

ПРОГРАМНО БЮДЖЕТИРАНЕ И УПРАВЛЕНИЕ НА БЮДЖЕТА НА МЕСТНО НИВО

Ивайло Илиев*

Бюджетно управление на местно ниво

Бюджетните и управленските институции на местно ниво служат за преразпределение на ресурсите, с които разполагат (местни и предоставени от държавата) спрямо предпочитанията на обществеността. Политическите решения имат голям обхват на въздействие, те засягат стандарта на живот и ежедневието на гражданите. Откритото и прозрачно управление на бюджета е критично за доверието в местния публичен сектор и правителството.

Бюджетът е важен и незаменим инструмент за изпълнението на програмите. Той е огледало на политическите решения между изпълнителната и законодателната власт, което отразява дейността на правителството през годината. Той разкрива състоянието и тенденциите на общинските финанси. Самостоятелността на общините е невъзможна без наличие на собствени финансови средства (Панова, Панов, 2017).

Местните бюджети се развиват от инструменти на планирането и финансовия контрол в средства за измерване на представянето, на резултатите и фискалната дисциплина. Органите на местното самоуправление определят какви услуги ще предлагат, как ще ги финансират и организират изпълнението на дейностите.

Управлението на бюджета – от планирането до одитирането – влияе на степента на ефективността му в стимулиране на икономическия растеж и предлагането на по-добри услуги. Ефективното финансово управление може да помогне на общините да трансформират средата си в по-добро място за живеене. Необходимо е да има прозрачност на действията и вземането на решения. Предлаганите услуги трябва да са съобразени с принципите на цялостност, ефективност и равенство.

Настоящата статия изследва предизвикателствата пред бюджетирането на местно ниво и подходите, които използват органите на местното самоуправление в бюджетните процеси. Обособени са предизвикателствата пред които се изправят местните власти в бюджетния процес. Използването на програмното бюджетниране може да помогне да се преодолее значителна

* Ивайло Илиев, докторант, катедра "Публична администрация", УНСС, email: i.iliev@unwe.bg

част от проблемите, които могат да възникнат. Предложени са подходи за прилагането на програмното бюджетиране на местно ниво в Република България съобразно особеностите, характерни за страната.

Традиционен бюджетен подход

В Република България при изготвянето на бюджета се прилага традиционния бюджетен подход. В него един разход, включен в бюджета, автоматично следва неговото движение (Йонова, 2016). Този подход е известен още като бюджетиране на историческа база или прогресивно бюджетиране. Характерно за него е структурата на бюджетните разходи от предходни години да не търпи съществени промени. Акцентът се поставя върху правомерността при изразходването на публичните ресурси, а не ефективността и постигането на целите пред публичната политика.

Този вид бюджетиране е сравнително лесен за изпълнение. При използването му се предполага относителна стабилност в заобикалящата среда. Недостатък на прогресивното бюджетиране е липсата на поставяне под съмнение на извършваните дейности: дали са необходими и дали могат да се извършват по по-ефективен начин. Бийн и Хъси (Bean and Hussey, 1988) систематизират някои от предимствата и недостатъците на прогресивното бюджетиране. Според тях предимствата включват лесно, бързо и достоверно бюджетиране при малки промени на обстоятелствата. Недостатъците са съответно, че е исторически базирано; не се вземат предвид необходимите бъдещи промени; и предположението, че основата е достоверна и натрупва исторически грешки.

Нулево бюджетиране

Нулевото бюджетиране е алтернативен подход, в който средствата се разпределят на база ефикасност и необходимост. За разлика от традиционния подход, нито един елемент на бюджета не бива включван автоматично в следващия бюджет. [1] При този подход изготвящите бюджета следва да разгледат всеки разход при започването на бюджетния цикъл и да го оправдаят, за да получат финансиране. Когато е успешно, нулевото финансиране създава възможности за спестяване на средства и освобождава организации от застарели департаменти и методологии.[2] При неуспех то създава множество допълнителни разходи в процеса на изготвянето му.

Бийн и Хъси (Bean and Hussey, 1988) очертават следните предимства и недостатъци на нулевото бюджетиране. Като предимство разглеждат неговата проактивна, реалистична и точна природа, както и връзката му с бизнес планове. Недостатъците са комплексното му прилагане; продължи-

телното време, което отнема; необходимостта от ясно формулирани цели и фактът, че органите на местното самоуправление обикновено нямат нулева база, тъй като работят с персонал, сгради и ресурси от година на година.

Програмно бюджетиране

Алтернатива на традиционния бюджет е възникналото през 60-те години програмно бюджетиране. Програмното бюджетиране като метод се развива въз основа на предложенията, направени от Роберт Макнамара, секретар по отбраната при американския президент Линдън Джонсън, и са пригодени към публичната администрация от практиката му в автомобилната компания Форд. (Gianakis, McCue, 1999). Процесът на програмното бюджетиране може да се проследи в следните фази:

1. Определяне на приоритетите в съответната област.
2. Дефиниране на целите, за чието постигане се разработват цялостни политики, обезпечени със съответните ресурси.
3. Анализ на възможностите за реализиране на целите и разработване на алтернативни програми.
4. Включване в бюджета и на тази основа финансиране на най-ефективните програми (Лилова, Радулова, Симеонов, 2016).

Програмното бюджетиране позволява да се очертаят по-ясно политическите намерения на правителството. То възплъщава стратегическия подход към бюджетния процес. Открояват се дългосрочните приоритети, преследват се определени цели и се разграничават програмите, които позволяват постигането на стратегическите цели (Йонова, 2016).

Програмното бюджетиране позволява въвеждането на системен подход при разглеждане на всяка област от дейността на държавата. То позволява провеждането на оценка и съпоставяне на различните възможности за осъществяване на целите чрез системен анализ. При него преразпределянето на средствата се осъществява чрез финансиране на програмите в съответствие със степента на достигнатите цели (Грозданов, 2006).

Предизвикателства при бюджетирането на местно ниво

Бюджетирането на местно ниво се изправя пред различни предизвикателства. Те възникват както в българската, така и в международната практика. При преобладаващо прилагания традиционния подход, в процеса на бюджетиране могат да възникнат съществени проблеми, които да предизвикат негативни последици за обществото:

Проблеми със собствените приходи в общинските бюджети

Във всички страни доходите на органите на местното самоуправление са недостатъчни, за да покрият необходимите местни разходи. Така например в САЩ тези приходи са около 65% от всички разходи, в Канада – 50%, в Япония – 40%, България – 11% до 5-6%, в рамките на ОИСР – 21.9% (Панова, Панов, 2017).

През годините зависимостта на общините от държавния бюджет е валидна за почти всички общини на територията на Република България. За сравнение през 1989 година, при общински бюджет, единен с държавния, 60% от общините разполагат с приходи в своите бюджети, които им позволяват самоиздръжка (Панова, Панов, 2017).

Реалистични прогнози за приходите

Понякога желанието на органите за местно управление да покажат уравновесен бюджет ги предразполага да показват увеличение на прогнозираните приходи с цел приравняването им към предвидените разходи. Тези действия могат да бъдат особено вредни, защото реалната стойност на приходите ще бъде по-малка от прогнозираната. Местните власти ще бъдат принудени да направят съкращения на разходите. Това създава проблеми за процеса на бюджетиране и пренасочва силата за вземане на арбитражни решения към по-ограничен брой хора.

Участие в бюджетирането

Обществото има възможност за пряко въздействие и включване в изготвянето на бюджета чрез дискусии. Соуза (Souza, 2011) дава пример за общините в Бразилия, които са експериментирали с участието на гражданите в бюджетния процес. Те са обсъждали разходните приоритети в кварталите и предложенията им са разглеждани при изготвянето на бюджетите. Това е предоставило възможност на управляващите да включат групи, които са били преди това изключвани. Това е модел, възприет в различни страни по света. Девас (Devas, 2003) разглежда и други средства за участие в бюджетирането: отреждане на част от средствата за местни приоритети на срещи с обществото или установяване на местни органи под общинската администрация със собствени ресурси и бюджети.

Управление на разходите

Процедурите за управление на разходите следва да създадат рамка за одобряване на заповеди, заплащания, проверка на сметки и отразяване на извършените плащания. В тази рамка е необходимо и включването на метод за извършване на трансфери между различните бюджетни пера при необходимост в случаите на непредвидени или променени обстоятелства. Необходимо е да се намери баланс между нуждата за контрол и гъвкавост. Изпадането в която и да е крайност е вредно за управлението на местно ниво.

Мениджърите, от които зависи изпълнението на бюджета и бюджетните програми, следва да имат навременен достъп до информация. Тя трябва да бъде лесно разбираема и да съдържа точни данни за развитието на бюджета и ранни предупреждения за възможни проблеми.

Непредвидени ангажименти

Препоръчително е избягването на непредвидени ангажименти в рамките на бюджета. Те могат да се появят например, когато се одобри нов голям проект без да се вземат предвид капиталните и повтарящите се разходи за идващите години. При разкриване на пълните разходи е възможно да е политически трудно проектът да се прекрати. Тази стратегия се прилага от мениджърите за постепенни ангажименти за проектите.

Дублиране и отговорност

Много рядко има добре разпределена отговорност между различните нива на правителствата, с която да се избягва дублирането на усилия. Агенции на различни нива в правителството могат да имат авторитет в повече от една област – някои отговорности могат да бъдат разглеждани два или повече пъти, докато други са пренебрегвани. Избягването на такива ситуации е възможно при добре организирано централно правителство, което да съблюдава за дублиране на усилията.

Органите на местното самоуправление могат да причинят и объркване относно отговорността за публичните проблеми. Централното правителство може да вярва, че местните власти са обърнали внимание на проблема, докато те от своя страна да считат, че проблемът е отговорност на централното правителство. Друг проблем може да се появи и при объркването на гражданите към коя власт (централна или местна) да се обърнат за предоставяне на конкретни услуги.

Необходимо е да има прозрачност на операциите и ясно разбиране на възложените отговорности между правителството на национално и местно

ниво, за да може и процесите в бюджетирането и отчетността да са улеснени и проследими.

Външно въздействие на местните решения

Когато предоставянето на услуги с понижено качество има отрицателно въздействие върху възможностите за развитие и икономическата производителност на цялата нация, тогава местните решения имат национално значение. Съществува набор от услуги, които могат да бъдат предоставени от местните власти – образование, опазване на околната среда, общественото здравеопазване и т.н., чието въздействие излиза извън политическите и географски юрисдикции на общините. Хората, вземащи решения на местно ниво, са предразположени да обръщат по-голямо внимание на местните граждани, които могат да повлияят на съдбата на местните политици, и да пренебрегват до известна степен външните бенефициенти.

Финансов мениджмънт и контрол върху корупцията

Децентрализацията води до увеличаване на риска от корупция в използването на публичните ресурси поради увеличени брой хора с достъп. Естествено децентрализацията може да доведе и до ограничаване на корупцията чрез изискване за по-голяма отчетност и проследимост на данните. Емпиричните доказателства върху връзката между децентрализацията и корупцията са много различни, за да може да се направи еднозначно заключение (Fjelstad, 2004).

Необходимо е да се обръща внимание на системите за финансово управление на местно ниво и на способността на гражданите и на правителството да проследяват употребата на ресурси. Ефективната децентрализация може да се постигне само ако на местно ниво има добре развит капацитет за финансово управление. Нужни са подкрепа и обучения от централното ниво, развитие на подходящи системи за финансово управление и централни мониторинг системи.

Предвид посочените слаби страни на традиционното бюджетирание на местно ниво, международната практиката в последните две десетилетия се насочва към развитие в посока на програмното бюджетирание и неговото прилагане и усъвършенстване.

Предимства и недостатъци на програмното бюджетиране

Програмното бюджетиране предлага *три основни предимства* за публичната администрация.

Първо, фокусирането на мениджърите върху ефективността на административната работа, дефинирането на ясно определени цели и задачи. Когато са директно обвързани с бюджетните ресурси, целите и задачите представляват цялостен план за оперативните единици и общината, която ги управлява.

Второ, публичната администрация, която използва програмното бюджетиране, се съобразява с *външната среда*. Редовното определяне на цели и изграждането на планове дава възможност на организацията да преоцени какво иска да постигне своевременно. Поради липсата на реалистични цели и планове, е трудно за организациите да преценят и оповестят дали функционират ефективно и ефикасно и дори дали предлагат услугите, които са предварително одобрени от закона и общността. Целите и плановете за изпълнение визуализират за всички в общността връзката между намеренията на правителството и реализацията им в конкретни програмни дейности. Това предметяване на намеренията дава и логична основа за одобряване на бюджета, и ако се приеме, се превръща своеобразен договор за оценяване на ефективността и отчетността.

Трето, програмното бюджетиране предоставя и *структура* за определяне на разходите на услугите и позволява организация на дейностите, които следва да се изпълняват. Връзката между йерархията на целите и плановете, разработени от отделите, и програмите от една страна, а от друга бюджетът за изпълнението им, разкрива кое е важно и защо. Тази информация е ценна особено за програмите, от които се очаква да се самоиздържат от такси за услугите, които ще се предоставят.

Четвърто, програмното бюджетиране дава информация не само на мениджърите и управляващите структури, но и на гражданите. Гражданите могат да придобият информация за услугите, които се предлагат, както и за тяхната стойност. Една от целите на програмното бюджетиране е да даде възможност на гражданите да имат достъп до полезна информация.

Съществуват и *недостатъци*, когато общинските единици разчитат предимно на информация, базирана на програмното бюджетиране:

Първо, липсата на историческа информация може да попречи при чести подпрограмни промени и информация върху ефективността на програмата. Необходимо е периодично да се преглежда мисията и целите на програмата, за да се избегне неволно неизпълнение на ролите.

Друг недостатък на програмното бюджетиране е свързан с политическите последици от организирането на публичните разходи около програми.

Определянето на програмните цели и задачи прави значително по-лесно идентифицирането на политическите заинтересовани лица. Заинтересованите лица се организират около програми, които служат на определени групи от населението или които доставят определен набор от услуги. Голяма е вероятността да се появят конфликти при използването на програмното бюджетиране.

Подобряването на финансовото управление на местно ниво може да се осъществи чрез прилагането на различни *мерки*. Финансирането от централното правителство към общините би трябвало да бъде публично декларирано и лесно достъпно. Опростените счетоводни системи ще предоставят по-прозрачни и достъпни резултати. Липсата на отчетност и проследимост на финансовите действия на правителството е проблем в много държави, включително и България. Необходимо е да се въведат строги и детайлни системи за мониторинг, чрез които да се проследяват действията на правителствените организации. Чрез мониторинга се осъществява целенасочено наблюдение и контрол с цел постигане на по-високо качество (Пенкова, 2014).

Прилагане на програмното бюджетиране на местно ниво

Организационната и методическа страна на успешното прилагане на програмното бюджетиране на местно ниво предполага съобразяване с особеностите, характерни за българската практика:

1. Обвързване на програмното бюджетиране с възможностите за избор и прилагане на програмната логика за определяне на по-добрите програми, които да се финансират.
2. Определяне на горните разходни нива за органите на местното самоуправление. Това е обвързано с разработването на средносрочни прогнози и ресурсни ограничения за дадения период. Проблемно е актуализирането на разходните норми под влиянието на промените във финансовата конюнктура.
3. Определяне на универсален метод за измерване и оценка на резултатите от програмите, който да позволява гъвкавост с оглед на различното естество, което те могат да имат.
4. В България е установено, че 92% от разходите, извършени от общините са за изпълнение на функции, възложени от държавата, а едва 8% от средствата са за разходи, извършени по усмотрение на общинските съвети. С решения на отделни министерства се определят структурата, щатът, размерът на възнагражденията на общинските служители, назначават се директори на общинските училища и др. (Панова, Панов, 2017).

5. Министерствата често възлагат нови задължения на общините със свои разпоредби и заповеди, без да предоставят финансови и кадрови ресурси за изпълнението им.
6. Ограничено или липса на гражданско участие в управлението на разходите, направени на местно ниво.
7. Липса на качество на изпълнението на дейностите, извършвани от държавната администрация и проследимост и прозрачност.

С оглед на тези особености, може да се изведат следните предложения, които да подпомогнат въвеждането на програмното бюджетиране на местно ниво в Република България. При имплементирането му е необходимо да се вземат предвид културни, демографски и други особености, но следните препоръки са общовалидни:

1. Програмното бюджетиране предполага участие на органите на местно самоуправление в международни проекти и програми. Това изисква увеличаване на административния персонал, който да подпомага процеса на създаване на качествени резултатно ориентирани програми както и допълнителната квалификация и обучения необходими за това.
2. Създаване на неутрална институция, която да дава експертна оценка на релативността, обществената значимост и приложимостта на предлаганите програми.
3. Съпоставяне на резултатите от извършените програми със субсидиите, които се предоставят.
4. Увеличаване на общинската автономия при определянето на функциите, за които ще се изразходват разходите.
5. При възникването на нови разходи за органите на местното самоуправление, поради непредвидени дейности възложени от Министерство, то същите да бъдат обезпечени от институцията, която ги е възложила за изпълнение на местно ниво.
6. Предоставяне на условия за активно гражданско участие в решенията на местно ниво, чрез опростяване на процедурите за местни референдуми.
7. Програмното бюджетиране предполага и въвеждането на подобрени системи на мониторинг и оценка, които да проследяват качеството на изпълнението.

Бюджетирането на местно ниво е изправено пред предизвикателства от различен характер. През годините възникват различни подходи, които се използват от органите на местното самоуправление в бюджетните процеси. Програмното бюджетиране е сравнително скоро възникнал подход, който позволява фокусът да се насочи към постигането на стратегическите цели по най-оптималния начин. Той има своите предимства и недостатъци, но

прилагането му може да помогне за преодоляването на голяма част от разнообразните предизвикателства, пред които се изправят лицата и организациите, които участват в бюджетния процес.

Бележки:

[1] Baseline Budgeting vs. Zero Based Budgeting: Americans for Prosperity, 2012. http://americansforprosperityfoundation.com/wp-content/uploads/2014/06/BaselineBudgeting_NtK.pdf [2] Callaghan, Shaun; Hawke, K; Mignerey, C. Five myths (and realities) about Zero-based budgeting, October 2014. http://www.mckinsey.com/insights/corporate_finance/Five_myths_and_realities_about_zero_based_budgeting?cid=other-eml-alt-mip-mck-oth-1410

Референции:

- Андреева, М. (2013), Местно самоуправление. Фабер, Велико Търново. (Andreeva, M., 2013. Mestno samoupravlenie. Faber, Veliko Tarnovo.)
- Вълчев, Г., Доганова, Л. (2005), За необходимостта от прилагането на програмното бюджетирание в общините на Р България, в Научни трудове – Русенски университет Ангел Кънчев, с. 91-100. (Valchev, G., Doganova, L., 2005. Za neobhodimostta ot prilaganeto na programnoto byudzhethirane v obshtinite na R Bulgaria, v Nauchni trudove – Rusenski universitet Angel Kanchev, s. 91-100.)
- Грозданов, Б. (2006), Публични финанси: Част 1., ТУ София. (Grozdanov, B., 2006. Publichni finansi: Chast 1., TU Sofia)
- Даскалова, Т. (2014), Развитие и приложение на системи и инструменти за повишаване на качеството в местната администрация, в Инструменти за повишаване на качеството на публичните услуги. София: ИК – УНСС, с. 124-130. (Daskalova, T., 2014. Razvitie i priolozhenie na sistemi i instrumenti za povishavane na kachestvoto v mestnata administratsiya, v Instrumenti za povishavane na kachestvoto na publichните услуги. IK – UNSS Sofia, s. 124-130)
- Димитров, Н. (2004), Програмно бюджетирание и макроикономическа стратегия, в Известия – Списание на Икономическия университет – Варна, с. 44-52. (Dimitrov, N., 2004. Programno byudzhethirane i makroikononicheska strategiya, v Izvestia – Spisanie na Ikononicheskiya universitet – Varna, s. 44-52.)

- Йонова, Й. (2016), Бюджет и бюджетна политика: курс лекции., Фабер, Велико Търново.
- (Yonova, Y. 2016. Byudzhet i byudzhetna politika: kurs lektsii. Faber, Veliko Tarnovo.)
- Лилова, Р., Радулова, А.К., Симеонов, С.М. (2016), Бюджет и бюджетна политика. Фабер, Велико Търново.
- (Lilova, R., Radulova, A.K., Simeonov, S.M. 2016. Byudzhet i byudzhetna politika. Faber Veliko Tarnova)
- Панова, М., Панов, Т. (2017), Местно самоуправление и управление на общината. УИ "Св. Климент Охридски", София.
- (Panova, M., Panov, T. 2017, Mestno samoupravlenie i upravlenie na obshtinata, UI: "Sv. Kliment Ohridski", Sofia)
- Пенкова, Е. (2014), Инструменти за повишаване на качеството на образованието, в Инструменти за повишаване на качеството на публичните услуги. ИК – УНСС София, с. 136-149.
- (Penkova, E., 2014. Instrumenti za povishavane na kachestvoto na obrazovaniето, v Instrumenti za povishavane na kachestvoto na publichnite usluzhi. IK – UNSS Sofia, s. 136-149.)
- Bean, J and Hussey, L. (1998), *Managing the Devolved Budget*, London: HP Publications.
- Devas, N. (2003), Can City Governments in the South Deliver for the Poor: A Municipal finance perspective, *International Development Planning Review*, 25 (1), pp.1-29.
- Gianakis, G. A., Mc Cue, C.P. (1999), *Local Government Budgeting: A Managerial Approach*, USA. Greenwood publishing group.
- Novick, D., (1992), What program budgeting is and is not. in *Government Budgeting: Theory, Process and Politics*, ed. Albert Hyde. Pacific Grove, CA: Brooks Cole, 342-348.
- Pjeldstad, O-H., (2004), *Decentralisation and Corruption: A Review of Literature*. Bergen. Norway. Chr. Michelson Institute.
- Shah, A., (2007), *Local Budgeting*. Washington, DC: The World Bank.
- Souza, C., (2001), Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Demographic Institutions. *Environment and Urbanization*, 13 (1), pp.159-84.
- Widalsky, A., (1979), *The politics of Budgetary Process*, Boston: Little Brown, pp. 167.

ПРОГРАМНО БЮДЖЕТИРАНЕ И УПРАВЛЕНИЕ НА БЮДЖЕТА НА МЕСТНО НИВО

Резюме

Управлението на бюджета на местно ниво е ключов инструмент за постигането на предварително зададените цели на общините. Справедливо изготвеният бюджет помага за подобряване на средата за живеене на гражданите. Съставянето и изпълнението на бюджетите за програмите на местно ниво има своите особености. Програмният бюджет позволява да се направи връзката между вложени ресурси – постигнати резултати и да бъде оценена ефикасността на изпълнението. Оптимизирането на финансовото управление на местно ниво може да предполага използването на различни мерки. Общинската администрация има активната роля в процесите на програмно бюджетирание. Управлението на бюджетите на програмите на местно ниво е обект на развитие и е необходимо да обхваща новите тенденции за управление.

Ключови думи: местно самоуправление, програми, бюджетирание, иновативни подходи.

JEL: H61, H53

PROGRAM BUDGETING AND GOVERNANCE OF THE BUDGET AT LOCAL LEVEL

Ivaylo Iliev*

Abstract

The governance of the budget on local level key instrument for the achievement of the pre-set goals of the municipalities. A well-organized budget helps to improve the living environment for the citizens. The compilation and implementation of the program budget at local level has its peculiarities. The program budget allows the creation of link between inputs and outputs and it should be able to evaluate the efficiency of implementation. The optimization of financial management at local level can be achieved through the use of various measures. The municipal administration plays an active role in the program budgeting process. Program budget management at local level is developing and it is necessary to take in account the new management trends.

Key words: local self-governance, program, budgeting, innovative approaches.

JEL: H61, H53

* Ivaylo Iliev, PhD student, Department of Public Administration, University of National and World Economy, Sofia, email: i.iliev@unwe.bg