона за държавния бюджет, правителството не разпространява бюджетите на отделните министерства (изключение за 2006 г. бе Министерството на околната среда и водите). Имайки предвид политиката на преминаване към програмно бюджетиране, би следвало всяко министерство да бъде задължено да публикува проекта за свой бюджет още към момента на изготвянето и изпращането му на министерството на финансите.

3. Министерството на финансите предоставя близка до максимална прозрачност по отношение на данни за текущото изпълнение на бюджета, състоянието на резерва и държавния дълг. В рамките на годината правителството изготвя документи за публичен

достъп, накратко анализиращи изпълнението на бюджета по месеци. Това е съвсем нова практика от началото на 2006 г. Възможно решение е въвеждането на задължителен “полугодишен отчет” по изпълнението на бюджета, който може да се представя през август-септември. Той би служил за две цели: от една страна, правителството изважда “на светло” текущото изпълнение на бюджета и обсъжда разликите с планираното; от друга страна, такъв документ би дал по-добра основа за обществен дебат (и контрол) върху приемането на бюджета за следващата година.

4. Одитната дейност на Сметната палата трябва да бъде в максимална степен публична. Един от начините това да стане е тя да публикува всички свои доклади по одити, свързани с изпълнението на бюджета. Друг, и по-важен, механизъм е създаването на структуриран отчет от изпълнителната власт, в който правителството (министерството на финансите, и всеки друг първостепенен разпоредител с бюджетни кредити) обсъжда конкретни мерки, които ще вземе за следване на препоръките на Сметната палата.

5. Като обща препоръка в бюджетната процедура може да се препоръча допускането на обществото в по-голяма степен – както в процеса на формулиране на цели, обсъждане на ползите и разходите на отделни програми, така и по-късно, при обсъждането на готовия проектобюджет на правителството. За това е необходима по-голяма откритост и прозрачност, задължително изискване за консултиране с обществото, получаване на коментари и анализи в писмен вид от експерти и заинтересовани страни, включително обсъждане на допусканията и моделите, с които работи администрацията. В допълнение, би могло да се помисли за изтегляне на бюджетната процедура по-напред във времето, за да има повече време за дискусии с обществото.

6. За да има възможност за конструктивно обсъждане на бюджета, трябва значително да се увеличи качеството и количеството на предоставената информация. Данните, които се публикуват, трябва да са повече, по-обхватни и задълбочени позволявайки по този начин да се премахне асиметричността на информацията между изпълнителната власт, от една страна, и обществото и Народното събрание, от друга. Повече данни трябва да се разпространяват и чрез мрежата и изданията на Националния статистически институт. В допълнение, предоставяните данни трябва да са във вид удобен за ползване – електронни таблици или HTML, а не в pdf-формат, който не може да се обработва електронно, както е в момента информацията на интернет страницата на Министерството на финансите. Не на последно място, добре е да се увеличи хоризонтът на фискалните прогнози, за да се улесни включването на динамични ефекти в прогнозирането. Като по-радикален вариант би могло да се въведе изискване за съставяне на баланс на всяка бюджетна организация, който да включва и информация за настоящата стойност на поетите задължения /пенсионни, здравни и пр./.

7. В тази посока биха могли да действат и усилия по повишаване на аналитичния капацитет на парламента – например чрез създаване на специално експертно звено. Това е практика в много от парламентите и позволява на законодателната власт реално да упражнява демократичен контрол върху разходите на правителството и провежданата политика.

8. Повишаването на ефективността и прозрачността на бюджета и разходните решения преминава задължително през пълно и цялостно въвеждане на програмно бюджетниране във всички институции. Това включва по-сериозно обосноваване на разходите, извършване на оценка на ползите и разходите, по-прецизни показатели за изпълнение, анализ и отчет на изпълненото през предходни периоди, прозрачност.

9. Въпреки намалената спрямо предходни години дискреция на правителството по отношение на бюджетния излишък, все още правителството има свобода да разходва

значителни по обем средства от бюджетния излишък и средствата за непредвидени разходи, които не подлежат на одобрение от Народното събрание, а обществото получава съвсем ограничена информация за тяхното разходване. Най-добрият вариант за решаване на този проблем е изцяло премахване на възможностите за харчене на държавни средства без одобрение на парламента. Ако това не е възможно, би могло да се въведе по-строго ограничение на размера на разходваните средства като този размер би трябвало да се определи като дял от реализирания излишък /например 10%/, а не като дял от общите приходи в бюджета както е сега.

10. Спестените от бюджетния излишък средства влизат във фискалния резерв на правителството /заедно със средства от приватизация/, за използването на който Народното събрание трябва да гласува твърди правила /които да са в съответствие и с евентуални правила за фискалната политика/. Основният фокус в тези правила би следвало да бъде благоразумното разходване на средствата с дългосрочен хоризонт чрез:

- Продължаване на практиката за поддържане на минимален размер на фискалния резерв, който да е инвестиран в първокласни книжа с висока степен на ликвидност – този резерв да продължи да служи като гаранция за стабилността на финансите на българското правителство.
- Отделяне на средства за изплащане на главницата по държавните дългове като се следва ясна програма за намаление на общия размер на държавния дълг до неговото практическо изплащане (достигане на под 5% от БВП) – намалението на държавния дълг би повишило кредитния рейтинг на правителството и би намалило цената на финансиране както на държавния, така и на частния сектор. От друга страна, това би намалило лихвените плащания в бюджета и би освободило средства за намаление на данъчното бреме.
- Остатъкът от средствата би могъл да се заделя във фонд, с който се ускорява процесът на капитализиране на пенсионната система и увеличаване дела на втория стълб в пенсионната система /натрупване на средства в лични пенсионни сметки/ - това, от една страна, ще увеличи спестяванията в икономиката, а от друга, ще укрепи дългосрочно пенсионната система и икономиката като цяло.

**Приложение: Решение №70 на Министерския съвет от 6 февруари 2006 година за бюджетната процедура за 2007 г.<sup>18</sup>**



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**

---

**РЕШЕНИЕ № 70  
от 6 февруари 2006 година**

ЗА бюджетната процедура за 2007 г.  
На основание чл. 14 от Закона за устройството на държавния бюджет

**МИНИСТЕРСКИЯТ СЪВЕТ**

**РЕШИ:**

1. Министърът на финансите до 21 февруари 2006 г. дава указания за подготовката на тригодишната бюджетна прогноза, разходните тавани и програмните бюджети за периода 2007-2009 г., включително:

- а) оценка за развитието на основните макроикономически показатели.
- б) унифицирани макети и форма на доклад.

2. Колективните органи / колегиумите в министерствата и ведомствата до 2 март 2006 г. обсъждат указанията по т.1 и приемат вътрешен график за работата по тригодишната бюджетна прогноза, разходните тавани и програмните бюджети за периода 2007-2009 г. в съответствие с изискванията и сроковете по това решение.

3. Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити представят в Министерството на финансите до 9 март 2006 г. кратък доклад с описание на приоритетите и политиките, включително по сектори, които ще провеждат в периода 2007-2009 г.

4. Министерството на финансите до 9 март 2006 г. да разработи:

а) прогноза за основните макроикономически показатели на Република България в периода 2006–2009 г. и допусканията, при които тя е разработена;

б) предложение за данъчната политика за периода 2007-2009 г., с оценка на въздействието ѝ за стимулиране на икономическия растеж и разчети за бюджетните приходи;

в) предложение за националната разходна политика, включително по функционални сфери за периода 2007-2009 г.;

---

<sup>18</sup> Публикуваме пълния текст на решението, с което правителството поставя началото на бюджетната процедура за 2007 година, тъй като той не е достъпен публично (единствено решението за бюджетната процедура за 2003 година е достъпно публично).

г) предложение за политиката по дълга и разчети за дължимите плащания по него за периода 2007-2009 г.;

д) план за вноските в Европейския съюз през 2007-2009 г. и оценка на възможностите за усвояване на средствата от Европейския съюз;

е) механизъм за преразпределение на икономическия ръст.

**5.** Министърът на финансите до 31 март 2006 г. да подготви и внесе в Министерския съвет вариант на тригодишна бюджетна прогноза за периода 2007-2009 г., съдържаща обосновка на макроикономическата прогноза за периода, предложение за основните политики, които ще бъдат провеждани от правителството, консолидирани нива на бюджетните агрегати в икономически и функционален разрез и механизъм за преразпределение на икономическия ръст.

**6.** Министерският съвет до 6 април 2006 г. провежда заседание, на което разглежда и одобрява: основните политики; макроикономическите и бюджетните параметри; функционалните сфери, които ще бъдат ключов приоритет на бюджетната политика за периода 2007–2009 г. и механизма за преразпределение на икономическия ръст и ги внася за информация в Комисията по бюджет и финанси и в други заинтересовани комисии на Народното събрание.

**7.** Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити представят в Министерството на финансите до 5 май 2006 г. средносрочна бюджетна прогноза за съответното министерство/ведомство по години за периода 2007-2009 г., по функции и политики и по основни стойностни и натурални показатели, а министрите и председателя на Държавната агенция за младежта и спорта - бюджетните си прогнози и в програмен формат за периода 2006-2009 г., при спазване указанията на министъра на финансите по т. 1 и на приетите решения по т. 6.

**8.** Министерството на финансите до 5 май 2006 г. да направи едновременно и независимо от проектите на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити оценка на приходите и разходите им за периода 2007-2009 г.

**9.** Министрите, отговорни за провеждането и координирането на националната стратегия и политика в съответната сфера, да съставят и внесат в Министерството на финансите, при спазване на указанията по т. 1 и срока по т. 7, средносрочна бюджетна прогноза за дейностите, финансирани чрез автономните бюджети, предварително консултирани със съответните органи, а в частта за делегираните от държавата дейности, финансирани чрез общинските бюджети – с Националното сдружение на общините в Република България.

**10.** Предлага на Сметната палата, Комисията за финансов надзор, Националния осигурителен институт, Националната здравноосигурителна каса, Българското национално радио, Българската национална телевизия да внесат в Министерството на финансите средносрочна бюджетна прогноза за периода 2007-2009 г. съгласно указанията по т. 1 и срока по т. 7.

**11.** Предлага на Висшия съдебен съвет да информира Министерството на финансите за средносрочната бюджетна прогноза за периода 2007-2009 г. на съдебната власт съгласно указанията по т. 1 и срока по т. 7.

**12.** Министърът на образованието и науката, министърът на здравеопазването, министърът на труда и социалната политика, министърът на транспорта и министърът на културата, съгласувано с министъра на финансите и Националното сдружение на общините в Република България разработват предложения за стандарти за численост на

персонала и стандарти за издръжка на делегираните от държавата дейности, финансирани чрез общинските бюджети съгласно указанията по т. 1 и срока по т. 7.

**13.** Предлага на общините да внесат в Министерството на финансите средносрочната бюджетна прогноза за периода 2007-2009 г. в частта на местните дейности, съгласно указанията по т. 1 и срока по т. 7.

**14.** Министерството на финансите по определен от министъра на финансите график до 26 май 2006 г. да проведе консултации с първостепенните разпоредители с бюджетни кредити за уточняване на приоритетните им политики и средносрочни бюджетни прогнози, включително и за делегираните от държавата дейности, финансирани чрез бюджетите на общините.

**15.** Министерството на финансите по определен от министъра на финансите график до 26 май 2006 г. да проведе консултации с Националното сдружение на общините в Република България за уточняване на приоритетните политики и средносрочни бюджетни прогнози в частта за общините, включително по механизма за определяне на бюджетните взаимоотношения на общините с централния бюджет.

**16.** Министърът на финансите до 23 юни 2006 г. да подготви и внесе в Министерския съвет тавани на разходите по първостепенни разпоредители с бюджетни кредити (без тези по отделни общини) и бюджетните прогнози на министерствата и на Държавната агенция за младежта и спорта по програми, за периода 2007-2009 г.

**17.** Министерският съвет до 30 юни 2006 г. провежда заседание, на което разглежда и одобрява: таваните на разходите по първостепенни разпоредители с бюджетни кредити (без тези по отделни общини) за периода 2007-2009 г. и бюджетните прогнози на министерствата и на Държавната агенция за младежта и спорта по програми за периода 2007-2009 г., и ги внася за информация в Комисията по бюджет и финанси и в други заинтересовани комисии на Народното събрание.

**18.** На базата на решението на Министерския съвет по т.17, министърът на финансите в 10-дневен срок от приемането му да изготви и изпрати бюджетни насоки до министерствата и ведомствата за подготовка на годишните им бюджети.

**19.** Министърът на финансите да изпрати бюджетните насоки по т. 18 на Висшия съдебен съвет, Сметната палата, Комисията за финансов надзор, Националния осигурителен институт, Националната здравноосигурителна каса, Българското национално радио, Българската национална телевизия и на общините с предложение да се придържат към тях при разработването на самостоятелните си бюджети.

**20.** Министърът на образованието и науката, министърът на здравеопазването, министърът на труда и социалната политика, министърът на транспорта и министърът на културата да изпратят бюджетните насоки по т. 18 до общините за подготовка на общинските бюджети в частта им за делегираните от държавата дейности, финансирани чрез общинските бюджети.

**21.** Министрите и ръководителите на ведомства, отговорни за провеждането и координирането на националната стратегия и политика в съответната сфера, до 28 юли 2006 г. да разработят и внесат в Министерството на финансите проектобюджетите си за 2007 г.

**22.** По реда на това решение и в същите срокове министрите и председателя на Държавната агенция за младежта и спорта актуализират и внасят проекти на програмни формати на бюджетите си за 2007 г. в Министерството на финансите.

**23.** Предлага на Сметната палата, Комисията за финансов надзор, Националния осигурителен институт, Националната здравноосигурителна каса, Българското национално радио, Българската национална телевизия и на общините да представят в Министерството на финансите проектобюджетите си за 2007 г. в срока по т. 21 във връзка със съставянето на проекта на държавния бюджет.

**24.** Предлага на Висшия съдебен съвет да информира Министерството на финансите за проектобюджета на съдебната власт за 2007 г. в срока по т. 21 във връзка със съставянето на проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2007 г.

**25.** Министерството на финансите едновременно с изготвянето на проектите на годишните бюджети на държавните органи и независимо от тях в срока по т. 21 да състави проект на държавния бюджет за 2007 г.

**26.** Министерството на финансите актуализира прогнозата за основните макроикономически показатели за периода 2006-2009 г. в срок до 7 септември 2006 г.

**27.** Министерството на финансите до 15 септември 2006 г., въз основа на получената информация по точки 21, 23, 24 и 26 актуализира проекта на държавния бюджет за 2007г.

**28.** Висшият съдебен съвет да внесе в Министерския съвет в срок до 15 септември 2006 г. проекта на бюджет на съдебната власт за 2007 г. за включване в проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2007 г.

**29.** Министерството на финансите до 30 септември 2006 г. да проведе консултации с Националното сдружение на общините в Република България и да подпише меморандум (споразумение) по проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2007г. в частта му за общините.

**30.** Министерството на финансите по определен от министъра на финансите график до 30 септември 2006 г. да проведе диалог и да подпише меморандуми (споразумения) с първостепенните разпоредители с бюджетни кредити (без общините) за уточняване на приоритетните им програми, политики и детайлните проектобюджети в рамките на одобрените им разходни тавани.

**31.** Министърът на финансите до 18 октомври 2006 г. да внесе в Министерския съвет проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2007 г. и бюджетните документи, включително програмния формат на бюджетите на всички министерства.

**32.** Министерският съвет до 27 октомври 2006 г. провежда заседание за обсъждане и одобряване проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2007 г. и заедно с бюджетните документи го внася в Народното събрание до 31 октомври 2006 г.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ :**

*/Сергей Станишев/*

**ГЛАВЕН СЕКРЕТАР**

**НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ :**

*/Севдалин Мавров/*