

Концепции на ориентирания към резултатите бюджет

ас. Петър Митев

УНСС, катедра „Финанси“

Съвременният публичен бюджет възниква в началото на 19-ти в. В резултат на реформи, заменили вековете на безпорядък и погрешен мениджмънт с контрол върху разходите, който се основава върху норми като годишност, разбираемост, балансиране и др. Днешните публични бюджети се оценяват в смисъла на техните дългосрочни ефекти, състоят се от много различни видове разходи, несигурни са и често небалансирани, като зависят от обстоятелства отвъд възможност за контрол.

Значително развитие в интелектуалната история на XX в. е ясната констатация от страна на икономистите, политиците и обществото на изключителното значение на държавата при намесата ѝ в стопанството. В този смисъл публичният бюджет най-общо отразява политиката на държавата. Чрез бюджетите държавите упражняват тяхната алокативна, стабилизационна и преразпределителна функция. Бюджетите по тази причина са както политически, така и икономически документи и са продукти на политически процес, чрез който конкуриращите се интереси във всяка нация постигат определено равнище на съгласуване и консенсус.

1. Принципно същност и характеристики на бюджета

Според Хьоги¹ един от важните въпроси при дискутиране на бюджетирането лежи в разликата между бюджетния процес на компаниите на частния сектор и на публичното бюджетиране, от друга страна. Въпреки че процесът на подготовка и дискутиране на публичния бюджет е прогресирал значително през XX в., в много отношения е все още значително по-несъвършен в сравнение с начина, по който бюджетирането се провежда в компаниите на частния сектор.

Търговската практика се провежда според добре дефинирани правила и фирмите имат строга отчетност пред акционерите. От своя страна отчетността на публичната власт дори в добре развита демокрация е реално много по-малко точна и ясна. В резултат публичното бюджетиране е често с по-ниско качество, отколкото бюджетирането в частния сектор. Прогнозите за приходите и разходите са често несъответстващи на реалността.

Според Хьоги Гилдънхайс предлага едно от най-изчерпателните обобщения на функциите на бюджета:

- Бюджетът е политическо изявление, деклариращо главните цели и специфичните подцели, които дадена власт желае да постигне чрез съответните разходи. Чрез тези цели същност се реализира обществената поли-

¹ Högye, Mihaly, Theoretical Approaches to Public Budgeting.

тика. Бюджетът се оказва действително превъплъщение на политиката и на конкретните политически цели. В политическия процес реализацията на най-важните цели трябва да се превърне в приоритет. Като документ, отразяващ съответната политика, бюджетът най-общо съдържа дефиниция както на количеството, така и на качеството на доставката на услуги. Същевременно не съществува нормативно ръководство, чрез което приоритетите могат да бъдат определени по научен път и на тази основа да се постигне резултатът от политическата целесъобразност.

- Преразпределението на богатството е една от най-важните функции на публичния бюджет. Тя изисква наличие на пълна интеграция на двете страни на бюджета – политиката по приходите и политиката по разходите, с цел да се съобрази бюджетът с фискалната политика за преразпределение на богатството.

- За административната власт бюджетът е работна програма, върху която всеки департамент може да базира своя собствена оперативна работна програма. Тази функция на бюджета изисква структурата на целите, разписанието на дейностите, ресурсната схема и финансовото разписание да са ясно изразени в бюджетните документи.

- Бюджетът служи като източник на информация за всеки заинтересован; информацията, която се съдържа в първоначалните варианти на бюджета, е необходима за неговия анализ след одобрението му.

- Бюджетът служи като инструмент за координация, чрез който дейностите на публичната власт могат да се интегрират в единство, защото той е замислен да съдържа цялата информация за провежданата политика – целите и дейностите на държавата в единен документ.

- Бюджетът също така е инструмент за контрол, който се използва от законодателната спрямо изпълнителната власт и от

изпълнителната власт спрямо административната, както и за вътрешен контрол в рамките на отделно звено на административната власт.

В десетилетния процес на усъвършенстване на бюджетните практики Департаментът по отбраната на САЩ (DOD²) създава школа с обособени концепции. В контекста на тези концепции според специалистите от DOD „Бюджетът е количествено измеряем планиран ход от действия в рамките на определен период от време. Той е опит да се определят входящите фактори и разходите, свързани с тях, едновременно със съответните количества произведени блага и ползите от тях“.

Според тях създаването на бюджет е важно, защото:

1. Принуждава организацията внимателно да обмисли очакваното търсене на произвежданите от нея блага (продукти и услуги) и ресурсите, необходими да се посрещне това търсене.
2. Превежда най-високите приоритети на организацията на езика на подходящите ресурси и други входящи величини, изискуеми за постигането на тези приоритети.
3. Очертава потенциалните проблеми във времеви рамки, позволяващи корективни действия.
4. Създава критерии и отправна точка, с които действителните резултати могат да се сравняват.

Специалистите от DOD определят също три основни входящи фактора в типичния бюджетен процес:

1. Планове – плановете в организацията са важен фактор в бюджетния процес. Бюджетът трябва да отрази планираните иници-

² Department of Defense, САЩ. В него за първи път е въведен ориентиран към резултатите бюджет.

ативи за промяна, относителните цени и очакваните резултати.

2. Измерване на резултатите, сравнение и оценка на това, което е било постигнато, и това, което се постига сега, за да се установи дали има прогрес или регрес.

3. Качествени информационни връзки. Те са съществени за разработване на добри бюджети и добри планове. Колкото е по-добра информацията от потребители, доставчици и вътрешен персонал, а също мисълта, която използва тази информация, толкова по-реалистичен е бюджетът.

2. Теоретични направления, изучаващи бюджетния процес

Според Дирк Ян Краан³ бюджетният процес е проблем, който се изучава от различни теоретични направления. Той разглежда 4 основни направления:

- Нормативно направление. То формира основния курс в литературата за публичните финанси и се базира на приложението на теоретичните принципи на икономиката на благосъстоянието в бюджетните решения на държавата. Главните нововъведения в тази насока водят началото си в ревизирането на самата теория на икономиката на благосъстоянието. Като пример в това отношение е обобщаването на условията за оптимално предлагане на публични и частни блага от Самюелсън (1954), както и развитието на нов подход спрямо функциите на общественото благосъстояние (така наречената „теория на публичния избор“), чиито основи се полагат от Ероу (1951).

В рамките на литературата, спадеща към нормативното направление, съществува по-практически ориентирано течение редом

с теорията на икономиката на благосъстоянието, което Дирк Ян Краан определя като финансов мениджмънт на публичната власт. То засяга процедурни иновации като: **Системата за планиране, програмиране и бюджетиране** (Planning Programming Budgeting System (PPBS)), **Мениджмънт по цели** (Management by Objectives (MBO)) и **Бюджетиране на нулева основа** (Zero Base Budgeting (ZBB)). Текущата инициатива в САЩ в областта на ориентирания към резултатите бюджет се основава на **Закона за резултатите и представянето на публичната власт** от 1993 г. (Government Performance and Results Act (GPRA)). Във Великобритания аналогични инициативи са **Програмен анализ и преглед** (Programme Analysis and Review (PAR)) и **Инициативата на финансов мениджмънт** (Financial Management Initiative) в Холандия.

От втората половина на 60-те години на XX в. интересът към финансовия мениджмънт на публичната власт се е увеличил значително. Докато през първите 2 десетилетия след Втората световна война повечето държави в Западния свят бързо напреднаха в политическото си развитие, през втората половина на 60-те години постепенно се установи съзнанието, че преобладаващите инструменти на мениджмънта в публичния сектор са остарели морално. „Финансов мениджмънт“ според смисъла, който Краан влага в този термин, се възприема като систематично събиране, регистрация и обнародване на данни за продуктите, разходите и ползите, които са полезни за политическите власти.

Въпреки че са налице важни различия между тези процедури по отношение на събирането на данни и представянето на резултатите, основните идеи са доста сходни. Основни характеристики са:

³ Kraan, Dirk-Jan, Budgetary decisions: A public choice approach, Cambridge University Press, 1996, p. 1.

1. Идентификация и операционна спецификация на целите, които трябва да се реализират (**планиране**).
2. Спецификация на услуги, които трябва да се произведат през бюджетната година, за да се реализират целите (**програмиране**).
3. Изчисление на разходите по производството на услуги през бюджетната година, по възможност последвано от настройка на продуктите или целите, за да се посрещнат приходните ограничения (**бюджетиране**).

Реалистично е да се твърди, че нормативното направление – икономиката на благосъстоянието и неговият финансово-менеджърски вариант, е било преобладаващо в литературата за процеса на вземане на бюджетни решения.

Останалите три направления могат да бъдат обединени с основната им концепция, че те предлагат обяснение и прогноза на бюджетните решения, но не и оценка или усъвършенстване. Същевременно се разграничават помежду си поради обстоятелството, че имат корени в различни теоретични области. По-конкретно това са теорията на политическите системи, теорията на организационния процес и теорията на публичния избор.

- Теорията на политическите системи⁴, основана от Ййстън (1953 г.), започва програмно изследване на процеса на вземане на бюджетни решения, което е известно с термина „изследване на продуктите“ („output studies“). Централно място в това направление е обяснението на бюджетните решения, схващани като резултати на политическата система, като функция на окръжаващата среда и „системните характеристики“. Според Ййстън последните са междупартийната конкуренция, разполагането на местата

между партиите в парламента и др. Той визуира като фактори на окръжаващата среда демографските условия, безработицата и разполагането на дохода.

В резултат на емпиричния анализ, свързан с програмното изследване, някои учени заключават, че политиките не проявяват достатъчно адекватност в своята дейност по отношение на необходимите ползи от бюджетния процес. Главната критика обаче срещу това направление засяга слабата логическа кохерентност на теоретичната система на Ййстън.

- Теоретичното направление на организационния процес⁵ за вземането на бюджетни решения се развива през 60-те години на XX в. от учени като Дейвис, Демпстър и Уилгавски. Това направление е свързано с обширни анализи за динамиката на бюджетния процес, мотивацията и стратегиите на лицата, вземащи решение. В литературата за организационния процес се наблюдават три аспекта на бюджетен процес:

1. Методи за решение на проблеми от страна на индивиди.
2. Схеми на взаимодействие между лица, вземащи решение.
3. Действителни ефекти от различните етапи на процеса.

Доколкото се визуират методи за решение на проблеми, направлението на организационния процес има корени в поведенческата теория на вземане на решение, развита през 50-те и 60-те години на XX в. от автори като Брейбрук (Braybrooke), Линдблом (Lindblom) и др. Ключови концепции са т.нар. „ограничена рационалност“ (**“bounded rationality”**) и инкрементализмът. Вземащите бюджетни решения посредством т.нар. концепция за ограничена-

⁴ Kraan, Dirk-Jan, Budgetary decisions: A public choice approach, Cambridge University Press 1996, p. 2.

⁵ Kraan, Dirk-Jan, Budgetary decisions: A public choice approach, Cambridge University Press 1996, p. 3.

та рационалност не оптимизират целевите променливи, а търсят приемливи диапазони, в които те трябва да бъдат ограничени. Те също така прилагат методите на инкрементализма чрез фокусиране на вниманието върху малък брой политически алтернативи, които могат да бъдат реализирани посредством малки настройки и изменения спрямо съществуващата ситуация.

Краан Демпстър и Уилдавски подчертават, че тяхната версия на теорията, известна като „бюджетен инкрементализъм“, се базира повече на методите за решение на проблеми и схемите на взаимодействие, отколкото на постигнатите резултати. Като обобщение, основната характеристика на теорията на организационния процес е, че бюджетният процес се схваща като стабилна, неизменна, рутинна процедура, която е изключително устойчива на външни шокове и е налице бавна и постепенна настройка спрямо обстоятелствата във външната среда. Според Краан, тъй като полезните ефекти (или резултатите) практически не могат да бъдат обяснени в светлината на тази теория, тя почти не засяга анализи върху тях.

През 60-те години на XX в. т.нар. „инкрементализъм“ („incrementalism“) се превръща в доминираща теория на бюджетирането. Инкрементализмът е начин на провеждане на политика, основан на малки маргинални промени спрямо съществуващата политика и съществуващото състояние. Според тази концепция, от една страна, се приема, че пълноценна рационалност е невъзможна, а от друга, че рязката радикална промяна на политиката в резултат от цялостния ѝ презлед се приема за неблагоприятна за обществото. Това е тенденция на държавата перманентно да поправя конкретна политика, вместо да зададе въпрос относно ценността и съдържателността на нейното продължаване.

В светлината на инкрементализма бюджетният процес се схваща като стабилен, предсказуем, променящ се слабо от година на година и основан на добре дефинирани роли. Поддръжниците на инкрементализма изтъкват, че процес, който се концентрира върху частичното незначително изменение, е предпочитан пред такъв, който търси цялостни изменения, защото понижава напрежението и степента на конфликт, понижава увеличението на разходи, стабилизира бюджетните роли и очаквания и понижава времето и усилията, които служителите трябва да отделят на бюджетния процес, при което се предполага, че ще има възможност да се отдели повече внимание на важни политически приоритети. Терминът „инкрементализъм“ обещава бюджетен растеж, в рамките на който повечето от програмите и разходите също ще се увеличават. Същевременно според Краан не е изяснено как точно се вземат решенията или как се определя стъпката на маргинално изменение.

В края на 70-те години на XX в. инкрементализмът се сблъсква със сериозни предизвикателства като теория на бюджетирането поради тесния аналитичен фокус, неадекватен на промените в окръжаващата среда и процесите на бюджетиране. С нарастване на икономическата и социалната интервенция от страна на държавите ограниченията на инкрементализма като бюджетна практика се оказват изключително очевидни.

- Теоретичното направление на публичния избор⁶ използва концептуалния и аналитичния апарат на микроикономическата теория. Ключови концепции, които могат да служат като разграничение от теоретичното направление на организационния процес, са „рационалност“, „компетенция“ и „стратегическо взаимодействие“. Теорията на публичния избор е микроикономическа теория на държавата и

⁶ Kraan, Dirk-Jan, Budgetary decisions: A public choice approach, Cambridge University Press, 1996, p. 4.

затова, заедно с другите микроикономически теории, приема допускането за рационалност на индивидите. Според тази аксиома вземащите решение в държавата са способни да оптимизират своето решение в смисъла на предпочитанията си. Това не означава, че членове на политическата власт и администраторите са винаги напълно информирани за последиците от отделните алтернативи, но внушава, че те искат да използват и са способни да използват максимално наличната информация, при условие че изискуемото усилие е чувствителна инвестиция в тяхна полза. По-нататък в теорията на публичния избор наборът от алтернативи при вземането на решение е определен от формалните компетенции на властите, към които лицето, вземащо решение, принадлежи. Тези компетенции са описани в съответни законови правила.

3. Подходи в бюджетирането

Съществуват два основни подхода в бюджетирането:

- традиционен подход, при който фокусът на вниманието пада върху входящите ресурси;
- ориентиран към резултатите бюджет.

3.1. Традиционен подход

Традиционното бюджетиране е ориентирано към това, колко ресурси, персонал, удобства и т.н. са в наличност за дадена програма или министерство. Количеството пари, похарчени за конкретна програма или проблем, е често главната мярка на резултатите. Вътрешната информация на традиционната система не разкрива какво ресурсите са купили или постигна-

ли. Често тази система е съпроводена от резултатия на процеси – т.е. стандарти и правила за това, как ресурсите трябва да бъдат организирани и как нещата да бъдат свършени.

Според Ейдън Роуз⁷ американският учен Наоми Кейдън обобщава няколко критики на традиционното бюджетиране. Накратко тя изтъква следните проблеми:

- 1) произвеждат по-широки и устойчиви бюджетни дефицити, отразяващи растежа на държавата;
- 2) резултира в неконтролируеми и непрегсказуеми бюджети;
- 3) произвежда допълнителен растеж на бюджета без връзка със стратегията;
- 4) въвежда фокус върху входящите фактори, а не върху продуктите и полезните ефекти от тях;
- 5) създава краткосрочна перспектива;
- 6) създава едновременно скованост, строгост и прахосничество, което се дължи на слаби стимули за ефикасност;
- 7) въвежда отчетност, резултираща в слабо управление на активите;
- 8) използва лоша информация относно разходите, продуктите и полезните ефекти от тях;
- 9) създава бюджети, които са неадекватни пред политиките и общественото търсене.

3.2. Ориентиран към резултатите бюджет

Ориентираният към резултатите бюджет се разглежда от ОИСР като ключов аспект на новия мениджмънт в публичния сектор⁸.

Ориентираният към резултатите бюджет се разглежда⁹ като събирателен термин за усилията, които опитват да инжектират

⁷ Rose, Aiden – ODI/UK OECD / Feb./2003 http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp209.pdf

⁸ ODI/UK OECD / Aidan Rose Feb./2003. http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp209.pdf

⁹ Nowicki, Jackie, Assistant Director Strategic Issues, GAO, WIAF Conference, Tempe, AZ, 06.2005, <http://www.auditforum.org/speaker %20presentations/wiaf/wiaf %2006 %2005/nowicki.pdf>

информацията за резултатите и представянето на публичната власт обратно в бюджетния процес, с цел вземане на по-качествени решения, чрез които да се повишат ефективността и ефикасността. Тоест основен смисъл е създаването на обратна информационна връзка с цел по-качествено управление на парите на данъкоплатците.

Целта на ориентирания към резултатите бюджет е да подобри процеса на вземане на решение в създаването на нов по-съвършен бюджет чрез по-качествена информация. Тя се изразява в оценки за ефективността и ефикасността на постигнатите резултати към конкретния момент. Тоест, обратната информационна връзка се използва в многогодишен итеративен процес на максимизация на ефективността и ефикасността в разполагането на ресурсите.

Ориентираният към резултатите бюджет премества фокуса на внимание от детайлни пера на разходи – като заплати и командировки – към алокацията на ресурсите. Това се осъществява в зависимост от програмните цели и съответните измерени резултати.

Основен стремеж е установяването на системна връзка между разполагането на ресурсите и получаваните резултати. Тя се изразява именно в разкриването на математическата функция между равнището на ресурсите и нивото на предлаганите услуги, така че да бъде ясно, ако равнището на разходите се промени с единица, какви ще са измененията в постигнатите резултати. По същество това е прилагане на принципите на маржинализма. На втори план, но цел с не по-малка значимост, е повишаването на ефективността и ефикасността.

Изключително важни и интересни са разсъжденията на Дейвид Осбърн и Тед Геблър¹⁰. Авторите твърдят, че държавите са фокусирали внимание върху ресурсите и са игнорирали оценката на полезните ефекти и важни категории като отчетност, представяне и резултати. Те изтъкват, че в условията на традиционните системи служителите са в ситуация, в която защитават своята служба (и работа) и преследват като цел по-големи бюджети, по-голям персонал и повече власт. Тази теория за първи път е представена от Нисканен¹¹. Авторите препоръчват ориентирана към резултатите публична власт, която търси нови начини не само на измерване, но и награждаване за резултатите в различни сфери като квалификация на персонала, образование, жилищно осигуряване, строителство на магистрали и др.

Местните власти в Сънивейл в Калифорния са предложени от авторите като пример на публична власт, чиято политика е фокусирана върху резултатите. Мениджърите в този град измерват количеството, качеството и цената на всяка услуга, която доставят в концепциите на 4 категории: общи цели и свързаните с тях индикатори за благосъстояние на общността, конкретни подцели и свързаните с тях индикатори за съответните представени резултати. Превключването към нова система там доведе до елиминирането на много правила, спадащи към традиционния подход. Тази система донесе висока продуктивност, по-малък персонал (35 до 45 %), по-високи заплати и по-ниски разходи.

В светлината на обратната информационна връзка авторите разкриват редица причини, поради които измерването на резултатите във функционирането на публичната власт е изключително необходимо:

¹⁰ Osborne, D., T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison Wesley Publishing Company, Inc., 1992, p. 138.

¹¹ Брусарски Р., *Теория на публичните финанси*, УИ „Стопанство“, С., 2007, с. 97.

1. Това, което може да се измери, може да се извърши и ще се извърши. След установяване на критериите (респективно инструментите) за измерване на резултатите хората започват да задават правилните въпроси, да речефинират проблема, като го диагностицират правилно и да мислят за организационните цели, свързани с неговото решение.
2. Ако не измерваш резултатите, не можеш да различиш успех от провал; когато публичната власт няма обективна информация, решенията зависят в голяма степен от политическите дебати, които невинаги гарантират справедлив или научен изход.
3. Ако не можеш да видиш успех, не можеш да го наградиш. С награждаването на успешните мениджъри Сънивейл е увеличил своята продуктивност.
4. Ако не можеш да възнаградиш успех, тогава вероятно възнаграждаваш провал. Когато се увеличава престъпността, ние даваме повече пари на полицията.
5. Ако не можеш да видиш успех, не можеш да се поучиш от него. Неочакваният успех може да бъде важен урок. (Този извод всъщност е открит от Дракър¹².)
6. Ако не можеш да различиш провал, не можеш да го коригираш. Никои извън бюрокрацията не може да каже дали агенциите правят нещо съществено, защото никои не измерва резултатите от тяхната работа.
7. Ако можеш да демонстрираш резултати, можеш да спечелиш обществената подкрепа.

Авторите внушават следните подходи за организиране на ориентация към резултатите.

Първо. Използване на системи, в които се възнагражда постигането на резултат с цел стимулиране на служителите, които показват по-високи резултати в това отношение.

Второ. Отчетливо изразяване на връзката между ресурси и резултати посредством преминаване към бюджет, ориентиран към резултати. Целите трябва да са дефинирани в рамките на основани на мисията на съответната публична власт бюджети.

Според Джаки Новицки съществуват няколко модела¹³ относно това, какво представлява ориентираният към резултатите бюджет.

- Механичен модел – стремеж за пряко свързване на фондовите нива с резултатите.
- Мениджърски модел – съгласие върху широко дефинирани главни цели; наличие на малък надзор.
- Целеви модел – маржинални промени в програмата подобряват/влошават резултатите.
- Модел на дневния рег – анализът е фокусиран върху промените в самия процес на вземане на решение, а не задължително върху самите решения.

Тези модели не описват ориентирания към резултатите бюджет самостоятелно и независимо един от друг, а го характеризират едновременно.

Според Сегал и Самърс¹⁴ ориентираният към резултатите бюджет се състои от три елемента:

- 1) резултат;
- 2) стратегия (избор на една от множество алтернативи за постигане на резултата);
- 3) дейности, изразяващи тактиката за реализацията на стратегията.

Ключът към разбирането на ориентирания към резултатите бюджет лежи

¹² Дракър, П., Иновации и предприемачество, Класика и Стил ООД, С., 2002, с. 47.

¹³ Nowicki, Jackie, Assistant Director Strategic Issues, GAO, WIAF Conference, Tempe, AZ, 06.2005. <http://www.auditforum.org/speaker%20presentations/wiaf/wiaf%2006%2005/nowicki.pdf>

¹⁴ wikipedia – http://en.wikipedia.org/wiki/Performance_Based_Budgeting.

В основата на думата „резултат“. При този метод цялостното планиране и бюджетната рамка са ориентирани към резултата. Налице са подцели и съответни дейности за постигане на тези подцели, и това формира основа за цялостна оценка.

Ориентирането на всички действия към резултатите силно кореспондира със същността и смисъла на понятието „система“. Системата се разглежда като съвкупност от елементи с взаимнообвързани, координирани функции, чиято задача е постигането на предварително начертана цел (или цели)¹⁵. В случая „ориентирането към резултатите“ по същество представлява координация на всички действия в бюджетната система за постигането на желаните цели. Същевременно съществуват алтернативни варианти на системата за постигане на желаните цели (или резултати), които са с различна ефективност и ефикасност. Тези алтернативни варианти по същество са заместители на конкретния вариант. Неслучайно при въвеждането на PPBS като фундамент на тази инициатива не само се изисква използването на системен анализ, но в същността си тя изисква избор на оптималната алтернатива на системата, осигуряваща най-висока ефективност и ефикасност.

Джаки Новицки¹⁶ обръща внимание, че съществуват известни рискове при въвеждането на ориентиран към резултатите бюджет:

1. Потенциална политизация.
2. Загуба на контрол върху това, как информацията се използва.
3. Съмнения за правдоподобността, качеството на информацията и измерването.

Ориентираният към резултатите бюджет е дълго подкрепян като концепция от ООН по отношение на страните от Третия свят като предварително условие за получаване на помощ. През 1958 г. ООН публикува *„Ръководство за икономическо и функционално класифициране на транзакциите на публичната власт“*¹⁷, което разглежда фискалната политика като система, организирана за постигане на множествени цели (multiple objectives). По този начин различни функционални елементи се анализират от гледна точка на проектиране на политика микс за постигане на тези множествени цели.

През 1965 г. ООН публикува специално *„Ръководство за програмен и ориентиран към резултатите бюджет“*¹⁸, което убедително препоръчва програмното бюджетиране.

ООН характеризира програмното бюджетиране в смисъла на „Целите и подцелите, за които финансовите средства се изискват, разходите за програми, предложени за постигане на тези цели и количествените данни, измерващи резултатите по всяка програма“¹⁹.

Опитът на ООН за пренасянето на такива системи в развиващите се страни показва, че съществуват определени условия, които трябва да бъдат изпълнени:

1. Стабилно бюджетно опериране.
2. Финансова дисциплина.
3. Стабилна система на бюджетна формулировка и изпълнение.
4. Ефективни методи на записване и отчетност на финансови и други данни, координация между агенции на публичната власт.

¹⁵ Концепцията ще бъде подробно разгледана в хода на дисертацията.

¹⁶ Nowicki, Jackie, Assistant Director Strategic Issues, GAO, WIAF Conference, Tempe, AZ, 06.2005. <http://www.auditforum.org/speaker%20presentations/wiaf/wiaf%2006%2005/nowicki.pdf>

¹⁷ A Manual for Economic and Functional Classification of Government Transactions, United Nations, 1958.

¹⁸ A Manual for Programme and Performance Budgeting, United Nations, 1965.

¹⁹ Pak mam.

Джон Робъртс²⁰ от Института за чуждестранно развитие във Великобритания разглежда проблема дали принципите и концепциите на ориентирания към резултатите бюджет могат да функционират в страни с висока степен на бедност. По-конкретно той изследва проблема имат ли тези концепции роля в осъществяването на стратегии, намаляващи равнището на бедност. Според него изследванията в 7 страни внушават, че те могат да работят в първостепенна среда на бюджетна дисциплина и мениджмънт в публичните финанси и степен на несигурност, причинена от макроикономическа нестабилност.

При наличие на политическа воля и силно финансово министерство те са доказани ценни инструменти в осигуряването на съгласувано развитие на програми, насочени към намаляване на бедността. Същевременно остава предизвикателството за подобряване на отчетността на публичната администрация.

През последните 20 години бюджетната реформа в страните от ОИСР се съсредоточава все повече върху продуктите и полезните ефекти от тях, а не върху разходите и ресурсите. Тази промяна изисква да се акцентира върху програмните резултати в допълнение към традиционните фокуси върху административния контрол и процесите.

Изключително важно е изследването на Ейгън Роуз²¹ в това отношение. Презлегът на развитието в страните от ОИСР показва следното:

1. Повечето държави включват информация за резултатите в бюджетната документа-

ция и половината подлагат тази информация на одит.

2. Докладването на резултатите за продуктите и полезните ефекти от тях варира с няколко използвани формата и почти половината от изследваните страни не покриват целия обхват от дейностите на публичната власт.

3. Половината от проучваните страни използват информацията от резултатите, за да усъвършенстват процесите на бюджетните алокации.

4. Почти 50 % от страните в проучването изискват одобрение от МФ при прехвърлянето на средства от един продукт към друг.

Той обобщава данните в избраните за анализ страни от ОИСР, които са се опитали да въведат ориентация към резултатите. Могат да бъдат отчетени някои общи черти:

Първо. Въвеждането на ориентирано към резултатите бюджетниране е итеративен процес.

Второ. Всички страни – обект на анализ, докладват, че преходът към ориентиран към резултатите бюджет е незавършен процес с непрекъснати постоянни реформи, които текущо се планират и въвеждат.

Изключително внимание в изследването е отделено на Австралия, Канада, Нова Зеландия, Великобритания и САЩ поради напредъка на тези страни в програмното бюджетниране, както и поради особеностите и спецификата на подходите в някои от тях.

Според Ейгън Роуз Нова Зеландия въвежда принципите на новия мениджмънт в публичния сектор с най-голям ентусиазъм и с осо-

²⁰ Robards, John, Managing Development for Results: A Role for Results - oriented Public Expenditure Management (Overseas Development Institute (ODI)), Development Policy Review Vol. 22, № 6, pp 623-651, November 2004.

²¹ ODI/UK OECD / Aidan Rose Feb./2003. http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp209.pdf

бено подчертаване и наблягане върху ориентирането на бюджета към резултатите. На Нова Зеландия се гледа като на световен лидер в поставянето на фокус върху продукцията на публичния сектор в края на 80-те и началото на 90-те години. Напоследък много други страни от ОИСР наблюдават и възприемат нейния опит. Следвайки избора на Лейбъристкото правителство през 1984 г., в Нова Зеландия предприе програма за радикална реформа в публичния сектор, която отчасти се основа на приватизация на голяма част от публичните услуги. Според оценка на Световната банка това е довело до изключителна финансова дисциплина, както и приоритетизация на публичните разходи. От развитите страни Исландия и Сингапур следват пътя на Нова Зеландия, а от развиващите се страни – Монголия.

Според Ейбън Роуз австралийските агенции успешно използват реперирание (benchmarking) за сравняване на информацията за резултатите. Дания и Швеция също използват бенчмаркинг, т.е. създаване на система за съпоставимост в измерването на резултатите. Сред страните от ОИСР Швеция има бюджетна система, в която мениджърите имат най-висока степен на гъвкавост и свобода в избора на действия. Фокусът там е „какво реализират“, а не „как реализират“.

От няколко години българското правителство въвежда практиката на програмното бюджетиране. От 2003 г. няколко министерства са въвлечени в изготвянето на бюджета си на програмен принцип – Министерството на околната среда и водите, Министерството на транспорта, Министерството на труда и социалната политика. Те са задължени да формират бюджета си като определят разходите си

на базата на функциите и политиките/програмите в съответната област, както и да представят програмния бюджет в Парламента. Целта е резултатите от държавния бюджет и бюджета на всяко министерство в края на фискалната година да се представят по политики и програми. Планирането на ресурсите на програмен принцип се прилага и в Европейския съюз – структурните фондове на ЕС се разпределят ефективно за конкретни цели в приоритетните области и по предварително разработени програми за реализация на целите. По аналогичен начин се осъществява и планирането на ресурсите за отбрана в страните – членки на НАТО.

От 2007 година всички министерства представят програмен бюджет. При програмното бюджетиране всяко предложение за финансиране на определена програма или проект се съпровожда с анализ, който включва оценка на ползите и разходите. В идеалния вариант проектите имат ясни цели и измерими показатели за постигането им и след изпълнението им се отчитат публично²².

Традиционният подход в бюджетирането се възприема като отживелица както в практиката на публичния сектор, така и в теорията на публичните финанси. Доказателство за това са глобалните усилия на почти всички страни по света да повишат ефикасността в разполагането на оскъдните обществени ресурси посредством различни инициативи за ориентиране на ресурсите към резултатите. Същевременно недостатъците на тези инициативи в шестдесетгодишния опит в това отношение в световен мащаб са доказателство за необходимостта от търсене на нови решения и обогатяване на съществуващите. **ИА**

²² Богданов, Л., Бюджетна прозрачност и програмно бюджетиране - <http://tax-bg.org/?p=36>