

PUMA / SIGMA LIBRARY

Σ

Bulgaria PUMA literature

МОДЕРНО БЮДЖЕТИРАНЕ

РУРА 1997

МОДЕРНО БЮДЖЕТИРАНЕ

ОРГАНИЗАЦИЯ ЗА ИКОНОМИЧЕСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО И РАЗВИТИЕ

ОРГАНИЗАЦИЯ ЗА ИКОНОМИЧЕСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО И РАЗВИТИЕ

Следвайки Член 1 от Конвенцията, подписана в Париж на 14-ти декември 1960 г. и влязла в сила на 30-ти септември 1961 г., Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) ще провежда политика насочена към:

- постигане на най-високия устойчив икономически растеж и заетост, заедно с повишаващ се жизнен стандарт в страните-членки, при запазване на финансата стабилност като по този начин допринася за развитието на световната икономика;
- принос за здравословната икономическа експанзия както в страните-членки, така и извън тях, в процеса на икономическо развитие; и
- допринасяне за силно разрастване на световната търговия на многостранна, недискриминационна основа в съответствие с международните задължения.

Първоначалните страни-членки на ОИСР са Австрия, Белгия, Канада, Дания, Франция, Германия, Гърция, Исландия, Ирландия, Италия, Люксембург, Холандия, Норвегия, Португалия, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Обединеното кралство и Съединените щати. Следните страни станаха впоследствие членове чрез приемането им на тук посочените дати: Япония (28 април 1964 г.), Финландия (28 януари 1969 г.), Австралия (7 юни 1971 г.), Нова Зеландия (29 май 1973), Мексико (18 май 1994 г.), Чешката република (21 декември 1995 г.), Унгария (7 май 1996 г.), Полша (22 ноември 1996 г.) и Република Корея (12 декември 1996 г.). Комисията на Европейската общност взема участие в работата на ОИСР (Член 13 от Конвенцията на ОИСР).

Превод от английския текст, който е официална версия на тази публикация и е озаглавен:

Modern Budgeting, PUMA, Copyright OECD, Paris 1997

Модерно бюджетиране, българско издание, Copyright Клуб “Икономика 2000”, 2000

Превод от английски: Маргарита Чакалска, 2000

Редактор: Спартак Керемидчиев, 2000

Изданието се публикува и разпространява с помощта на Клуб “Икономика 2000”, бул. “Дондуков” № 53, гр. София 1000, тел.: 981 67 90, 981 87 93, ел. поща: club2000@bulnet.bg и club2000@primasoft.bg

Гледищата, изразени в тази публикация не представлят официалните становища на Комисията, страните-членки на ОИСР, или на централно- и източно-европейски страни, участващи в Програмата. Мненията, представени в тази публикация ангажират само авторите им. ОИСР не приема отговорност за качеството на българския превод и неговото съответствие с оригиналния текст.

Преводът на този материал стана възможен благодарение на подкрепата на Инициатива местно самоуправление и реформа на публичните услуги към Институт Отворено общество (ИМСРПУИОО).

Безценна помощ за издаване на доклада оказаха Мрежата от институти и университети по публична администрация на страните от Централна и Източна Европа. Благодарности за публикацията се дължат и на ОИСР, СИГМА и ФАР.

Разрешение за възпроизвеждане на част от тази книга с нетърговски цели или учебна цел трябва да бъде получено чрез Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, тел (33-1) 44 07 47 70, факс (33-1) 46 34 67 19, за всяка страна с изключение на Съединените щати. В Съединените щати разрешение трябва да бъде получено чрез Copyright Clearance Center, Customer Service, (508) 750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA или CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Всички други молби за разрешение за възпроизвеждане или превод на цялата или на част от тази книга следва да се отправят до OECD Publications, 2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

ПРЕДГОВОР

Този доклад предлага интерпретиране от страна на д-р Алън Шик от Института Брукингс във гр. Вашингтон, на неотдавнашните реформи в процеса на формиране на бюджета в пет страни-членки: Австралия, Нова Зеландия, Швеция и Обединеното кралство.

Основната част от работата по този доклад беше проведена през 1994 и 1995 година; следователно възможно е докладът да не отразява в достатъчна степен по-съвременни процеси. Бяха положени усилия за включването на процеси, които настъпиха след като работата беше завършена. Това са инициативите на министър-председателя Жупе във Франция и доклада на Националната одиторска комисия в Австралия.

Докладът беше подгответ от Джон Блондал от Службата за публично управление на ОИСР. Техническа помощ беше предоставена от Жослин Фъйс-Алар и Джуди Зинеман.

Изразените виждания принадлежат на автора и не ангажират, нито пък отразяват тези на правителствата на страните-членки на ОИСР.

СЪДЪРЖАНИЕ

ПРЕДГОВОР	3
РЕЗЮМЕ	7
ОБЗОР	11
ЗАДАЧА НА РЕФОРМАТА	12
ПАЗАРИ И МЕНИДЖЪРИ	15
СРАВНЕНИЕ МЕЖДУ РАЗЧЛЕНЕНО И КОНСОЛИДИРАНО ПРАВИТЕЛСТВО	16
ГЪВКАВОСТ И ПОСТИЖЕНИЯ	19
СЧЕТОВОДНО ОТЧИТАНЕ И ОДИТИРАНЕ	20
ВИДОВЕ ПОЛИТИКА И ПРОГРАМИ	22
ПЪТИЩА ЗА РЕФОРМИРАНЕ	24
АВСТРАЛИЯ	31
ФРАНЦИЯ	49
НОВА ЗЕЛАНДИЯ	57
ШВЕЦИЯ	75
ОБЕДИНЕНОТО КРАЛСТВО	85

РЕЗЮМЕ

Управленската революция, която преструктурира публичния сектор в общинството на държавите от ОИСР, продължава повече от десетилетие в някои страни, а в други - едва започва. Продължителността на тази революция е свидетелство за трудността при изкореняването на старите правила и навици, както и за непрекъсвашата сила и решителност на реформаторите. Задачата не е изпълнена докрай в никоя от страните, които си поставиха за цел да преобразуват публичната администрация, но в никоя от тях не съществува сериозен риск от изоставяне на реформата и връщане към традиционното взаимоотношение на команди и контрол между центъра на правителството и публичните агенции и между центъра на департаментите и действащите единици.

В петте страни изследвани в този доклад - Австралия, Франция, Нова Зеландия, Швеция и Обединеното кралство - съществува открито заявен консенсус в правителството, че централизираният модел вече не съответства на нуждите и условията на публичното управление. Реформата се съсредоточава около рамките на задължителната отчетност, в които правителството упълномощава разходващите агенции с правото гъвкаво да използват ресурсите, в замяна на това, че ги държи отговорни за резултатите. Наборът от средства за налагане спазването на управленската задължителна отчетност включва стратегически и оперативни планове, мерки за действие и цели, договори за индивидуално и организационно изпълнение, отделяне на предоставянето на услуги от изработването на политиката, нови счетоводни правила и годишни доклади, по-активно използване на оценката и одита, както и финансови стимули и санкции.

Петте страни имат различни традиции на управление и подхождаха към реформата по различно. Франция има дълга традиция на детайлен надзор, извършван от финансови контрольори, и тя пристъпи внимателно към разширяването на операционния обхват на самостоятелни решения на местните мениджъри. С придвижването на реформата от експерименталния стадий към внедряването ѝ в целия публичен сектор, са налице сериозни доказателства за напредък. Швеция е в другия край на спектъра, тъй като тя има дълга история на малки министерства и относително автономни агенции. Тя дава по принцип на мениджърите свобода на действие повече от всяка друга страна, вследствие на което макар и обновяването да беше в по-малка степен драматично, сравнено с другите страни, то беше ефикасно. В навечерието на реформата, преди повече от дванадесет години, Обединеното кралство се беше отказало от доктрината за контрола на Хазната, която беше практикувало в продължение на повече от век. Началото на инициативата за финансов мениджмънт (ИФМ) беше поставена през 1982 г., инициативата на Следващите стъпки ("Next Steps") започна шест години по-късно, а извършващите се понастоящем Прегледи на фундаменталните разходи бяха пришпорени от политическа подкрепа от върха на правителството за преобразуване на публичния сектор. Австралия навлезе в ерат на реформата със силно централизиран режим, но през последните дванадесет години тя отстрани много служители и финансови ограничения като възприе разнообразни политически и административни мерки, за да стимулира усъвършенстването на управлението. Малка страна с отворена икономика, Нова Зеландия почувства своето бъдеще сериозно застрашено от мощните международни сили и реагира на това като творчески пригоди търговската практика към публичното управление.

Петте страни се натъкват на подобни проблеми при преструктурирането на националната администрация. Всички те трябва да установят нови взаимоотношения между центъра, който е политически отговорен за правителствените действия, и оперативните единици, където се предоставят услугите и се изразходват повечето ресурси. Дефинирането на това ново взаимоотношение е трудно, тъй като трябва да бъде изработен стратегически режим на мястото на дискредитирания предварителен режим на контрол. При посещения в петте страни понякога беше изразявано становището, че след като се сложи край на централната намеса в административните детайли, разходващите агенции следва да получат свобода да чертаят своя курс, без да бъдат в значителна степен насочвани отгоре. Това е наивен и погрешен възглед, който ако не бъде оспорен, може да подрине или дискредитира реформата. Нужно е да се отбележи, че реформата не отваря вратата за отношение от типа "всичко приляга" спрямо обществените пари. Но обстоятелството, че оплакванията от намесата на центъра не престават, при условие че е налице масивно изтегляне на централните органи от детайлите на разходите,

разкрива трудността на дефинирането на новите роли и взаимоотношения. Повечето страни се затрудниха при опита си да начертаят ясна граница между отговорностите на централните и оперативните институции.

Всяка страна изпитва значителен натиск върху своя оперативен бюджет. В действителност текущите разходи (с отчитане на инфлацията) и броят на служителите са спаднали през последното десетилетие. Тенденцията даде на разходващите агенции смесени послания. От една страна, тя ги подтикна активно да търсят ефективност; но от друга, тя роди известно разбиране, че реформите са свързани по-скоро със съкращаване на ресурсите, отколкото с усъвършенстване на управлението. Тази загриженост възниква при конфликтите по отношение на дивидентите за ефективност (в Австралия), паричните лимити (в Обединеното кралство) и мандатирани съкращенията в разходите (в Швеция).

Всяка от страните трябва да мотивира мениджърите да поемат инициатива и отговорност за това, което изразходват и произвеждат и да приемат, че това как се представя тяхната организация зависи от персоналното им представяне. В Нова Зеландия и в Обединеното кралство се наблюдаваше огромно текучество на висши и средни управленски кадри, тъй като много служители, смутени от новите управленски принципи, напуснаха по свое собствено желание или бяха подтикнати да си тръгнат. Навлизането на нови мениджъри изглежда да е без последствия във Франция и Австралия. Всяко правителство трябва да определи какво е приемлив риск, тъй като на оперативните агенции се предоставя свободата да разходват ресурси по собствена преценка и да предприемат други действия, които е възможно да имат важни политически или финансови разклонения. Най-малко обезпокоителен е този въпрос в Швеция, където чертата между министерствата и агенциите е добре отграничена, а най-неотложен в Нова Зеландия и Обединеното кралство, където независимостта на агенциите постави под въпрос Уестминстърската доктрина за министерската задължителна отчетност.

Във всички страни преструктурирането се разглежда като дългосрочно усилие за промяна на управленското поведение и организационната култура. Първоначалните стъпки, водещи след себе си процедурни промени като премахване на режима на контрол *ex ante*, бяха сравнително лесни. С изключение на Франция, този етап е в голяма степен завършен. Франция изостава, защото тя започна по-късно от останалите и трябва да преодолее силната традиция да се управлява страната от центъра. Втората част от сделката - да бъдат накарани държавни служители да се борят за резултати и да се трансформират държавни агенции в производители на публични услуги, които се ръководят в действията си от успешното изпълнение - отнема доста повече време. Възможно е да си зададем въпроса, дали при липсата на пазарна дисциплина, тази цел изобщо може да бъде напълно постигната. Дори когато е придобита управленска етика, както стана в някои от страните, на които се спирате тук, не е сигурно че тя е институционализирана.

Всяко правителство е изработило инструмент по избор, за да се подсигури, че информацията за резултатите от изпълнението влияят върху организационното поведение. Австралия залага на голяма доза оценка на програмата, както преди дадена политика да бъде инициирана, така и след като тя е била финансирана; Франция набляга на центрове за отговорност като средство да насаждда у държавните служители съзнание, че техните действия могат да променят качеството на услугата; Швеция все повече разчита на годишните доклади, които се проверяват от одитори за достоверност на финансовите отчети и на отчетите за изпълнението; Обединеното кралство се придържа към рамкови документи и мишени за изпълнение, за да съсредоточи управленското внимание върху ключови цели и резултати; Нова Зеландия инвестира значителни ресурси в изработването чрез преговори на изпълнителни споразумения по отношение на главните изпълнителни директори и на споразумения за покупка по отношение на агенциите. Всяка страна се натъква на проблема, че независимо в какво количество тя генерира информация относно изпълнението, възможно е решението да бъдат взети и ресурсите разпределени без оглед на желаните цели и резултати.

Въвеждането на нови методи също цели да освежи усилията на реформата. За да преструктурира управлението, правителството трябва да демонстрира своята продължаваща привързаност към задачата и да поддържа интереса сред висшите и средни управленски кадри. Именно защото внедряването на етика на поведение изисква повече от десетилетие, не е достатъчно правителството само да обяви инициативата и след това да остави нещата сами да си

вървят. На чести интервали от време последно извършените стъпки трябва да бъдат последвани от нови.

Поради трудността на внедряване на култура на резултатна работа, всяка страна изпита маса разочарования; никоя не е изпълнила всичко, което си е поставила като задача да извърши. Обединеното кралство научи, че ИФМ (Инициатива финансов мениджмънт) е произвела по-добра информация, но е направила малко за освобождаването на управленските кадри на оперативно ниво; впоследствие страната разбра, че инициативата на Последващите стъпки е дала енергия на новоучредените агенции, но все още не беше трансформирала централните министерства. Австралия беше ядосана от проблема на пакетирането на информацията относно резултатите от действията в удобен формат и беше също така разочарована от по-ниската от оптималното употреба на програмната структура. Нова Зеландия отбеляза относително малък напредък в измерването на резултатите на изхода и взаимовръзката между министрите като купувачи на услуги и агенциите като доставчици не беше достатъчно изяснена. Швеция беше разочарована от неуспеха на многогодишните бюджетни рамки по отношение задълбочаване качеството на работата по бюджета. Франция откри, че въпреки ръководните принципи на правителството, някои важни министерства протакаха прехвърлянето на отговорностите на местните агенции. Във всяка страна съществува предостатъчно място за оплаквания и критика, но разочароването не трябва да ни прави слепи за огромния постигнат прогрес. Тъй като реформите са толкова амбициозни, те са обречени да не постигнат всичко предначертано.

Една от най-насърчителните характеристики на реформите е, че те не бяха възприети от ръководните кадри на общественото управление просто като последната от дълга серия управленски прищевки. Те приветстват реформите и ги свързват с качеството на своята работа и удовлетворението, което получават от нея. Подкрепата за реформата се запази на министерско ниво и на ниво висши служители. Би било нереалистично да се очаква министрите да гледат на управленските инновации като най-важната точка в техния политически дневен ред, но в няколко страни те ѝ отдават висок приоритет и демонстрират интерес като цяло.

Като се оставят настрана впечатленията, налице е сериозна причина да се вярва, че преструктурирането на публичното управление е донесло значително увеличение на ефективността, което се отразява в по-ниския брой служители и в съкращаването на реалните оперативни разходи. Много агенции постигат повече посредством по-малко. Със сигурност са се появили скрити съкращения в равницето на обслужване или в качеството, но в същото време незначителен брой агенции са компенсирали изгубените ресурси с намаляване на услугите. Разрастващата се практика на публикуване на плановете за обема на услугите и постигнатите резултати възпира агенциите да снижават стандарта на услугите когато се натъкнат на ресурсни ограничения, но още по-силно влияние оказва разпространението на управленска отговорност в обслужващите агенции. Трудно е да се оформи преценка относно това, как управленските промени са повлияли на изходните резултати от програмата. Няма причина да се подозира, че изходните резултати са повлияни отрицателно от реформата, като едновременно с това не съществува основание да се твърди, че те са били подобрени.

ОБЗОР

Управленската революция, която преструктуира публичния сектор в много страни-членки на ОИСР, тече в продължение на повече от десетилетие в някои страни и едва започва в други. Продължителността на тази революция свидетелствува за трудността на изкореняването на старите правила и навици, както и за непрекъсвашата сила и решителност на реформаторите. Задачата не е изпълнена докрай в никоя от страните, които си поставиха за цел да преобразуват публичната администрация, но в никоя от тях не съществува сериозен риск от изоставяне на реформата и връщане към традиционното взаимоотношение на команда и контрол между центъра на правителството и публичните агенции и между центъра на департаментите и действащите единици. Традиционната структура на управление концентрираше контрола върху човешките и финансовите ресурси в центъра, а оперативната отговорност за предоставянето на услуги - на долната част на организацията. На единия край на управлението бяха проверявящите, а на другия - проверяваните. Центърът издаваше правила, наблюдаващи съблюдаването на правилата и се намесваше когато сметнеше за необходимо; оперативните ешелони се подчиняваха или поне си придаваха вид, че го правят. При положение че контролът беше на едно място, а отговорността за работата - на друго, ръководните кадри в публичния сектор бяха ръководни само по име. Някои от по-дръзките станаха обиграни в надлъгването на проверявящите, други просто изпълняваха. Без съмнение много се стараеха да произведат колкото може повече публични услуги в рамките на ограниченията, които срецаха.

Тази постановка царуваща не само в управлението на разходите, но също така и в други административни операции, особено в тези относящи се до набирането и възнаграждението на служителите. Колкото и старомодно да изглежда на някои днес, командно-контролната публична администрация израсна от два широко споделяни възгледа: решимост на правителствата да ограничат растежа на обществената заетост и разходи, и ангажимент за осигуряване на единство и последователност в предоставянето на публични услуги. Каквото и да бяха тези достойнства, първата цел беше връхлетяна от обширната експанзия в обхвата на управление, особено по отношение на трансферите и субсидиите; втората беше изпълнена в голямата си част. С нарастване на управлението, центърът ставаше все повече претрупан с детайли, отклонявайки своята политика и управленско внимание от по-големите програми и финансови въпроси.

Много национални правителства отслабиха контрола на центъра през десетилетията, последвали Втората световна война, като консолидираха перата на разходите в по-широки категории и дадоха на агенциите някаква по-голяма гъвкавост при използването на ресурсите. Някои се опитаха да заздравят формирането на бюджета като процес на политика посредством иновации като например системи за планиране-програмиране-бюджетиране (ППБ), но тези отгоре-до-долу реформи като цяло бяха неуспешни и те направиха малко или нищо за усъвършенстването на управленските способности на оперативните нива. Сегашният порой от реформи, за разлика, наистина се стреми да усъвършенства управлението на публичния сектор. Те са съсредоточени около рамките на задължителната отчетност, в които правителството упълномощава разходващите агенции с правото гъвкаво да използват ресурсите, в замяна на това, че ги държи отговорни за резултатите. Наборът от средства за налагане спазването на управленската задължителна отчетност включва стратегически и оперативни планове, мерки за действие и цели, договори за индивидуално и организационно изпълнение, отделяне на предоставянето на услуги от изработването на политиката, нови счетоводни правила и годишни доклади, по-активно използване на оценката и одита, както и финансови стимули и санкции. Съчетанието от нови инструменти варира в различните страни, които са поели по тази линия, но като цяло беше отбелязано прехвърляне на финансов и цялостен управленски контрол заедно с въвеждането на нови мерки за задължаване на агенциите и управленските кадри да се отчитат.

В петте страни изследвани в този доклад - Австралия, Франция, Нова Зеландия, Швеция и Обединеното кралство - съществува открито заявен консенсус вътре в правителството, че централизираният модел вече не подхожда на потребностите и условията на управлението на публичния сектор. Това което е необходимо е по-малко твърдо установени форми при осигуряването на услугите и по-голяма отзивчивост към местните условия и предпочитанията на потребителя. Широко се споделя мнението, че строгите правила са попречили на възприемането на най-добрия наличен опит и вместо това са накарали мениджърите да се насочат към

усредненото единство. Важно е, все пак, да се признае, че традиционната публична администрация е все още благоприятствана в някои по-известни страни-членки на ОИСР, в които централизираният финансов и персонален контрол се разглежда като положително качество. Германия и Япония донякъде отговарят на този модел, както и по-малките страни-членки.

Макар че извадката обсъждана в този доклад да е малка, петте страни покриват три от основните видове политico-административна култура, характерни за общността на ОИСР: Уестминстърската система, френската административна традиция и скандинавския модел. Американската форма на разделение на властите на управлението не е включена, защото нейното административно "преоткриване" се намираше в своя ранен етап, когато беше проведено изследването през 1994 и 1995 г. Германският бюрократичен модел е изключен, защото тази страна е направила твърде малко стъпки, за да децентрализира управлението във Федералната република, може би защото неговото внимание към сложната задача за уеднаквяването беше изтласкала навън някои други държавни въпроси.

Петте страни не само имаха различни управленски традиции, но също така и различни административни устройства, преди да започне преструктурирането. Франция има дълга традиция на подробен надзор от страна на финансови контролори, заемащи постове в Министерството на финансите и по тази причина тя внимателно премина към увеличаване на оперативната свобода на решенията на местните управленски кадри. Тя изостава от другите страни, защото започна сравнително късно и трябва да измине дълъг път. Но налице са значителни доказателства за напредък с придвижването на реформите от експерименталния етап към внедряването им в целия публичен сектор. Швеция е в другия край на спектъра, тъй като тя има дълга история на малки министерства и относително автономни агенции. Тя дава по принцип на мениджърите свобода на действие повече от всяка друга страна, вследствие на което макар и обновяването да беше в по-малка степен драматично, сравнено с другите страни, то беше ефикасно. Трите държави от Британската общност са достатъчно диференциирани в административната си практика и в своите реформи, така че оправдават отделното разглеждане. В навечерието на реформата, преди повече от дванадесет години, Обединеното кралство се беше отказало от доктрината за контрола на Хазната, която беше практикувало в продължение на повече от век. Началото на Инициативата за финансов мениджмънт беше поставена през 1982 г., Инициативата на Следващите стъпки започна шест години по-късно, а последните прегледи на фундаменталните разходи бяха пришпорени от политическа подкрепа от върха на правителството за преобразуване на публичния сектор. Австралия навлезе в ерата на реформата със силно централизиран режим, но през последните дванадесет години тя отстрани много служители и финансови ограничения като възприе разнообразни политически и административни мерки, за да стимулира усъвършенстването на управлението. Малка страна с отворена икономика, Нова Зеландия почувства своето бъдеще сериозно застращено от мощните международни сили и реагира на това като творчески пригоди търговската практика към публичното управление.

ЗАДАЧА НА РЕФОРМАТА

Петте страни се натъкнаха на подобни проблеми при преструктурирането на своята националната администрация. Всички те трябва да предефинират взаимоотношенията между центъра, който е политически отговорен за правителствените действия, и оперативните единици, където се предоставят услугите и се изразходват повечето ресурси. Дефинирането на това ново взаимоотношение е трудно, тъй като трябва да бъде изработен стратегически режим на мястото на дискредитирания предварителен режим на контрол. Новият режим трябва да запази интереса на правителството по отношение на съвкупните разходи и програмните приоритети, а също така трябва да съдейства за ефективността на публичното управление и за качеството на предоставяните услуги. При посещенията си в петте страни авторът понякога се натъкваше на възгледа, че след като веднъж се сложи край на централната намеса в административните детайли, разходващите агенции следва да получат свобода да чертаят своя курс, без да бъдат в значителна степен насочвани отгоре. Това е наивен и погрешен възглед, който ако не бъде оспорен, може да подрине или дискредитира реформата. Нужно е да се отбележи, че реформата не отваря вратата за отношение от типа "всичко приляга" спрямо обществените пари. Но обстоятелството, че оплакванията от намесата на центъра не престават, при условие че с налице

масивно изтегляне на централните органи от детайлите на разходите, разкрива трудността на дефинирането на новите роли и взаимоотношения. С изключение на Швеция, която има отдавна установено разделение на труда между министерствата и агенциите, всяка страна изпита затруднение при очертаването на ясна граница между отговорностите на централните и оперативните институции.

Всяка страна изпитва значителен натиск върху своя оперативен бюджет. В действителност текущите разходи (с отчитане на инфлацията) и броят на служителите са спаднали през последното десетилетие. Тенденцията даде на разходващите агенции смесени послания. От една страна, тя ги подтикна активно да търсят ефективност; но от друга, тя роди известно разбиране, че реформите са свързани по-скоро със съкращаване на ресурсите, отколкото с усъвършенстване на управлението. Тази загриженост възниква при конфликтите по отношение на дивидентите за ефективност (в Австралия), паричните лимити (в Обединеното кралство), мандатираниите съкращенията в разходите (в Швеция) и адекватността на нивата на разходване.

Всяка от страните трябва да мотивира мениджърите да поемат инициатива и отговорност за това, което изразходват и произвеждат и да приемат, че това как се представя тяхната организация зависи от тяхното персонално представяне. В Нова Зеландия и в Обединеното кралство се наблюдаваше огромно текучество на висши и средни управленски кадри, тъй като много служители, смутени от новите управленски принципи, напуснаха по свое собствено желание или бяха подтикнати да си тръгнат. Много от новопостъпилите имаха сериозен професионален опит в частния сектор и се чувстват по-свойски при новия режим, отколкото биха се чувствали при старите административни структури. Навлизането на нови мениджъри изглежда да е без последствия във Франция и Австралия. Тези две страни, наред с Швеция, изглежда имат увереност, че е достатъчно "да оставим мениджърите да управляват"; Обединеното кралство и Нова Зеландия действаха следвайки презумпцията, че е необходимо "да накараме мениджърите да управляват". Всяко правителство трябва да определи какво е приемлив риск, тъй като на оперативните агенции се предоставя свободата да разходват ресурси по собствена преценка и да предприемат други действия, които е възможно да имат важни политически или финансови ефекти. Най-малко обезпокоителен е този въпрос в Швеция, където чертата между министерствата и агенциите е добре ограничена, а най-неотложен в Обединеното кралство, където независимостта на агенциите постави под въпрос Уестминстърската доктрина за министерската задължителна отчетност.

Във всички страни преструктурирането се разглежда като дългосрочно усилие за промяна на управленското поведение и организационната култура. Първоначалните стъпки, водещи след себе си процедурни промени като премахване на режима на контрол *ex ante*, бяха сравнително лесни. С изключение на Франция, този етап е в голяма степен завършен. Франция изостава, защото тя започна по-късно от останалите и трябва да преодолее силната традиция да се управлява страната от центъра. Втората част от сделката - да бъдат накарани държавни служители да се борят за резултати и да се трансформират държавни агенции в производители на публични услуги, които се ръководят в действията си от успешното изпълнение - отнема доста повече време. Възможно е да си зададем въпроса, дали при липсата на пазарна дисциплина, тази цел изобщо може да бъде напълно постигната. Дори когато е придобита управленска етика, както стана в някои от страните, на които се спирате тук, не е сигурно че тя е институционализирана. Смяна в ръководството или в обстоятелствата, на които се натъква една агенция, криза в бюджета или други фактори могат лесно да затрият години прогрес. Може би единствено след като бъде приключена ерата на реформите и иновациите се превърнат в рутина на публичното управление, ангажираността към постижения ще бъде тествана истински.

Всяко правителство е изработило инструмент по избор, за да се подсигури, че информацията за резултатите от изпълнението влияят върху организационното поведение. Австралия залага на голяма доза оценка на програмата, както преди дадена политика да бъде инициирана, така и след като тя е била финансирана; Франция набляга на центрове за отговорност като средство да насаждда у държавните служители съзнание, че техните действия могат да променят качеството на услугата; Швеция все повече разчита на годишните доклади, които се проверяват от одитори за достоверност на финансовите отчети и на отчетите за изпълнението; Обединеното кралство се придръжа към рамкови документи и цели за изпълнение, за да съсредоточи управленското внимание върху ключови цели и резултати; Нова Зеландия инвестира значителни ресурси в изработването чрез преговори на изпълнителни споразумения по отношение на главните

изпълнителни директори и на споразумения за покупка по отношение на агенциите. В четирите страни с продължителен опит най-благоприятният инструмент днес, не е този от вчера. Налице са много доказателства за опити и грешки и за готовността да се изпробват нови подходи с надеждата, че те ще се окажат по-ефикасни от предишните. Търсено то на нови методи произтича от фундаменталната празнота между произвеждането на информация за резултатите и поведението, основано на резултатите. Всяка страна се натъква на проблема, че независимо в какво количество тя генерира информация относно изпълнението, възможно е решенията да бъдат взети и ресурсите разпределени без оглед на желаните цели и резултати. Австралия се опитва да стесни тази празнина като тясно обвързва оценката на програмата с работата по политиката в правителството; Швеция увеличи ролята на одиторите (които отговарят пред Министерството на финансите) при проверяването на резултатите на агенцията; Обединеното кралство отдава нарастващо значение на селекцията от цели съгласно инициативите на Следващите стъпки и на Гражданската харта, и на сравняването на постигнатите с планираните резултати. Нова Зеландия преразглежда департаментните Области на ключови резултати (OKR) в светлината на широко правителствените Области на стратегически резултати (OCP).

Въвеждането на нови методи също цели да освежи усилията на реформата. За да преструктуира управлението, правителството трябва да демонстрира своята продължаваща привързаност към задачата и да поддържа интереса сред висшите и средни управленски кадри. Именно, защото внедряването на етика на поведение изисква повече от десетилетие, не е достатъчно правителството само да обяви инициативата и след това да остави нещата сами да си вървят. На чести интервали от време - не повече от четири или пет отделни години, показва досегашният опит - последно извършените стъпки трябва да бъдат последвани от нови. Ако бизнес управлението е ръководна линия, водените от резултатите агенции могат да са непрекъснато в състояние на прилив само през няколко години, от една вълна на реформи до следващата.

Нова Зеландия също се вписва в този модел, въпреки че законодателството ѝ изготви пълно меню от промени още в началото. Влезлите в действие реформи през 1988 и 1989 г. бяха всестрани по обхват, но те бяха установени със закон, а не просто в ръководната линия на правителството или в призви. Независимо от това Нова Зеландия също донастройващо своите реформи в светлината на получения опит. Всъщност повечето от процедурите използвани сега от департаментите на Нова Зеландия бяха започнати след въвеждането в действие на законодателните реформи.

Поради трудността на внедряване на култура на резултатна работа, всяка страна изпита маса разочарования; никоя не е изпълнила всичко, което си е поставила като задача да извърши. Обединеното кралство научи, че ИФМ е произвела по-добра информация, но е направила малко за освобождаването на управленските кадри на оперативно ниво; впоследствие страната разбра, че инициативата на Последващите стъпки е дала енергия на новоучредените агенции, но все още не беше трансформирала централните отдели. Австралия беше ядосана от проблема на пакетирането на информацията относно резултатите от действията в удобен формат и беше също така разочарована от по-малката от оптималното употреба на програмната структура. Нова Зеландия отбеляза относително малък напредък в измерването на резултатите на изхода и взаимовръзката между министрите като купувачи на услуги и агенциите като доставчици не беше достатъчно изяснена. Швеция беше разочарована от неуспеха на многогодишните бюджетни рамки по отношение задълбочаване качеството на работата по бюджета. Франция откри, че въпреки ръководните принципи на правителството, някои важни министерства протакаха прехвърлянето на отговорностите на местните агенции. Във всяка страна съществува предостатъчно място за оплаквания и критика, но разочарованietо не трябва да ни прави слепи за огромния постигнат прогрес. Тъй като реформите са толкова амбициозни, те са обречени да не постигнат всичко предначертано.

За автора като наблюдател, една от най-насърчителните характеристики на реформите е, че те не бяха възприети от ръководните кадри на публичното управление просто като последната от дълга серия управленски прищевки. Те приветстваха реформите и ги свързаха с качеството на своята работа и удовлетворението, което получават от нея. Подкрепата за реформата се запази на министерско ниво и на ниво висши служители. Би било нереалистично да се очаква министрите да гледат на управленските иновации като най-важната точка в техния политически дневен ред, но в няколко страни те ѝ отдават висок приоритет и демонстрират интерес като цяло.

Като се оставят на страна впечатленията, налице е сериозна причина да се вярва, че преструктурирането на публичното управление е донесло значително увеличение на ефективността, което се отразява в по-ниския брой служители и в съкращаването на реалните оперативни разходи. Много агенции постигат повече посредством по-малко. Със сигурност са се появили скрити съкращения в равнището на обслужване или в качеството, но в същото време незначителен брой агенции са компенсирали изгубените ресурси с намаляване на услугите. Разрастващата се практика на публикуване на целите за постигане и резултатите, възпира агенциите да снижават стандартата на услугите, когато срещнат ресурсни ограничения, но още по-силно влияние оказва разпространението на управленска отговорност в обслужващите агенции. Трудно е да се оформи преценка относно това, как управленските промени са повлияли на изходните резултати от програмата. Няма причина да се подозира, че изходните резултати са повлияни отрицателно от реформата, като едновременно с това не съществува основание да се твърди, че те са били подобрени.

ПАЗАРИ И МЕНИДЖЪРИ

Петте страни подеха два широки подхода за подобряване на работата на обществения сектор. Единият се състои в прилагане на или стимулиране на пазарно поведение в правителствените агенции; другият - в овлашяване и мотивиране на ръководните кадри да подобряват резултатите от работата. Механизмите от пазарен тип включват приватизация и сключване на договори, счетоводно отчитане на задълженията и възстановяване на разходите и договори за индивидуално и групово изпълнение. Всяка страна е стъпила и в двата лагера, но съчетаването на подходи варира. Нова Зеландия прегърна пазарния принцип по-твърдо от всяка друга страна и се опита да стимулира пазарната дисциплина по пътя на разграничение между правителството като собственик и правителството като купувач, като наложи капиталова такса върху финансовите инвестиции на правителството, сключи договори за услугите с главните изгълнителни кадри и като договори споразумения за покупка за "продажбата" на произведен обем услуги от агенциите на министерствата. Франция се придържа най-близо до управленски модел, овлашаващ отговарящите центрове да действат като квази автономни единици. Правителството в Обединеното кралство се свърза с пазарната етика, но също така разчita много на ръководещите да поемат отговорността за своята работа и постижения. Австралия и Швеция се разполагат в края на управленския спектър, но при все това отдават място на таксите върху потребителя, комерсиализацията и други механизми от пазарен тип.

Не бива да се надценява разликата между двата подхода, защото в крайна сметка, правителствата не функционират в условия на истински пазари. Въпреки това двата подхода теглят в различни посоки. Управленската постановка отдава повече доверие на принципа "да оставим мениджърите да управляват"; пазарният подход настоява върху това "да накараме мениджърите да управляват". Първата разчita на овлашаването на мениджърите да поемат инициатива и отговорност; втората разчita на цените и договорите за ефективност и задължителна отчетност. Степента, в която пазарният тип поведение може да бъде осъществен в публичния сектор се изprobва от новозеландските реформи. Симулираните пазари не са истински пазари, както и договорите между правителствени органи (като рамковите документи в Обединеното кралство и споразуменията за покупка в Нова Зеландия) не са същите като истинските дистанционни споразумения между несвързани страни. На вътрешните договори в тези страни липсва строго обезпечаване на изпълнението; наистина неизпълнението на поето задължение на едната страна може да остави на другата единствено утехата, че е отдала заслуженото на договорната форма все пак.

Разликата между пазарната и управленската етика се отразява в отношението към спестените средства, които се натрупват вследствие на повишената ефективност. Всяка страна се налага да реши дали агенциите следва да задържат част или всички икономисани средства, или следва да ги предават на правителството като така снижават своята ресурсна база. Разглеждането на въпроса от управленска перспектива вероятно би довело до извода, че би имало сериозно преимущество в позволяването на агенцията да се възползва от икономията. Отнемането на полагащата се сума би наказало мениджърите за това, че са били ефективни, докато разрешението за запазването ѝ би осигурило стимул за търсене на по-нататъшна ефективност. Вдъхновена от пазарната си ориентация Нова Зеландия стигна до различен извод. Да се позволи на агенциите да задържат спестените ресурси би им дало възможност да харчат за услуги, които

не са предвидени в бюджета. То би било почти равносилно на това, да се плаща повече за стоките, въпреки че цената е паднала.

Този пример посочва критичната разлика между частния и симулирания пазар. Частните пазари налагат цени; осъществяваните от правителството пазари заплащат разходи. Когато цените са установени от пазара, доставчиците имат силна мотивация да повишават ефективността; когато цените се определят според разходите, мотивацията е слаба или не съществува. Това вътрешно присъщо различие между пазара и правителството предполага желание за допълване на пазарната дисциплина с управленски стимули в областта на публичния сектор.

Полагането на публичното управление на пазарни основи е тест за границите на публичния сектор. Ако държавните услуги могат да бъдат справедливо и ефективно доставяни от продавачи-търговци, то тогава може да се постави под съмнение дали услуги са толкова особени, че трябва да останат в публичния сектор. Три от страните (Австралия, Франция и Швеция) предпочитат публичната доставка на държавните услуги. С изключение на държавните предприятия, които вече функционират на търговска основа, те по принцип предпочитат публичните услуги да бъдат отговорност на държавните служители, работещи в правителствени агенции. Британското правителство формално е набелязalo различни услуги за приватизиране или преминаване на договорна основа, но то не е провело този процес, доколкото едновременно има такива, които се страхуват, че то може да го направи, а други пък обратно - смятат, че то трябва да го направи. Нова Зеландия е необикновен случай, тъй като тя има високо мнение за публичните институции, но е напреднала повече от всяка друга страна в адаптирането на пазарната практика към публичното управление. Засега нейната уникална амалгама от публично и пазарно поведение работи доста добре, но въдеще може да възникне напрежение.

Пазарните принципи са повлияли върху управленската реформа в много страни. Това влияние се отразява в акцента получателите на публични услуги да бъдат разглеждани като купувачи, а не като клиенти. Купувачите имат власт, клиентите - не; купувачите могат да отнесат своя бизнес другаде, клиентите - не. Да си купувач е различно от това да си гражданин. Купувачите са по-ефикасни от гражданите, защото макар последните да имат права, интересите им могат да бъдат пренебрегнати. Защитата, която осигурява изборната кабина бледнее в сравнение с това, което е на разположение на пазара. Разликата между граждани и купувачи е не само метафорична; това е разликата между класическата публична администрация, за която от значение е уеднаквяването и справедливостта при осигуряването на услуги, и новия управленски принцип, който ценят отзивчивостта към търсенето на купувачите. Това е и различието между възгledа за правителството като агент, осигуряващ услуги, и разглеждането му като архитект или хранител на доброто общество. Тези различия водят до други - онези между загрижеността за произведения обем (осигурения обем стоки и услуги) и загрижеността за крайните резултати (социалните условия, произтичащи от правителствените действия). Представлява известен интерес фактът, че макар и Хартата на гражданина на Обединеното кралство да се отнася до граждани, принципът, който тя формулира им придава важност като на купувачи. Правителство насочено към купувача е такова, което служи. Неговата работа може да бъде обективно измерена от гледна точка на ефективността, с която то произвежда някакъв обем услуги, и субективно от гледна точка на степента, в която купувачите изразяват задоволство от услугите, които получават. Никое правителство не ограничава своя интерес единствено до загрижеността за купувача; всички правителства приемат едно по-широко съвпадение за публичния интерес, така както е отразен в усилията да се измерят крайните резултати, да се усъвършенства политиката и програмите, да се оценят резултатите и да се поставят бюджетите на здрава финансова основа. Въпреки това, всички разбраха, че е много по-лесно да се подобряват услугите към купувачите, отколкото да се търси по-широката роля на държавата в обществото.

СРАВНЕНИЕ МЕЖДУ РАЗЧЛЕНЕНО И КОНСОЛИДИРАНО ПРАВИТЕЛСТВО

Различните перспективи за ролята и действията на правителството се сблъскват с един от най-важните основополагащи принципи в дневния ред на реформата - организацията на правителството. От поколения насам се смяташе за установлен принцип на публичната администрация този, че общите дейности (служещи на подобни цели на клиенти) следва да бъдат

консолидирани в една единствена организация. Разделянето на отдели се разглеждаше като носещо много ползи, не най-малката от които беше по-тесния обхват на контрол и възможността за синергия посредством поставянето в една група на допълващи се програми. Учредяването на консолидирани отдели дълго се считаше за един от триумфите на модерната публична администрация. В Швеция беше различно, тъй като тя предпочиташе множеството от отделени агенции. Разделянето на отдели беше свързвано с други административни реформи, като например установяването на ясен бюджетен процес, национална държавна служба и способността да се установяват приоритети във всеки сектор. Цената на консолидацията включваща широк апарат в центъра на отделите и наслояване на бюрократични организации, но те бяха смятани за приемливи, защото подсилиха способността на правителството да координира и контролира изработването и изпълнението на публичната политика.

Австралия все още се подписва зад този административен модел, както е отразено в пейното преминаване към мегадеотдели и портфейлно бюджетиране. Съгласно австралийския възглед обхващащите отдели улесняват установяването на целите и приоритетите вътре в портфейлите. Смесването на изработването на политиката и предоставянето на услугите в една организация позволява идеи и прозрения, изведени от една от тези дейности да обогатят другата. Например, опитът на мениджърите от предна линия при осигуряването на услуги може да даде възможност на изработващите политиката да разберат по-добре влиянието на своите програми. В процеса на извършване на своята работа тези мениджъри може да прозрат защо един подходи произвеждат желаните крайни резултати, а други не. Съгласно австралийския възглед, строгото поставяне на доставчиците на услуги в отделна организация, което ги кара да се занимават прекалено с обема на услугите и да пренебрегват това, което могат да научат за крайните резултати, би отнесло на правителството жизненоважна информация за постигнатите резултати, която може да захрани оценката на провежданата политика. Следва да се отбележи, обаче, че Одиторската комисия от 1996 г. настоява за разделяне на предоставянето на услугите от изработването на политиката. Следователно, възможно е Австралия да се присъедини към страните, които са разчленили политиката и управлението.

Интегрираният модел получи предизвикателство от едно понятие, което възникна от един клон на икономическата теория, известен като теория на представителството. Според съвременната теория принципалите (например, тези, които изработват политиката в центъра на правителството) може да не са в състояние ефективно да контролират или наблюдават работата на агентите (например, тези, които внедряват политиката в оперативните единици), защото последните имат свои собствени интереси и разходите за осигуряване на съответствие вероятно ще са доста високи. Тези, които защитават тази позиция, смятат за вероятно правителствената политика да бъде схваната от доставящите услуги, които имат информационни преимущества - те знаят повече за услугите от тези, които изготвят политиката. Решението, намерено от реформаторите в съзвучие с тази теория е да се разединят агентите от принципалите и да се дефинира тясно възложената задача на агенциите за услуги, така че да се улесни мониторинга на политиката, която доставчиците имат мандат да провеждат. Прилагането на този ред разсъждения доведе до силното разпространение на едноцелеви агенции, като тези учредени вследствие на Инициативата на следващите стъпки в Обединеното кралство.

Като се остави настрана теорията, налице е сериозна основа, за да се заключи, че разчленяването на агенциите от отделите силно повиши съзнанието у ръководещите услуги, че те наистина са натоварени със задача, че те не са просто една брънка в дългата командна верига, и че те разполагат със средствата и възможностите да формират така своята агенция, че тя да бъде продуктивна, ръководена от постиженията организация. При посещения в разчленени агенции в Нова Зеландия и Обединеното кралство, авторът усети една ново настроение, която липсваше в други добре управлявани организации. Сякаш тези агенции бяха получили свежи права и бяха овластени да вървят по свой път с дадените им ресурси и насоки на политика.

Разченените агенции са раздвижени от свежо усещане за цел, съзнание, че те не са съвсем същите единици, които са били преди да бъдат разделени от своите родители-отдели. Те правят свои собствени бизнес-планове и годишни доклади, водят самостоятелно счетоводство и публикуват финансови отчети, те поставят цели за изпълнение и установяват стандарти на обслужване. Всяка има своя собствена главна изпълнителна и организационна идентичност. Малко от тях са използвали своята нова власт, за да преразгледат мисиите и работните методи, а някои са построили отново начина, по който действат. Голяма част от тази сила несъмнено се

дължи на новостта и фанфарността да бъдат пуснати като отделни агенции. В един момент новостта и вълнението ще отминат и всяка агенция просто ще бъде производителна единица от обширния държавен апарат. Именно в този момент, ще стане възможно ефективността, целеустремеността и предимствата на разделянето да подлежат на изучаване.

В допълнение към освобождаването и изпълването с енергия на агенциите, разчленяването е насочено към разклащане на департаментите и насочване в една посока на техните операции. Когато агенциите са раздробени, продължава твърдението, департаментите-родители би трябвало да се съсредоточат върху воденето на политика, а не върху предоставяне на услуги. Техните служители следва да бъдат окастриeni и разслоени, а оперативната отговорност следва да бъде прехвърлена на агенциите. Може би, защото е малка страна, Нова Зеландия отбеляза по-голям успех в префокусирането на департаментите в сравнение с Обединеното кралство. И в двете страни, обаче, очакването, че двете единици ще имат взаимовръзка на една ръка разстояние, при която департаментът ще се пазари силно, за да получи по-голям обем услуги срещу по-ниски разходи от своите агенции, се оказа никак си нереалистичен. Когато една агенция е единственият (или преобладаващ) доставчик на обема от услуги за департамента, двете страни клонят към развиване по-скоро на взаимоотношение на приспособяване, а не оспорване. Обемът и цената на стоките или услугите, за които се сключва договор, ще бъдат силно повлияни от това, което агенцията смята за постижимо и от това, какво департаментът има за изразходване. Обикновено няма да се наблюдава случаят, при който едната страна диктува условията на другата под заплаха да закупи стоките и услугите от алтернативен източник. Двете единици също така, е вероятно да бъдат зависими една от друга що се отнася до съвети към политиката. Агенциите имат интерес в посока на това политиката да взема, а департаментите се нуждаят от информация и прозрения, събрани зърнце по зърнце от техните агенции в процеса на извършване на услуги.

Бяха повдигнати няколко въпроса, засягащи факта, че се разчита на разчленените агенции за услуги и ресурси. Те са изнесени по-долу под формата на въпроси, защото те не могат да бъдат решени с натрупаната досега доказателства и опит.

- Форматът на агенцията тясно ли набляга върху ефективността и обема на произведените услуги за сметка на ефикасността и крайните резултати?
- Игнорират ли агенциите колективния интерес като по този начин поставят политически риск върху правителството?
- Е ли осигуряването на публични услуги ненадлежно разкъсано на части между несвързани или конкурентни агенции, всяка от които си прави нещо свое без да има сила координация от центъра?
- Министерствата или департаментите имат ли достатъчни възможности да осъществяват осведомена политика и да наблюдават последователно работата?
- Учредяването на независими агенции не подрива ли традиционните стойности на публичните услуги и не спъва ли мобилността на държавните служители в рамките на правителството?
- Оперативната независимост на департаментите заплашва ли доктрината за задължителната министерска отчетност?

Франция и Австралия избраха прехвърлянето като алтернатива на разчленяването. Наблюдаваните в Австралия оперативни единици изглежда да се радват на голяма доза независимостта, характерна за разчленените агенции. Те са поели активна отговорност за развиване и провеждане на работна програма, както и за изразходване и даване на отчет за финансови ресурси. Тези единици отговарят за публичното осигуряване и данъчното облагане, две правителствени функции, които имат добре установени служби по места и висока степен на уеднаквеност и последователност при изпълнението на възложените задачи. Тези характеристики могат да позволят по-успешно прехвърляне, сравнено с организацията, които имат по-диверсифицирани отговорности. Положението във Франция варира според министерствата – съществен прогрес по прехвърлянето в едни и съвсем незначителен в други. Но с придвижването на още министерства в тази посока ще е възможно да се извлече ползата от статута на агенциите, без да се посматрат някои от рисковете.

ГЪВКАВОСТ И ПОСТИЖЕНИЯ

Независимо от формата на организация, ключовият въпрос е степента, в която оперативните единици прилагат новата дадена им гъвкавост, за да усъвършенстват ефективността и ефикасността на услугите. Основната гъвкавост се отнася до местенето на средства между перата на разходите и между фискалните години. Всяка страна (с изключение на Франция) разрешава почти пълна свобода на решението при разходването в границите на лимити за парични средства по текущите разходи. Главното ограничение се отнася до броя и възнаграждението на висшите служители. Франция все още поддържа отделни видове режим за персонала, но те може да бъдат разхлабени с напредването на реформите. Авторът не е чул за оплаквания от злоупотреба със свободата на разходване сред департаментите или агенциите. Беше изразена известна загриженост, че средствата ще бъдат прахосани, ако на всяка административна единица (като например клон или подделение на местна агенция) се повери контрола на собствения ѝ бюджет. В някои случаи финансовото министерство беше настоявало за по-пълно прехвърляне, докато служителите на централата в разходващите департаменти подхождаха по-предпазливо като изгърваха липсата на умения и опит в управлението при отделните единици, както липсата на икономия от мащаба, която може да се получи като вследствие от разрешението всяка единица да разходва средства както тя желае.

Разместяванията между фискалните години беше либерализирано като се позволи на агенциите да прехвърлят неизползваните средства и да изразходват предварително част от бюджета на следващата година. Обикновено количеството, което може да бъде пренесено напред или изразходвано преди се ограничава до определен процент от отпуснатите средства. Тези лимити предпазват от запасяване със средства с темп, който би застрашил способността на централната агенция да контролира бъдещото разходване. Новото устройство съчетава годишен контрол върху отпуснатото и многогодишна гъвкавост при осъществяването на бюджета. В няколко страни, гъвкавостта на разходване се регулира като се позволява на агенциите да печелят лихви върху пренесените напред средства и да удържат лихва за предварително изразходваните средства.

Поверяването на мениджърите на отговорността за техните оперативни ресурси не е компромис с контрола върху разходите. Оказа се по-лесно да се поддържат парични лимити при даден фиксиран бюджет на мениджърите, в рамките на който те да действат, вместо да се проверяват разходните подробности от външни лица. Мениджърите показаха, че могат да поддържат навременни и точни финансови архиви и че могат да съставят финансови отчети, които отговарят на счетоводните стандарти. Някои страни (Нова Зеландия и Швеция) са уверени, че разходващите единици са в състояние отговорно да управляват своите пари и те се движат в посока на увеличаване ролята на тези единици при разплащането на средства и поддържането на техните собствени банкови сметки. Бяха срещнати известни проблеми на по-ниските управлениски нива, където опитът и техническите умения са малко по-ограничени. Френското разрешение на проблема беше да се прехвърля управленската отговорност с такава скорост, че центровете на отговорност (или другите единици, на които са прехвърлени права) да покажат способност да следват правилата и да използват благоразумно своите ресурси. Бюджетното министерство е изработило формална рейтингова система за измерване готовността на местната единица да поеме отговорността за своите ресурси.

Гъвкавостта при използването на ресурсите е свързана във всяка страна с увеличена задължителна отчетност на финансовите и оперативните резултати. Всяка страна е въвела нови инструменти за съставяне на доклади за изпълнението и отчитане на резултатите. Нова Зеландия залага на договорите между агенциите и министерствата; Франция вгражда мерки за изпълнение в договорите между центровете на отговорност и министерствата. В Швеция и Австралия отделите и агенциите сравняват планираното и действителното изпълнение в годишни доклади. Обединеното кралство изисква агенциите по "Следващите стъпки" да преговарят относно ключови цели за изпълнение със своите отдели, като резултатите се излагат сбито в годишния доклад на правителството за "Следващите стъпки".

Въпреки че имаше значително разрастване на обема на показателите за изпълнение, влиянието на тази информация върху управленското поведение е по-малко сигурно. Британското правителство имаше сериозен успех, защото то умишлено се целеше в малък брой мерки и ги публикуваше във впечатляващи доклади. Австралия се нагърби с трудна задача като настърчи

отделите да измерват или описват пълния обхват от произведени услуги и крайни резултати, който се отнася до техните програми. Но макар отделите на Британската общност да генерират и произвеждат обширни количества от информация за изпълнението всяка година, въздействието на този материал върху програмата и управленските решения е ограничено. Нова Зеландия посочва точно обем услуги за постигане в споразумения за покупка, но е отбелязала малък прогрес в измерването и мониторинга на крайните резултати.

На теория бюджетът следва да бъде едно от главните средства, с които мерките за изпълнение въздействат върху публичната политика. Не би трябвало да е трудно да се изработи бюджетна система, основана на резултатите от изпълнението, при която всяко увеличение на ресурсите се свързва пряко с планирано увеличение в производствения обем. (Не е практично, обаче да се свързват директно ресурсите и крайните резултати.) Въпреки това, изследваните тук правителства не са свързали тясно постигането на резултати и определените в бюджета ресурси, предпочитайки вместо това споразумение, в което данните за действителните или очакваните резултати е само едно от няколкото неща, които влияят на бюджета. Нова Зеландия изкова най-тясната връзка: тя бюджетира и отпуска суми по класове обекти вместо по пера на разходите и предвижда плановите обеми услуги да бъдат уточнявани в споразуменията за покупка между агенциите и министерствата. Всеки клас услуги обаче, обикновено се състои от множество мерки, подсигуряващи изпълнението, така че не е лесно да се определи частта от отпуснатите средства, разпределени за производството на конкретни обеми услуги. Австралия и Швеция преместиха по-голямата част от информацията за изпълнението от бюджетните документи към годишните доклади, като по този начин насочиха вниманието върху действителната, а не върху планираната работа. Очаква се, че миналите резултати ще захранят със сведения бъдещите бюджетни решения, но никое правителство формално не разпределя ресурсите на основата на постигнатите резултати. В Обединеното кралство сега всеки отдел публикува свой собствен доклад за публичните разходи; тези документи съдържат значително количество информация за работата, но прискорбно въздействие върху бюджета е възможно да бъде повече привидно, отколкото реално.

Текущата вълна на реформи е насочена към променяне на управленското поведение, не просто към рационализиране на бюджетния избор. Мениджърите - не тези, които изработват бюджета - се предполага да бъдат първостепенните ползватели на информацията за постигнатото изпълнение. Съществува известно съхващане, че ако ресурсите се разпределят на основата на постигнатото, качеството на информацията може да се влоши, защото мениджърите ще са неохотни да дават данни, които ще бъдат използвани срещу тях по време на правене на бюджета. Бюджетните служители искат, наред с другата информация, да разполагат с мерки за изпълнение, когато разпределят ресурсите. Те също така, искат да имат сила роля при заставянето на отделите и агенциите да подобрят работата и да внедрят нови методи на отчитане. Но те не вярват, че в сегашния си вид мерките за изпълнение са достатъчно напреднали, за да оправдаят ясна причинно-следствена връзка между ресурси и резултати.

СЧЕТОВОДНО ОТЧИТАНЕ И ОДИТИРАНЕ

Ако взаимовръзката между бюджетите и резултатите е относително хлабава, макар и по-тясна от това, което е била някога, измерването на резултатите от работата залага на увеличена проекция във финансовото управление посредством внимателния преглед на счетоводните системи и продължението на изискванията на одита спрямо финансовите отчети и годишните резултати на агенцията. Това развитие протича на няколко етапа. Един от тях е преминаването от основано на паричните средства счетоводство към счетоводство на принципа на текущото отчитане, втори е изискването, отделите и агенциите да поддържат свои собствени финансови сметки и да публикуват годишни финансови отчети и доклади, трети - сравнението на планираните и действителни резултати, и последен етап представлява одита на финансовия отчет и на отчета за работата. В някои страни (Нова Зеландия и Обединеното кралство) счетоводните реформи обхванаха и бюджета; в други (Австралия и Швеция) не. Независимо от това, последното развитие показва, че Австралия също ще приложи счетоводни стандарти към бюджета.

Принципът на текущото начисляване беше внедрено в Нова Зеландия и се въвежда в момента в Австралия и в Обединеното кралство. По пътя си в тази посока правителствата възприеха принципа, че би трябвало да се прилагат търговски стандарти, без случаите в които те не

прилягат на операциите в публичните служби. Счетоводните реформи се смятат за важна част от процеса на превръщане на изразходващите средства служители в мениджъри. Тези, които управляват публичните пари, трябва да подлежат на отчет по отношение на разходите. Те трябва да знайт общо похарчените ресурси и да контролират тези разходи. Логиката на счетоводното отчитане на задълженията изисква оперативните единици да заплащат за офисите, които заемат, за активите, които ползват и (в някои случаи) за непреките разходи по операциите. Трябва да преобладават две условия, за да бъде счетоводното отчитане на задълженията нещо повече от счетоводно упражнение: мениджърите трябва да имат наистина избор при решаването дали да поемат разходите; и цената, която им се удържа трябва да има влияние върху финансовите ресурси, с които те разполагат. Ако, например мениджърите заплащат за предоставените от правителството офиси, те би следвало да имат възможност за избор да се преместят в други публични сгради. Ако те са лишени от реален избор и трябва да използват определени помещения и да плащат толкова, колкото се удържа, счетоводното отчитане на пълните разходи ще бъде контрапродуктивно. Вместо да овласти мениджърите да поемат отговорност за разходите, то би им подсказало, че те са безсилни да управляват собствената си дейност.

Второто условие е, че разходите засягат ресурсите на разположение на агенцията. Ако на агенцията се удържа амортизация, този разход би трябало да снижи ресурсите, които иначе са на разположение за дейността. В Нова Зеландия например, капиталовата удържка, налагана върху нетните активи на отделите, е част от оперативните разходи на всяка агенция; колкото по-голяма е удържката, толкова по-малко пари има за други разходи. Контролирането на разходите по-този начин предполага, че основата на натрупаните задължения ще бъде пренесена и върху бюджетирането и няма да се ограничи само във финансовото отчитане. Нова Зеландия вече се е придвижила в тази посока, а Обединеното кралство е заявило своето намерение да го направи. Струва си да се отбележи, че, когато бюджетът се пресмята на принципа на текущото начисляване, разходите все още се контролират на парична основа. Така, Обединеното кралство възnamерява да поддържа счетоводството на парична основа на текущите разходи след въвеждането на принципа на текущо начисляване.

Въпреки че принципът на текущото начисляване и бюджетирането чрез сметка за задълженията изисква начална инвестиция за обучение и информационни системи, агенциите, изследвани в този доклад, показват, че не са се затруднили особено да осъществят превключването. Но в много случаи, агенциите го разглеждат просто като техническо изискване, а не като средство за управление. Някои използват счетоводното отчитане на задълженията, за да улеснят възстановяването на пълните разходи чрез потребителски такси, или повишаването на ефективността чрез измерването на единичните разходи. В бъдеще може да се предвиди използването на нови счетоводни услуги за изготвяне на бюджета на основата на пределните (поскоро, отколкото средните) разходи, за разграничаване между постоянни и променливи разходи при разпределението на ресурсите, за сравняване на опции на лизинг или покупка, за установяване на действителната цена на заеми или гаранции, издадени от правителството, за измерване на нарасналите разходи за нарасналия обем, за определяне на отправна точка или стандартни разходи, за анализиране на разликата между планираните и действителните разходи или резултати и тъй нататък. За да свършат тези неща, правителствата ще трябва сериозно да увеличат своята компетентност в разпределението и анализа на разходите, което означава друг начин за разглеждане на бюджета, вместо стандартното калкулиране на разходите.

Финансовите отчети, пригответи съгласно приети счетоводни принципи, бързо стават стандартни черти на годишните доклади на департаментите и агенциите. Обхватът на финансовите отчети е подобен на този в търговските организации. Агенциите показват, че относително малко са се затруднили при изготвянето на данните, но като цяло не ползват много тези отчети във вътрешното управление. Подобно на стопанския сектор, тези изисквания задоволяват външни изисквания за отчет. Възможно е най-голямата стойност на тези финансови доклади да е процеса на тяхното изготвяне. За да съставят финансови отчети, агенциите трябва да поддържат навременни и точни сметки и трябва да са осведомени относно състоянието на своите активи и пасиви. Във всяка страна беше отбелязано увеличение на счетоводната отговорност, налагана на департаментите и агенциите. В няколко вече не е достатъчно за министерствата на финансите да се публикува комбиниран отчет за правителството; разходващите единици следва да водят свое собствено счетоводство.

Годишните доклади също съдържат все повече информация за резултатите. Тази част от

доклада не е така стандартизирана, както финансовите отчети и вероятно, никога няма да бъде. Понастоящем голяма част от информацията за резултатите е описателна; агенциите използват годишния доклад, за да изброят много от нещата, които са направили през годината. Тъй като годишните доклади са по-важни, какъвто е случаят в Нова Зеландия, Швеция и Австралия, от агенциите ще се изисква да представят по-систематично сравнение на действителните с планираните резултати. Това изискване може да въведено в действие като се подложат на одит както финансовите отчети, така и информацията за резултатите. Швеция вече предприе тази стъпка; тя даде на Националната сметна палата широк обхват за ревизия на годишните доклади на всички агенции и квалифициране на тези доклади, които имат материални недостатъци. Тази роля приляга лесно на шведската система, защото одиторската служба е под юрисдикцията на Министерството на финансите. В други страни, обаче, одиторската служба се отчита пред парламента, така че агресивни одити на годишните доклади или на други документи понякога създава напрежение между него и финансовото министерство. В Австралия служителите на Департамента на финансите са много внимателни по отношение на това, че една активна роля на одиторската служба в одита на програмните оценки и информацията за резултатите може да попари желанието на мениджърите внимателно да се вглеждат в своите операции. Независимо от това, няма грешка в това, че тенденцията е в посока на разширяване на ролята на одиторите при одита на отчетите, направени от правителствените агенции и засягащи тяхната работа.

ВИДОВЕ ПОЛИТИКА И ПРОГРАМИ

В общността на ОИСР, текущите разходи обикновено съставляват по-малко от 20 на сто от разходите на правителството. Много по-голяма част от бюджета се изразходва по програми – преводи на домакинства, субсидии за бизнеса, дарения за други правителства и други разходи по програмата. Тези разходи се покачват много по-бързо от текущите и са много по-твърди. Възможността ще бъде пропиляна, ако административните операции бъдат модернизирани, а методите, по които се подбират, внедряват и провеждат програмите останат непроменени. Всъщност повечето от правителствата, разгледани тук, считат увеличената ефикасност на програмите за ключова цел на реформата. При все това много малко от обсъдените до тук нововъведения биха имали особен ефект върху съчетаването или ефикасността на правителствените програми или върху сумите, похарчени за тях. Логиката на преструктуриране приема, че добре ръководените организации ще преразгледат програмните разходи и резултати, но съществуват слаби доказателства, че това очакване е било осъществено.

Във фундаментален смисъл това, което върши правителството – неговите цели и политика, както и приоритетите и програмите, по които то изразходва пари – са политически, а не управлensки въпроси. Информацията за изпълнението и другите инструменти, разгледани по-горе, могат да повлият политическите и програмните решения, но те рядко са единствените или най-важните фактори. При това тези решения не могат да бъдат превърнати в рутинни по начините, по които това често се извършва с административните операции. Политическите действия и тези, свързани с дадена политика, често се оказват опортюнистични, предприети без никаква установена схема, а следвайки импулса на политическите лидери, когато те сметнат, че условията са подходящи. Затова е възможно епизодичните дейности на шведските изследователски комитети да имат по-голямо въздействие върху публичната политика от оценката ѝ на програмите по график, както става в Австралия. За поколения британското правителство е издало основни съображения по политиката в Бели книги, които се публикуват, когато правителството смята за добре. Последните не се публикуват по някакъв фиксиран график, но те често засягат произтичащата политика.

Няколко правителства се опитаха да рационализират правителствените програми – информация и политика чрез стратегическо планиране, измерватели на крайните резултати и оценка на програмите. Стратегическото планиране е най-амбициозният от тези инструменти. То се отличава от конвенционалното планиране по това, че целта е не просто да се променят програмите, но да се преобразува самата организация. Ключовите въпроси, повдигани при стратегически преглед се отнасят до това, каква би трябвало да бъде организацията, а не просто какво тя би трябвало да прави. Този вид въпрос е най-вероятно да предизвика стратегически преглед при лансирането на новите агенции, както е в Нова Зеландия и Обединеното кралство. Процесът на определяне каква би трябвало да бъде новата организация помага да се изгради групова идентификация и дава възможност на агенцията да се проектира като преобразувана

единица. Веднъж след като агенцията стане неспирно действаща, нейният бизнес- или оперативен план е възможно да бъде в по-голяма степен подходящ за управленски решения, отколкото по-дългата стратегическа перспектива.

Стратегическото планиране има много по-пълно приложение в бизнеса, отколкото в правителството. Най-важното стратегическо решение за даден вид стопанска дейност е дали да се влезе или излезе на някакъв пазар; дали например една компания за пишещи машини да остане такава или вместо това да изостави този бизнес и да стане компания за обработка на информация. В правителството фундаменталните решения за това дали една агенция да изпълнява дадена програма се вземат чрез политическия процес, не от публичните агенции. Въпреки това стратегическото планиране може да улесни промяната в една агенция, когато условията са в полза на това. В Нова Зеландия например, Митническият отдел до голяма степен беше трансформиран от организация, която забраняваше незаконните стоки и осигуряваше спазването на митата в такава, която улеснява международната търговия. В този случай шефовете на отдела предложиха промяната да се извърши и легитимира от стратегическото планиране, но те биха се оказали на правилния път и без стратегическото упражнение. Тази трансформация, която настъпи в митническите операции също на други страни, показва, че стратегическото планиране е по-скоро опортунистична, а не превърната в рутина дейност.

Дневният ред на реформата има две основни средства за промяна на програмите – измерителите на крайните резултати, които захранват обратно програмните решения и периодичните оценки. Първите обикновено се съставят годишно, последните изискват по-дълга времева рамка. Във всяка страна правителството среща значително повече затруднения при измерването на крайните резултати, отколкото на произведените обеми от услуги. Измерването на крайните резултати не е временен или преходен проблем; той няма да бъде решен чрез въвеждането на по-добри системи за информация за изпълнението. Той не беше решен в Нова Зеландия с обявяването на министрите за отговорни за крайните резултати, нито в Австралия със сериозното инвестиране в програмните оценки, нито в Обединеното кралство с поставянето като цел за изпълнение на няколко ключови измерители, нито в Швеция с инвестирането в одигите на ефективността. Със сигурност той няма да бъде решен по пътя на вграждането на тези измерители в упражненията по годишния бюджет. Крайните резултати са трудни за измерване и прилагане, защото те се отнасят до неща извън директния контрол на отговорната агенция. Крайните резултати измерват социалните условия, а не само организационното изпълнение.

Въпреки че правителствата не могат да причиняват крайни резултати, те трябва да са наясно с тях. Измерителите на крайните резултати са насочващи сигнали, които казват на агенцията дали тя се приближава или отдалечава от жизненоважните социални цели, не само защото агенцията ще бъде обвинявана или ще получи доверие за резултатите, но защото тя трябва да знае дали нейните програми постигат това, което е предвидено. Резултатите на изхода са стратегически измерители, които подтикват агенцията да си задава въпроса какво прави и накъде отива. Агенцията би трябвало да има само няколко стратегически измерители; прекалено много от тях биха замъглили сигнала и може да имат парализиращо въздействие. Не би трябвало да е трудно да се дефинират няколко подобни измерители. Те са свързани със същината на агенцията, причината (причините) поради които тя съществува и провежда определени програми. При подбора на такива измерители агенцията би направила добре, ако се ръководи от отговорите на следните въпроси: защо изобщо ние съществуваме и как да разберем дали успяваме или не?

Това са стратегически въпроси; подобно на стратегическото планиране те се фокусират по-скоро върху самата организация, отколкото върху нещата, които тя прави. Въпреки това има широко място за преценки на програмите в светлината на целите, за които са предначертани. Австралия е отишла най-напред от всички други страни с вкарването на оценката в потока на политиката и бюджетните решения, но тя е открила колко по лесно е да се провеждат оценки, отколкото да се използват те при вземането на решения. Усилията да се увеличи използването на оценките се натъкват на два проблема. Единият е аномалията, че влиянието на оценките върху правителствените действия се повишава, когато те са интегрирани в циклите на вземането на решения, като например формулирането на годишния бюджет, но че рутинните оценки се развиват в посока на липса на дълбочина и те следователно е по-малко вероятно да наручат преобладаващото разпределение на съчетаването на ресурсите на програмите. На второ място, културата на оценките е такава, която търси средства за усъвършенстване на програмите като

открива недостатъците в съществуващите действия. Не е вероятно оценката да е дълго подкрепяна от правителството, ако тя по принцип открива неуспеха на правителството. Програмната оценка действа в пресечната точка на политиката и управлението. Тя поставя предизвикателства както пред целите на правителството, така и пред допусканията на програмите. Единствено по тази причина е по-трудно да бъдат институционализирани в сравнение с всички други въпроси от дневния ред на реформата. Залогът е по-висок и политическите рискове са по-големи.

ПЪТИЩА ЗА РЕФОРМИРАНЕ

Съществуват много пътища за реформиране на публичния сектор. Когато една страна тръгне по пътя на преструктуриране на публичното управление, тя трябва да избере път съместим с политическите и правителствените условия. Това, което работи или е приемливо в една страна, може да не работи в друга. Въпросът, който се поставя на прага, за много страни-членки на ОИСР, опитали се да променят фундаментално управленската практика, е дали изобщо те трябва да започват този път. Защо в светлината на проблемите срещани от изследваните в този доклад страни, ще трябва която и да е друга страна да прави огромни инвестиции в реформирането на публичното управление? Защо ще трябва политическите водачи да се опитват да променят управленската култура на правителствените отели, когато задачата ще отнеме десетилетие или повече за изпълнение и когато ползата в замяна на това, изразена в по-добри публични услуги ще отнеме време, за да бъде материализирана?

Съвременната реформа на управлението е водена не толкова от политическа логика, колкото от бюджетния натиск и от усещането, че публичните институции са станали старомодни и неефективни. Несъмнено управленската реформа в публичния сектор е повлияна от паралелното развитие в бизнес мениджмънта, но най-голямото влияние идва от осъзнаването на нуждата да се направи повече посредством по-малко. Политиците могат да се докарват пред известна част от избирателите като представят модерен, реформистки имидж. Но търсенето на гласоподаватели не е основната мотивираща роля, нито пък е вероятно да стане такава за в бъдеще. В действителност политиците рискуват да бъдат наказани от гласоподавателите, ако реформата се схване като разкриваща съвременното състояние или като отслабваща неговата способност за действие. Лейбъристката партия заплати като получи по-малко подкрепа в Нова Зеландия по време на националните избори, които последваха нейната смела реформа на публичния сектор. Във Франция и Швеция реформистките правителства също бяха подменени, въпреки че промените в управлението вероятно бяха малко свързани с изборните резултати в тези страни.

Във всяка от страните, проучвани тук, преструктурирането на публичния сектор преживя промяна в правителството. Във всеки случай последващото правителство стъпващие на вече извършващите се реформи и ги задълбочаващие или разширяващие. В Обединеното кралство Инициативата за финанс мениджмънт (ИФМ) беше разширена от тази на Следващите стъпки; във Франция инициативата на Рокар беше подсилена от циркулярно писмо на министър-председателя Жупе, което превърна центровете на отговорност от пилотни тестове в национална политика; в Швеция тригодишните бюджетни рамки, въведени от социалдемократическото правителство, бяха внедрени от дясното-центристката коалиция, която го смени; в Нова Зеландия лейбъристкото правителство въвежда в действие пионерски реформи, които впоследствие бяха подети и разширени от правителството на националистите; в Австралия правителствената промяна от 1996 г. беше последвана от Контролна комисия, която приветства предишните инициативи като например форуърд оценките (оценки на предполагаемото бъдещо състояние), стратегията за оценка и режима на текущите разходи и предложи някои допълнителни нововъведения. Във всички от изследваните страни формалните преценки, спонсорирани от правителството стигнаха до извода, че реформите са имали положително въздействие върху публичното управление. В никоя от страните преценките не се обявиха за връщане към старите принципи.

Преценките, предлагани в този доклад са посветени повече на промените в процедурите, отколкото на промените в поведението. Независимо от това истинската отплата за правителственото преструктуриране идва от последното. Тъй като преценките са правени по време на извършване на преструктурирането – засега то не е завършило в никакът от страните – те не дават окончателно заключение относно това дали да бъдат поддържани реформите. Има

причини да се очаква, че рано или късно реформите ще загубят темпо, може би защото интересът на правителството или дневният ред се обръща към други въпроси, или може би защото същностните идеи и стандартите за публичното управление се променят. Вероятно е някои аспекти на реформата да бъдат подложени на политически противоречия, особено фрагментирането на държавната служба и изключването на същностни правителствени функции. Въпреки това, като се съди по продължителността, с която правителствата в петте страни упорстват в усилията си да осъвременят публичното управление, ние можем да очакваме важните промени да се задържат. Ако това стане, съвременните правителства ще имат по-ефективен публичен сектор, макар и не непременно по-позитивни програмни резултати на изхода. Налице са сериозни доказателства за увеличаване на ефективността в резултат на намаления брой служители и наложените ограничения в оперативните разходи, но никоя от страните все още не е предприела систематично изследване на програмните резултати, за да определи дали и как те са засегнати от извършващите се промени. Страните са лаборатории за нова управленска практика. Те осигуряват на общността на ОИСР богат списък от възможности за справяне с фискалния стрес, изграждане на ефективността на публичния сектор, подобряване на качеството на услугите и отзивчивостта към клиентите и променяне на културата на действие на правителствените отдели и агенции. Има много за научаване от техния опит и много нови възможности за организиране на работата и предоставяне на услугите са отворени. Сега е един от наистина вълнуващите периоди от еволюцията на публичния мениджмънт. Но също така има много въпроси за поставяне. Правителствата подкрепящи реформирането на управленската практика трябва да търсят отговори за себе си.

Процесът на реформата

Едно от първите неща, които се поставят за избор пред преструктуриращите правителства, е дали да процедират на цялостна основа или на по-накъсан и постепен начин. Трябва ли предвижданите нововъведения да бъдат първо пилотно тествани, както беше в Швеция или предварително наложени, както беше в Нова Зеландия? Пилотните тестове имат очевидното предимство да дават възможност на правителството да изгради подкрепа за реформата, да натрупа известен опит и да извърши нагаждания преди промените да са напълно пуснати в действие. Но също така съществува риска пилотното тестване да разсеи интереса и подкрепата преди реформите да бъдат институционализирани. Още повече, тъй като се провежда при експериментални условия, пилотното тестване е възможно да се окаже не истинска проба за това, как ще действа реформата, когато е внедрена навсякъде. Независимо от широкото предварително тестване Швеция констатира, че фиксираният тригодишен цикъл е неподходящо твърд и не става за всички агенции. От друга страна, осъществяването на реформите посредством политически (или управленски) блицкриг (б. прев. blitzkrieg - светкавична война) може да доведе бързи резултати, но да увеличи потребността от основни нагаждания с натрупването на опит. Такъв беше случаят в Нова Зеландия, която беше принудена да добави много черти, за които не беше помислено когато започна реформата. С оглед на широкото естество на реформите е вероятно да се наложи да се правят нагаждания по пътя, независимо от начина, по който те са въведени.

С петте модела изследвани тук, правителствата имат възможност да експериментират с повече от един вид реформи. Те може да опитат да "смесят и нагодят" елементи от различни страни; например стратегията за оценка на Австралия с измерителите на произведения обем услуги и споразуменията за покупка на Нова Зеландия, или центровете на отговорност на Франция с многогодишните бюджетни рамки на Швеция. Проблемът, обаче е, че колкото по-разнородна и сложна е управленската система, толкова по-скъпо е управлението. Новият управленски режим налага сериозни информационни потребности на отделите; правителствата трябва да се пазят от свръхпретоварване на своите административни органи чрез сливане в едно на изисквания от различни управленски системи.

Управленската реформа по принцип е амалгама от ръководство отгоре-надолу и осъществяване отдолу-нагоре. Без начален тласък от върха, реформата не е вероятно да се отлепи от земята и дори и да го направи, внедряването ще е неравномерно. Франция децентрализира реформата като даде възможност на министерствата да правят нововъведения, както те сметнат за добре. Някои министерства ентузиазирано прегърнаха реформата, докато други само показаха движение и направиха недостатъчно истиински промени. Нова Зеландия за

разлика, възприе силно централизиран подход, който покри целия държавен сектор с уеднаквени правила и изисквания. Нейният подход може да не е лесно да бъде прехвърлен в по-големи, по-разнообразни политически системи. В някакъв момент мениджърите трябва да бъдат въведени в процеса; те трябва да чувстват, че реформите работят и че техните беспокойства са взети под внимание. Ако това не стане, мениджърите може да съборят реформите – обикновено не като се противопоставят на промяната, а като са безучастни към тях. Променянето на културата на управление не може да се случи без да се промени поведението на мениджърите.

Независимо от подетия подход, реформата няма да е бърза или лесна. Страна, която предвижда внимателен преглед на публичното управление се изправя пред десетилетие или повече от нововъведения и експериментиране като е възможно да тръгне в посоки, които не са били прогнозирани, когато реформите са били започнати.

Организация на правителството

Във всяка от страните, преструктурирането цели процесите, с които се вземат решения, управляват се ресурси, събира се и се докладва информация, и министрите и служителите са задължени да се отчитат за това, което са направили и постигнали. В Австралия и Швеция тези промени се проведоха в рамките на съществуващите отпреди организационни структури; в другите страни създаването на нови организации беше важен "водач" на реформата. Австралия не учреди нови организации, въпреки че тя наистина реорганизира отделите в рамките на широки министерски портфейли. Както преди беше отбелязано, правителството встъпи в длъжност през 1996 г. може да реши да отдели предоставящите услуги агенции от изготвящите политиката отдели. Швеция откри, че не се нуждае от реорганизиране, защото нейната правителствена структура дефинира ролята на министерствата и агенциите.

Възможно ли е управлението да бъде реформирано в рамките на конвенционалните или отпреди съществуващите организации? Отговорът зависи от целите на реорганизацията. Ако, както често се случваше в миналото, организационните отговорности се местят между отделите, за да се разклатят нещата като се нарушат съществуващите уредби, то тогава не е много вероятно реорганизацията да има особено въздействие върху резултатите. Този вид реорганизация не е вече на мода; като цяло се признава, че неумишлените ефекти може да надхвърлят предварително намислените. Ако, обаче административните отговорности се преобразуват така, че да направят агентите (доставчиците на услуги) подлежащи на отчет пред началниците (министри или висши мениджъри), то тогава реорганизацията може да измени фундаментално организационните резултати.

Във всички страни (като се приеме, че Австралия върви към разчленяване на доставката на услуги) съществува формална разделителна черта между политика и услуги. Това разграничение здраво ли е? Изяснява ли то ролите и отговорностите или размътва задължителната отчетност като пренебрегва взаимозависимостта между политиката и администрацията? Няма съмнение, че ролите могат да бъдат формално разграничени; въпросът е дали формалното разграничение върши работа в практиката. В няколко разчленени страни се появили три правителствени пласта: министерско ниво, на което се намира политическата отговорност; отдел, който упражнява управленската отговорност от страна на правителството; и агенции за доставки, които са отговорни за осигуряването на услуги. Неизбежно се появили проблеми във взаимоотношенията между органите. Когато има прекъсване в услугите или неуспех в работата, това политическа или управленска отговорност е? Изготвящите политиката ли са виновни или тези мениджъри, които не са успели да се представят според очакванията?

Когато няколко органи делят отговорност, може да възникнат затруднения в техните взаимоотношения и при задействането на задължителната отчетност. Някои въпроси ще паднат в празнините на системата за задължително отчитане. В Обединеното кралство например, взаимоотношението между главния изпълнителен директор на агенцията и постоянните секретари на отделите изисква изясняване. Нова Зеландия изпита известно затруднение при сортирането на съответните задължения на министрите и на главните изпълнителни директори. В тези и други страни може да е нужен период на нагаждане преди новите роли да бъдат напълно институционализирани, делегирането – пуснало корени и разбиранията – изковани. Но нещо повече от нагласяне може да е нужно за изработването на различията в перспектива. Новите

взаимовръзки не отварят ли вратата за продължително напрежение и неразбирателство? Могат ли договорните постановки, като рамкови документи и споразумения за покупка или изпълнение, да установят доверие между готвените политики и мениджърите или да предложат нещо в замяна на липсата на доверие? Съществува ли вътрешно присъщо противоречие между доктрината и очакванията за прехвърлянето на права, от една страна, и отговорностите на избраниите политики и висши мениджъри, от друга? Какво е правилното разпределение на риска между различните органи и нива? Осъществимо ли е при демократичните режими да се отлепва политическия риск от управленската свобода за действие по собствено усмотрение? Неотложността на тези въпроси е в голяма степен функция на протичащите организационни промени. Проблемът е по-малък в Швеция, където разделението между министерства и агенции е добре установено, в сравнение с Нова Зеландия и Обединеното кралство, където са поставени под въпрос дълго установени доктрини за министерската отговорност.

Във всичките страни преструктурирането напрегна отношенията между централните агенции и линейните отдели. Очакването на мениджърите, че ще бъдат свободни да изразходват, както те желаят и да ръководят своите агенции без намеса от центъра се сблъска с продължаващата отговорност на централните агенции относно законността, ефективността и ефикасността на публичните разходи. При реформирането на публичното управление е много по-лесно да се посочи какво централните агенции трябва да спрат да правят, отколкото да се реши какво те трябва да продължават (или да започнат) да правят. Въпросите, които трябва да бъдат разрешени при сортирането на съответните роли включват: Кое е правилното разпределение на отговорностите между финансовото министерство (или подобна организация) и разходващите отдели? Как да бъдат разрешени споровете между двете структури, когато изразходващите чувстват, че централната намеса нарушила техния обхват на свободни решения, а централните агенции усещат, че невъзможността да се намесят би отслабила финансовия контрол? Кога ръководството на центъра е уместно или дори от съществено значение, и кога то е натрапническо? Какво би трябало да стори централната агенция, когато открие недостатъчен капацитет (или желание) за управление на собствените дейности в новите независими отдели? Какъв трябва да бъде добрият баланс между съветването и ръчкането, между насърчаването на агенциите да се справят със задачата за управлението на своите дела и намесата, когато те не отговарят на високата на задачата? Отговорите ще са различни в различните страни, но в никоя публичното управление след реформата не може да си позволи да изостави общия поглед и ръководство на центъра.

Реформата в управлението изхвърли от бюджетирането много от детайлите по разходите. Очакването беше, че бюджетните служби по този начин ще бъдат свободни да работят по по-широки стратегически въпроси и въпроси на политиката: контрола върху съвкупните разходи и програмните нововъведения. В някои модели бюджетът трябва да се превърне в централния орган за стратегическо управление в правителството, подтикващо отделите и агенциите да възприемат реформите и да променят своите методи на действие. Този модел предвещава фундаментално преобразуване на ролята на финансовото министерство (или подобен орган) от контролираща организация в лидер на управленската реформа. Тази трансформация очевидно се извършва в Австралия, Нова Зеландия и Обединеното кралство, макар че засегнатите агенции не винаги признават степента, в която е било променяно тяхното взаимоотношение с бюджетната организация. Промяната е по-слабо признавана в Швеция, но само защото Министерството на финансите е било винаги относително малко. Съществува доказателство за промяна във френското бюджетно министерство, но вероятно ще трябват още няколко години преди да се почувства пълното въздействие на модернизацията.

Какво ще представлява трансформираната бюджетна организация? През периода на "реформата" бюджетните служители не се налага да решават този въпрос, защото те са заети с работа по прехода като се освобождават от старите правила и подтикват енергично агенциите да възприемат нови методи. Но веднъж след като реформата се нормализира, бюджетната служба ще трябва да е отражение на това, как се вмества в действията на правителството, кой режим трябва да поддържа, какви лостове тя трябва да има, за да стимулира своенравните агенции да произвеждат. При култура на управление, която заявява, че ценят прехвърлянето на права, дефинирането на полезна роля за централните отдели не е лесна задача. Британското министерство на финансите се справи с този въпрос чрез фундаментално преразглеждане, което

произведе по-малка, разслоена организация. Може да се очаква, че и други правителства ще разгледат въпроса в предстоящите години.

В голяма част от литературата по реформата взаимоотношението между централните органи, като финанси, и оперативните отдели се описва с обвързващи понятия. Казва се, че ролята на центъра е да подпомага, но не да се намесва, да взема стратегически решения, а не ежедневни, да контролира съвкупните разходи, но и детайлите, да намира нови методи за управление, но да не ги налага, да настърчава измерването на резултатите, но да не разпределя на основа на резултатите, да държи за ефективността, но да не прибира (за правителството) финансовите ползи от ефективността, да говори за прехвърляне на права, но да остави всеки отдел да се изгражда по свой собствен път. Други смесени послания могат да се добавят към този списък, но смисълът е очевиден за всеки бюджетен служител, който се е чудил защо финансовото министерство не е поздравявано за напредъка, който вече е подел. Бюджетирането в бъдеще ще е труден акт на балансиране, тъй като ще трябва да помирява противоречащите роли и отговорности, предписани на бюджетната служба.

При подбирането на своята бъдеща ниша бюджетната организация ще бъде дърпана в две посоки. Едната е бюджетирането да стане интегрирано във финансовия мениджмънт посредством по-тесни връзки със счетоводството и одита, измерителите на разходите и производствения обем, управленските информационни системи и други управленски рутинни дейности. Другата посока е да стане център за изготвяне на политиката на правителството, да бъде на границата на програмното развитие и стратегическото мислене. На хартия двете роли могат да бъдат хармонизирани. Въсъщност Австралия енергично се опита да интегрира двете: да вгради бюджетирането в рутинната дейност на финансовия мениджмънт, както и въз можностите за иновации в политиката. Тази комбинирана роля е идеална, защото закономерностите на бюджетирането правят от финансовия мениджмънт отличен инструмент, докато подтиквачите към решения характеристики на бюджетирането го правят отличен инструмент за стратегически избор. Но обвързването на двете роли в пакета на една и съща организация няма да е лесна задача.

Средства на задължителната отчетност

Въпреки че задължителната отчетност е ключов елемент на реформата във всички страни, средствата за нейното осигуряване са различни. Обединеното кралство заема становището, че истинската задължителна отчетност се намира в обръщането колкото е възможно повече към пазара, или чрез приватизация или чрез сключване на договори. Тази решителност да се прострат границите на пазара и върху публичния сектор означава слабо доверие към конвенционалните средства търсени в Австралия. Нова Зеландия също така се стреми да вкара пазарна дисциплина в публичния сектор, но го прави като превръща бюджета в договор за определен обем услуги. Франция подхожда различно като разчита на готовността на публичните мениджъри да работят добре, докато Швеция се стреми да повиши задължителната отчетност разчитайки на разделението на труда между министерствата и агенциите. Подборът от инструменти зависи от търсените от правителството цели. Ако целта е значително да се забави растежа на публичните разходи, тогава преструктурирането вероятно ще залага на механизмите от пазарен тип. Ако, обаче, главната цел е да се повиши ефективността на публичните разходи, тогава може би ще бъде предпочетено децентрализираното управление съчетано с наблягане върху измерване на резултатите.

По един или друг начин всички страни отдават значимост на измерването на резултатите. Те го правят или защото това е жизненоважна черта на рамката на задължителната отчетност, или защото тези измерители заместват (макар и слабо) пазара. Залагането на измерването на изпълнението отваря вратата за практически въпроси, пред които се изправят правителствата, настроени към реформа. Кой трябва да има последната дума при подбора на подходящите мерки? Дали е за предпочитане да се изработят голям брой измерители, които покриват обхвата от дейности или произвеждани услуги, или би било по-добре да се съсредоточим върху няколко, дори и ако това води след себе си пренебрегване на известни страни от работата? Как да накараме агенциите да се отвърнат от измерителите на процеса и ефективността и да се насочат към такива, които третират произведения обем услуги и резултатите на изхода? Какво би трябвало да направи правителството, ако изобщо трябва да прави нещо, за да поправи

отклоненията в поведението, които са резултат от използването на измерители в ролята на официални цели?

Обвързване на измерителите на изпълнението с разпределението на бюджета

Нова Зеландия и Франция може би заемат двата противоположни полюса при свързването на данните за изпълнението с другите управленски промени в бюджетната политика. Първата страна ясно изразено свързва бюджета и изпълнението; тя прави разпределенията според класовете на произведения обем услуги. Французите изглежда се опасяват от смесване на бюджетната политика и изпълнението, като предпочитат вместо това бюджетните разпределения да отразяват политиката и приоритетите на правителството. Колкото е по-тясна взаимовръзката между бюджетите и изпълнението, толкова по-голяма е потребността от методи за отчитане на разходите, които разпределят пълните разходи по услугите към обема им. Като се има предвид началния етап, в който се намира счетоводството на разходите в много страни, разнасянето на пълните разходи (към произведения обем услуги) не е осъществимо за момента.

Нарастващото въвеждане на практиката на бизнес счетоводството – като счетоводното отчитане на задълженията – в публичния сектор би трябвало да направи възможно бюджетните решения да се базират на информацията за изпълнението. Въпреки това могат да се повдигнат въпроси, касаещи произтичащите от тази тенденция изводи. Трябва ли мениджърите да заплащат удържки за разходи, върху които те нямат действителен контрол? Например спомагат ли за управленската отговорност удържките от мениджърите за помещенията в сгради, собственост на държавата, при положение, че те са принудени да ползват определените за тях помещения. Каква е ползата да се разпределят режийните или други разходи, които са извън територията на собствените решения на мениджъра? В идеалния случай употребата на отчетност от търговски тип би трябвало да върви редом с разширяването на зоната на свободни управленски решения, но този идеал може би е труден за превъплъщаване в конкретна практика.

На последно място при разглеждане на връзката между бюджетите и изпълнението не трябва да се изпуска факта, че преструктурирането засяга пряко само оперативните (или текущите) разходи, а не програмните разходи, които са доста по-впечатляващи в правителствените бюджети. Логиката на преструктурирането приема, че добре управляваните организации също ще изследват разходите и резултатите от изразходваните средства по трансферни плащания, безвъзмездно отпуснати суми и субсидии. Но оценките дават малко доказателства, че това очакване се е събраило. Когато всичко приключи, ако преструктурирането засегне само вътрешната дейност на агенциите, индустрисалните демокрации ще влязат в новия всек по-ефективно управлявани, но с бюджетни кризи поне толкова сериозни, колкото много от тях срещнаха през последните две десетилетия.

АВСТРАЛИЯ

От 1984 г. насам правителството започна повече от дузина реформи, насочени към усъвършенстване управлението на отделите и агенциите на Общността и на ефикасността от публичните програми. За удобство различните реформи могат да бъдат подразделени в две широки инициативи – Програма за усъвършенстване на финансовия мениджмънт (ПУФМ) и Програмно управление и бюджетиране (ПУБ). Разделът на ПУФМ включва уредба на текущите разходи, дивиденти за ефективност, гъвкавост да се пренасят неизползвани средства и да се взема назаем от бъдещите бюджети, прехвърляне на права, показатели за резултати, принципа на текущо начисляване и споразумения за ресурсите. Разделът на ПУБ включва форуърд оценки, програмно бюджетиране, стратегия за оценка, работа по политиката и бюджетни решения в Кабинета, портфейлно бюджетиране и мега отдели, както и усилия за измерване на крайните резултати. Реформата също така покрива потребителските такси и комерсиализацията, корпоративните планове и всеобхватните промени в управлението на човешките ресурси. Тези категории се препокриват и различните реформи понякога се класифицират по различен начин в официалните документи в сравнение с предложеното тук. Въсънност една от най-любопитните черти на австралийския модел е смесването на управленски и политически елементи. Правителството отказа да разчленява изработването на политиката от осъществяването на услугите, като вместо това настоява, че мениджърите и министрите по подобен начин могат да допринасят за по-добра политика, което е главната цел на реформата. Независимо от това, съществуват важни различия между изготвянето на политиката и сферата на управлението и те са се отразили на противчането на реформата.

По времето, когато бяха започнати реформите в началото на 80-те, Австралия изпитващие значителни икономически затруднения – досадна рецесия, нежелан дефицит и влошаване на относителните икономически резултати. И въпреки това реформите не бяха задвижени от усещането за криза или от заявлена решителност за смяна в курса на правителствената политика. Беше казано малко за орязването на размера на публичния сектор или за икономията на средства, въпреки че, съществуващо широко обявена политиката за намаляване на дефицита до по-управляеми пропорции. Публичният сектор трябваше да бъде заздравен от реформата, а не намален. *Бяла книга върху бюджетната реформа* от 1984 г. отбеляза, че публичният сектор допринася за икономическия растеж, “който може да бъде използван за финансиране на програмите за публичните разходи”. В Австралия управленската реформа беше повече свързана с преразпределнянето на публичните ресурси – отделянето им за по-ефективна употреба – отколкото с орязването им, с добиването на повече стойност от публичните пари като се подтикват държавните служители да работят по-добре.

Реформата на публичния сектор се зароди от широко разпространеното мнение, че резултатите от публичната администрация бяха паднали под желаното или приемливото равнище. Едно диагностично изследване от 1984 г. заключи, че този упадък се дължи на твърдото, детайлно и свръхцентрализирано управление. Изследването откри, че мениджърите от австралийския публичен сектор смятаха, че имат малка свобода на самостоятелни решения при използването на служителите и финансовите ресурси и малка възможност или стимул да поемат рискове или инициативи. Тяхната задача беше да следват правилата. В бюджетирането тези правила бяха заявени с подробните разпределения на средства и режими на контрол, които лишаваха мениджърите от гъвкавост при провеждането на програмите, за които те бяха отговорни. В отговор на тези констатации правителството издаде *Бяла книга за реформиране на публичния сектор и бюджетната реформа*. Последната, представляваща интерес за нас тук, доведе до две основни инициативи – Програма за усъвършенстване на финансовия мениджмънт (ПУФМ) и Програмно управление и бюджетиране (ПУБ), наред с либерализацията на финансовия режим на разходващите отдели и нови инструменти, които да ги държат отговорни за резултатите. Диагностичното изследване от 1984 г. обобщи основната причина за реформата като отместване на ударението в управлението от съответствието с постановеното към по-голяма степен на контрол на резултатите.

По този начин реформите бяха вдъхновени от констатациите, че сферата на публичните услуги беше станала застояла и съобразяваща се, без желание да поема рискове или инициатива и по-загрижена за спазването на напластилите се правила и процедури, отколкото за производството на публични стоки. Реформаторите бяха уверени, че след като мениджърите

ПУФМ набляга на делегиране на права на линейните мениджъри; ПУБ подтиква концентрацията на отговорността за политиката в широки портфейли. Няма противоречие между движението в двете посоки. Теорията на управлението и стопанска практика навеждат на това, че стратегическото насочване от върха е предварително условие за успешно прехвърляне на оперативната отговорност надолу. Въпреки това създаването на мегаотдели понякога пречи на истинското делегиране на права. Има такова движение на въпроси на политиката на върха – корпоративни и оценъчни планове в рамките на портфейлите, представяния на материали в Кабинета и огромен поток от хартия към парламента – и такава отдалеченост между ешелоните на политиката и доставката на услугите, че линейните мениджъри не могат винаги да видят как точно тяхната част от публичните услуги се вписва в по-голямата схема.

На последно място ПУФМ тласна Министерството на финансите да се изтегли от детайлите на управлението на разходите. ПУБ повери на Министерството на финансите централната роля при изготвянето и оценката на публичните програми и видове политика. Според замисъла няма никакъв конфликт между разтоварването от оперативни въпроси и поемането на съществена роля по отношение на въпросите на политиката. На практика, не винаги е лесно да се направи разграничение между двете роли, нито е лесно да се обясни разликата на други. Каква например би трябвало да бъде ролята на Министерството на финансите при оценяването на програмите? Следва ли то да съдейства за добрата оценъчна практика и тогава да позволява на отделите да провеждат свои собствени преценки, или следва той активно да участва в оценките? Министерството се опита да възседне и двете страни на този въпрос. То прие, че отделите трябва да владеят своите оценки, но независимо от това маневрира, за да запази предна позиция в процеса. Някои мениджъри се оплакват, че министерството им подава смесени сигнали, но това може би е неизбежно при дневен ред на реформата, който е толкова препълнен и разнообразен като този на ПУФМ и ПУБ.

ПУФМ получи лъвския пай от вниманието през последното десетилетие, може би защото тя е по-лесна за постигане. Повечето от реформите на финансовото управление са били успешно осъществени, макар и да има продължаващи нагаждания в текущите разходи и в други елементи от системата и предстои сериозна работа по преминаването към счетоводния принцип на текущо начисляване. Въпреки че, може да се запитаме дали реформите допринасят за фундаментално преобразуване на публичните услуги, изчерпателната оценка на правителството за ПУФМ и наблюденията на автора в Австралия показват ясно, че днешните мениджъри са свободни да управляват по начин, който беше немислим само допреди дванадесет години.

Преценката трябва да бъде в известна степен резервирана в случая на ПУБ. Макар че форуърд оценките вкараха дисциплина и структура в процеса на политика, програмната структура прибавя хартия, но не стойност, добрите измерители на крайните резултати остават неясни и увеличеният обем оценки не беше достатъчно използван като се приложат констатациите при решението относно бюджета и политиката. По някои черти съдбата на ПУБ наподобява тази на програмното бюджетиране, което беше изprobвано едно поколение назад. (ПУБ беше първоначално наречено програмно бюджетиране, когато започваха реформите през 1984 г.) Правителството предприе стъпки за сваляне на акцента от програмната структура и за поставяне на повече тежест на работата по оценката. Тези изменения няма да са последните адаптации на програмното управление и бюджетирането.

При оценяването на реформите е полезно да се започне с някои общи изводи и след това да се коментират конкретни елементи. Преобразуването на австралийския публичен сектор се провежда чрез повече от две дузини ясно ограничени, но взаимно подсилащи се нововъведения. Кумулативното въздействие на реформите е по-голямо от това на която и да е отделна промяна. В продължение на десет години, заключи официалната преценка от 1992 г., агенциите се справиха с огромни количества изменения, които произведоха значителна икономия и по-добро качество на услугите. Още повече новата рамка беше силно подкрепяна и се разглеждаше като успешно повишила дългосрочната ефикасност на публичните услуги, включително резултатите на изхода за данъкоплатците и клиентите. Това беше заявено в доклада "Реформираният австралийски публичен сектор":

Много дейности в Общината се изпълняват по-ефективно и ефикасно сравнено с отпреди, да кажем, десет години. Голяма част от това подобреие се отдава на широката поредица от реформи, както поотделно, така и заедно въведени по постепен начин от 1983 г. насам като

ПУФМ особено допринесе за това.

Независимо от това, имаше някои спънки. Докато обхватът на реформата е покрил целия публичен сектор, новата култура на работа не е проникнала във всички агенции. В някои случаи мениджърите от скоро овластени да действат не напълно разбираят и приемат необходимостта от баланс между задължителната отчетност и свободата да управляват. Поради впечатляващата ПУФМ и ресурсните ограничения, много мениджъри възприеха преструктурирането като отнасящо се до финансовото управление; липсващо достатъчно разбиране за това, как различните реформи се вписват в широкия внимателен преглед на публичния сектор.

Първоначалният тласък за промяна дойде от върха, но целта на реформите беше прехвърлянето на способността за вземане на решения и отговорността от по-високите към по-ниските ешелони в организацията и от централните единици към линейните агенции. На хартия тази цел беше широко осъществена, но тя доведе до ново напрежение в отношенията между централните и оперативните единици. Само около половината от всички изследвани агенции при преценката вярват, че прехвърлянето е било "до голяма степен" осъществено. Някои оперативни агенции виждат разминаване между новата роля на Министерството на финансите като двигател на реформата и неговата традиционна роля като контролър на ресурси. Успоредно напрежение се появя между оставянето на мениджърите да управляват и фокусирането върху резултатите, а също така предписанията относно ресурсите. По-голямата част от висшите служители не желаят министерството да има силна роля в контролирането на финансите на отделите.

Появи се паралелен проблем, засягащ вътрешното прехвърляне на права в рамките на агенциите от служителите в централата към програмните мениджъри. По времето на извършване на преценката, агенциите бяха в много трудния етап на вътрешно прехвърляне. Някои големи агенции бяха преместили повечето отговорности към линейните мениджъри, но в други персоналът от централата държеше на нивото на контрол. Тъй като Австралия не разчлени оперативните агенции от техните отдели, прехвърлянето на права е вероятно да продължи с накъсана, неравна крачка.

УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ФИНАНСОВОТО УПРАВЛЕНИЕ

При толкова много нововъведения в действие, кумулативното въздействие на реформите е по-голямо от това на всяка отделна реформа. Нито една отделна промяна не трансформира така публичния сектор, че той да стане неузнаваем за този, който последен го е наблюдавал преди реформата. Отсъствието на една отделна трансформираща реформа накара някои да заключат, че Австралия не е институционализирала управленска култура в публичния сектор. Един служител на високо ниво от Министерството на финансите забеляза: "Променихме начина, по който работи системата; не сме променили културата нито на Министерството на финансите, нито на разходващите агенции. Поведението на Министерството на финансите се промени повече, отколкото често се приема за вярно, но то не е достатъчно. Ние в Министерството на финансите трябва да спечелим сърцата и умовете на нашия собствен народ. Това е непрестанен процес; нашите пра-пра-внуци може да завършат докрай работата."

Но системата наистина работи различно и това е, което е важно за тези, които я управляват. Имаше големи промени в правилата и процедурите; по-трудно е да се забележи дали мениджърите са по-склонни да правят нововъведения отпреди, или дали контролърите все още много обичат да налагат своите виждания на другите. Би било наивно да се мисли, че вследствие на реформите, армии от мениджъри са мотивирани да търсят най-доброто и да не оставят нито една възможност неизпробвана в диренето на по-високи резултати. Мениджърите има още какво да правят; поради реформите, те го правят различно и по всичко личи, по-производително. При това нито един от тях, потърсен във връзка с това изследване и нито един, цитиран в няколкото правителствени и парламентарни оценки на реформите, се страхува, че премахнатите правила и режим ще се върнат, нито пък го иска.

Ако реформата се измерва чрез този по-реалистичен критерий, картина която изниква е доста благоприятна. Шепите мениджъри, интервюирани за това изследване и хилядите, изследвани при формалните оценки, с голямо мнозинство признават, че секторът на публичните услуги дава повече възможност за поемане на инициатива и повишаване на ефективността отпреди. Парламентарен преглед на ПУФМ от 1990 г. заключава, че тя е: а) рационализирала

бюджета и процеса на отпускане на сумите; б) опростила правилата на финансово управление; в) освободила мениджърите да използват административните ресурси по-гъвкаво; г) увеличила разполагаемата информация за задължителната отчетност и е) фокусирала вниманието по-непосредствено върху целите и постиженията на правителствените програми. Тези констатации отекнаха в собствената оценка на правителството две години по-късно.

Устройство на текущите разходи

Въпреки тези благоприятни заключения, не всички елементи на реформата са еднакво успешни. Правителството срещна известни проблеми при придвижването напред с ПУФМ. Следователно редно е да изследваме поотделно характерните черти на реформата.

Устройството на текущите разходи е чувствителна отправна точка, защото те представляваха най-очевидната реформа за тези, които управляват в публичните услуги. Това устройство позволява на мениджърите да изразходват административните бюджети (включително разходите, предназначени за служителите) както те смятат за добре, с няколко ограничения върху прехвърлянето на средства между перата. Текущите разходи са с паричен лимит, така че агенциите трябва да се вместват в утвърдени бюджети. При това, дребните поправки трябва да бъдат в рамките на общите текущи разходи като не надвишават прага от 0,5 на сто за разходите за повтарящи се пера и 1,0 на сто за неспиращите промени в натоварването с работа. Поправки в размер над тези прагове се уреждат чрез преговори между разходващата агенция и Министерството на финансите.

Докато устройството допринася значително за управленската гъвкавост и за фундаменталните промени в отношенията между Министерството на финансите и разходващите агенции, сложните правила пораждат напрежение между отделите и Министерството на финансите. Макар и текущите разходи да представляват по-малко от 10 на сто от общите разходи на Общността, те определят колко всеки отдел има за изразходване по своята дейност. Съществува вградено вътрешно търкане при договарянето на степента, в която се позволяват поправки във връзка с промени в натоварването с работа или по други причини. При някои разговори стана ясно, че мениджърите приемат гъвкавостта дадена с текущите разходи като силен сигнал за това, че са оставени сами да ръководят тази част от своя бюджет. Когато Министерството на финансите се намесва, те чувстват, че то наруши границите на тяхната отговорност. Като баланс на това, обаче, ще посочим, че това напрежение, което е вътрешно присъщо на бюджетирането, е доста по-слабо, отколкото в миналото, когато Министерството на финансите и отделите преминаваха през тежки спорове по всички пера на разходите.

Дивидент за ефективност

Този дивидент е най-износащащата се част от устройството на текущите разходи. При бюджетиране на тези разходи, Министерството на финансите поправя общата сума отгоре надолу с 1 на сто годишно – преди е било 1,25 на сто – заради очакваното нарастване на ефективността. За отделите дивидентът е старомоден разрез; за Министерството на финансите той е вежливо средство за натиск върху отделите да повишават скромно производителността всяка година. През 1994 г. парламентарен преглед на дивидента за ефективност, „Стоя и предоставям“, констатира, че той създава оплаквания далеч извън оправданото спрямо икономисаните средства. Някои мениджъри разглеждат дивидента като „ненормално тъп административен налог, който е широко злословен, рядко подкрепян, неизтънчен, нечестен, неразумен и който е неефективно средство за икономисване чрез орязване на текущите разходи, без да се взема предвид въздействието върху предоставяните от правителството услуги“. Докато парламентарният комитет, провеждащ анкетата, намери за трудно измерването на действителното нарастване на производителността в публичните услуги, той не откри доказателства, че „дивидентът за ефективност е имал разрушително въздействие върху качеството на услугите, осигурявани от агенциите на публичния сектор“. Въпреки това, за да уталожи напрежението, той препоръча дивидентът да бъде намален на 1,0 на сто годишно и правителството прие тази препоръка.

Защо дивидентът за ефективност е такъв болен въпрос? При посещения в седалището и регионалните служби на автора многократно беше разказано за ефективността, станала възможна посредством новата гъвкавост. Висшите мениджъри посочваха с гордост повишените възможности, с които се сдобиха чрез смяната на служители и в същото време увеличаване на

натоварването в работата. Някои от новите офиси изглеждаха еднакви с тези на топ корпорациите – просторни, модерни и добре екипирани – и заплатени, както реформата позволява, от частта от дивидента за ефективност, останал за отделите. Въпреки това същите отдели, които се хвалят с тези икономии, мърморят, когато им се отнема и малка част. Оплакващите се казват повече, изглежда, за отношението на отделите към Министерството на финансите, отколкото за текущите разходи и за дивидента. Министерството на финансите беше толкова мощен при провеждането на прехвърлянето на права от центъра на правителството към разходващите единици и така решен да освободи пътя и остави мениджърите да управляват своята собствена дейност, че почти всяко включване в от негова страна в управленските въпроси се счита за натрапничество. По отношение на дивидента за ефективност, както и по други управленски въпроси, на новоосвободените отдели може все още да им липсва зрелост да оценят продължаващата роля на Министерството на финансите за поддържането на финансовите интереси на правителството и неговата стратегическа отговорност за програмните приоритети и съкупните разходи.

Ресурсни споразумения

Тези споразумения между Министерството на финансите и различните отдели или агенции обикновено обезпечават допълнителни ресурси или гъвкавост за период от няколко години. Повечето ресурсни споразумения се отнасят до текущите разходи, но някои се занимават с програмните разходи. Много споразумения свързват обезпечените ресурси (нива на финансиране, допълнителни средства за придобиване на информационни технологии или други инвестиции, задържани потребителски такси или други ресурси) с действията, които трябва да предприемат отделите (като възстановяване на разходите, увеличаване на натовареността или разширяване капацитета на информационните системи). Развитието на ресурсните споразумения се провежда от Министерство на финансите, но процесът е забавен от загрижеността, че те може да намалят гъвкавостта на правителството по отношение на бъдещите разходи, както и от липсата на ръководни линии и процедури. Повечето от запитаните за споразуменията ги смятат за полезно средство, което макар и понякога може все още да не е подходящо за тяхната собствена агенция.

Всяко ресурсно споразумение е краен продукт на преговорите между Министерството на финансите и засегнатите отдели. Споразумение по бъдещите ресурси не се появява, докато и двете страни не искат едно и също и не постигнат съгласие по условията, при които ресурсите ще станат разполагаеми. Няколкото вида ресурсни споразумения свидетелстват за тяхната гъвкавост при съобразяването с нуждите на всяка агенция, като и с интереса на правителството. Съществуват пет основни типа ресурсни споразумения: 1) Споразуменията, които позволяват на агенцията да задържи таксите, налагани за възстановяване на разходите, сега са утвърдена част от финансовото управление. 2) Споразумения, които позволяват ресурсите да варират според натоварването в работата или нивото на услугите, се въвеждат на ограничена основа. Те обикновено имат формули, които свързват обема на ресурсите с произведения обем услуги. 3) Заемни споразумения обезпечават за една агенция възможност да взема назаем пари, погасяими при утвърден лихвен процент, за еднократни разходи, които обещават бъдещо нарастване на ефективността. 4) Споразумения за придобиване на информационни технологии за период от години може да бъдат финансираны чрез заеми или поправки във форуърд оценките. 5) Малък брой споразумения гарантират нива на финансиране за период от няколко години.

Делегиране на права

Споразуменията за текущите разходи и ресурсните споразумения насърчават делегирането на финансовата отговорност от центъра на правителството към разходващите отдели. Ако делегирането беше ограничено в тези върхови ешелони, то не би било особено от полза за мениджърите надолу по линията, които в действителност изразходват парите и предоставят услугите. Някои отдели на Общината са доста големи и имат многобройни оперативни единици и административни слоеве. Правителствените реформатори многократно подканят управленската отговорност да бъде прехвърлена по отделни. Основният принцип на делегирането е, че до максимално подходяща степен линейните мениджъри следва да разполагат със свои собствени бюджети и гъвкавост да разходват в техните рамки и че те следва периодично да доказват както за използването на ресурсите, така и за резултатите. В идеалния случай, мениджърите следва да начертават годишни оперативни планове, които да съответстват на

бизнес или корпоративните планове, изготвени на по-високите нива.

Въпреки подкрепата на Министерството на финансите, делегирането напредва по-бавно и неравномерно, отколкото то или линейните мениджъри биха искали. Някои отдели проявиха неохота към децентрализирането на отговорност от страх че те ще бъдат държани отговорни за управленски проблеми, над които те имат само слаб контрол. Като цяло, колкото по-голяма беше една организация, толкова повече желание имаше тя да спусне ресурсите и отговорността по-надолу по линията и толкова по-голям е нейният вътрешен капацитет да ръководи действията на оперативните единици. Някои малки отдели заеха позицията, че даването на управленска независимост на службите по места или на клоновите служби не е нито практично, нито желателно.

Прехвърлянето на права беше забавено от липсата на експертен опит и обученост в много оперативни единици. Припряното делегиране – без достатъчна управленска основа – носи риска мениджърите от по-ниско ниво да не бъдат подгответи да се справят с нарасналата отговорност. В интервютата служителите от отделите разказваха ужасни истории, за да оправдаят своята неохота да дадат на мениджърите гърне с жълтици, които да са само за тях. Няколко отчетоха, че всяка делегирана единица иска своя собствена система за персонала; няколко описаха как всяка единица настоява да има своя собствена копирна машина; един се оплака, че новоовластените мениджъри се насочваха към необуздано изразходване – купувайки екипировка и увеличавайки персонала – като така изчерпваха своите бюджети преди да е свършила годината. Няколко дискутираха проблема за осигуряване на стандартизириани услуги и качество сега, когато всяка служба по места установява свой собствен курс.

Някои от тези проблеми следва да се очакват, когато на мениджърите се дадат пари и власт преди те да придобият ноу-хау и опит. Тези нарастващи болки изглежда се утваждат с това, че повече линейни мениджъри се научават да действат в условията на делегирани права. Но някои изкривявания в делегирането може да надживеят началната фаза. Точно както отделите имаха затруднения при изясняването на отношенията с централните агенции – особено с Министерството на финансите – по същия начин те имаха затруднения при изясняване на своите взаимоотношения с делегираните единици. Може би, защото Австралия отхвърли строгото разграничение между функциите на правителството по изработване на политика и предоставяне на услуги, отношенията между ешелоните от върха и оперативните единици се очертават мъгляви. Основното изключение, срецнато при това изследване, са големите отдели, които имат дълга история на стандартизириани операции. Отделът по данъчно облагане и Отделът по социална сигурност изглеждат успешно адаптирани към повика за делегиране. И при двата на регионалните служби е поверена широка отговорност за ресурсите, управленска инициатива и резултатност. Тези служби изготвят годишни планове за работа, те измерват работната натовареност и други показатели за резултатите и са настърчавани да предприемат стъпки за подобряване на дейността.

Принцип на текущото начисляване

ПУФМ донесе сериозни промени във финансовото счетоводство и отчетност. Преди ПУФМ, Министерството на финансите управляващие финансите на всички отдели. Тази пасивна роля на отделите не отговаряше на новата доктрина за управленската отговорност. Ето защо през 80-те години законът за одита беше поправен да задължава отделите да изготвят свои собствени финансови отчети, включително отчет за активите и пасивите, в допълнение към традиционно основаните на паричните средства отчети. По-нататъшна стъпка беше предприета през 1992 г. с изискването отделите постепенно да преминат към прилагане на принципа на текущо начисляване. По време на преходен период – продължаващ през финансовата 1995 г. – отделите можеха да избират между отчитането или на основата на принципа на текущо начисляване, или на модифицирана парична основа; след това всички трябваще да се отчитат на основата на текущо начисляване. Повечето от половината от всички отдели и агенции на Общността преминаха към отчитане чрез текущо начисляване по време на прехода. Въпреки този факт, Националната одиторска служба (НОС) постави въпроса дали отделите са достатъчно подгответи за преминаването към отчитане чрез принципа на текущото начисляване. Изследване на НОС от 1992 г. заключи, че много агенции не са в състояние ефективно да осъществяват предходните счетоводни реформи и не са подгответи за отчитане чрез използване на принципа на текущо начисляване.

Предходното правителство направи разграничение между финансово отчитане и бюджетиране. Намерението му беше да ограничи методите на текущото начисляване до финансови отчети; бюджетът не би бил засегнат от промени в принципите на счетоводство. Той ще продължава да бъде изготвян и гласуван на парична основа. Независимо от това, както ще се спрем на това в заключителния раздел на тази глава, одиторската комисия настоя бюджетът също да бъде поставен на основа на принципа на текущо начисляване.

ПРОГРАМНО УПРАВЛЕНИЕ И БЮДЖЕТИРАНЕ

Както беше споменато в началото на тази глава, ПУБ беше започната заедно с ПУФМ през 1984 г. Програмното бюджетиране (първоначалното заглавие на тази част от пакета реформи) осигури логическа основа за консолидирани пера на разходите, но (както преди беше отбелязано) правителството реши да не използва програмната структура като форма на разпределение на сумите. Като последица от това решение програмният бюджет беше използван повече за осигуряването на алтернативна перспектива и за организиране на информацията за резултатите, отколкото за разпределение на средства. Отчетите за програмните резултати (заместени през 1994-1995 г. от Отчети за портфейлни бюджетни мерки) и Плановете за портфейлна оценка са облечени в програми и подпрограми. Програмният формат беше използван също при Оценките на портфейлната програма, допълнителна презентация, която осигурява основополагаща информация за парламента, но не е основата, на която се решава бюджета. Програмната структура генерира обширно количество документация, която беше слабо използвана от онези хора в правителството или в парламента, които се занимава с бюджета. Голяма част от тази излишна хартиена продукция беше елиминирана през бюджетните цикли от 1993-1994 и 1994-1995 г. чрез преработване на информацията, представена по портфейли. Макар че центрираният около портфейла материал е организиран от програма, малко ще бъде загубеното, ако програмната структура бъде напълно изоставена. Програмната структура, обаче, все пак повлия върху реорганизацията от 1987 г., която създаде мегаотделите посредством групиране на дейности допринасящи за една и съща цел.

Независимо от разочарованите резултати от програмното бюджетиране, правителството има полезна рамка за вземане на решения относно политиката, програмите и бюджетите. Тези решения са концентрирани около форуърд оценките, портфейлното бюджетиране, корпоративните и бизнес плановете, информацията за резултатите и докладите, програмните оценки и годишните доклади. Правилата и документацията, отнасящи се до тези стъпки в цикъла на годишния бюджет изкова верига от събития, започващи от основна линия за бюджетни решения, преминавайки през създаването на стратегически планове и бюджетни приоритети по портфейли, измерването на минали и планирани резултати, оценката на програмните крайни резултати и докладването на резултатите. В по-голяма степен, отколкото другаде австралийското бюджетиране се върти около оста, съгласно която отразяването и ретроспекцията на публичните стоки да бъдат осъществени с публични пари.

Форуърд оценки

Форуърд оценките са условни решения на правителството по бъдещите разходи. Всеки годишен бюджет представя оценки за финансовата година непосредствено напред и форуърд оценки за всяка от следващите три години. Преди бюджетната реформа, годишните дебати по оценките в Кабинета и парламента се съсредоточаваха върху следващата година, при което често бяха пренебрегвани извън годишните последствия от бюджетните решения. Отделите на Общността умело съдействаха за програмни инициативи с ниски разходи в първата година, но надути до много по-големи разходи в бъдещето. Това поведение доведе до "пълзящо нарастване", като бюджетът на всяка година беше завишаван, в сравнение с този на последната година, вследствие на минали решения. Бюджетните реформи през 80-те години търсеха да спрат тази тенденция като решенията по бюджета на следващата година се разглеждаха в светлината на тяхното оценено въздействие върху бъдещите разходи. Когато правителството разглежда промяна в програмата, последствията от средносрочните разходи се показват като поправки в форуърд оценките.

Макар и да представляват решение на правителството, форуърд оценките не стягат твърдо бъдещите бюджети. Тъй като тези оценки се тикат напред всяка година, те биват

преразглеждани, за да отразят свежите промени в политиката. И все пак форуърд оценките са нещо повече от многогодишни проекции. Те са, въобще, оторизирана начална точка за решения по бъдещите бюджети, основната линия, според която се измерват промените в политиката (както инициативи за икономии, така и за разходване). Те условно разпределят бъдещи средства по портфейли и програми. Портфейлите се отнасят към форуърд оценките като с обвръзки с бъдещи средства; Министерство на финансите ги разглежда като основа за бюджетни преговори. Форуърд оценките се обновяват от време навреме, за да вземат предвид правителствените решения, промените в икономическите условия, ревизираните оценки на участието в трансферни програми и друга информация, засягаща нивата на разходите. По време на формулиране на годишния бюджет портфейлите са настърчавани да финансират нови приоритети от икономиите от съществуващите програми. Подробни правила се очертават, за да се осигури, че икономиите са стриктно изчислени по отделни. Увеличението във форуърд оценките представлява политическо решение, което може да бъде взето в контекста на формулирането на бюджета или по всяко друго време на годината, когато правителството приема мерки, засягащи бъдещите разходи. Предложената инициатива трябва да оцени разходите за всяка от следващите четири години. Данните от тенденцията показват покачване във форуърд оценките в процеса на тяхното изместване напред всяка година. Този модел трябва да се очаква, защото системата дава на отделите стабилност по отношение на бъдещите разходи, като въщото време им позволява да се състезават със заявки за допълнителни ресурси над форуърд оценките. Но тъй като форуърд оценки бяха вградени в бюджетирането на Общността, темпът на увеличение е по-нисък отколкото преди.

Служителите, както в центъра на правителството, така и в отделите са съгласни, че форуърд оценките донесоха стабилност и дисциплина на цикъла на годишния бюджет. Агенциите знайт с какво вероятно ще разполагат в многогодишна рамка; те трябва да преценят заявките си от гледна точка на разходите по време на период от четири години и са настърчавани да търсят икономии в съществуващите програми. Бюджетните решения в Кабинета и неговия Комитет за преглед на разходите се концентрират върху политиката и последствията за разходите вследствие промени във форуърд оценките. В период на ограничени ресурси системата облекчи неизбежните търкания в бюджетирането и допринесе за забавяне в темпа на растеж на разходите. Форуърд оценките не бяха предназначени да съкращават разходите или да намаляват размера на правителството. Те бяха предназначени да хармонизират програмните приоритети и макро-бюджетната политика и те послужиха добре на тази цел.

Портфейлно бюджетиране

Консолидацията от 1987 г. на отделите и функциите в мегаотдели, всеки оглавяван от министър и подпомаган от един или повече министри с по-нисък ранг, затвърди портфейлите като главна аrena на решения по бюджета. Консолидацията имаше две основни цели. Едната беше да се групират заедно програми и функции, допринасящи за една и съща цел; другата – да се концентрират поставянето на приоритети и ресурсните решения в рамките на портфейлите. Портфейлното бюджетиране дава на министрите значителна свобода по свое усмотрение да установяват приоритети в рамките на наличните ресурси. Постановката по принцип работи по следния начин. На всеки министър се дава цел на съвкупните разноски, която може да включва икономии в съществуващите програми или допълнителни разходи за набелязани инициативи на политиката. Министърът в този случай е задължен да изготви портфейлен бюджет в рамките на целите. Преда да потърси допълнително средства за приоритетите на отделите, от министъра се очаква да обърне поглед към портфейла за компенсации икономии. Дори когато портфейлният бюджет съответства на целта на разходите, правителството може да наложи своите приоритети, в случаите при които те се отличават от тези на министъра. Обикновено обаче, правителството удовлетворява предпочитанията на министъра, ако бюджетът е в рамките на целта. Портфейлното бюджетиране намали броя на бюджетните въпроси, отнасяни до Кабинета за резолюция.

Портфейлното бюджетиране повлия върху ролята на Министерството на финансите. Съобразно с реформата неговата основна работа по бюджета се отнася до форуърд оценките, а не до подробните в разходите. Министерството поддържа форуърд оценките като сменя основата им при излизането на нови данни, установява правилата и процедурите за разглеждане на промени в програмите, извършва наблюдение на бюджетните заявки, за да обезпечи тяхното съответствие с правителствената политика и подкрепата им чрез подходящ анализ и данни и

предпазва от погрешно изчисляване на въздействието върху разходите от страна на промените в политиката. Днес е по-вероятно от преди преговорите на Министерството на финансите с министрите да се съсредоточи върху въпроси на политиката, а не върху подробности на изразходването и анализът, който той изготвя за Кабинета, да разглежда въпроси на макробюджетирането.

Планиране по отдели

Портфейлното бюджетиране и форуърд оценките отвориха път за създаване и преразглеждане на програмните промени. Но това е тесен път, ограничен от рутината и загрижеността за формирането на бюджета, а не стратегическо разглеждане на организационните цели. Като добавка към един форум за подпомагане и анализиране на промените в политиката, отделите имат необходимост да изследват последствията от тези промени за собствената си дейност. Възможността за стратегическо мислене се настърчава чрез корпоративни планове, които чертаят бъдещия курс на отдела и посочват конкретните стъпки за приемане при осъществяване на промените в политиката. Не е вероятно стратегическото планиране да разцъфти - освен ако не се освободи от рутината и сроковете на бюджетирането. Когато планирането и бюджетирането вървят по различни писти, може би е възможно да има в малка степен преливане. На теория плановете би трябвало да водят бюджета; те трябва да поставят целите и приоритетите, които се финансираят от бюджета. Но нещата не винаги стават по този начин.

Интервютата, проведени за това изследване, разкриха по-малко интерес към корпоративното планиране, сравнено с оценката на правителството от 1992 г. на реформите. Докладът от 1992 г. заключи, че корпоративното планиране е помогнало за установяването на по-добре интегрирани и фокусирани отдели, с поделени цели и готови за действие служители, и с усет за посоката, в която е поела организацията и за стъпките, които възнамерява да направи, за да стигне там. Някои шефове на отдели приветстваха корпоративното планиране като средство за начертаване на пътя, по който ще поемат техните наскоро консолидирани организации. Някои мениджъри отчетоха, че корпоративното планиране отклонява вниманието, няма връзка с тяхната работа и отнема прекалено много време. Настоящото изследване се натъкна на широко безразличие към корпоративното планиране; с напредването на реформата неговата полезност намаля. В началните етапи, когато мениджърите бяха призовавани да поемат отговорностите, които преди са били управлявани извън тяхната организация, планирането беше полезно средство за изучаване възможностите на реформата. То помогна да бъдат накарани отделите да се почувствуваат наистина отговорни за ресурсите и резултатите и да могат да се насочат в малко по-различна посока, от тази в която са били заети в миналото. От скоро овластените мениджъри можеха да използват апарата на планирането, за да развиват бизнес планове за предстоящата година. Те можеха по-ясно от преди да видят как тяхната дейност се вмества в по-голямата схема на амбициите на отделите. Днес, за разлика от тогава, стратегическото планиране като че ли е изгубило много от своята жизненост и уместност. То е наложено изискване, а не такова, което министрите или мениджърите периодично ще предприемат по своя собствена инициатива. Интересно е, че стъпилите на земята бизнес или оперативни планове продължават да са полезни, защото те определят задачи и ресурси в близко бъдеще.

Информация за резултатите

За сметка на гъвкавостта при използването на ресурсите, от министрите и ръководните кадри се очаква да докладват относно планираните обем на услугите и крайни резултати за предстоящата година и относно постигнатите резултати през миналата година. До неотдавна отделите представяха обширно количество от информация за резултатите пред парламента в подкрепа на своите бюджетни оценки. Обемът на тази информация беше далеч по-голям, отколкото в която и да е друга страна, но това може би е случай на прекалено много от нещо добро по пътя на ефикасното използване на данните. Преди бюджета от 1994-1995 г. правителството настърчаваше портфейлите да публикуват колкото искат информация в допълнителни документи, които съществаха бюджета. Насъбра се материал, стигащ до хиляди страници, далеч повече отколкото парламентарните комисии можеха да погълнат за периода, предвиден за внимателно разглеждане на оценките и далеч повече отколкото беше необходимо, за да се обясни какви бяха намеренията или какво беше постигнато с публичните средства. От началото на 1994-1995 финансова година, обемът на информацията за резултатите, публикувана

във връзка с бюджета беше в голяма степен намален. Сега повече се наблюга на систематичното сравняване на действителните с планираните резултати в годишния доклад, отколкото на детайлизирането на това, какво ще се прави със заявените в бюджета средства.

Правителството беше затруднено при намирането на баланса между генерирането и публикуването на информация за резултатите. В ранните години на реформата, изглежда официалното отношение беше, че отделите биха имали по-силни стимули да развиват информация за резултатите, ако материалът се публикува. Сега обаче, когато системите за вътрешно докладване са високо развити вътре в отделите, правителството чувства, че може да съкрати изискванията за докладване без да има риск портфейлите да пренебрегнат въпросите за резултатите при заявките за ресурси или при управлението на програмите. Още повече смята се за по-продуктивно отблизо да се изследват действително постигнатите резултати, отколкото да се наводнява бюджета с информация относно какво може да се случи в бъдещето.

Голяма част от данните за резултатите, свързани с бюджета беше описателна и лошо фокусирана. Беше възможно да се преровят документите, за да се открие настината разкриваща информация, но трябваше доста работа, за да се отдели просто интересната от остро фокусираната и релевантна информация. Няколко характеристики на системата за информация за резултатите в Австралия насърчи изобилното доставяне на данни.

Първо, Министерството на финансите настоя информацията за резултатите да бъде използвана за, а не срещу управлението. Би трябвало да е отговорност на отделните министри да решават как да измерват и докладват резултатите в своите портфейли, при условие че информацията задоволява правителствените ръководни линии и интереса на парламента да бъде запознат с това, какво правят отделите с отпуснатите им средства. Ако отделите искат да използват докладите за резултатите, за да описват своите бюджетни оценки в благоприятна светлина, нека да имат това право дотолкова, доколкото информацията е точна и релевантна за оценяване на резултатите.

Второ, насърчаването на отделите да представлят информация в подкрепа на своите програми доведе до постановка, при която показателите за резултатите съпътстват бюджета, но не са тясно свързани с него. Информацията за резултатите е "хлабаво сдвоена" с бюджета: на разположение е за тези, които искат отблизо да изследват оценките, но няма заключваща взаимовръзка между заявените (или обезпечени) ресурси и обещаните или постигнати резултати. Хлабавото сдвояване се поддържаше чрез представянето на информация за резултатите в допълнителни документи, изгответи по различните портфейли, а не в основните бюджетни отчети, представяне от правителството. Информацията стои в страни от бюджета, но не е разделена от него.

Трето, хлабавото сдвояване се обслужва като се разчита повече на информация за резултатите, отколкото на цели или други точни измерители на резултатите. Правителството е готово да подобрява измерването на резултатите, но то е също толкова заинтересовано да даде възможност на министрите и мениджърите да осигурят пълен доклад за това, какво са свършили. То предпочита министрите и мениджърите да се замислят върху това, което са постигнали или целят да извършат и да не бъдат ограничавани в тези измерения, които лесно подлежат на количествено определяне.

На последно и най-важно място, правителството е убедено, че информацията за резултатите се простира до крайните резултати, а не се ограничава до обема на произведените услуги. Въщност австралийското правителство направи съзнателна усилие да разграничи своя широк подход към информацията за резултатите от по-тесните видове измерители, предпочитани в други страни. Следните бележки на висш служител от Министерството на финансите изразява австралийската позиция относно измерването на резултатите:

Австралийското правителство възприе възгledа, че едно фокусиране единствено върху произведение обем услуги може да носи риска да се остави фокусът на внимателното разглеждане да се отклони от реалните цели на програмата. Програмните мениджъри биха били повлияни да се вглеждат в системите и процесите, а не да преценяват своето действително въздействие върху общността.

Позоваването на публичните мениджъри в горния цитат показва, че няма разделителна линия между отговорността на министрите и на държавните служители относно информацията за резултатите. Според австралийската схема един мениджър, разположен долу по линията може да

притежава ценно разбиране дали програмата действа според очакванията. Виждането на всеки мениджър би трябвало да допринася за притока от информация за крайните резултати и конкретните резултати.

Докладването на резултати мина през три етапа: 1) обяснителни бележки съществуващи оценките; 2) отчети на програмните портфейли и 3) напоследък, отчети за измерителите на портфейлния бюджет и годишни доклади. Преминаването от един механизъм на докладване към друг отразява срецнатата трудност при дестилирането на обширно количество данни, които подкрепят бюджета и се занимават с по-широки въпроси на програмните резултати, като в същото време се гледа назад към това, което е постигнато и напред към това, което се планира, и като се обхващат както конвенционални измерители на обема услуги, така и по-амбициозна информация за крайните резултати.

Обяснителните бележки (ОБ) започнаха като средство за допълване на оценките с допълнителна информация в помощ на парламентарното разглеждане. По една ОБ се изготвяше за всеки портфейл. По разбираеми причини всеки портфейл гледаше на ОБ като на възможност да подсили своя случай по отношение на исканите от парламента пари. С идването на ПУБ, ОБ станаха средства за оправдаване на оценките в светлината на вече произведените или очаквани за следващата година резултати. През 1990 г. Министерството на финансите характеризира ОБ като основния документ, с който министрите докладват на парламента и на публичността за ефективността на програмата, за която те са персонално отговорни. ОБ имат отделни раздели за крайните резултати и за перспективите. Съгласно *Ръководните линии на Министерството на финансите* последните трябва да обезпечат "оценка от гледна точка на напредъка към или постигането на планове, или цели, посочени в раздела "Перспективи" на обяснителните бележки от преходната година"; разделът за перспективите трябва да разглежда "очаквания ефект от всяка вариация в разпределените средства за изпълнението на въпросните елементи от програмата". Въпреки - или може би поради - тази структура, ОБ бяха изключително многословни и парламентарните комитети се оплакваха от тяхната липса на фокус. През 1988-1989 г. средните ОБ за един портфейл съдържаха около 250 страници; точно две години по-късно те съдържаха средно по 300 страници. За бюджета на 1991-1992 г. на парламента бяха връчени 5418 страници обяснителни бележки. Министерството на финансите упражняваше слаб контрол върху ОБ, засмайки позицията, че отговорността за обезпечаване на качество и уместност на материала беше на всеки портфейл. Но като се има предвид връзката на тези документи с бюджета, портфейлите бяха повече заинтересовани да изтъкнат напред своя случай, отколкото строго да окасстрят ОБ. Дължината на ОБ прикриваше недостатъците в данните. Правителственият преглед на ПУФМ от 1988 г. откри, че недостатъчен брой показатели са били развити до етап, на който са регулярно измервани и тези, които са били развити, показват тенденция за фокусиране повече върху ефективността, отколкото върху ефикасността.

В началото на 90-те години ОБ бяха преобразувани в Отчети за програмните резултати (ОПР), но качеството на информацията за резултатите едва ли беше подобрено. ОПР наблягаха на програмната структура като средство за свързване на цели, ресурси и резултати. Въпреки това трябва да се преоре огромно количество описателен материал, за да се събере зърнце по зърнце полезна информация за постигнатото посредством публичните средства. Както и при ОБ, всеки портфейл изготвяше свои собствени ОПР, като даваше кратко изявление по целите на всяка програма (или подпрограма), описание на основните елементи във всяка програма и много по-дълго описание на дейностите, финансиирани в бюджета, както и списък на новите очаквани развития през следващата година. Голяма част от материала се отнасяше пряко до бюджетните оценки на портфейла; но прочитайки страниците беше трудно да се направи заключение върху това, какво е било изразходвано или постигнато посредством всяка от многобройните дейности, изброени в ОПР. Разграничението между обема на извършените услуги и крайните резултати беше замазано, а информацията за бъдещата дейност - доста разпръсната. Разгледаните за този доклад ОПР не сравняваха систематично резултатите с целите. Авторът остана с впечатлението, че отделите разполагаха с много информация, но не бяха намерили още ефикасно средство за да я предадат.

Оценката от 1992 г. на реформите в публичния сектор изследваха отношението на отделите към информацията за резултатите. Всички отдели отговориха, че имат системи за събиране на такава информация. Съвсем малко споменаха, че бяха или в момента развиват непрекъснато работещ капацитет за достъп до данните за резултатите. Някои отдели коментираха също

вътрешно управленската практика (като месечни или седмични събирания), за да разгледат най-новите тенденции в работата. Собствената оценка на Министерството на финансите констатира устойчиво подобрение в релевантността, достоверността, значимостта, последователността и яснотата на информацията от ОПР. По тяхно виждане подобрението се дължеше повече на програмната рамка за докладване на резултатите, отколкото на качеството на данните. Оценката от 1992 г. заключи, че там, където е била извършена оценка, информацията за резултатите е била от по-добро качество. Дотолкова доколкото стратегията за оценка на правителството беше напредвала неравномерно, съществуваща значителна вариация в качеството на информацията за резултатите, произведена от агенциите.

През 1994 г. правителството разчлени публикуването на информация за резултатите от представянето на бюджета пред парламента. По-голяма част от информацията за резултатите сега е представена в годишните доклади, които сравняват финансовите и програмните резултати от миналата година с планираните равнища. Както се случи в други страни, годишният доклад набра слава като средство за държане на отделите и агенциите отговорни за своята работа. Наред с тази промяна Отчетите за програмните резултати бяха сменени от Отчети за измерителите на портфейлния бюджет (ОИПБ), които се спират на въздействието на програмните инициативи върху бюджета и форуърд оценките. ОИПБ сбъто описва всяка инициатива и оценява ефекта върху бъдещите разноски, но тя осигурява осъкъдна информация за това, как инициативите биха въздействали върху обема на услугите или върху крайните резултати. Елиминирането на програмната информация се отразява в размера на тези нови документи. Средният ОИПБ е по-малък от една десета от размера на сравнимия ОПР. Това е може би случай, когато правителството е направило прекалена корекция заради излишната документация, произвеждана в миналото. Правителството е уверено, че отделите ще продължат да се борят за резултати и че адекватното доставяне на информация за резултатите ще бъде на негово и на парламента разположение при поискване. Усеща се, обаче че ще бъде само въпрос на време преди формата на докладването относно резултатите да се промени отново.

Промените в докладването не означават, че правителството е поставило по-долу информацията за резултатите. Напоследък то активно налага поставянето на репер като средство за подтикване на агенциите да подобрят своята управленска работа. То насърчава агенциите да поставят цели за изпълнение в съответствие с най-добрата практика, открита в сравнени публични или частни организации. Ако поставянето на репери се разпространи в публичния сектор, то може да доведе до по-голямо ударение върху измерителите на обема услуги, които са сравнени по организации, за разлика от измерителите на крайните резултати, които са вътрешно ограничими за конкретни програми.

Оценъчна стратегия

Съгласно австралийското виждане качеството на информацията за резултатите зависи от качеството на оценката. Ако оценката не е всестранна и систематична, информацията за резултатите ще бъде непълна и недостоверна; тя няма да хвърли много свеглива върху това, дали програмите ефикасно отговарят на целите на политиката. Без база за оценка, агенцията може да е състояние да събере данни за равнището на обслужването и обема услуги, но не е много вероятно да е в състояние да измери крайните резултати от програмата. Търсенето на данни за крайните резултати доведе до оценъчна стратегия, която призовава за систематично преразглеждане на течащите програми и инициативи на политиката.

Макар и оценката да беше част от рамката на задължителната отчетност от началото на ПУФМ/ПУБ, тя беше пренебрегвана в началните години на реформата, вероятно защото други нововъведения можеха да бъдат по-лесно превърнати в правила и процедури. Пишейки през 1989 г. Джон Ър (водещ австралийски експерт по публична политика) характеризира оценката като най-трудния компонент за систематизиране, защото тя свързва организационната ефикасност с политическата отговорност. Правителството може да нареджа оценките да се провеждат съгласно предварително установена схема, по същия начин както се правят бюджетите и годишните доклади, но ако засегната агенция просто премине през изпълнение на наредданство, наложено от други, материалът, който тя произвежда, най-вероятно ще бъде изтъркан и повърхностен. Истинското оценяване е повече въпрос на възможност, отколкото на рутина; то зависи поне толкова от загрижеността за резултатите, колкото от придръжането към правилата. В идеалния случай агенциите биха се засели с оценка, когато условията са узрели, а не

когато схемата ги приканва да направят доклад. Но е вярно също така, че ако оценяването беше оставено на инициативата на отделите, много програми биха продължили години без да бъдат цялостно преразгледани. За да подпомогне оценяването правителството се стремеше да систематизира процеса като заедно с това даваше на отделите широк обхват за определяне как да свършат работата.

През 1987 г. правителството застана зад оценъчна стратегия, която набра ускорение до такава степен, че тя стана едно от основните средства за разпределение на новите ресурси на основата на ефикасността на програмата. По начина, по който беше приложена в Австралия оценката обхващаща както ретроспективна преценка на програмните резултати, така и *ex ante* анализ на програмните предложения. Старши служител в Министерството на финансите характеризира оценяването като "...състояние на ума. То е това постоянно търсене на релевантна информация за резултатите от една програма, която провеждаме и постоянно търсене за намиране на възможности за подобряване на тези резултати. Единствената разлика между това, което наричаме оценяване и тази постановка на ума, е че ние се опитваме да систематизираме последната, да формализираме процеса, в който ние всички, като професионалисти, инстинктивно се насочваме да се включим."

Систематизацията премина през три формални изисквания, които бяха одобрени от Кабинета и станаха известни като оценъчна стратегия: 1) Обединеното кралство всеки портфейл се изиска да изготви годишен план за оценка на портфейла (ПОП) покриващ основните оценки, които трябва да бъдат проведени през следващите три години; 2) предложенията за нова политика, представяни на Кабинета, трябва да включват постановки за провеждане на оценяването, в случай че предложението се приеме; 3) завършените доклади за оценка трябва да бъдат публикувани, като по този начин се позволява широко разпространение на факти относно програмните резултати и става възможно щателно разглеждане на строгостта и обективността на оценката. Министерството на финансите вложи значителни ресурси за подпомагане на оценъчната стратегия. Той спонсорира програми за обучение за мениджъри и публикува серия от наръчници за провеждане. Той периодично издава регистър от доклади за завършени оценки и отблизо наблюдава процеса на оценяване. Представен е в много от работните групи, свикани, за да наблюдават отделни оценки и предлага помощ при провеждането на отделните оценки. Министерството на финансите, въпреки това, настоява отделите-домакини да са "собственици" на своите оценки и да имат последната дума по въпроса как се провежда всяко изследване и кой участва в него. Министерството на финансите съзнава напълно разбирането от страна на отделите, че оценките ще бъдат използвани срещу тях по време на съставяне на бюджета и затова желае да остане на по-задно място, дори когато оценката не тръгва в посоката, в която той желае. Но министерството няма желание да отделя оценките от разпределението на ресурсите, като се страхува че ако го направи, то това ще ги лиши от смисъл. Министерството на финансите предвижда оценката като жизненоважна отговорност на управлението, а не като пост-фактум преценка, направена от одитори. Служителите от министерството често сравняват своя подход с този възприет от Канада, която учреди отделна служба (Генерален контролър) за да наблюдават и провеждат оценки. Австралийското становище е, че оценките следва да се провеждат от тези, които водят програмите, но цялостния процес следва да се ръководи от тези, които отговарят за разпределението на ресурсите. Тази позиция накара министерството на финансите да отказва предложенията Националната одиторска служба (НОС) да преглежда качеството на оценките, извършени от отделите. Министерството на финансите е загрижено, че подобни проверки, ще попарят интереса на отделите за оценяване на своите програми. Той признава, че методите и пълнотата на оценките се нуждаят от усъвършенстване, но е решен да подобри процеса като работи с отделите, а не като иззема или повторно пресмята тяхната работа. Изглежда, че формулата проработи, тъй като Министерството на финансите участва самостоятелно в повече от половината оценки на нови предложения, но винаги със съгласието на спонсориращия отдел.

Като изиска всеки портфейл да публикува всяка година план за оценка на портфейла (ПОП), Министерството на финансите се надява да преобразува прегледа на програмите от *ad hoc* процес в такъв, който е настроен с толкова внимание и предварителна мисъл, както са другите отговорности на управлението. Той иска ПОП да бъдат стратегически документи, които създават очакване, че оценките ще бъдат проведени по всички програми и ще бъдат завършени навреме, които насярчават министрите да участват в стратегическото планиране за своите

отдели и предоставят на Министерството на финансите възможност да дава предложения по приоритетите на оценката на портфейлите. Тъй като портфейлите са натоварени със своите ПОП, тези документи се различават по качество и подход. Някои отделят сериозно внимание на пълния тригодишен цикъл на оценка, други се съсредоточават върху предстоящата година и само нахвърлят информация за дейностите отвъд тази година. Всички докладват за неотдавна завършените оценки, но някои се опитват да обсъждат как констатациите са засегнали политиката, други мълчат по този въпрос.

ПОП в транспорта и комуникациите осигурява стандартизирана информация по всяка от над двадесетте оценки планирани за периода 1994 – 1996 г.: кратко описание на политиката или въпроса за изучаване, предназначението и обхват на оценката, ключови въпроси за разглеждане, основната публика за констатациите и информация за метода, ресурсите и продължителността на изследването. Тази информация е очертана накратко, но ПОП създава впечатлението, че портфейлът има здрава основа за насрочване и провеждане на своите оценки. ПОП в социалното осигуряване дава по-дълбоко описание на всяко изследване, което ще се провежда през следващата година, но той само изброява тези, които ще се провеждат в последващите години. Много от около дузина насточени изследвания трябва да бъдат проведени за няколко години, а някои покриват две или повече програми. Този ПОП уточнява въпросите за изучаване при всяка оценка като дава на читателя ясно разбиране за въпросите на политиката, които ще бъдат обсъждани.

Тези и други ПОП стимулираха значителен подем в обема на оценките. Между 1989 г. и 1993 г. броят на основните оценки, изброени в ПОП като намиращи се “в процес на извършване” или “в момент, когато ще започнат” се увеличи от 55 на 250. Като допълнение към тези основни оценки, отделите имат планове за оценка по някои от по-рутинните въпроси, насточени за преглед. Въпреки че се съгласява, че има място за усъвършенстване, Министерство на финансите също така вярва, че разпространението на една “оценъчна култура” в отделите е подобрила строгостта и обективността на изследванията. Националната одиторска служба зае в някаква степен по-критично становище отбелязвайки че повечето ПОП са изгответи с малко участие от страна на министрите.

Степента, в която оценъчните констатации са използвани в работата по политиката може да бъде по-сериозна грижа. Министерство на финансите признава, че ако оценките не се използват, не след дълго отделите ще престанат да мислят за тях. Два припокриващи се канала бяха установени за свързване на оценките с правителствените решения. Единият е процесът на Кабинета за преглеждане на предложените инициативи по политиката, другият е годишната работа по бюджета. Всяко представено на Кабинета предложение, защитаващо курс на действие, който включва повече от 5 млн. щ. д. в годишните разходи, трябва ясно да изложи стратегия за оценяване на инициативата. Съгласно “Наръчника на Кабинета” оценъчната стратегия “би трябало да включва условия, ключови въпроси за разглеждане, необходими ресурси за оценката и устройство на насрочването и докладването.” Според архива на Министерство на финансите само 30 на сто от представените предложения изпълниха това изискване по време на бюджета от 1992 – 1993 г. Очевидно на много мениджъри им липсваше охота да изгответят подробни стратегии за оценка, или защото бяха прекалено заети с работа по бюджета или защото те чувстваха, че усилието ще бъде напразно, ако Кабинетът не приемеше предложението по политиката.

Бюджетът е вторият канал за влияние върху политиката чрез програмна оценка. Тук също данните са в известна степен разочароваващи. Делът на разходващите инициативи, повлияни от оценка, варира силно: 23 на сто през 1990-1991 г., 47 на сто през следващата година, но само 36 на сто през 1992-1993 г. В действителност успехът на инициативите в политиката беше същият за предложението от 1992-1993 г., които бяха повлияни от оценката, както за тези, които действаха независимо от усилията за оценка. Слабото въздействие на оценките беше констатирано и по отношение на икономиите, предложени по портфейли от Министерството на финансите за бюджета от 1992-1993 г. По-малко от една четвърт от издигнатите в бюджета икономии бяха повлияни от оценката. Тези данни показват, че оценките са само един от редицата ресурси за информация и влияние за Кабинета. Дневният ред на политиката на правителството и променянето на политическите или икономическите обстоятелства може да остави по-дълбока следа върху решението, произлизящо от Кабинета.

Би било наивно да се очаква оценката да се разпорежда в лицето на излизашите насреща

икономически и политически императиви. Оценката е вероятно да има най-голямо въздействие върху измерителите на политиката, които са с ниска политическа забележимост или когато съществува широко съгласие по генералната насока на политиката, но министрите са отворени по въпроса коя от няколкото възможности ще бъде най-плодотворна. Тези разсъждения внушават мисълта за външните ограничения не само на амбициозната австралийска оценъчна стратегия, но също така и на други средства на управление. Австралия изprobва най-смело тези ограничения в сравнение с други страни, защото тя не отдели изработването на политиката от осъществяването на услугите. Тя очаква най-значителната отплата за реформата да дойде от усъвършенстваните видове политика, а не от по-ефективното доставяне на услуги, макар че тя също се стреми и към това. Стремежът да се даде друга форма на политиката ще доведе до нововъведения като например оценъчната стратегия с ниска степен на успех, но той може независимо от всичко да остави дълбок отпечатък върху правителствените програми и разходи.

НАЦИОНАЛНАТА ОДИТОРСКА КОМИСИЯ

Не след дълго след изборите от 1996 г. новото правителство учреди Национална одиторска комисия (НОК) за да го съветва по финансите на Общността, включително и относно последиците от демографските промени, връзките със страните и териториите и средствата за подобряване на доставката на услуги и резултатите. Докладът на НОК, излязъл през юни 1996 г., разглеждаше различни въпроси и видове политика; частта от доклада, обсъдена по-долу, се отнася до финансовото управление и правителствените действия. Макар че е вероятно правителството да възприеме много от препоръките, рано е още да се преценява тяхното въздействие върху публичното управление. По тази причина обсъждането представя уместни препоръки на НОК, без да се оценяват техните действителни или потенциални въздействия.

НОК твърдеше, че "е необходима много съществена културна и структурна промяна в австралийския публичен сектор, за да се направи значително подобрене в програмната доставка, включваща фундаментално опростена рамка на заетостта в публичния сектор". Докладът почти не признаваше някакви подобрения, произтичащи от въведените реформи през последните двадесет години. Въпреки ПУФМ и ПУБ той заключи, че "правителството на Общността, подобно на други правителства, проведе своите програми с поглед към ресурсите и процедурите, а не към обслужване на клиентите и постигане на крайни резултати. Това доведе до бедни крайни резултати от програмите и високи разноски. Програмите бяха "заловени" от доставчици на услуги и групи, изградени на основата на частни интереси, а не служеха на интересите на планираните ползватели." Докладът подканваше за по-широко пазарно тестване на услугите и за установяване на репер за постигнатите резултати, и също така, излагаше идеята, че главната роля на правителството следва да бъде купуването, а не обезпечаването на услуги." Посредством отделянето и изясняването на тези две роли се повишава задължителната отчетност, свеждат се до минимум конфликтите на интереси и могат да бъдат закрепени принципите на оспорване". Но докладът завършваше без много препоръки за радикални промени в структурата на правителството. Той не призова за разчленяване на агенциите за доставка на услуги от отделите по политиката или за бюджетиране и разпределение на средства с насоченост към обема услуги, а не към ресурсите.

Най-широкообхватните предложения се отнасят до австралийските публични услуги, особено препоръката кариерата на държавната служба да бъде заменена с договори с фиксиран срок, които да свързват резултатите със заплащането и да улесняват раздялата с работници, чийто резултати са нездоволителни. НОК призова също правителството да наложи цел на минималната ефективност за текущите разходи в размер на поне 10 на сто в продължение на три години, в допълнение на действащия годишен дивидент за ефективност от 1 процент. Значително по-високи икономии (поне 20 на сто в продължение на три години) следва да се търсят в организациите, където реорганизацията или прилагането на информация и управленски средства обещават значителни приходи.

Много от препоръките призовават за подобрена информация, отнасяща се до резултатите и финансите на Общността. Като отбелая нарасналото значение, придавано на оценката на програмите при вземането на решения и бюджетното разпределение, извършвани от Кабинета, НОК констатира, че общото качество на информацията за резултатите не съответства на нужното. Това открытие, което беше подкрепено от оценка от 1995 г. на докладването на

результатите в годишните доклади на Общността, накара Министерството на финансите да постави началото на Преглед на информацията за резултатите (за тригодишен период) на целите и измерителите на резултатите на всички портфейлни отдели.

Някои от най-подробните препоръки на НОК се отнасяха до финансовата информация. Трите главни препоръки бяха: принципите на сметката за задължения да бъдат приложени към бюджета, Общността следва да изготвя по всички правителства финансови отчети и тя следва да приеме "Харта на бюджетната честност", съгласно която правителството ще поставя и докладва за постигането на определени фискални цели.

В степента, в която се възприемат препоръките на НОК, ще бъде вероятно те да доразвият вече установените съгласно ПУФМ и ПУБ черти. Системата на форуърд оценките и режимът на текущите разходи ще останат непокътнати, както и силното облягане на формалните програмни оценки и измерители на резултатите. Правителството ще заеме по-твърда позиция в искането за ефективност и в извършването на промени в политиката, които допринасят за неговата цел – премахването на бюджетния дефицит. Ще се използва повече опитът на бизнес мениджмънта в публичния сектор и по-малко готовността да се разглежда реформата като средство за повишаване възможностите за кариера и удовлетвореност от работата в публичните услуги. Някои от нововъведенията използвани за първи път в други страни на Общността (особено в Нова Зеландия и Обединеното кралство) ще бъдат изпробвани в Австралия.

ФРАНЦИЯ

От 1984 г. насам модернизацията в публичния сектор се придвижва от няколко последователни правителства и в момента протича при условията на принципите, заложени в Циркуляра на Рокар от февруари 1989 г., Януарският циркуляр от 1990 г. върху учредяването на центрове на отговорност, Хартата за делегирането от 1992 г. и Циркуляра на Жюпе от юли 1995 г. Най-скорошният от тези документи, на министър-председателя Жюпе, съответства на тези, издадени от предишните правителства, както вляво, така и вдясно от центъра. Но макар че реформите бяха неколкократно подкрепяни на най-високо равнище в правителството, тяхното постигане беше трудна, погълщаща много време задача. Въпреки това беше направен значителен прогрес, прехвърлянето на права е напреднало в много министерства и региони, а натисът на бюджетните съкращения (включително значителни съкращения на служителите, работещите в центъра на правителството) е вероятно да генерира допълнителна промяна в управлението и осигуряването на публични услуги.

В по-голяма степен в сравнение с други страни, преструктурирането на френския публичен сектор има географско измерение, тъй като то измества управленския контрол от парижките министерства към административните служби, разположени в регионите, департаментите и местните общини. Под знамето на делегирането, правителството премества управленската отговорност и контрол от централните министерства към местните агенции. Прехвърлянето на права е стимулирано от усилията да се направят местните агенции (които предоставят услугите) по-отговорящи на местните условия и на техните купувачи, както и да се подобрят резултатите и удовлетворението от работата на държавните служители. Модернизирането на публичния сектор представлява преминаване от процедурни правила към цели за резултати, от съобразяване с инструкциите, разпоредени надолу от по-висшите служители към вземане на решения на основата на преговори, при което доставящите услуги имат активна роля, от административни постановления към партньорство и участие и от униформени правила и предписания към експериментиране и диференциация.

За модернизацията се съдействаше чрез учредяване (първоначално на опитна основа) на центрове на отговорност (обикновено местни служби, предоставящи услуги), които преговарят със своето министерство-родител по разбиранията, засягащи мерилото и целите за резултати, за сметка на което на центъра за отговорност се дава гъвкавост при разходването на оперативните средства. Циркулярът на Жюпе от 1995 г. призоваваше този децентрализиран подход да бъде разпространен по цялата френска публична администрация до края на 1996 г. Освен това той предвиждаше пилотно тестване на "договори за услуги" в няколко министерства. Тези договори постановиха цели на услугите, да се даде гъвкавост на доставщиките на услуги при договарянето и администрирането на главните бюджети, включително за служителите, методи да оценка на разходите и резултатите и условията, при които доставщиките на услуги и служителите ще участват в нарастването на производителността. Тези договори за услуги са логично продължение на пионерския подход на центровете на отговорност.

Съвсем до неотдавна напредването беше бавно и неравномерно, защото директивата от 1989 г. оторизираща учредяването на центрове на отговорност беше индикативна, а не препоръчителна; тя насырчаваше по-скоро доброволен, експериментален подход, отколкото широко правителствени промени в административната практика. Стъпката на реформата се засили с приемането на Хартата за делегирането от 1992 г., съгласно която бяха въведени важни иновации в финансовото управление и в други области на публичната администрация. Сега правителството провежда по-обхватно преструктуриране, което ще включи, надява се то, всички министерства. Пълното влияние на промяната от 1995 г. в правителството все още не е известна, но фактът, че новият режим стъпва на направления от своите предшественици прогрес, предвещава добро за движението на реформата. Съвсем не изглежда за вярване, че правителството ще обърне курса и отново ще централизира управлението.

ФРЕНСКАТА АДМИНИСТРАТИВНА КУЛТУРА

В сравнение с други страни в това изследване Франция все още поддържа относително централизиран административен апарат, особено що се отнася до въпросите за персонала. При това вероятността е, че дори когато се завърши текущия кръг реформи, Франция все още ще има

много големи и мощни министерства в центъра на правителството. Вероятно е също така, да има значително различие между административната практика сред департаментите и регионите.

От векове отличителният белег на френската публична администрация бяха националните правила, по уеднаквен начин поставени в действие от централните министерства в Париж. Правителството беше управлявано от центъра, но услугите бяха предоставяни на място от службите по места, действащи в деветдесетте и пет департамента, на които е разделена страната. Франция традиционно е била много централизирана в своите национални правила, но много децентрализирана в своята организация. Тази уредба заздрави единството на нацията като обезпечи еднаквост на услугите по цялата страна и това, че независимо къде работеха, публичните служители се смятаха за национални държавни служители. След време, правилата се умножиха и административната практика ставаше все по-строга. Резултатите на местните агенции се измерваха от гледна точка на съответствието с правилата, а не от гледна точка на това, колко задоволени бяха купувачите. Формалното съответствие често съществуващо заедно с неформално поведение, което на думи спазваше правилата но толерираше отклоненията в практиката.

Две черти на традиционната публична администрация илюстрират взаимоотношението между центъра, където се упражняваше контролът, и регионите, департаментите и общините, където работеха повечето национални държавни служители. Едната беше френската държавна служба, която действаше в условия на подробни правила, управляващи набирането, класификацията на длъжностите (които бяха хиляди), заплатите и условията на работа и други въпроси на персонала. Тези правила бяха оформени така, че да внушават на публичните служители, че те служат на нацията, а не на общините, в които работеха. Правилата предвиждаха, че местна агенция в който и да е департамент не може да наема по свое собствено съгласие, а трябва да получи одобрение за всички важни елементи на работното място – ранг и заплата, критерии за изборност, и дори за наемането на конкретния човек – от Париж. Втора централизираща черта на беше ролята на финансовия контролър във всяко министерство, отговорен пред Министерството на финансите, Контрольорът наблюдаваше, обикновено *ex ante*, разходите на средства по цялото министерство, включително разходването на местните агенции, за да определи дали те са законни и правилни. Не можеше да се пълнят позиции, не можеше да се ангажират средства за инвестиции, оперативните ресурси не можеха да се харчат без предварително оторизиране от страна на контрольора. Оперативните средства бяха силно разпределени по пера и преразпределение беше допускано поотделно, а преместванията между тези категории бяха строго контролирани.

Влязлото в сила законодателство през десетилетията, последващи войната предвиждаше правителствено децентрализиране, но въпреки известен прогрес, повечето от въпросите се ръководеха от центъра. Мощните министерства нямаха желание да изпуснат контрола, а местните агенции бяха прекалено слаби, за да издействат промяна. Все пак, делегирането беше подтикнато от един закон от 1982 г., който прехвърли известна административна власт на местните власти и агенции. За първи път, местните агенции се сдобиха с лост за въздействие при прехвърлянето на права. Натискът за промяна се усети най-силно в Министерството на благоустройството, огромна организация, която функционира на практика във всяка община в страната. Реформите, започнати в това министерство станаха модел за модернизацията на публичния сектор.

Министерството на благоустройството беше дестабилизирано от прехвърлянето на власт към местните агенции. Преди това, министерството ръководеше строителството и други проекти по цялата страна; то решаваше работата, която трябва се свърши и ресурсите, отделени за всеки проект. Законът от 1982 г. обаче, даде възможност на местните агенции да избират външни контрагенти; те вече не бяха задължени да използват работниците на Министерството на благоустройството. За да задържи клиентите си, Министерството трябваше да бъде отзивчиво и конкурентно; то трябваше да ги обслужва ефективно и да задоволява техните потребности. Вместо да нареджа на местните агенции, то трябваше да развива отношения на сътрудничество, което им даваше известно влияние върху това, как се ръководи работата. То преговаряше с местните агенции по отношение на работата, която трябваше да се свърши, ресурсите, които трябваше да бъдат доставени и очакваните резултати.

ПРЕХВЪРЛЯНЕ НА УПРАВЛЕНСКИЯ КОНТРОЛ КЪМ ЦЕНТРОВЕТЕ ЗА ОТГОВОРНОСТ

Циркулярът на Рокар от 23 февруари 1989 г. (адресиран от министър-председателя към кабинета) изложи философията на модернизацията и положи законовата основа за последвалите реформи. Циркулярът призоваваше френската публична администрация да се промени, защото френското общество се е променило. Нищо че последните закони и декрети за реформа "бяха далеч от пълно влизане в действис", Рокар коментира, че "държавата никога не е имала силата да премине отвъд препоръките и призивите. Стана очевидно, че промените, произтичащи от новия статут, ще бъдат доведени главно поради новите отношения на служителите" и други подобрения в дейността на правителството. Въпреки че Рокар не спомена противящите нововъведения в Министерството на благоустройството, той отдае заслуженото на тези служители на публичната администрация, които "изиграха пионерска роля в тази реформа. Бих искал да ги насърча и да подкрепя техните усилия. Техният кураж и създателност трябва да служат за модел. Те не трябва повече да се чувстват изолирани."

Рокар настояваше за активна роля на участие за държавните служители, по-голяма чувствителност към правата на купувачите и готовност за оценка на публичната политика. По отношение на последната той заяви: "Не може да има автономия без задължителна отчетност, задължителна отчетност без оценки и оценки без последици". Автономията и задължителната отчетност трябва да бъдат поощрени чрез делегирането на процеса на вземане на решения на тези, които бяха пряко засегнати. Делегиране означава, гласеше циркулярът, "че на административните служители трябва да се даде голям дял автономия при вземането на решения, в дейността, както и по финансовите въпроси". За тази цел циркулярът изискваше незабавното "създаване на експериментални центрове на отговорност, където ще бъдат прилагани по-гъвкави правила за финансово управление на договорна основа и на които ще бъде дадена по-голяма административна автономия. Създаването на центрове на отговорност демонстрира желанието на департамента и доверието на административните служители."

Учредяването на центрове на отговорност беше ключов етап в делегирането. Центърът на отговорност е обикновено департаментна служба на централно министерство или местна служба в рамките на департамента. (Думата департамент означава географско подразделение във Франция.) Център на отговорност се учредява, когато министерството-родител и местната служба се споразумеят относно целите на резултатите и управленската гъвкавост. Бюджетното министерство и Министерството на публичната администрация също са включени в преговорите (обикновено с министерството-родител, а не с местната агенция), защото те утвърждават всякаакви специални финансови уредби или такива, свързани със служителите. Центровете на отговорност бяха формирани по едно и също време, като преговорите между засегнатите административни организации завършиха със споразумение. По времето на Рокар нямаше оторизиране на едро или цялостно оторизиране на центровете на отговорност. Но неотдавнашният циркуляр на Жюпе нареджа да бъдат учредени центрове на отговорност във всички министерства.

Логиката на индивидуалната наместо бланкетната либерализация на управленските правила беше посочена в Циркуляра на Рокар:

За служителите, натоварени със самите центрове, решението [за създаване на център на отговорност] означава строга дефиниция на целите, отговорно разпределение на ресурсите, използване на модерни управленски средства и приемане на външни оценки.

Служителите, натоварени с управленски и финансови въпроси, на свой ред просто ще договорят при започването пъзленото отклонение на всеки център – един съществен фактор – докато редовно наблюдават своите резултати.

За да се осъществят преговорите и контролът, е необходима договорна основа. На практика това означава, че заинтересуваните агенции ще трябва да договорят редица отхлабвания в правилата, прилагани към финансовото управление.

Макар и Циркулярът на Рокар да застана зад индивидуализираната, доброволна модернизация, той нареди всеки министър да представи план, показващ мерките, които да бъдат предприети, в съответствие с ръководната линия в циркуляра, включително разписание за внедряването на планираните мерки. При това Рокар каза на кабинета: "Твърдо възнамерявам

да стигна до пълна и трайна реформа. Тя ще изиска както време, така и упоритост. Искам от вас да й отдадете същото пълно внимание.”

По-нататъшни инструкции относно учредяването и обхвата на центровете за отговорност бяха посочени в последващ циркуляр, издаден от министър-председателя Рокар почти година по-късно, на 25 януари 1990 г. Както и първоначалния циркуляр, тонът беше позовителен – “изборът на опитни центрове на отговорност се оставя на усмотрението на управляващата агенция-родител” - но ясната цел беше да бъдат подбутнати министерствата да се движат по-бързо в тази посока. Новият циркуляр изброя видовете управленска свобода, които едно министерство може да даде на своите центрове на отговорност. Докато условията подлежаха на договаряне, министерството-родител притежаваше възможността за глобално оторизиране на оперативните разходи (с изключение на разходите за служителите), като по този начин предопределяше всеки следващ преглед от централните финансови контролъри. Договорите между министерството и неговите центрове на отговорност нормално трябваше да бъдат за три години и те трябваше да предвиждат министерството периодично (годишно или на половин година) да провежда наблюдение на резултатите на центъра. Всяка година министерството и всеки от неговите центрове на отговорност щяха съвместно да преценяват резултатите чрез сравняване с поставените в договора цели. Към края на договорния период, двете организации щяха да предприемат широка преценка на дейността на центъра за целия договорен период, след което ще ще да бъде взето решение за продължаване или модифициране на споразумението.

Използваният подход в двата циркуляра беше внимателен и опитващ. Не беше направена никаква промяна в юридическия статут на местните агенции; вместо това министерствата имаха възможността да осигуряват глобално оторизиране на оперативните разходи, с изключение на разходите за персонала, заместо специално оторизиране, осигурено преди делегирането. Гъвкавостта трябваше да бъде осигурена в рамките на национални правила и случай по случай, и чак тогава за три години наведнъж. Както позволяващо циркулярът, някои министерства се придвижиха бързо и широко, докато други се влачеха и учредиха недостатъчен брой центрове или не учредиха никакви. Министерството на благоустройството, което започна своя собствена модернизация четири години преди първия циркуляр на Рокар, отговаряше за преобладаващата част от началния прогрес. През 1992 г. близо 80 на сто от държавните служители, работещи в центровете на отговорност бяха служители на това министерство. Неравномерен беше също напредъкът в създаването на “проекти за услуги” – стратегически планове, които задаваха целите на центровете на отговорност, промените, които да бъдат въведени за подобряване на услугите към клиентите и други измерители на резултати, както и по какъв начин да бъдат използвани ресурсите. Циркулярът на Рокар направи от формулирането на проект за услуги предварително условие за установяване на център на отговорност. Но някои центрове бяха учредени без никакво предварително стратегическо планиране, а други отдаваха само повърхностно внимание на това изискване. Някои, обаче, използваха проекта за услуги като възможност да предприемат стратегическа оценка на своите цели и действия.

РАЗШИРЯВАНЕ НА РЕФОРМИТЕ

През последните няколко години, бяха предприети редица стъпки за разширяване на делегирането и модернизацията по цялата национална администрация. Една от тях беше преминаването от разглеждането на центровете на отговорност като експерименти, към тяхното третиране като очаквани и законни постановки; друга представляващо приемането на Хартата за делегирането; трета стъпка беше въвеждането на стандартни методи за модернизиране и делегиране на управленски контрол; и четвъртата – изявленето на Жюпе, което даде сила на универсалното внедряване. След като центровете на отговорност се превърнаха в норма, техният брой нарасна от по-малко от 100 през 1992 г. на повече от 200 през следващата година и около 350 в началото на 1995 г. правителствените служители очакват почти 700 центъра да бъдат действащи, когато реформата е напълно осъществена.

Хартата за делегирането от 1992 г. и издадените в съответствие с нея декрети се стремяха да дефинират управленския обхват на различните равнища на публична администрация. Член 1 от хартата гласи:

Делегирането е общото правило за разпределение на отговорностите и ресурсите между различните юрисдикции на държавната администрация на правителството.

Първостепенните отговорности на министерствата и другите централни органи на правителството са да поставят цели пред делегираните агенции, да оценяват техните потребности и да разпределят ресурси и преценяват резултати. Регионалните власти управляват средства за инвестиране и също координират дейностите, които включват множество департаменти в региона. Местните агенции в департаментите изпълняват регионални и общински програми и изразходват оперативните средства, разпределени за тях от централната администрация. Това разделение на отговорността има известна прилика с разделянето на изготвянето на политиката от изпълнението на програмите и предоставянето на услуги, което беше институционализирано в други страни. Съгласно Хартата за делегирането, централните министерства трябва да се отдръпнат от оперативните въпроси; вместо това те би трябвало да се съсредоточат върху стратегическите въпроси. С цел подтикване на тази промяна в ролите, правителството започна да намалява броя на служителите в министерствата като назначаваше нови служители на местата на само на половината от тези, които се пенсионираха.

Хартата за делегирането е само законово описание за разпределение на функциите между нивата на правителството. Тя обединява двете основни теми на модернизацията: подобряването на услугите за гражданите и клиентите и подобряване на вътрешната работа на министерствата. Онези, които подкрепят реформата признават, че промяната е била посрещната с по-голямо нетърпение по места, отколкото в центъра. За да стимулира промяната, Хартата за делегирането възложи отговорността за напредването на Междудепартаментния комитет по регионална администрация. Този комитет наблюдава съобразяването с политиката за делегиране и публикува доклад за годишния напредък. В допълнение всяко министерство подготвя годишен доклад, който посочва делегираните права и задължения през предходната година и тези насрочени за делегиране през следващата година.

Прехвърлянето от вида функция по функция зависи от преценката на министерството-родител, относно това дали то или местната агенция следва да бъдат натоварени с една или друга функция. Според една официална оценка прогресът беше бавен, защото той зависеше от желанието на министерствата да прехвърлят функции на по-долните ешелони. Тя държеше делегирането да не се свежда до простото желание за прехвърляне на изпълнението на държавните дейности към най-подходящата делегирана агенция. Необходимостта да се създават зони на автономия около делегираните агенции, в рамките на които те ще бъдат в състояние да обсъждат и направляват осъществяването на публичната политика, е също толкова важно. Тя изисква диалог лице в лице между централното правителство и местните агенции по това, какви би трябвало да бъдат съответно техните роли. С други думи местните агенции би следвало да бъдат изцяло партньори в процеса на делегиране. Докладът препоръчващо, всяка агенция да има комитет по делегиране, състоящ се от служители от центъра и местни такива, които да предложат какви функции да се възложат на всяко ниво.

ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ

През последните години бюджетното министерство активно съдейства за модернизацията на финансовото управление. Съществуващата изразена тенденция към консолидиране на оперативните разходи (с изключение на тези за персонала). От 1991 г. насам министрите са настърчавани да групират разходите за оборудване и доставки, помещения, покупка на превозни средства, пътни разноски и услуги в една глава на бюджета. Вследствие на това, броят на отделните глави за тези разходи намаля от 1 472 през 1984 г. на 903 десет години по-късно като продължава да се извърши по-нататъшна консолидация. При това, бюджетното министерство отправи молба към министерствата да направят консолидирани разпределения за делегираните агенции. Също така бюджетното министерство разшири процедурата за преразпределение на средства през годината, включително за преразпределенията между департаментите, както и за възможното задържане на известна част от оперативните приходи от местните агенции. Неизползваните оперативни средства могат да бъдат селективно прехвърлени за следващата година, но има законови бариери срещу общото прехвърляне на тези средства. Въпреки това правителството либерализира предварителното заделяне на следните средства за годината като позволи количеството, равно на една четвърт от оперативните средства на текущата година, да бъде заделяно през последните два месеца от финансовата година. В действителност, министерствата могат да превеждат средства авансово на делегираните агенции, като така им

осигуряват пари на разположение в самото начало на новата финансова година.

Финансовият контрол е в процес на реорганизиране, за да бъде изместен от финансовите контрольори, намиращи се във всяко министерство, към контрольори, разположени във всеки департамент. Тази система беше изпробвана в два региона, а цялостно осъществяване беше задействано от циркуляра на Жюпе, на който ще се спрем в следващия раздел. Основната идея е, че вместо да се контролира всичко от центъра - при прилагане на същите правила във всички региони и департаменти - се позволява вариация по места. Предполага се, че департаментният финансов контролор ще отклика в по-голяма степен на местните условия в сравнение с контрольор, базиран в Париж.

Правителството също така адаптира степента на финансов контрол към управленската компетентност и резултатите от представянето на всяка агенция. Новата финансова система за контрол преминава от контролиране на специфичните разходи към контролиране на финансовите процедури, провеждани от всеки департамент. Беше въведена система за рейтинг от четири класа, специално насочена към оценка на вътрешния режим на всяка агенция.

Рейтинг	Форма на финансов контрол
Липсват сериозни пропуски	Глобален бюджет, липсва разпределение по отделни пера на разходите, с изключение на разходите за персонала
Известни сериозни нередности, но не често срещани	Разпределения, контролирани по категории разходи
По-често срещани нередности	Специално оторизиране за някои разходи
Генерални пропуски във вътрешния режим	Специално оторизиране се изиска за всички разходи

Проценката, върху която се основава горният рейтинг, покрива местния проекто-бюджет, изгответ от агенцията, доклада за управлението, системата за бюджетен контрол, наблюдения на счетоводителя и методи за контрол.

С цел насищаване на делегирането и модернизацията на финансовото управление, е развит стандартен договор за учредяване на центрове на отговорност между бюджетното министерство, министерството на публичната администрация и министерството-родител. Вече не е необходимо да се преговаря с централните министерства по всяко условие на договора. Въпреки това, местната агенция все още трябва да преговаря с своето министерство-родител по отношение на ресурсите и резултатите на центъра на отговорност.

Ранната оценка на центровете на отговорност (през 1991-1992 г.) констатира консенсус по това, че управлението се е подобрило, качеството на услугите към потребителите - повишило, мениджърите имат по-голяма гъвкавост при използването на ресурсите и по-голяма осъзнатост за издръжките, а процесът на децентрализация беше засилен. Повечето центрове имаха по-участнически стил на управление, сравнено с преди и отдаваха внимание на целите и резултатите. Но изследванията показваха също, че прогресът беше бавен и неравномерен, взаимоотношенията с централната администрация все още обтегнати, а на управлението на работната сила все още силно липсваща гъвкавост. Отношението към процеса на модернизация също носеше лошия отпечатък от повторящите се бюджетни кризи и усилията за намаляване на размера на публичните услуги. Във Франция, както и другаде, обещанието за средносрочна финансова стабилност избледня пред лицето на натиска за орязване на публичните разходи. Центровете на отговорност, които бяха очаквали да ползват икономията от ефективността за подобряване на работната среда или на услугите за потребителите, откриха, че трябва да се оправят с по-малко.

ЦИРКУЛЯРЪТ НА ЖЮПЕ

Скоро след като стана министър-председател, Ален Жюпе издаде циркуляр, който още веднъж призова към модернизация на публичните услуги. Той определи пет приоритетни цели, които бяха подобни на тези, следвани от неговия предшественик: 1) функциите на държавата и осигуряването на публични услуги следва да се изяснят; 2) правителството следва да е по-отзовчиво към нуждите и очакванията на хората; 3) централното правителство следва да се реформира; 4) отговорностите следва да бъдат прехвърлени на оперативните единици; 5) публичното управление следва да бъде подложено на внимателен преглед. Фактът, че подобни цели са били формулирани от предишните правителства, показва, че докато целите на модернизацията широко се споделят, тяхното достигане по целия спектър на публичната администрация е доста трудно.

Циркулярът на Жюпе обяви редица инициативи, които стъпват върху предходното развитие. Те включваха: карта на гражданите и публичните услуги, която в допълнение към издигането на традиционни принципи (като неутралност и равенство), набляга на качеството, достъпността, простотата, скоростта, прозрачността и други ценности; количествени и качествени цели за подобряване на публичните услуги; систематичната децентрализация на услугите, съпроводена от значителни намаления (10 на сто през първата година) в броя на персонала на централната администрация; реорганизиране на регионалните и местните служби и реорганизация на отношенията между централното правителство и доставчиците на услуги.

Две черти от циркуляра на Жюпе дават основание за специално отбелязване. Първо, циркулярът прегърна принципа, че ролята на съвременната държава по отношение на политиката (да предвижда, анализира, планира, законодателства и оценява) би следвало да бъде "ясно разграничена от административната роля, която е да управлява, осигурява спазването на наредбите или да предоставя услуги. Не е необходимо тази, последната роля да бъде централизирана". За това разделяне на политиката от действията би съдействало намаляването на броя на централните министерства и децентрализирането на управленските отговорности. Второ, циркулярът нареди на всички министерства да разпростират понятието център на отговорност по цялата публична администрация. Циркулярът призова центровете на отговорност да бъдат повсеместно приложени до края на 1996 г. В допълнение, следва да се тестват пилотни договори за резултати в няколко министерства.

Въпреки че кампанията на френската модернизация започна преди десет години, тя все още не е стигнала точката, в която реформите могат да бъдат оценени като толкова цялостни, както в други страни. Някои министерства подеха модернизацията съвсем насърко и ще са нужни редица години преди инициативите на Жюпе да бъдат внедрени в публичната администрация. Макар и принципите на делегирането и модернизацията да са приети от всяко от последните правителства, прогресът се забавя от централизираната култура на публичната администрация. Преоформянето на тази култура ще бъде трудно предизвикателство за модернизацията на публичните услуги.

НОВА ЗЕЛАНДИЯ

Днес публичният сектор в Нова Зеландия се управлява по много по-различен начин, отколкото в края на 80-те години, когато правителството стартира реформата, която бе определена от много хора като най-обхватната и всестранна в страните от ОИСР. Тези реформи бяха въведени на базата на два закона – Законът за държавния сектор от 1988 г. и Законът за публичните финанси от 1989 г. – които се разглеждаха като неразделни един от друг и бяха определени от Отдела за общ контрол и одит на Нова Зеландия като “огромни, амбициозни и в голяма степен безпредецентни в останалия свят”. Изискванията на законодателството бяха допълнени от множество управленски иновации, в това число споразумения за покупки и изпълнение, показатели за измерване на стратегическите и ключови резултати, прогнозни отчети на отдели, стратегически планове, както и набор от подотчетни инструменти. Тези и други нововъведения образуват, както са го нарекли Джонатан Бостън и неговите колеги, новозеландския модел – “внимателно организиран, интегриран и взаимно подпомагащ реформата дневен ред”. “Концептуалната строгост и интелектуалната съгласуваност” на модела го различават от реформите в управлението, възприети в други страни.

В много по-голяма степен, отколкото която и да било друга страна, Нова Зеландия се стреми да структурира публичното управление от гледна точка на бизнес организациите, извършващи дейността си в условията на пазарна икономика. С изключение на държавните предприятия, тя не е приватизирана вътрешните правителствени задължения. Правителствената дейност е все още в ръцете на обществото, въпреки че съществува голяма необходимост от договаряне по определени въпроси. Вместо това, правителството е приспособило пазарните механизми към управлението на публичните организации. Например, правителствените бюджети и финансовите отчети се съставят на базата на сметки за задължения; отпусканите суми се гласуват на базата на обемите услуги, а не от гледна точка на ресурсите; отделите заплащат такса върху капитала на базата на нетните си активи и водят собствени банкови сметки, плащат или получават лихва, в зависимост от размера на паричния си баланс; всеки отдел се оглавява от главен изпълнителен директор, назначен за определен период от време, на който се дава правото да назначава старши служители, да изразходва отпуснатите средства и да предприема други управленски действия, които той или тя сметне за подходящи; главните изпълнителни директори договарят годишните споразумения, като определят тяхното изпълнение и изпълнението на техните отдели; финансовите резултати и обемите услуги се сравняват периодично с планираните нива.

По отношение на възприемането на бизнес практиката, новозеландският модел прави разлика между интересите на правителството в ролята на купувач на услуги на отдели и на собственик на тези отдели. Като купувач, правителството е заинтересовано от получаването на най-добрата цена за услугите, които придобива. Като собственик, то е заинтересовано от финансовата здравина на отдела и дългосрочните му възможности за работа. Интересът му на купувач се изразява в годишните споразумения под формата на договори, които определят необходимите обеми услуги, които да достави отделът, и сумата, която трябва да се плати от съответния министър. Интересът му на собственик се изразява в одитирани финансовите отчети и други оценки за възможностите на отдела.

Преди въвеждането на реформата, държавният сектор в Нова Зеландия бе регулиран от страна на централните власти. Отделите притежаваха малка свобода по отношение на управлението на техните ресурси и изпълнението на посочените им цели. От тях се очакваше да изпълняват определени правила за планиране на действията си и като цяло не бяха държани под отговорност за качеството на изпълнение. Всички отдели бяха подчинени на подробни правила за държавните служби и други определени и прилагани от централните власти постановления. Управление от типа “един размер е подходящ за всички” се практикуваше от Министерството на финансите, което издаде обемисти ръководства, засягащи почти всички видове административни действия, включващи разходите на публични средства; от Комисията по държавните служби, която контролираше заетостта на държавните служители и определяше заплатите им и условията на работа; и от една агенция, която решаваше къде да са разположени офисите на отдели и какъв наем да плащат. Всеки отдел имаше постоянен ръководител, който беше назначен за неограничено време, независимо от работата на организацията или предпочтанията на съответния министър.

Този режим на заповеди и контрол обхвана и частния сектор. Преди въвеждането на

реформата икономиката на Нова Зеландия беше една от най-регулираните и субсидирани икономики в сравнение с тези на страните-членки на ОИСР. Пазарната конкуренция бе притъпена от валутни и търговски ограничения, които предпазваха местното производство от чужда конкуренция, а често и от нови местни производители, които също се опитваха да навлязат на пазара. Правителството беше собственик и управляващо големи предприятия, особено в сферата на транспорта и комуникациите. На държавните предприятия се гледаше като на отдели, чиито цени и заплати се определяха от правителството. Понякога официалната безработица се поддържаше на изкуствено ниско ниво чрез назначаването на служители в държавните предприятия, които иначе биха останали без работа.

В периода след войната тази неефективност беше прикрита от стабилна икономика и нарастване на националното богатство. Преди първата петролна криза от 1973-75 г. Нова Зеландия имаше един от най-големите темпове на растеж измежду страните от ОИСР, както и едни от най-всестранните и щедри програми за подобряване на публичното благосъстояние. Безработицата беше ниска, цените стабилни, а икономиката на страната беше предпазена от международни проблеми чрез преференциални търговски отношения с Обединеното кралство, което внасяше по-голямата част от това, което Нова Зеландия искаше да продаде. Тези протекционистични условия бяха внезапно прекратени от световната стагнация през 70-те години и влизането на Обединеното кралство в Общия пазар. Обединеното кралство лиши Нова Зеландия от сигурния за нея задграничен пазар, в следствие на което в страната се разрази висока инфлация и безработица. През периода 1975-84 г. икономическите условия в Нова Зеландия се влошиха и страната отбеляза един от най-ниските темпове на прираст в сравнение с останалите страни-членки на ОИСР. В отговор на икономическата криза правителството засили мерките на контрол, увеличи субсидиите и инвестициите в големи проекти, с надеждата те да осигурят на страната независимост при осигуряването на енергийните ресурси. Тези опити се оказаха неуспешни и през 1984 г. икономическите условия не можеха да се поддържат повече, в следствие на което националната валута започна да се обезценява. Когато изчезна увереността, възникна всеобщо съгласие, че са необходими силни мерки за преодоляване на кризата. След проведените избори през средата на годината, новото лейбъристко правителство стартира определен брой реформи, които се въвеждаха на три етапа през времето до края на десетилетието. Първият етап (започнал скоро след изборите) дерегулира икономиката, вторият (две години по-късно) се опита да постави държавните предприятия на база бизнес отношения, а третият (започнал през 1988 г.) преструктурира публичното управление. Постигнатият успех от икономическата дерегулация и реформата в държавните предприятия подготвила почвата за бърза и всестранна реформа на публичния сектор.

Нова Зеландия е уникална сред страните, които се разискват в този доклад, тъй като тя единствената промени публичното управление по-скоро по законодателен път, а не чрез административни действия. Тя можеше бързо и решително да издава закони, защото имаше единокамерен парламент и еднопартийно правителство. Малкият размер и единната структура на Нова Зеландия, както и тесните професионални взаимоотношения между министри и старши служители в Министерството на финансите и наличието на голямо количество идеи (понякога наричани нова институционална икономика или ново публично управление), които дадоха на министрите и служителите увереността да въвеждат реформата без да правят предварително пилотни тестове, също допринесоха за извършването на реформата чрез промяна в законодателството.

Законът за държавния сектор от 1988 г. замени постоянните ръководители на отдели с главни изпълнителни директори, чиято служба се подновява за срок до пет години чрез трудови договори, подписани между тях и Пълномощникът по държавните служби. Тези договори включват стандартни условия – заплащане, условия на работа, клаузи за уволнение и т.н. Поне съществените условия, касаещи задълженията на всеки главен изпълнителен директор на отдел, се договарят в годишното споразумение за изпълнение между тях и отговорния министър. Тези споразумения формулират специфичните критерии, които се използват при оценката на изпълнението на главния изпълнителен директор. Законът за държавния сектор предоставя на главните изпълнителни директори пълна управленска отговорност по отношение на техните отдели, включително властта (делегирана от Пълномощника по държавните служби) да назначават и заплащат персонала и да договарят колективни споразумения. Следващият закон (Законът за трудовите договори от 1991 г.) поставя служителите от частния и публичния сектор

на една и съща база. Той дава възможност на всички служители да работят чрез индивидуални или колективни договори. Управленската роля на главните изпълнителни директори беше увеличена след въвеждането на Закона за публичните финанси през 1989 г. Според този закон отпускането на суми трябва да се прави от гледна точка на обемите услуги, а не на ресурсите. Бюджетът и заделяните средства трябва да се съставят на базата на сметка за задължения. Промяната в базата на отпусканите суми дадоха на главните изпълнителни директори по-голяма свобода при избора на ресурсите, които да се използват за генериране на продукцията. Законът от 1989 г. се опита да подобри измерването на изпълнението като направи разлика между обемите услуги (произведените от отделите стоки и услуги) и крайния резултат (резултатите или влиянието на правителствената продукция върху обществото). Крайните резултати са отговорност на министрите, докато обемите услуги – на главните изпълнителни директори. Законът за публичните финанси предвижда *ex ante* спецификации (за планиране) на обемите услуги. Според закона, бюджетът и отпусканите суми са “договори за изпълнение”, които определят ресурсите, предназначени за доставяне на обемите услуги.

Въпреки че бюджетът съдържа повече от 300 групи от обеми услуги в рамките на всеки отдел и други 150 групи, които са извън отделите, както и почти 300 други видове заделяни средства, те са прекалено малко за създаване на база, която да служи за наблюдение и измерване на изпълнението. Някои групи превишават един милиард долара, което е значителна сума за страна с размерите на Нова Зеландия. За да постигне по-специфични цели, касаещи обеми услуги, правителството определя годишните споразумения за покупки да се договарят между министри и главните изпълнителни директори. Тези споразумения детайллизират дейностите, които отдельт планира да извърши с предоставените му ресурси. Всеки отдел периодично сравнява фактическите и планираните финансови резултати и произведената продукция.

Тези споразумения се базират на голямата разлика в ролите на министрите и главните изпълнителни директори. Министрите са купувачи на услугите, а главните изпълнителни директори са доставчици. Като купувач, министърът може да придобие услугите или от публичния, или от частния сектор, въпреки че по-голямата част от продукцията се произвежда от отдели и държавни организации. Тези публични организации са собственост на правителството, но оперират извън рамките на отдела. Бюджетът дава описание (подробно за някои отдели и кратко за други) на планираните резултати на правителството, но не разпределя изцяло ресурсите на тази база, нито държи главните изпълнителни директори отговорни за тяхното постигане. Както бе споменато преди, те са отговорни само за произведената от техните отдели продукция.

Свързването на обемите услуги с ресурсите изисква по-нататъшното разграничаване, както беше вече споменато, между интересите на правителството в качеството си на купувач на произведената продукция и на собственик на отделите. Като купувач, правителството отпуска суми с цел придобиване на определен обем услуги. Като собственик, то отпуска суми, за да осигури средства на отдела. Законът за публичните финанси определя няколко вида заделяни средства, които съответстват на това разграничение. В допълнение към отпусканите суми за групите обеми услуги, се отпускат и суми за капиталови вноски, както и за безвъзмездни субсидии и социални плащания, в отговор на които не се доставят услуги. Според Закона за публичните финанси част от закупената от правителството продукция е конкурентно доставена, а останалата се доставя само от публични организации. Когато продукцията е конкурентно доставена, Законът за публичните финанси дава право на отдела да бюджетира приходите от дейността си на нетна база. Той може да изразходва цялата сума от тези приходи. За останалите групи обеми услуги, обаче, се отпускат суми, изчислявани на брутна база. Всъщност, конкурентната доставка на продукция не е толкова разпространена, колкото беше предвидено при съставянето на Закона за публичните финанси, и почти за всички групи услуги се отпускат суми на брутна база. Законът за публичните финанси също предвиждаше, че с течение на времето много от отпусканите суми ще се изчисляват на база цените на готовите услуги, а не на база разходите за произвеждане на тези услуги. Първите се определят от Закона за публичните финанси като заделяни средства от Група С за придобиване на специални групи от обеми услуги от държавните организации. Вторите са заделяни средства от Група В за покриване на разходите при доставката на специални групи от обеми услуги. Почти десетилетие след влизането в сила на Закона за публичните финанси, по-голямата част от отпусканите суми остават в Група В, тъй като осчетоводяването на разходите и системите на разпределение все още не са достатъчно

развити, за да допускат отпускане на суми на базата на цените.

Въпреки всестранните и изчерпателни споразумения, предписани от Закона за държавния сектор и Закона за публичните финанси, е важно да се отбележи, че нововъведенията в публичния сектор продължават да се прилагат и през 90-те години. Една от причините е, че законодателството е непълно. То трябва да се дефинира и прилага чрез административни действия. Друга причина за противящите нововъведения е, че с въвеждането на реформите, правителството и старшите мениджъри се опасяват от несъответствия и недостатъци в първоначалния проект. Нововъведенятията бяха направени, за да повишат възможността на правителството да дефинира стратегическите си цели и средства за налагане на отговорност. Съвременните нововъведения съответстваха на първоначалните реформи, въпреки че някои от тях поеха в посока, която не би могла да се предвиди с развитието на Законите за публичните финанси и държавния сектор. С течение на годините е възможно да се направят допълнителни поправки, но ако се запази първоначалната идея, тя ще бъдат много по-незначителни, отколкото направените до този момент.

Нововъведенятията показват, че наистина се прави оценка на реформата. През 90-те години множество изпълнителни екипи и групи в рамките на отделите проучваха една или друга страна на новозеландския модел. Често промените, предложени от тези групи се прилагаха от правителството. Резултатът се състоеше в повишаването на формализацията на публичното управление. Докато първоначалното законодателство остави много неизяснени въпроси, касаещи административни подробности, от сегашните управители се изискваше да се придържат към общо правителствени стандарти и процедури. Въщност, повечето от необходимите планове и отчети бяха добавени след влизането в сила на първоначалното законодателство. Съществуват известни опасения, че новият режим на съгласие прониква в управлението в Нова Зеландия. За разлика от стария режим, които изискваше придържане към методите на контрол върху планираните (*ex ante*) ресурси, новият режим изисква подчинение на правилата за определяне и отчитане на изпълнението. Въпреки че изискването за определяне и отчитане на изпълнението може да бъде оправдано, натрупващите се задължения намаляват опасността от поемането на рисковани инициативи от страна на мениджърите в Нова Зеландия.

Тази и други страни на новозеландския модел ще бъдат разгледани в останалите раздели на тази глава. Но преди да правим оценка на различните съставни части на системата, е по-добре да направим анализ на крайните резултати. Първата задълбочена оценка на реформите бе направена през 1991 г., когато идващото на власт правителство трябваше да вземе решение дали да запази нововъведенятията, въведени от предишното лейбъристко правителство. Тази оценка, най-общо наречена Докладът Лоуган, даде подкрепа на реформите, въпреки че предложи известни препоръки за облекчаване на някои проблеми, възникнали по време на първоначалното въвеждане на реформата. Според Доклада Лоуган, през първите години на прилагане, реформите имаха положителен ефект върху ефективността и ефикасността на публичното управление. Старшите мениджъри отчитаха, че имат по-голяма свобода в управлението и същевременно нарастваща отговорност за постиганите резултати. Те също така потвърждаваха подобряването на изпълнението в много важни сфери. От друга страна, Докладът Лоуган изрази загрижеността, че е намален колективният интерес и че съществува известно объркване и напрежение в отношенията между министри и главните изпълнителни директори. Но докладът силен настояваше за запазване на реформите и правителството недвусмислено прие тази препоръка.

През 1996 г. бяха публикувани няколко оценки на новозеландския модел. Всички заключаваха, че реформите са оказали положителен принос за публичното управление, но същевременно откриваха известни недостатъци. Оценката на ОИСР от 1996 г., наречена *Икономически преглед на Нова Зеландия*, характеризира реформите като "забележителен опит за решаване на основни проблеми, касаещи управлението в публичния сектор. Тези реформи допринесоха за значително намаляване на обхвата на правителствените дейности, както и по отношение на останалите сфери в икономиката". Но прегледът заключи, че независимо от постигането на значителен напредък, правителството може да окаже натиск в посока подобряване на изпълнението на неговите агенции:

Например, съществува възможност правителството да направи наистина конкурентни услуги, които купува. За да подобри собствените си възможности за прилагане на

нововъведения, правителството може да използва по-добри системи за емпирична оценка на политиката. Още повече, че не е много сигурно дали разчитането само на договорни отношения е достатъчно, особено къде то е трудно измерването на ресурсите.

Първо, съществува огромна разлика между степента, в която новозеландския модел препоръчва и практикува конкурентността на доставката на услуги. По-голямата част от публичните услуги се закупуват от вътрешни отдели и държавни организации, а не от външни доставчици. Въпреки че отпусканите суми се гласуват от министрите, повечето средства се изразходват реално от отдели или други публични агенции. Второ, съществува по-ниско ниво на капиталовложението във формалните програмни оценки и по-малко от очакваното внимание към крайните резултати. И на последно място, договорните инструменти, като например споразуменията за покупка и изпълнение, не създават близки взаимоотношения между министри и мениджъри. Ако, както убеждават новите институционални икономисти, министрите се "хванат" от доставчиците на услуги преди реформата, те няма да могат да се освободят след това.

Същият автор направи друга оценка в отчет от 1996 г., озаглавен *Духът на реформата: Управление на държавния сектор в Нова Зеландия във време на промяна*. Спонсориран от Комисията по държавните служби и Министерството на финансите, този отчет обяснява, че:

И в правителството и между външни наблюдатели... съществува всеобщо съгласие за превъзходството на реформираната система и едва ли има тенденция към прекратяване на новите споразумения и върещането обратно към централизираната система на управление. Реформите са подобрели ефективността и качеството на публичните услуги чрез насыщаване на управленската инициатива и възнаграждаването на успеха. Мениджърите имат много по-ясна представа за тяхната роля и задължения, по-навременна и пълна информация за разходите на тяхната дейност и какво постигат с публичните средства, по-голяма осведоменост за нуждите и интересите на клиентите и купувачите и разширяващи се възможности за промяна на оперативните процедури, използването на ресурси и работните условия.

Проучването, направено най-вече чрез интервюиране на министри и мениджъри, достигна до извода, че съществуват оплаквания от новата система, както показва и следващата извадка от отчета:

Някои управлятели се опасяват от спусканция се капак върху оперативния бюджет, без отчитане на инфляцията и на повсеместните съкращения. Други се оплакват от усилената работа в по-конкурентна и по-нестабилна среда и без наличието на достатъчно ресурси за постигане на очаквания от тях резултат. Те чувстват, че правителството е безразлично към нарастването на работата и че това не е компенсирано в бюджета. Според едно всеобщо оплакване, бюджетът се съставя произволно, въпреки данните за разходите и изпълнението, без реален анализ на необходимите за постигането на предначертаните цели ресурси. Един малък брой служители, особено заетите в малки отдели, отнесоха критични бележки за невъзможността да се справят с нарастващата информация и изискванията на централните агенции и парламентарни комисии.

При оценката на смисъла на тези и други забележки, трябва да отчитаме факта, че интервюятата бяха структурирани по начин, по който да открият проблеми и въпроси, а не да правят оценка на новозеландския модел. Неминуемо, обаче, негативните коментари бяха повече от позитивните. Но главният извод, който се споделя от всички, е, че новата система превъзхожда многократно старата. Това мнение се поддържа и от тези, които възразяваха, и от тези, които намираха малко или никакви недостатъци.

Оценката на модела в Нова Зеландия, направена в тази глава, се концентрира и върху възприетите проблеми или недостатъци. Много от тези възражения, обаче, се дължат на повишението на стандарти и очаквания, насыщавани от реформата. Например, в миналото Нова Зеландия е имала съдва няколко показателя за измерване на обемите услуги, сега мениджърите си задават въпроса дали показателите са определени точно, дали са подходящо свързани с решенията за бюджета и заделяните средства и дали определянето на изпълнението може да се отнесе по-точно към крайните резултати. В миналото не е имало споразумения за покупка или изпълнение. В наши дни управителите се питат дали условията на тези споразумения са ясно определени и строго прилагани. Преди, предоставяните от правителството на отделите капитал

беше безвъзмезден. Сега управителите се опитват да докажат дали таксите върху този капитал са изчислени правилно. Повишенните очаквания са генерирали значителна власт, но те са също така показател за прогреса, който бе постигнат с повишаването на стандартите в публичното управление.

СТРУКТУРИРАНЕ НА ПРАВИТЕЛСТВЕНИТЕ ОТДЕЛИ И АГЕНЦИИ

Структурирането на публичните организации е важна отправна точка за детайлзиране и оценка на реформите в Нова Зеландия. Вид проява на доверие в публичното управление е, че организации, които имат многострани приворечаващи цели, като например смесени политика и доставка на услуги, са присъщо неефективни. В резюме от 1987 г., наречено *Правителствено управление*, се казва, че когато политиката и операциите се слеят в една и съща организация, тези, които определят политиката стават зависими от тези, които доставят услугите. Ето защо е необходимо разделянето на доставката на услуги от предоставянето на политически съвети. Възлагането на двете задължения на отделни организации ще даде възможност на министрите да получават съвети, които не са повлияни от интересите на доставчиците на услуги. Резюмето също така предлага организационната структура да се определя "на базата на всеки отделен случай по отношение на ресурсните ограничения и текущите приоритети". На практика, реорганизацията на отделите избягва доктрини решения. Някои отдели продължават да бъдат интегрирани. Те съчетават и политиката и оперативните задължения. Други отдели са разграничени и са отговорни само за предоставянето на съвети на правителството и наблюдаване на работата на доставчиците на услуги. Например в началото на въвеждане на реформата, Министерството на транспорта беше лишено от отговорност относно пътища, безопасност, летища и други услуги. Като резултат от това, в момента то представлява малък отдел, с по-малко от 100 души персонал, в сравнение с осемте хиляди служители, които бяха заети преди реорганизацията. От друга страна, Отделът за публично благосъстояние (чийто настоящ главен изпълнителен директор преди оглавяване Отдела по транспорта) все още с една добра голяма организация, отговорна за множество социални програми.

Логиката на реорганизация в Нова Зеландия е значително по-различна от тази, която доведе до създаването на агенции съгласно инициативата "Следващи стъпки" в Обединеното кралство. Тези агенции бяха създадени, за да придобият оперативна независимост от Уайтхол – центърът на британското правителство. Агенциите в Нова Зеландия бяха основани с цел освобождаване на вътрешните отдели от зависимостта или влиянието на подчинените им звена. Опасението, че хората, определящи политиката, ще са зависими от доставчиците на услуги, докараха до създаването на Силите за отбрана на Нова Зеландия като отделно оперативно звено от Министерството на отбраната. Министерството е отговорно за политиката, а Силите за отбрана притежават оперативна отговорност. Съществува всеобщо мнение, че тази реорганизация крие недостатъци и че двете организации трябва да създадат средства за координиране на политиката и действията за отбрана.

За разлика от реорганизацията в отбраната, която се дължи на новата теория на управлението, повечето самостоятелни отдели бяха преструктуирани по по-практичен начин. Отделът по правосъдие, реорганизиран през 1995 г., е интересен случай за разглеждане. Преди да бъде обособен като самостоятелен, отделът беше широка организация, чиито оперативни отговорности се отнасяха до съда и специалните съдилища, затворите и другите поправителни институции, както и публичните регистри за смъртност, раждане, прехвърляне на земи и др. Отделът изпълняващ и политическа роля, касаеща правната реформа и системата за криминално правосъдие. Една проверка на изпълнението на отдела показва, че са занемарени политическите задължения и определени оперативни действия. Разрешението бе в премахването на различните оперативни задачи (които имаха слаба връзка една с друга) и преустройването на Отдела по правосъдие в определящо политиката звено. Реорганизацията на този отдел показва, че формата на организация може да зависи от сходството между оперативните звена. Когато дейността на тези звена е насочена към постигането на общи цели, вероятно ще е от голяма полза сливането им в един и същи отдел. В тези случаи най-доброто решение се състои в запазването на един интегриран отдел, въпреки че има смесване на политиката с дейността. Когато, обаче, оперативните звена извършват коренно различна дейност (като беше случаят с Отдела по правосъдие), обособяването на самостоятелни отдели е най-добрият начин на действие.

Дори когато конгломератни отдели останат цели, обаче, препоръчителните действия са за преструктуриране на техните съставни части (включително политическото звено) в самостоятелни бизнес единици, всяка от които има собствени задачи, цели за изпълнение, управител и оперативен бюджет. Тази структура дава възможност на отдела да разграничава политиката от дейността, докато съдейства за координирането на различните звена. И Отделът за публично благосъстояние, и Отделът по труда се развиват по същия този начин.

При обособяването на даден отдел, отделните звена често стават държавни организации – една обща категория, която включва всички правителствени организации, които не са вътрешни отдели или държавни предприятия. (В някои случаи новообособените звена се превръщат във вътрешни отдели, какъвто е случаят с Отдела по поправките, който бе създаден след реорганизацията на Отдела по правосъдие.) В качеството си на остатъчна категория, държавните организации приемат различни форми и покриват голяма сфера от задължения. Много от тези организации имат оперативна отговорност, други са регулативни агенции, а някои от тях изпълняват и политическа роля. Чрез поправки в Закона за публичните финанси и други действия, правителството поставя държавните организации на почти същата основа, както и вътрешните отдели. От всяка държавна организация се изисква изготвянето на планиран годишен отчет, определящ нейните задачи, дейност и цели за изпълнение, както и годишен отчет (включващ заверени финансови отчети), съпоставящ действителното изпълнение със заложените в планирания годишен отчет цели. Освен това, повечето държавни организации участват в споразумения за отпускане на парични средства, подобни на споразуменията за покупка, договаряни от отделите. Въпреки тези формални изисквания, често има известна неяснота във финансирането и дейността на държавните организации, сравнено с отделите, както и по-слаба отчетност. Въпреки че Законът за публичните финанси предоставя на министрите значителна власт при ръководенето на публичните организации, те се контролират от съвети, които назначават главните изпълнителни директори, за разлика от отделите, чийто главни изпълнителни директори се назначават направо от правителството. Освен това, понякога съществува удължена верига от отчетност, която намалява възможността на правителството да диктува или да бъде съответно информирано за действията на държавните организации. Проблемът е най-ясно изразен в здравния сектор, където Министерството на здравеопазването (което е политическо звено) договаря споразуменията за отпускане на средства с четири регионални здравни власти (потребителски звена), които сключват договори за здравни услуги с 23 държавни здравни предприятия (доставчици на услуги), които от своя страна придобиват тези услуги от местни доставчици. В случай, че управлянската верига е удължена като тази, е възможно правителството да изпитва трудности при придобиването на желаните от него обеми услуги. Например, когато правителството разпределяше допълнителни средства за грижите за умственото здраве, понякога установяваше, че парите отиваха за други услуги, а не за тези, които смяташе, че купува. В този и други подобни случаи, правителството се подлага и на политически и на финансови рискове, но независимо от това изпитва недостатъчност в средствата, необходими за постигането на желаните резултати. Тъй като държавните организации осигуряват едни от най-жизненоважните и скъпи публични услуги, върху тях се оказва натиск за преразглеждане на техния статус и отношенията към министри и отдели. През 90-те години законите и практиката се развиваха с бързи темпове, като е възможно този процес да продължи занапред. Но тъй като съществува голямо разнообразие от държавни организации, ще е трудно създаването на правила, които се отнасят до всички тях.

За всяка държавна организация е отговорен министър, който разчита на съответния отдел относно предоставянето на политически съвети и друга помощ. Тъй като някои самостоятелно обособени отдели са търди малки, те може да изпитват нужда от персонал и подходящи умения за договаряне и наблюдение на изпълнението на държавните организации. Малък брой отдели са по-слаби в своята сфера на действие, отколкото държавните организации. Погрешно е самостоятелно обособените отдели да се разглеждат единствено като политически организации. Предоставянето на съвети на министрите е само едно от техните задължения, но не винаги най-важното или най-належащото. Тези отдели не винаги имат необходимите ресурси, за да поддържат ефективно отчетността в рамките на публичния сектор.

Небалансираната връзка между някои (не всички) държавни организации и правителството се утежнява от предпочитанията в Нова Зеландия към голям брой малки отдели. Правителството е организирано в почти 40 отдела, което е доста по-голям брой в сравнение с повечето страни-

членки на ОИСР. В повечето отдели са заети малък брой служители, които провеждат политиката, извършват наблюдения и докладват задължения. Отговорностите могат да се окажат доста тежки и някои отдели не разполагат с достатъчно ресурси, за да изпълнят всички техни управленски задължения. Освен това, голям брой малки отдели, плод на държавните организации, както и на други организационни промени, изразиха опасение, че колективния интерес се нарушава от реформите. Докладът Лоуган от 1991 г. разглежда внимателно тази въпрос. Отговаря на насам, политическите решения и координация в рамките на отделите бяха разширени и засилени с развитието на стратегическите резултати, които определят общоправителствени приоритети, както и с изискването всеки отдел да постави своите ключови цели, които са в съответствие със стратегическите цели на правителството. Тези нововъведения бяха успешно институционализирани. Те намалиха опасенията, че перспективите на отделите са твърде малки и че политиката не се интегрира достатъчно добре. Други условия, които допринесоха за колективния интерес са малкия размер на Нова Зеландия като страна, здравите публични ценности и относителната лекота на общуване между отделите.

МИНИСТРИ И МЕНИДЖЪРИ

За всеки отдел има отговорен министър и всеки отдел се оглавява от главен изпълнителен директор. Както бе отбелоязано във въстъпителната част на тази глава, в Нова Зеландия се прави разлика между ролята на министрите в качеството им на купувачи на обеми услуги и на мениджърите в ролята на доставчици на тези услуги. Разграничаването на отговорностите се отразява на формата на бюджета и заделяните суми. Заделяните средства се гласуват от министри, които имат свободата да придобиват обеми услуги от предпочитания от тях доставчик. В повечето случаи отделите са доставчици, с изключение на тези сектори, където услугите се предоставят от държавни организации. Някои отдели дават услуги на двама или повече министри, всеки от които има взаимоотношения на покупка с тях. В такива случаи, министърът с най-голям дял в работата на дадения отдел се определя като Отговорен министър.

Отговорният министър следи за интереса на правителството в качеството му на собственик, както и финансовите условия на отдела и възможностите му за изпълнение. Отговорният министър, обаче, не е работодател на главния изпълнителен директор. Главните изпълнителни директори се назначават от Пълномощника по държавните служби, които е отговорен за намирането на съответния служител и (в случай на преназначаване) неговото оценяване. Отговорният министър договаря годишните споразумения за изпълнение с главните изпълнителни директори. По този начин се образува триъгълна връзка между министри, главни изпълнителни директори и Комисията по държавните служби. Някои хора дадоха предложение за опростяване на тези отношения чрез премахване ролята на Пълномощника в качеството му на работодател. Според други, обаче, Пълномощникът осигурява по-широва перспектива, отколкото ако министърът и главните изпълнителни директори бяха в двустранни отношения.

Широко разпространено е мнението, че независимо, че работата на мениджърите може да породи значителен политически рисък, министрите не трябва да участват в ежедневните операции на отделите. В модела на Нова Зеландия задълженията на министрите се свеждат до политическо ръководство, осигуряване на ресурси и налагане на отчетност. Въпреки това, поради двойната роля на министри и главни изпълнителни директори е трудно да се определи докъде се простират задълженията на едините и откъде започват задълженията на другите. Понякога в практиката, различията в концепцията, очертани от новозеландския модел, се нарушиват. По шлан, министърът се отчита пред парламента, а главният изпълнителен директор – пред министъра. Министърът е отговорен за политиката и крайния резултат, а главният изпълнителен директор – за дейността и обема услуги. Тези различия не са толкова определящи, когато съществуват реални или възможни проблеми в работата на даден отдел. Може би най-големият проблем бе срутването на един прелез, построен от работници на Отдела по консервация, което причини смъртта на повече от дузина пешеходци. След тази трагедия, отговорният управител отказа да подаде оставка, като прехвърли отговорността за провала върху главния изпълнителен директор. Последният също отказа да подаде оставка, като прехвърли отговорността върху онези, които бяха проектирали и построили прелеза.

Тези недоразумения са присъщи за отношения, които налагат политически рисък върху министъра и дават управленска свобода на главния изпълнителен директор. Изясняването на

отговорността може да отнеме доста време, тъй като и министърът, и главният изпълнителен директор имат думата при коментиране изпълнението на отдела и отговорност може да се търси както от двамата, така и от нито един. Новозеландският модел определя министрите като упорити търговци, стремящи се към най-добрата за правителството сделка, както и изискващи от оценителите да съблудават за изпълнението на очакваните от главните изпълнителни директори и отделите, резултати. Но в този смисъл, ролята на главния изпълнителен директор е по-скоро на купувач, отколкото на собственик на организацията. Двете роли дърпат отговорните министри в две противоположни посоки. В ролята си на купувач, министърът трябва да поддържа близки отношения с отдела. От друга страна, като собственик, той трябва да проявява собственически интерес към отдела. В този сблъсък на интереси, собствеността винаги остава на заден план, тъй като в качеството си на собственик министърът има по-слабо и въздействащо влияние, отколкото при разпределението на ресурсите и договарянето на обемите услуги за следващата година.

Правителството стигна до извода, че трябва да се дава по-голям приоритет на собствеността, но все още не е открило ефикасен метод за преориентиране на министрите в тази посока. Споразуменията за годишно изпълнение съдържат стандартно приложение, което обединява "колективния собственически интерес" на правителството, но тази уговорка няма същия обем и не е толкова детайлна, както е споразумението за покупка. Освен това, в ролята си на купувачи, министрите имат стимул да се държат по начин, който противоречи на интереса им като собственици. Когато упражняват натиск с цел намаляване на оперативния бюджет на отделите, министрите могат непреднамерено да го лишат от важни ресурси (за обучение и оборудване, например), необходими за гарантиране на бъдещото изпълнение. Съществува основание да се смята, че ограничаването на оперативните ресурси оказва силно влияние най-вече върху малките по размер отдели.

Реформите не могат да дадат достатъчно пълна преценка на степента, в която министрите са зависими от техните отдели. На теория, те носят най-голяма отговорност, тъй като те държат връзките на кесията. На практика, обаче, изпълнението им зависи от това на техните отдели. Дотолкова доколкото министрите могат да изпълнят своите цели чрез договаряне на покупката на услуги, те имат много по-голямо влияние в изграждането на капацитета на своите отдели и направляването им в различни насоки. Лишени от ресурсите на отдела, повечето министри са слаби в определянето на политиката, независимо от способностите им да договарят и контролират отпуснатите им суми. Те зависят от отдела за изпълнение на работата.

За разлика от министрите, главните изпълнителни директори са облагодетелствани от реформите. Даден им е фактически карт бланш за управление на техните агенции. Законът за държавния сектор е умислено кратък при изброяването на властта и задълженията на главните изпълнителни директори. В Параграф 32 от Закона се предвижда всеки главен изпълнителен директор да отговаря за "а) изпълняването на дейностите и задълженията на отдела; б) предоставянето на съвети на съответния министър, както и на останалите министри от правителството; в) общото ръководство на отдела и г) ефективното, ефикасно и икономично управление на дейността на отдела". Параграф 33 дава на главния изпълнителен директор управлънска независимост при взимане на решения за назначаване, повишение, прехвърляне или уволнение на служители. Параграф 34 дава на главните изпълнителни директори "властта, необходима за извършване на дейността, отговорностите и задълженията", наложени от Закона за държавния сектор или други закони. Те имат лична и организационна отговорност за работата на отдела и за договорените и крайните резултати.

Процесът на определяне и оценка на изпълнението на главните изпълнителни директори е толкова строг, колкото и продължителен. Законът за държавният сектор определя тристраниен процес на назначаване. Той дава възможност на Пълномощника по държавните служби да "назначава главни изпълнителни директори на отдели и да договаря условията на работа", а на всеки министър "да информира Комисията по въпроси, които министърът иска да разгледа". Въпреки че съответният министър няма право на официално вето, според принципа, даден кандидат не трябва да се назначава в противоречие с възраженията на министъра, а главен изпълнителен директор, който е загубил доверието на министъра, не трябва да остава на същата длъжност.

След като бъде назначен, главният изпълнителен директор договаря с министъра

споразумение за годишно изпълнение. Споразумението определя очакванията, касаещи работата на главния изпълнителен директор и набляга на основни въпроси за решаване през следващата година. Предишните споразумения бяха импровизирани. Днес, обаче, те са високо стандартизириани. Сегашната практика е споразумението да съответства на стратегическите резултати на правителството и ключовите резултати на отдела. Текстът на споразумението дава ясна представа за личната отговорност на главния изпълнителен директор за постигането на точно определените резултати. От своя страна, главният изпълнителен директор дава своята дума за доставяне на договорените в споразумението за покупка обеми услуги и за изпълнение на колективните задължения.

Повечето главни изпълнителни директори виждат положителна тенденция на развитие в дефинирането на ключовите резултати, определени в споразумението, тъй като сега те имат много по-ясна представа за очакваното от тях. Тези ключови резултати изпълняват важна роля при оценката на работата на главните изпълнителни директори, много от които изготвят тримесечни и годишни отчети за постигане на ключовите резултати и доставяне на съгласуваните обеми услуги. Главните изпълнителни директори се стремят да покажат развитие като постигат колкото се може повече ключови резултати. Те използват споразуменията за изпълнение като ориентировъчни карти за планиране дейността на отдела и измерването на прогреса. Това "управление чрез отчети" може да се окаже нож с две остриета. То показва, че главните изпълнителни директори приемат на сериозно споразуменията за изпълнение, но то също така може да ограничи техните възможности и да ги принуди да наблегнат върху задължения, които не са означени в споразумението.

Изкушението да се "управлява чрез споразумения" е подсилено от изискванията на процеса на оценка. Въпреки че главните изпълнителни директори се назначават за срок от пет години, тяхното изпълнение се разглежда всяка година. Годишният отчет се изготвя на базата на три основни принципа на управлението в Нова Зеландия: 1) главният изпълнителен директор трябва да е лично отговорен за изпълнението на отдела; 2) очакванията за изпълнение трябва да бъдат определени предварително; 3) фактическото изпълнение трябва да се съпостави с планираните цели. Изготвянето на отчета продължава не повече от 6 месеца, което означава, че оценките следват една след друга. Всеки главен изпълнителен директор отговаря за достоверността на документите и потвърждава условията на покупка и споразуменията за изпълнение. Също така изготвя самооценка, допълнена от оценките на другите министри, трите централни агенции (Министерството на финансите, Комисията по държавните служби и Отделът на министър-председателя и кабинета) и външни лица. Разходите за изпълнение на този процес са големи, не само по отношение на финансовите средства, но и по отношение на вниманието, което отделят главните изпълнителни директори и Пълномощникът по държавните служби, както и във връзка с напрежението, което се създава. Разходите се увеличават и от големия брой отдели, всеки от които е оглавяван от главен изпълнителен директор, който трябва да премине през този сложен процес.

Напрежението рефлектира във високото текучество и незаетите работни места. Много изпълнителни директори не се решават да продължат мандата си, а други напускат и преди да е изтекъл срокът им. Но напрежението не се дължи единствено на процеса на оценка, то е присъщо за този вид дейност. В Нова Зеландия управленската свобода и отчетност са типични за работата на главния изпълнителен директор. Както никъде другаде, главният изпълнителен директор е отговорен за изпълнение на задачите и за организационните неуспехи. Главните изпълнителни директори трябва да действат в разрез с установената култура на публичната администрация. Те трябва да отстраняват неспособните управлятели и излишните служители; да проверяват, а понякога и да прекратяват дълготрайни отношения с доставчици; да назначават служители извън сферата на публичните услуги; да договарят заплатите на старшите мениджъри; да преструктурират оперативните звена; да изоставят ниско приоритетни дейности; предварително да определят обемите услуги и ресурсите; да развиват и подпомагат активите на отдела и неговите приоритети; да носят отговорност за обема и качеството на услугите; да служат на министъра в съответствие с неговите/нейните интереси; да договарят споразуменията за назначаване, изпълнение и покупка; да отговарят на множество изисквания на парламентарни комисии и централни агенции; да участват в работата на вътрешните отдели; да представляват отдела пред медиите и обществото; да изготвят отчети за финансите и изпълнението на отдела и много други. Те трябва да променят отдела и да го превърнат в една различна,

високопродуктивна организация. В рамките на кратък период от време от тях се иска да бъдат истински мениджъри, които оформят отдела съобразно своето желание. Не е лесно за главните изпълнителни директори да правят всички тези неща добре през цялото време. В аквариума на новозеландското правителство главните изпълнителни директори са наблюдавани и оценявани от хора, равни по публично положение, от медиите и други. Това е една изключително стресираща позиция и някои я напускат вместо да продължат да се борят с напрежението.

Една от най-важните задачи на главните изпълнителни директори е да назначат тяло от старши мениджъри, които да ръководят отдела. Задачата е по-трудна при по-големите, отколкото при по-малките отдели, но всички главни изпълнителни директори притежават почти неограничена власт при избора на служители и определянето на техните задължения. Повечето управители се назначават за срок от 5 години, който може да бъде удължен по лична преценка на главния изпълнителен директор. Поради смяната на главни изпълнителни директори и възрастта на старшите служители (много от тях биват наемани на възраст между 45 и 55 години) договорите често се отнасят до временно назначаване. С изтичането на техния мандат, мениджърите трябва да решат (ако съществува такава възможност) дали да останат на същата позиция или да започнат нова кариера извън правителството. Много от тях се преместиха в консултантски фирми, където техните умения могат все още да се използват от отделите чрез подписването на краткосрочни договори. Ето защо съществува опасение, че правителството може да загуби едни от най-опитните си мениджъри и ще изпита липса на таланти в бъдеще. До този момент отделите имаха незначителни трудности при назначаването на квалифицирани мениджъри, но високата безработица по време на първите години на реформата, големият брой опитни мениджъри, обучени по старата система, но готови да се адаптират към новата, възможността да се извлечат надарени хора от частния сектор към публичните услуги и предизвикателството да се работи в условията на новата система, гарантираха предостатъчен брой квалифицирани кандидати. Тези условия вече не съществуват – например, броят на старшите служители, издърпани от частни фирми намаля с развитието на реформите – и може да се наложи правителството да увеличи инвестициите си в човешки ресурси.

Законът за държавния сектор предвиждаше развитието на човешките ресурси да стане чрез създаването на Служба за старши служители, в качеството на извор за нов управленски талант, което ще бъде, по думите на закона “обединяваща сила на най-високо равнище в сферата на публичните услуги”. Службата за старши служители не потръгна, отчасти защото много старши служители почувстваха, че това ще ограничи техните заплати и възможности за работа. Много от тях можеха да склучат по-добра сделка чрез индивидуален трудов договор, отколкото със Службата.

Не трябва да се изненадваме, ако публичните служби се доближат до структурата на частните организации, с повече временни, почасови или сезонни служители и с по-малко ударение върху кариерата и по-голямо движение между публичния и частния сектор. Тази тенденция се поопирява от Закона за трудовите договори от 1991 г., който премахва повечето различия в условията на публичната и частната трудова заетост, както и раздробеността на държавните служби и реформите, които поставиха правителствените действия в по-голяма степен на пазарна основа. В наши дни е определено по-лесно преминаването в средата на кариерата от публичния към частния сектор и обратно. Мобилността доведе някои отдели до извода, че имайки по-голяма възможност за закупуване на лични услуги на пазара, те имат по-малка необходимост от обучаване на свои собствените мениджъри. Ако това мнение се разпространи, доставяните от публичните служители услуги, ще се разглеждат като стоки, които могат да бъдат закупени по всяко време.

ИЗМЕРВАНЕ И МОНИТОРИНГ НА РЕЗУЛТАТИТЕ

Задължителната отчетност на дейността се върти около *ex ante* уточняване на бъдещите финансови условия и обем услуги и *ex post* докладване на резултатите. Министрите и мениджърите трябва да се споразумеят предварително по финансовите резултати (като например състоянието на баланса в края на годината) и обема услуги, който трябва да бъде произведен, по сумите за изразходване по уточнените обеми от услуги и качество и продължителност на работата, която следва да се извърши. Това предварително определяне на изпълнението дава възможност министерствата и мениджърите да сравняват обема, издръжките и качеството на

обемите от услуги, които са действително произведени и планирани. Това е същността на задължителната отчетност на изпълнението в модела на Нова Зеландия - извършване на договореното за уточнената цена и обясняване на различията между планираните и действителните резултати.

Необходима начална стъпка при този режим на задължителна отчетност е уточняването на обемите от услуги на новозеландското правителство. Фокусът върху произведените обеми от услуги рязко контрастира спрямо предишните разпределения на суми и режим на правителството, основани на ресурсите, както и спрямо системите за изпълнение, ориентирани към крайните резултати, предпочитани от управленските реформатори. Законът за публичните финанси дефинира производствените обеми като произведените стоки и услуги от един департамент или от който и да е друг публичен или частен доставчик и предвижда разпределението да се прави по класове производствени обеми, които са определени като "групиране на сходни обеми производство" от какъвто и да е вид. Много работа изискващо дефинирането на класовете от обеми произведени услуги и макар все още всяка година да се правят известни доуточнения, структурата е стабилизирана. При това, след някои първоначални затруднения, беше постигнат значителен прогрес при дефинирането на класовете от обеми услуги извън отделите. Повечето от тези класове представляват дейностите, провеждани по отделите и другите единици; те обикновено описват работата, извършвана за правителството, а не произвежданите обеми услуги. Много отдели заделят клас на произведените обеми за съветите по политиката и друг за основните административни отговорности, като например управление на договорите, сключени от отдела.

Класовете произведените обеми са важни, защото разпределението на средствата се прави спрямо тях и отделите действат и се отчитат за финансовите ресурси от гледна точка на тези класове. Но усилията да бъдат превърнати в информативни категории доведоха до ескалация на броя на разпределенията. Докладът Лоугън посочи, че преминаването от разпределение чрез широко гласуване към разпределение чрез класове от обеми услуги, увеличи броя на отделните разпределения от 56 през 1988/89 г. на 774 само три години по-късно. Въпреки препоръките класовете от обеми услуги да бъдат консолидирани, броят на подобни категории сега е почти същият, както по времето, когато беше проведен Докладът Лоугън. Възможно е големият брой класове на обеми от услуги да отслаби управленската гъвкавост и да усложни винаги трудната задача за разпределение на редийните и други непреки разходи между различните класове. Съществува също така известна опасност, че той ще поощри същия тип сервилино поведение и бюджетни игри, което процъфтяващо в условията на бюджетирането на ресурсна основа.

Въпреки че са по-многочислени, отколкото някои биха искали, класовете от обеми услуги са прекалено широки, за да осигурят основа за взаимоотношението купувач-доставчик между министрите и мениджърите. Работна група съставена от участници от различни отдели от 1992 г. препоръча главните изпълнителни директори да посочват обемите услуги, които ще дават в годишните споразумения с министрите. Тези споразумения за покупка спечелиха бърз прием и само след три години от въвеждането си, те изглеждаха да имат сигурна ниша в публичното управление на Нова Зеландия. Практиката, засягаща тези споразумения, не е стандартизирана. Някои министри са подцюмани в преговорите от съветници по закупуването; други подписват споразумението без да са прегледали внимателно неговите условия. Някои министри използват споразумение, за да посочат целия обем от услуги, които трябва да бъдат предоставени от отдела; други го използват главно като средство, за да направят впечатление на отдела със своите приоритети. Най-често срещаният модел е този, при който главният изпълнителен директор прави проект на споразумението, като повечето от обемите услуги, посочени в подписания документ са тези предложени от главния изпълнителен директор, но министърът вместо нови или модифицира някои пера, от които той/тя е заинтересован. Видяна в тази светлина, полезното на споразумението за покупка не е тествано дали министрите повлияват на целия документ – те рядко го правят – но дали те успяват да накарат отдела да отдава приоритет на обемите от услуги, от които те се интересуват. В това отношение споразумението за покупка са доста полезни.

Тези споразумения са различни според детайлите, включени в тях. Уточняването на обемите услуги за някои означава, че споразумението би трявало да определи точно обема от вски вид услуга, който трябва да бъде предоставен. Според този възгled споразумението за покупка би трябало да се разглежда като твърд договор (подложен на предоваряне по време на годината)

за специфичните услуги, които следва да бъдат доставени. Други обаче, разглеждат споразумението повече като възможност за периодични обсъждания между министъра и главния изпълнителен директор по това, какво отделът планира да прави през годината. Този вид споразумения имат тенденцията да включват по-малко детайли. Макар че е възможно да има значителна полза от детализирането на работата, която трябва да се свърши през годината, опитът да се определи всичко предварително, може да бъде контрапродуктивен. Отделите трябва да бъдат достатъчно гъвкави, за да имат възможността да се справят с изненадите и непредвиденото търсене, което възниква през годината. Още повече, прекаленото точно посочване на обемите услуги носи риска, че изпълнителските кадри ще се "водят по книгата", точно както правеха, когато ресурсите бяха централно контролирани.

Данните за обемите услуги са ясно изложени в оценките, представяни в парламента. В началото централните агенции и отделите имаха значителни трудности при оформянето на оценки, ориентирани към обемите услуги. Те искаха да предоставят полезна информация без да претрупват документите с относително неважни детайли. Те трябваше да определят обемите от услуги, да ги организират в класове на услугите, да развият количествени и качествени измерители на резултатите и накратко да опишат и измерят обемите услуги. Тези стъпки водеха след себе си проточващи се преговори, включващи отдела, съответните министри и централните агенции. В началото на процеса оценките преминаха през основни преразглеждания година за година, но форматът се стабилизира и сега се правят само малки нагаждания всяка година.

Измерване на крайните резултати

Напредъкът в измерването на обемите услуги не беше съчетан с напредък в страната на крайните резултати в главната счетоводна книга. Рязкото разграничение между обемите от предоставяни услуги и крайните резултати се оказа проблематично, както и разбирането, че мениджърите следва да бъдат отговорни само за първото, а министрите – за второто. Проблемът започва с дефинирането на крайните резултати в Закона за публичните финанси. Крайните резултати са "въздействията върху последиците за обществото от обемите предоставени услуги или дейността на правителството". Тази дефиниция се крепи върху причинно-следствената взаимовръзка: обемите услуги произвеждат крайни резултати. Това разбиране води до заключението, че министрите са отговорни за крайните резултати, защото те са купувачите на услугите, предоставяни на правителството. Въщност обаче, няма никаква вътрешна причинна връзка между двата вида измерители. Някои крайни резултати могат да произлизат от точно определени обеми услуги, закупени от правителството, но за много това не е така. Във втория случай, който е по-често срещан от двата, придобиването на точния обем услуги не осигурява материализирането на желаните крайни резултати.

Да предположим например, че средното тегло на новородените спада или че детската смъртност се покачва. Тези неблагоприятни тенденции може да се дължат на редица фактори, някои от които може да са извън контрола на правителството. Правителството може да се стреми да постигне по-добри крайни резултати като разширява грижите преди раждането, разпространява съвети относно добрите грижи, които всеки трябва да положи за себе си, като раздава контрацептиви на целеви групи от населението и извършва други видове подходяща намеса. Тези действия може да са полезни, но въпреки това да не могат да компенсират лопните хранителни навици и голямата вълна от случаи на бременност в тийнейджърска възраст. Крайните резултати са продукт на много фактори, само някои от които са в рамките на компетенцията на правителството. Определянето на желаните крайни резултати предварително и сравняването на тези цели с действителните резултати, може да доведе до бламиране на политиците заради въпроси, върху които те имат малко или нямат никакъв контрол. Политиците могат да се опитат да заобиколят обвиненията като не посочват крайните резултати, които се надяват да постигнат. Когато това настъпи, както често се случва в Нова Зеландия, задължителната отчетност на крайните резултати се разрушава.

Разграничението обем услуги – крайни резултати, прилагано в Нова Зеландия имание допълнителен недостатък. То се опитващо да раздели правителството на две отделения: политическа област и управление. Едно правителство в процес на работа, обаче, често замъглява разграничението, както беше отбелязано при разглеждането по-рано на министерската и управленската отговорност. Правителството дефинира и преследва крайни резултати с всичките си възможности и ум. Политиците допринасят за процеса, както го правят и мениджърите,

съветниците по политиката, доставчиците на услуги и други. Когато мениджърите изказват съвети, те не се въздържат от даване на съвети и по отношение на крайните резултати, нито политиците искат от тях това. Публичната политика се обогатява посредством продължаването на диалога и обратната връзка между политиците и мениджърите, между обемите услуги и крайните резултати, между политиката и оперативните действия.

Въпреки че Нова Зеландия не успя да установи задължително отчитане за крайните резултати, правителство трябва да е наясно с публичните условия и тенденции. Що се отнася до въпросите, които то смята за важни, то трябва да знае дали условията стават повече или по-малко благоприятни и то трябва да действа на основата на тази информация. Погледнати в тази светлина, крайните резултати са по-важни показатели за посоката на движение. Те са по-полезни при формулирането на политиката, отколкото при поддържането на задължителната отчетност. Те са мощни сигнали, които показват дали условията се подобряват или влошават и дали предприетите от правителството инициативи са го доближили или отдалечили от заявените цели. Отделни крайни резултати може да не бъдат преки продукти от закупени обеми услуги, но правителството въпреки това, трябва да ги забелязва и подходящо да им отговаря. Дори и да не подлежи на отчет, правителството трябва да взема предвид крайните резултати.

Области на стратегическите и на ключовите резултати

Правителството компенсира неадекватното развитие на измерителите на крайните резултати като избрети нови измерители, които поставят ударение върху неговите приоритети и върху насоките, в които то иска да се движи.

Областите на стратегическите и ключовите резултати (ОСР и ОКР) бяха въведени в отговор на забелязаните недостатъци при първоначалните реформи и в частност, схващането, че колективният интерес е пренебрегнат, заради затрудненията при определянето и преценката на крайните резултати и краткосрочната ориентация на политиката. ОСР представляват средносрочни цели. Те са мостът на политиката, между дългосрочните цели на правителството (ясно заявени в документа от 1993 г. известен като *Път към 2010 г.*) и едногодишния фокус на бюджетите на отделите, споразуменията за резултати и оперативните планове. Съгласно ОСР всеки отдел набелязва своите области на ключови резултати, които формират основата за годишните споразумение за резултати.

Правителството обяви девет стратегически области. Внимателен поглед към една от тях показва как ОСР могат да повлияват върху политиката и бюджета. ОСР № 2 е "Предприятия и иновации"; тя разяснява намерението на правителството да подсили "успешната икономическа дейност на предприятията чрез поддържане и задълбочаване на свободната търговска среда...". Тази ОСР определя осем приоритета, включително видовете политика, които съдействат за отворения приток на стоки, идеи и услуги между Нова Зеландия и други страни; опростен и практичен режим на управление на рибарниците; реформи в газовата и електрическата промишленост; политика за устойчив растеж на туризма. Тези заявления са широки, но те показват въпреки всичко посоката, в която правителството иска да се движи.

ОСР дефинира целите; областите на ключови резултати (ОКР) по принцип приличат на измерителите на обемите услуги. Ръководните линии за споразуменията за резултатите за 1995/1996 г. съветваха главните изпълнителни директори относно основния принос, който те и техните отдели ще имат спрямо целите на правителството за 3-годишен период. Тези ОКР определят стоките и услугите, които трябва да бъдат осигурени в подкрепа на ОСР и макар че и те са широко формулирани, в ръководните линии се настояваше напредъкът при постигането им да се изразява във възможни за наблюдение и проверка отправни точки. Прегледът на споразуменията за изпълнение потвърждава, че ОКР и отправните точки са излести в действена форма.

Малко са елементите от новозеландските реформи, които са привличали такова благоразположение сред министрите, главните изпълнителни директори и старшите мениджъри, както ОСР и ОКР. Тези показатели бяха бързо и изцяло вградени в реформираното публично управление; те са доказателство за податливостта на реформите и за способността на правителството да възприема свежи идеи и преразглежда стари такива. Министрите харесват ОСР/OKR, защото те могат по-лесно да равнят своите приоритети по тези на правителството и също така могат да заявят допълнително ресурси на основание, че отговарят на инициативи на правителството. Главните изпълнителни директори също харесват този нов процес, защото той

им дава по-ясна индикация за резултатите, отколкото се очаква от тях.

Мониторинг и преценка на резултатите

Мониторингът на резултатите спрямо целите, е критична черта на управленската задължителна отчетност. За разлика от други страни, където *ex post* преценките вземат формата на програмни оценки, в Нова Зеландия въпросът над въпросите е дали отделите са предоставили уточнените в споразумението услуги на посочената цена. В действие е недостатъчно формално програмно оценяване - характеристика, която беше критикувана в Икономическото изследване на ОИСР, цитирано в първия раздел на тази глава.

Мониторингът на програмата се извършва както в течение на годината, така и след завършването ѝ. Всяко споразумение за покупка има клауза за мониторинг и докладване, която постановява датите, към които главният изпълнителен директор ще докладва на министъра относно напредъка при производството на определените обеми от услуги. Това са обикновено тримесечни доклади, които определят и обясняват различията между утвърдените и действителните резултати и, когато има възможност, предложени коригиращи действия или модификации на споразумението. Тази уредба на докладване упражнява огромно влияние върху главните изпълнителни директори и техните отдели. С напредването на финансовата година, главните изпълнителни директори обръщат внимание на условията на споразумението за покупка и организират работата на отдела, за да постигнат колкото е възможно повече цели. Много мениджъри поддържат списъци за проверка на статуса на всяка точка от споразумението. Типичните категории от листа за проверка са изразите "завършено", "в процес на работа" и "за започване". Към края на годината повечето главни изпълнителни директори могат да докладват, че са изпълнили почти всички от утвърдените задачи. Това поведение на следене на листа за проверка се приветства от тези, които го разглеждат като доказателство, че мениджърите са наистина отговорни за това, което правят.

Годишният доклад, (които се одитира) завършва годишния цикъл на задължителна отчетност. Законът за публичните финанси изисква серия от финансови отчети и отчети за изпълнението на услугите в годишния доклад. Тези отчети дават възможност на министрите и мениджърите да сравняват планираните и действителните резултати. Типичният годишен доклад се състои от описание в разказна форма на дейността на отдела по време на годината и от задължителните финансови отчети и отчети за услугите. Но тези отчети не са чисто обективни; описателната информация обикновено се стреми да обрисува отдела в благоприятна светлина.

УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ФИНАНСИ

Финансовото управление е един от успехите на новозеландският модел. В рамките на кратък период (приблизително 18 месеца), всички отдели преминаха от бюджетиране и отчетност на парична основа, към принципа на текущо начисляване и прилагани търговски стандарти при изготвянето на бюджета и финансовите отчети. Отделите поеха отговорността да управляват свои собствени банкови сметки, да изготвят навременни и точни баланси и други финансови отчети. Беше наложена капиталова такса върху нетните активи на отдела и въпреки че тази такса в началото създаде значително объркване и беспокойство, повечето от проблемите при започването бяха преодолени и сега таксата се приема като практично средство за насърчаване на отделите да управляват ефективно своите материални и финансови активи.

Може би главният проблем, срещнат във финансата сфера е, че според отделите оперативните бюджети са често произволно определени и често са прекалено ниски, за да им дават възможност да изпълнят всички свои отговорности. Натискът за съкращаване на оперативните ресурси предизвика значителен професионален стрес, както и напрежение между Министерството на финансите и някои оперативни отдели. Проблемът изглежда най-сериозен в малките отдели, които са изправени пред тежко бреме при изпълнението на различните изисквания на задължителната отчетност, и в отделите с променливо (и обикновено нарастващо) работно натоварване. Реформите усложниха винаги трудната задача за разпределение на публичните ресурси. От една страна, средствата вече не се разпределят изрично ясно на основата цена на ресурсите; от друга страна, системите за отчитане на разходите не са достатъчно развити, за да позволят на правителството да разпределя средства на основата на разходите за предоставените обеми услуги.

В повечето отношения реформите в Нова Зеландия дават на мениджърите повече свобода на самостоятелните решения по отношение на финансите сравнено с други страни. Главното изключение е, че Нова Зеландия продължава да поддържа строг годишен финансов контрол. Тя не позволява на отделите да прехвърлят занацпред неизползвани оперативни средства от една финансова година за следващата. В Нова Зеландия неизползваните средства се разглеждат не като икономия, а като излишък. Законът за публичните финанси гласи, че освен ако не е уговорено между министъра на финансите и отговарящия за отдела министър, оперативните излишъци не могат да бъдат задържани. Основната причина за тази мярка е проста: излишъкът принадлежи на държавата, която е осигурила средствата, а не на отдела, който произвежда услугите. Каквато и да е концептуалната основа на тази практика, тя може да даде на отделите неправилни послания и стимули. Тя подхранва мислене от типа "използвай го или го губиш" и повечето отдели са станали доста ловки в изразходването на почти всичките пари, които им се осигуряват. Още повече връщането на оперативните излишъци обратно на държавата не успява да направи разлика между излишък, който се дължи на ефективност и такъв, който произтича от неуспеха да се свърши цялата планирана работа. Трябва да се отбележи, че Министерството на финансите не наказва отделите за неизразходваните средства; това означава, че то не понижава разрешения базов размер на разходите за следващите години. Когато един отдел има оперативен излишък, неговият базов размер за следващите няколко години се запазва на същото равнище, както ако всички отпуснати средства бяха изразходвани.

Роля на Министерството на финансите

Преминаването от режим, основан на ресурси, към бюджетиране и отпускане на средства на основата на обемите произведени услуги, промени ролята на Министерството на финансите и на другите централни агенции. Вместо директно да управляват човешките и финансовите ресурси, новата роля на централните агенции е да управляват цялостната система на задължителна отчетност и на наблюдават и ревизират работата на отделите. Ролята на Министерството на финансите е особено важна и някои твърдят, че въпреки промените, които е извършила, тази организация все още упражнява строг контрол върху отделите. Това твърдение може би се дължи на натиска надолу, който Министерството на финансите упражнява върху оперативните разходи. Правилата за отпускане на средства, които не вземат предвид инфлацията при определянето на текущите разходи, които налагат повсеместни съкращения и не отчитат в достатъчна степен растящото натоварване в работата, бяха особено обременителни за малките отдели, които разполагаха с малки възможности за маневриране.

През последните години Министерството на финансите се стремеше да изясни своите отношения с отделите като а) определи очакванията за най-съществените резултати, които да са общи за всички отдели; б) издава годишно писмо за взаимоотношенията, което определя конкретните въпроси, които Министерството на финансите ще разглежда при преценката на работата на конкретен отдел; в) издава годишно писмо за обратната връзка, което преразглежда резултатите по въпросите, посочени в писмото за взаимоотношенията. Очакванията за най-съществените резултати определят взаимните задължения на Министерството на финансите и на отделите да поддържат отворени и доверителни канали за комуникация, покупка и изисквания за притежание на всички отдели, както и на установените със закон задължения. Този списък е доста обширен и се преразглежда всяка година, за да се включват нови изисквания.

Писмото за взаимоотношенията е конфиденциално съобщение от Министерството на финансите до главния изпълнителен директор, посочващо въпросите, на които следва да се обърне специално внимание през годината. Проектът на това писмо се прави от Министерството на финансите, а окончателният му вид се оформя чрез преговори с отдела, за който то се отнася. Писмото за обратната връзка коментира резултатите на отдела засягайки тези въпроси, които са посочени в писмото за взаимоотношенията. То служи като одит или оценка от страна на Министерството на финансите на резултатите на отдела в избраните области. Писмото за обратната връзка е конфиденциално, но копие от него се предоставя на Пълномощника по държавните служби като входящ ресурс за преценка на работата на главния изпълнителен директор.

Бюджетният процес

Реформите в Нова Зеландия неволно доведоха до препокриваща се времева рамка за разпределение на ресурсите и вземане на други организационни решения. В допълнение към

годишните оценки, бюджет и заделяните средства, съществуват годишни споразумения за покупка и резултати, годишни прогнозни доклади по отдели, годишни бизнес-планове и годишни доклади. Тази кратка времева рамка е предназначена да заздрави задължителното отчитане на действията и ресурсите, но тя също така може да отслаби връзката между текущите действия (като например бюджетните решения) и бъдещите планове. Правителството наистина поддържа многогодишен базов размер, но решението за разпределение се вземат на годишна основа.

Няколко стъпки бяха предприети с цел разширяване на времевия хоризонт за бюджетиране и други действия, свързани с политиката. Те включват многогодишните области на стратегически и ключови резултати, на които се спряхме по-горе, незадължителни (но нарастващи популярни) стратегически планове и средносрочна бюджетна рамка, изисквана от Закона за фискалната отговорност от 1994 г. (ЗФО). ЗФО задължава правителството да публикува своята средносрочна фискална стратегия в Заявление относно бюджетната политика няколко месеца преди бюджетът да е представен на парламента. Това заявление обявява фискалните намерения на правителството за следващите три години и обяснява всяко отклонение от принципите на здравото фискално управление, заложено в ЗФО.

Фискалната стратегия се занимава с бюджетните агрегати и макроикономическата политика; то не разглежда конкретни оценки или програми, освен когато те могат да бъдат засегнати от основните инициативи на политиката. Правителството поддържа търкалящ се базов размер, който покрива бюджетната година и следващите две финансови години и осъществява връзката между фискалната стратегия и конкретното гласуване. Базовият размер определя посредством гласуване, утвърдените бюджетни размери за всяка от трите години; той се пребазира на всеки шест месеца в светлината на новите икономически прогнози и промени в правителствената политика. Годишните бюджетни решения се върят около заявките за промяна на базовия размер или за преразпределение на ресурсите в неговите рамки. Промените в базовия размер трябва да съответстват на средносрочната стратегия на правителството.

ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ

Реформираният сектор на Нова Зеландия е изключително постижение в съвременната публична администрация. Нова Зеландия беше първата страна, която възприе изцяло бюджетиране и счетоводна отчетност посредством сметка за задълженията; първата, която успешно осъществи бюджетирането основано на произвежданите обеми услуги; първата, която даде на менеджърите пълна свобода на решението при използването на ресурсите; първата, която установи всестранен режим на задължителна отчетност. Да бъдеш първи означава, че известни недостатъци стават видни с напредването на реформата. Някои от тези недостатъци бяха разгледани в тази глава. Забелязаните слабости в първоначалния модел доведоха до процеса на ОСР/OKR, до използването на споразумения за покупка и резултати, по-силен интерес към стратегическото планиране, до средносрочната перспектива, изисквана от Закона за фискалната отговорност и други мерки за адаптация. Несъмнено в предстоящите години ще се правят допълнителни промени, може би по пътя на насърчаването на програмната оценка и по-ясно определяне на крайните резултати. Работата по усъвършенстването на управлението никога не свърши, дори и в една страна, където реформата се ръководи от силни идеи и всестранен план.

ШВЕЦИЯ

Управленската реформа в Швеция пое в същата обща посока, както и реформите в другите страни, разгледани в този доклад. Основната формула е, че по-малкият контрол върху детайлите на разходите от страна на централните власти, трябва да се съчетава с по-голяма задължителна отчетност на агенциите относно резултатите. Промяната не бе толкова рязка, колкото в други страни, тъй като основните институционални споразумения останаха непроменени и не бяха създадени нови органи на управление. Но институционалната стабилност се съпътства от процедурни промени, тъй като правителството приспособяваше реформите в отговор на разочаровация, в известна степен, прогрес. Въпреки това, ключовите цели и идеи на реформата сега са такива, каквито са били и десетилстие назад: държавните агенции, които изразходват средства на базата на режим *ex ante*, да се трансформират в организации, които управляват ресурсите така, че да постигат очакваните от тях резултати.

Прогресът беше неравномерен, особено що се отнася до превръщането на процеса на бюджетиране в средство за постигане на резултати. Всъщност, правителството беше принудено да разхлаби зависимостта на реформата от бюджетните операции. В наши дни, то наблюга повече върху годишните отчети и одити и по-малко върху периодичните решения за бюджета, както беше преди. Независимо от това съществуват окуражаващи признания за позитивното му влияние върху управлението и работата на държавните агенции. При оценяването на прогреса трябва да се има предвид, че въпреки че реформите започват през средата на 80-те, пълното им въвеждане е постигнато в началото на 90-те. Когато бе проведено това проучване, всички агенции бяха работили под новия режим едва около две години. Също така трябва да се отбележи, че реформите във финансовия мениджмънт не са единствените инструменти за промяна, които използва шведското правителство. Комитетите *ad hoc*, програмните оценки, одита на ефикасността и правните действия са често прилагани методи за усъвършенстване на публичния сектор.

Шведският модел на реформа се базира повече на дискусии и указания, отколкото на конкуренция и договори, повече на публични институции, отколкото на пазари, повече на убеждението, че публичните ръководни кадри ще се справят добре, ако им се предостави съответната възможност, отколкото на стимули, които възнаграждават ефективността. Реформите касаят по-малко намаляването на правителствените разходи (макар че включват и това), отколкото стимулирането ефективността на агенциите към постигане на утвърдените цели с предоставените ресурси. Реформите се концентрират върху разходите за дейността, но те са движени от очакването, че ефикасността на програмите ще бъде също така подобрена чрез създаването на цели за изпълнение и предоставянето на известна свобода на агенциите при извършването на дейността им. Те зависят от ясното разграничаване на отделните министерства в Швеция, отговарящи за решението, касаещи политиката на държавните агенции, които изразходват по-голямата част от публичните средства и провеждат възложението им програми. Това разделение на правителствена отговорност между министерства и агенции е репрезанци за усилването въвеждане на реформите. И на последно място, реформите са вдъхновени от характерния за Швеция оптимизъм, че правителственият апарат и действията му могат да се усъвършенстват с цел подобряване ефикасността на публичните програми и общите социални условия.

БЮДЖЕТИРАНЕ, ОРИЕНТИРАНО КЪМ РЕЗУЛТАТИТЕ

Преди въвеждането на реформата, правителството предостави на агенциите технически инструкции за изготвяне на годишните отчети. След това преразгледа подробните изисквания и и препоръча равнище на разходите пред парламента. След гласуване на отпуснатите суми, правителството издаде подробни инструкции в документ, наречен *Реглерингсбрев* (*Regleringsbrev*), относно използването на наличните средства. Инструкциите по принцип отделиха по първа различните категории на разходите (персонал, сгради, оборудване и др. първа) и поставиха лимити и други условия върху количеството за изразходване във всяка категория. Всяка агенция трябваше да спазва тези условия при изпълнението на бюджета. Бюджетните документи понякога посочваха работата, която трябва да се извърши или други измерители на работата, но фокусът беше преди всичко върху различните първа от разходи. На всички нива на бюджетиране

се обръщащо прекомерно внимание върху административните разходи, а не върху много по-големите суми, разпределяни за трансферни плащания и други програмни разходи. Стриктният преглед на оперативните разходи се изготвяше година след година, независимо от факта, че правителството успя успешно да въведе специално правило, което ограничаваше увеличенията на тези ресурси приблизително до 2 на сто под нивата на изразходване, съобразени с инфлацията. Централизираният контрол върху нивата на изразходване, обаче, не предпази агенциите от превишаване на техните бюджети и средства повече, отколкото им беше предоставено от правителството. Прилагайки строг контрол върху подробностите около разходите, правителството провеждаше относително слаб контрол върху общите разходи.

Преструктурираният бюджетен процес набляга повече на контрола върху съвкупните разходи на агенциите, отколкото на детайлите. Той се съсредоточава повече върху произведените обеми услуги, отколкото върху ресурсите, върху следващите три години, а не само върху предстоящата финансова година, върху изискването агенциите да управляват ресурсите, с цел достигане на утвърдените чрез бюджетни решения резултати, а не само за изпълнение на наложените от външна страна правила и ограничения. Следващата извадка от доклад на Министерството на финансите от 1993 г., наречен *"Управление на правителствената администрация и финансови условия за държавните агенции"*, очертава принципите и целите на реформата:

- Първата цел е разглеждането на дейността на агенцията да бъде като цяло и що се отнася до размера на бюджета, да служи като израз на утвърденото и очаквано ниво на амбиция за нейната дейност. Новите принципи на бюджета означават, че всичките дейности на агенцията, с различните видове нейни ресурси, ще бъдат бюджетирани на агрегирана база и по един и същи начин.
- Агенции, които получават средствата си чрез рамка на заделяните средства, са свободни да разпределят всички финансови ресурси, предоставени им от правителството. Обикновено няма да има специфични ограничения каква част от съвкупния общ бюджет, който се разпределя за агенцията, да бъде използван например за заплати или помещения.

Новата гъвкавост позволява на агенциите да задържат ресурсите, акумулирани чрез подобряване на ефективността и надхвърлящи тези в бюджета. Позицията на правителството по този въпрос е доста твърда. Ако агенциите са принудени да предадат тези спестявания, те ще бъдат наказвани за това, че са били по-ефективни. Още повече, "трябва да е възможно решението за подобряване на ефективността да се взимат в най-голяма степен от заинтересованата агенция, в рамките на финансовите лимити, без необходимостта от одобрение от страна на правителството."

Така преструктурираният процес възлага на агенциите пълна отговорност при управлението на техния бюджет и дори възможност за прехвърляне на неизползваните средства от една година към следващата или предварително изразходване (в определени граници) на част от отпуснатите средства за следващата година. Бюджетните средства на всяка агенция са депозирани в лихвоносна сметка, за която е отговорна самата агенция. Тя може да заема средства (в разрешени граници) от Службата по националния дълг, за да финансира придобиването на дълготрайни активи. Тя трябва да пояснява тези заеми с лихва, начислявана върху оперативната сметка. Агенцията също така плаща лихва, ако темпът на изразходване е по-бърз, отколкото е било определено в бюджета и получава лихва, ако е по-бавен. По този начин всяка агенция носи пълна отговорност при управлението на паричните си средства и извършването на дейността, съобразявайки се с паричните лимити, определени в нейната рамка на отпуснати средства. Обикновено всяка агенция има по една рамка, покриваща всички текущи разходи, въпреки че може да има допълнителни рамки за определени програмни разходи или ориентироанни рамки за разходите, финансиирани чрез такси от потребители или други постъпления, които са чиста печалба, надвишаваща брутните разходи. По този начин агенциите не се компенсират за превишаване на през годината на разходите над размера, определен в разпределението.

Новата гъвкавост и отговорност, които са дадени на агенциите, се допълват от разширения бюджетен процес, който е ориентиран към обемите предоставяни услуги и резултатите за тригодишен период. Тригодищното бюджетиране беше пилотно изпробвано през средата на 80-те години и обхваща цялото правителство към края на десетилетието. След няколко години, по време на които всички агенции преминаха през фиксиран тригодишен цикъл, правителството

определи продължителността на цикъла според обстоятелствата във всяка отделна агенция. При стартирането на реформите, правителството раздели държавните агенции на три групи, като всяка година една от тях влизаше в тригодишен цикъл на бюджетиране. При навлизането в цикъла, от агенцията се очакваше да премине през много по-интензивна проверка, отколкото бе нормално в общопристия годишен процес на бюджетиране. При подготовката си за тригодишните решения, всяка агенция трябваше да направи оценка на дейността си и постиженията през последните пет години и да разгледа планираните ресурси и дейността за следващите три години. Тези проверки бяха в съответствие с общите указания за всички агенции, както и със специални указания, адресирани от съответното министерство към всяка агенция, набелязана за разглеждане из основи. Например, на една агенция може да бъде възложено да изобрети нови методи за измерване на изпълнението или да набляга върху различни приоритети от тези следвани в миналото. По логиката на реформата, след като агенцията осъществи тази оценка, тя, заедно с правителството, определя целите, дейността и ресурсите за следващите три години. По този начин правителството се надяваше, че бюджетирането ще се превърне от нарастващ процес, който по принцип прави само малки поправки в дейността и ресурсите, в цялостна възможност за преразглеждане и промяна на целите, работата и ресурсите на агенциите. Правителството обяви, че ако тя се придържа към наличните ресурси, е "възможно нарастваща част от оперативните решения да бъдат взимани директно от засегнатата агенция, при условие, че са известни финансовите лимити. В рамките на тези лимити, агенцията поема отговорността да определи целите на собствената си дейност, да взима решения относно разпределението на ресурсите и т.н." Въпреки, че отпускането на средствата продължава да се извършива само един път в годината, агенциите представят опростени искания за бюджета през следващите години на цикъла, освен ако те (или правителството) не искат да променят обема или вида дейност или да допълнят наличните ресурси.

Условието *quid pro quo* за предоставяне на по-голяма управленска свобода е подвеждането на агенциите под пълна отговорност относно резултатите, които постигат. По време на задълбочената проверка при стартирането на всеки тригодишен цикъл, всяка агенция трябваше да определи резултатите, които ще трябва да постигне с наличните ресурси. През всяка година от цикъла тя трябваше да изготвя отчет за изпълнение, а след приключване на цикъла се предприемаше нов преглед из основи. С помощта на измерителите на изпълнението и други данни, агенциите трябваше ясно да опишат очакваните резултати и след това да сравнят реално постигнатото с планираното. И на последно място, Националната одиторска служба преглеждаше показателите за изпълнение и докладите, за да прецени надеждността на информацията и ефикасността на дейността на агенцията.

ОБЩА ОЦЕНКА НА РЕФОРМАТА

При оценката за развитието на реформата, трябва да се вземат предвид две основни характеристики на шведската публична администрация. Първо, преди стартирането на реформите в бюджета, в Швеция публичното управление бе много по-малко контролирано от страна на централните власти, отколкото в други страни. От много време агенциите в Швеция имаха управленска свобода при провеждането на дейността си и също така показваха значителен интерес от достигането на определени резултати и изпълнението на различни цели. Самата роля на правителството в ежедневието на шведите накара агенциите да осъзнайт важността на това да се произвеждат очакваните резултати. Ето защо, докато реформата с може би с по-малък обхват, отколкото другаде, в същото време бяха необходими по-малко драматични промени, които да ориентират мениджърите към резултатите от изпълнението. Второ, реформата е непрекъснат процес в шведското правителство. Във всеки момент протичат множество реформи наведнъж, много от които се отнасят до определени програми и политика, а други също така до административната организация. Швеция много повече от всяка друга страна, включена в този доклад, разчита на *ad hoc* комитети (или комисии), свикани или от правителството, или от парламента, за да анализират текущите практики или въпроси и да препоръчат реформи. По време на експанзионистичната икономическа политика функционираха стотици *ad hoc* комитети. В днешно време те са по-малко на брой, но представляват могъща сила при адаптирането на публичната политика или организациите. Комитетите са органи, основани на консенсуса, за иницииране на нови програми или промяна на стари. Те вдъхват увереност във възможностите на правителството да усъвършенства обществото чрез изкореняване на съществуващите

видове политика, а чрез внимателната им настройка на базата на опита и новите идеи. Този процес дава оптимистичен и положителен нюанс на публичното управление в Швеция.

На автора беше казано, че през периода 1985 – 1995 г. около сто агенции – приблизително една трета от общия брой – са били основно реорганизирани. Във всяка, посетена за това проучване агенция, имаше доказателства за неотдавнашна реформа. Администрацията по държавните железници беше основана през 1988 г. в резултат на помитаща реформа, която учреди отделна организация за железопътен транспорт. В началото на 90-те чрез сливане на отделни медицински отдели, бе създадена Агенцията за съдебна медицина. През 1992 г. на Администрацията по националните пътища бе възложена безопасността по автомагистралите, което беше преди това в сферата на задълженията на отделна агенция. Също през 1992 г. Националният съвет за използване на ядреното гориво бе отменен, а неговата дейност бе възложена на Инспектората за ядрена енергия. През 1994 г. администрацията по отпускането на суми на домакинствата беше трансформирана в Съвет за социално осигуряване.

Реформата във финансовото управление е част от тези промени, но е малко по-различна. За разлика от реформите, въведени от специалните комитети, тя не е била *ad hoc* или опортюнистична. Търсенето на усъвършенстване е институционализирано в повтарящата се работа по формулирането на бюджета. Реформаторите се стремяха да използват две характеристики на правителственото бюджетиране: 1) значението му при разпределението на ресурсите и 2) набор от процедури, които се повтарят с известна промяна година след година. Стартирането на всеки тригодишен цикъл се очакваше да бъде повод за взимане на стратегически решения за целите и посоката на развитие на засегнатите агенции. Решенията бяха много повече от малките поправки, които се правят при общоприетото годишно бюджетиране. Те пренасочваха агенциите, поставяха под въпрос стари приоритети и ще създаваха нови, както и насочваха ресурсите към търсените от правителството резултати. Но ако това беше надеждата, то реалността може би се оказа по-скромна. Рутинното бюджетиране не се разпростира така лесно, за да изпълни по-широки цели. Реформата се натъкна на едно старо противоречие между това да се правят непрекъснато повторящи се неща, което е отличително за бюджетирането, и стратегическата перспектива, която реформираният процес на бюджетиране трябва да наследства. Реформаторите на бюджета в Швеция си припомниха един стар урок, че проверката на резултатите и целите не винаги може да бъде правена, съобразявайки се с датите на календара и крайните срокове на бюджетиране.

Реформите бяха въведени през средата на 80-те, когато имаше кратка пауза във фискалната криза, която обхвана Швеция в началото и в края на десетилетието. До началото на 80-те, недостатъците в шведската икономика бяха ясно забележими: много по-ниски темпове на развитие, отколкото Европа и страните от ОИСР, постоянни търговски дисбаланси, прогресивно нарастване на публичните разходи и на данъчното бреме, влошаване на условията на търговия и периодично обезценяване на кроната. След период на силно обезценяване през 1982 г. и скромни промени в данъчната политика и в политиката на разходите, икономиката се възстанови, устойчиво се подобри фискалното състояние на публичния сектор, а към края на десетилетието се постигна стабилен бюджетен баланс. В тези условия социалдемократическото правителство стартира реформите във финансовото управление. Но фискалното подобреие бе само временно, дължащо се повече на прегрялата икономика, която забуливаше хроничния дисбаланс, а не толкова на структурните промени в политиката на правителството. Когато в началото на 90-те балонът се спука, страната се потопи в най-дълбоката си икономическа криза от времето на депресията, с огромна безработица и лихвени проценти и бюджетен дефицит в публичния сектор, достигащ 13 на сто от БВП. Изборите през 1991 г. смениха правителството, но курсът на реформата във финансовото управление не бе повлиян. Новото дяснокентристко правителство придвижи реформите от етапа на пилотно тестване към етапа на цялостно внедряване. Тази ангажираност към реформата бе продължена от социалдемократическото правителство, сформирано след изборите през 1994 г. По този начин развитието на реформата не бе повлияно нито от икономически, нито от политически трусове. Подобряването на финансовото управление, както и повечето други реформи в Швеция, беше повече въпрос на национално съгласие, отколкото на политическа идеология.

Фискалната криза, която продължи да съществува след като икономиката започна да се възстановява, изостри усещането на двете политически сили и държавните служби, че държавните агенции не могат повече да разчитат на увеличение на оперативните ресурси; те

трябващо да работят с по-малко ресурси. Дори когато от тях се иска повече, те щяха да имат сериозни ресурсни ограничения. Въсъщност, по-голямата част от агенциите, посетени за това проучване, са претърпели съкращаване на персонала след въвеждането на реформите и всички очакват да продължи намаляването на броя на служителите и другите оперативни ресурси през следващите години. Служителите в тези агенции изразяват виждането, че новопридобитата от тях свобода улеснява приспособяването към ограниченията в бюджета и им помага при поддържането на духа и активността на персонала. В повечето агенции, обаче, реформите във финансовото управление се определят като по-малко очебийни при подобряването на управлениските резултати, отколкото са били други решения, взети извън рамките на бюджета, като например реорганизацията и промените в политиката, въведени от *ad hoc* комисии. При разговорите със служителите на агенции, се добива усещането, че реформата във финансовото управление, макар и приемана добре, е притисната от дълбоката фискална и икономическа криза. Съществува масово беспокойство и в министерствата, и в агенциите, че ефективността и икономиите, натрупани в следствие на тези реформи, съвсем не са достатъчни за покриване на бюджетния дефицит. Според гледната точка на правителството, подобряването на управлението е в по-малко степен неотложно, сравнено с намаляването на дефицита. Кризата затрудни правителството във взимането и отстояването на тригодишни решения за ресурсите. Поради крайно неблагоприятните фискални условия, правителството беше принудено да определя бюджета един път годишно. По време на проведените интервюта, някои служители на агенции се оплакаха, че бюджетът от 1995-96 г. изисквал от тях да намалят административните разходи с 11 на сто през следващите три години и половина, без съответното намаляване в обема на производството. Те разбирали налагашата се нужда от строгост, но въпреки това чувствали, че това ще отслаби многогодишното ангажиране към определени резултати.

Прогресът в рационализирането на публичното управление зависи от ясното разграничение на отговорностите, както вече бе отбелязано: министерствата ръководят политиката, а агенциите изпълняват програми. Реформите не могат да достигнат очаквания резултат, ако министерствата не издават наредби за целите и резултатите, а агенциите не действат, в съответствие с тези наредби. По план взаимоотношенията изглеждат идеални за бюджетиране, ориентирано към резултатите. Вместо да се налага да създава нови устройства и взаимоотношения, както беше навсякъде другаде, шведското правителство трябва само да насочи базата за ръководство от ресурсите към обема на предоставяните услуги. Връзката между министерства и агенции, обаче, е едно от слабите звена в процеса на реформата. За да разберем защо, трябва да си обясним как работят двете страни. Министерствата са твърде малки. Във всяко едно са заети средно малко повече от сто души. Съществуват около дванадесет министерства в сравнение с приблизително 300 държавни агенции и много други общински и местни съвети. Така едно министерство е отговорно за приблизително 24 агенции. Много от агенциите са малки, но някои са доста големи, имат хиляди служители и носят голяма отговорност за изпълнението на определени програми. Агенциите предоставят или пряко, или чрез общинските и местни звена почти всички услуги, финансиирани от държавните разходи.

Например, Министерството на здравеопазването и социалните грижи отговаря за почти 30 на сто от съвкупните държавни разходи. Но почти всички негови средства и предоставянето на повечето услуги в сферата на неговата компетентност са поверени на Националния съвет за социално осигуряване – агенция с 15 000 служители и офиси из цялата страна. Тази и други агенции работят в неясната зона между независимостта и съблудоването. Основен принцип на шведското управление е, че на министерствата не е позволено да се намесват в административната дейност на агенциите. Те могат да установят обща политика, но не могат да се намесват в конкретни случаи. Съществува и друг основен принцип, според който агенциите трябва да извършват дейността си съгласно правилата и препоръките на правителството. Агенциите, които са едновременно независими, но и подчинени на правителството, трябва да правят разлика между политиката и администрацията. Понякога това разграничаване е неясно – в крайна сметка агенциите влияят върху провежданата политика, а министерствата се намесват понякога в административните въпроси – но въпреки това системата работи доста добре. И двете страни разбират и приемат съответните си роли. По принцип агенциите се придържат към провежданата политика и не игнорират безцеремонно отправените към тях политически инструкции.

Реформите във финансовото управление предполагат, че министерствата ще приемат с

готовност разширената роля по осигуряване на ръководство върху целите и резултатите вместо традиционното регулиране на ресурсите и административните подробности. Но министерствата се забавиха при поемането на новите си задължения. Те направиха много по-голям напредък в премахването на стария режим, отколкото в насочването на агенциите към резултатите, които трябва да бъдат постигнати или към следване на действителното им изпълнение. Ако всичко, до което водеше реформата беше премахване на стария режим, тя вече щеше да е показала значителен успех. Документите *Реглерингсбрев* са много по-тънки, отколкото бяха десетилетие назад, а агенциите имат значителна свобода при използването на средствата. Но това е лесната част от реформата. Изостава трудната задача за взимане на решения за използването на ресурсите на базата на очакваното изпълнение, докладване на постигнатите резултати и предприемане на изправителни мерки. Въпреки, че съществуват различни мнения в правителството, служителите и на министерствата, и на агенциите, са съгласни, че тази съществена черта на реформата не се е развила по очаквания начин. Оказва се, че основният проблем се състои в определянето на бюджета и политическото управление от страна на министерствата и във възможностите им да наблюдават напредъка на агенциите при достигането на резултати, за които са били осигуриeni ресурси.

Министерствата се изправят пред различни трудности при изпълняването на ролята, която се очаква от тях. Една от тях е, че старшите служители се съсредоточават върху политическите въпроси – отношенията с другите министерства, работата на кабинета и още нерешеното законодателство - а не върху управлението на агенциите. Нито един старши служител не е отговорен за наблюдаване на дейността на агенциите. В началото на 1995 г. една работна група препоръча всяко министерство да има "управителен директор", който да е на едно ниво по-ниско от политическо ниво и да е отговорен за предоставянето на указания на агенциите и наблюдаване на постигнатите от тях резултати.

Представянето на по-голяма видимост и приоритети на управлението на агенциите не е единственият въпрос, който стои пред министерствата по пътя на ефективното политическо ръководство. Много по-серииозен проблем може да се окаже несъответствието в персонала. Министерствата са толкова малки, а някои агенции – толкова големи, че първите не могат да определят цели, да дават инструкции и да отговарят на данните за изпълнение. Този дисбаланс е ясно изразен при Министерството на транспорта и комуникациите, чийто персонал от 80 души е отговорен за агенции, в които работят 120 000 служители.

На практика, отношенията между министерства и агенции са по-неясни, отколкото е разделението между политиката и администрацията. Отношенията почиват повече на базата на обсъждане и консенсус, отколкото на формални договаряния и решения. Всяка страна поставя на масата въпросите, които иска да обсъжда - всяка страна може да предложи целите за изпълнение, които да бъдат преследвани през следващата година или да представи специалните изисквания за докладване към съответната агенция. Думата, която използваха няколко интервюирани за това проучване служители беше "диалог" – дума, която означава вземане и даване, една неформална взаимовръзка, в която нито една от страните не е изцяло контролирана или съобразяваша се с другата. Думата "диалог" възникна, за да даде обяснение как се избират бюджетните рамки и целите за изпълнение, както и как се дефинират целите и как се измерва напредъка. Диалогът възпроизвежда в по-малка степен формални отношения сравнено с тези, при които правителството определя, а агенцията изпълнява. Но въпреки, че всяка страна допринася за диалога, съществува впечатление, че агенциите имат определящо значение в преговорите. Те знайат повече за своите програми и се интересуват повече за тяхното изпълнение; те притежават уменията и ресурсите, за да събират данни за изпълнението и по принцип имат уменията, с който да гарантират, че избраните мерките са в рамките на техните възможности. От гледна точка на дадена агенция, съществува риск, особено при въпроси с висока политическа важност, министерството да настоява за резултати, които агенцията да не може да изпълни с наличните ресурси, или върху които има слаб контрол. Като цяло, обаче, диалогът се вписва добре към шведския модел. Това са взаимоотношения на базата на съгласието и доверието. Диалогът смекчава строгостта на измерването и подсилва независимостта на агенциите, като дава възможност на двете страни да коментират резултатите.

БЮДЖЕТНИЯТ ПРОЦЕС

На хартия реформите постановяват диалогът между министерства и агенции да се върти около многогодишните бюджетни решения. Както беше разяснено преди, първоначално се очакваше в началото на всеки свой тригодишен цикъл, всяка агенция да подготви задълбочена оценка на предишните постижения и бъдещите цели, и че те ще се базират на специални указания, предоставени от съответното министерство. Досега, единствената черта на процеса на реформа, която трябва да се ревизира основно е тригодишият цикъл. Фактически, обаче, съществува ясно изразено сваляне на ударието от бюджета като инструмент за оценка на резултатите от гледна точка на ресурсите. Съществува съответно повишаване на доверието в годишните доклади и официалните одити. Като допълнение, *ad hoc* комисииите продължават да бъдат важно средство за провеждане на реформи в правителството.

Съществуват пет етапа или "транзакции", през които планираните или фактическите резултати се очаква да се включват в бюджета: 1) в началото на многогодишния цикъл; 2) във формулирането на решенията за бюджетната рамка; 3) в документа *Реглерингсбрев*, изготвен след утвърждаване на отпусканите суми; 4) в прегледа на годишните доклади и други данни за резултатите и 5) в всеобхватната преценка в края на многогодишния цикъл. Очакващо се удължаването на бюджетния цикъл и влиянието на ориентирането към резултати да превърнат бюджетирането от рутинен процес за малки нагаждания в ресурсите в по-пълна възможност за пренасочване на правителствената политика, програмите и ресурсите. Досегашният опит показва, че повтарящите се решения за административните ресурси може да не осигурят достатъчно отворена възможност за разглеждане на промени в политиката, несвързани с увеличение. Повечето решения по оперативния бюджет водят след себе си малки нагаждания в ресурсите. На всеки етап правителството имаше ограничен успех при извършването на стабилна проверка на намеренията или резултатите.

Проблемите започват на първия етап – подготвянето на задълбочени изисквания. Според правителството тригодишият цикъл е прекалено кратък период за предприемане на изследователска преценка на някои агенции, но същевременно прекалено дълъг за предоставяне на ресурси на други агенции. През 1992 г. правителството предложи тригодишни рамки за малко повече от половината ревизирани през същата година агенции. В някои случаи, задълбочените анализи, представени от агенциите, не бяха достатъчно качествени за правителството, за да може то да вземе дългосрочни решения. В други случаи, агенциите бяха подложени на *ad hoc* разглеждания извън бюджетния процес. Правителството заключи, че задълбочени разглеждания не би трябвало да се извършват по строго определено разписание. Вместо това, всяка година правителството определя кои агенции да подлежат на подобни проверки, като обаче, задълбочените оценки трябва да се правят най-малко на всеки 6 години.

Строгото определяне на цикъла не е единственият проблем, възникнал на този етап. Министерствата, по причини, които вече бяха посочени, изпитват определени затруднения при формулирането на указанията за прегледите, а самите агенции не изпитват желание да предприемат изследователски оценки, които могат да поставят под въпрос техните програми и дори тяхното съществуване. Агенцията за административно развитие заключи, че е трудно за много агенции да свържат резултатите от дейността си с предоставените им ресурси. В много случаи, връзката между търсенето на нови ресурси и изводите от анализа на резултатите по никакъв начин не е очевидна. Често задълбочените бюджетните изисквания са прекалено обширни и неясни, за да осигурят подходяща база за планиране на правителствената служба. Немалка част от информацията в задълбочените бюджетни изисквания няма отношение към вземането на решения от страна на правителството.

Тази констатация се отнася до втория етап на бюджетиране – решенията относно ресурсите. Въпреки действителното премахване на централния режим върху перата на разходите, агенциите все още съставят бюджета си като определят разходите по тези пера. Законопроектът за годишния бюджет, представен на парламента, се състои от около 2 500 страници, почти толкова, колкото и преди реформата. Подробностите, които присъстват в него, не са намалени значително. Според правителството, парламентът не е бил партньор в развитието на бюджетиране, ориентирано към резултатите, но се надява че бъдещите реформи, които предстои да се предприемат през 1995 г., ще предизвикат законодателен интерес повече върху по-общите въпроси, отколкото върху подробните, свързани с изразходването на ресурси.

От бюджетната реформа се очакващо да преориентира документа *Реглерингсбрев* от контролен документ към политическо ръководство. Този документ е от решаващо значение за агенциите, тъй като той определя ресурсите, които трябва да разходват и поставя условията за използването на тези ресурси. Сега този "документ за одобрение" е много по-гънък, отколкото преди реформата, тъй като конкретизирането по пера на ресурсите бе премахнато, но той все още не е достатъчно фокусиран върху обемите услуги. В доклад на Министерството на финансите от 1995 г., наречен *Годишно счетоводно отчитане на изпълнението и одитиране в Швеция*, се твърди, че този документ "...е придобил повече значение за управлението в държавните агенции. Той трябва да съдържа подробности относно целите, изискваното изпълнение, ресурсите и рамковите условия". Документът за одобрение е основното средство за официално съобщаване на очакванията за изпълнение на министерството на всяка от неговите агенции. До този момент, обаче, изискванията за изпълнение са общи, въпреки че документът за одобрение често конкретизира въпроси за докладване или други задачи, които да се изпълнят по време на фискалната година. Правителството се надява, че с натрупването на опит от страна на министерствата, те ще станат по-убедителни в предначертаването на резултатите, които да бъдат постигнати.

ГОДИШНИ ОТЧЕТИ

Когато намаля значението на бюджетните процедури като средство за преориентиране на управлението към резултатите, правителството постави по-голяма тежест върху годишните отчети, изготвяни от всяка агенция веднага след приключване на фискалната година. На тези отчети се дава по-широка роля и изискванията агенциите да наблюдават и оценяват резултатите от дейността си са станали по-строги. Още повече, на Националната одиторска служба (НОС) е предоставена съществена роля за одитиране на годишните доклади и даване на съвети на правителството, отнасящи се до надеждността на оценките, които агенциите правят на своето изпълнение. Както е посочено в наредба от 1993 г., всеки годишен доклад се състои от две части: финансови отчети и резултати от дейността. Одитът, който извършва НОС, покрива и двете части на доклада.

Финансовите отчети (които включват баланс, отчет за приходите и разходите, доклад за отпуснатите суми и отчет за промени във финансовото състояние) трябва да съответстват на общоприетата счетоводна практика. Според НОС, повечето агенции са постигнали значителен напредък при воденето на финансовите си отчети на основата на сметка за задълженията и при поддържането на сметките, необходими за изготвянето на финансовите отчети.

Прогресът е по-бавен и неравномерен при отчитането на изпълнението. Законът от 1993 г. предвижда, че всяка агенция в своя годишен отчет трябва да отчита и коментира резултата от дейността си, съпоставен с предначертаните цели. Под резултат се разбира обема предоставени услуги от агенцията и измеримите ефекти от тях. За всяка своя дейност, агенцията трябва да докладва конкретно за развитието на резултата от гледна точка на обема, приходите, разходите и качеството. При съществено отклонение от основната цел, трябва да се дава обяснение. Резултатът трябва да се съпостави с резултатите от предишните три години. Наредбата поставя условие, че при анализа, резултатът от дейността, обемът услуги и ефектът от дейността трябва да бъдат оценявани в връзка с целите на дейността и общите цели.

През първите години на изискване за разширени годишни доклади, агенциите като цяло имаха по-голям успех при спазването на правилата за изготвяне на финансовите отчети, отколкото при спазването на тези, отнасящи се до изпълнението. Много годишни доклади бяха описателни и съдържащи разпръснати данни за изпълнението, особено що се отнася до натоварването в работата дейността. Много малко агенции са успели да усвоят техниката на систематична оценка на резултатите в светлината на целите. НОС признава, че общоприетите счетоводни принципи са все още недостатъчно развити по отношение на отчитането на изпълнението. НОС също така признава, че за разлика от финансовите отчети, при оценката на отчета за изпълнение не може да се прилагат постоянно "черно-бели" критерии. Изпълнението трябва да се оценява от гледна точка на целите и програмите на конкретната агенция.

Въпреки трудностите при преценката на изпълнението, годишните доклади предоставят съществени доказателства, че агенциите отговарят на новите изисквания. Националния съвет за

социално осигуряване посвещава почти цяла глава в доклада си за 1993-94 г. на оценката дали той е постигнал правителствената задача за намаляване с един ден под миналогодишното ниво на степента на нетрудоспособност поради болест или инвалидност. Отчетът предоставя данни за тенденцията в нетрудоспособността и оценява на степента, в която промените в правилата и другите промени са повлияли на степента на нетрудоспособност. Отчетът заключава, че резултатите са съпоставими с поставените от правителството цели. Но също така отбелязва, че в тази и в други области на социалната политика, крайните резултатите са частично извън неговия контрол и се влияят от общите икономически и социални тенденции.

В докладите си агенциите също разглеждат неуспехи при изпълнението. В доклада на Шведската инспекция за ядрена енергия за 1992-93 г. се отбелязва за сериозни пропуски по безопасността в едно от нейните устройства, което е попречило за изгълнение на целите за работно натоварване за годината. Според доклада мерки за подобряване безопасността са били приложени, но не се описват предприетите действия, нито се оценява риска от подобни събития в бъдеще. Този отчет беше изготовен през първата година, след поставянето на изисквания за разширени доклади. Съществува основание да се смята, че под натиска на одиторите много агенции са взели необходимите мерки за повишаване съдържанието и качеството на своите доклади. Едно сравнение на докладите на Администрацията по националните пътища от 1992 и 1993 г. дава ясна представа за напредъка, направен за кратък период от време. Докладът от 1992 г. разглежда предимно финансовите резултати и организацията на агенцията. Той е украсен с графики, представящи злополуките, замърсяването и други подобни, но не са направени никакви усилия да се анализират тези данни или да се свържат с постигнатите от агенцията резултати. За разлика от него, докладът от 1993 г. започва със систематизирано, макар и кратко изявление за изпълнението от гледна точка на петте, поставени от правителството цели: достъпност, ефективност, безопасност по пътищата, качество на средата и регионален баланс. Докладът обобщава всяка цел, измерителите за оценка на изпълнението и постигнатите резултати. Следващите раздели от доклада обобщават резултатите във всеки регион от страната и във всяко поделение на агенцията.

Годишният доклад има малка стойност, освен ако не се използва от агенцията за подобряване на изпълнението или от правителството при вземането на решения относно политиката и разпределението на ресурсите. В проведени интервюта, няколко служители на агенции твърдяха, че годишните доклади имат само историческа стойност, тъй като се изготвят след приключване на фискалната година, прекалено късно, за да повлияят на действията на мениджърите. Годишните доклади в правителството, както и в частния сектор, се изготвят за външни хора. Годишният доклад не е вероятно да бъде така предстоящ или навременен, колкото вътрешните документи, като например докладите за изменение, изгответи през годината. При изгответие на годишния доклад, агенцията има стимул да се представи в благоприятна светлина, концентрирайки се върху успехите и разкривайки в доста по-малка степен трудностите и разочарованията. Повечето министерства не притежават възможността да разглеждат подробно докладите, представени от техните агенции и да действат на основата на информацията, която съдържат тези документи. Ето защо, в повечето случаи, е вероятно агенциите да са основните потребители на докладите и процесът на отчитане на резултатите да бъде по-ценен за тях, отколкото самите отчети.

Правителството се стреми да придае по-голямо значение на тези доклади, като възложи на НОС отговорността за одитирането им. Ролята на НОС при одитирането на изпълнението, вероятно надхвърля ролята на националните одиторски власти във всяка друга страна. Извънредната роля на НОС се дължи на 20-годишни опит при оценяването на програмите. Подобно на други шведски агенции, НОС стеснява границата между независимостта и съблудаването на правила. При одитирането, НОС утвърждава независимостта си, като действа на базата на установени професионални принципи и практика. Тя единствена решава как да бъде извършван одига; но също така е отговорна пред Министерството на финансите. Голяма част от работата, свързана най-вече с реформата във финансовото управление и отчитането на изпълнението, се извършва съобразно инструкции на министерството.

Преди реформата в бюджета, НОС работеше в периферията на шведската публична администрация. Службата беше разположена в отдалечен район на Стокхолм, на известно разстояние от правителството. На оценките и отчетите се отделяше особено внимание, но те не бяха включвани директно в бюджетния процес или в други решения във връзка с политиката. В

началото на 90-те НОС беше преместена в центъра на Стокхолм, в близост до министерствата, като й бе възложена задача да одитира годишните доклади. Тези стъпки бяха предприети с цел по-голямо обвързване на работата на НОС с правителствените решения за ресурсите и програмите. Одиторите на НОС преглеждат финансовите отчети, и отчетите за изпълнение. Те могат да "квалифицират" даден годишен доклад – т.е. може да констатират, че недостатъци на материала в доклада не им позволяват да го определят като достоверен и честен отчет на финансите и резултатите на дадена агенция. През 1994 г. НОС квалифицира 29 годищни доклада, приблизително 10 на сто от представените от агенции доклади. Тя сметна, например, че годищният доклад на Националния съвет за социално осигуряване за 1993-94 г. не съдържа достатъчно информация за изпълнението и че не анализира достатъчно резултатите, отнесени към поставените цели. Фактът, че НОС не възрази срещу повечето отчети не означава, че беше доволна от тях. НОС вземаше предвид ограничения опит на агенциите при отчитане на изпълнението. Ако не беше така, щяха да бъдат изготвени много повече квалифицирани одиторски доклади. НОС признава, че е необходимо да се направят много допълнителни усилия при създаването и прилагането на стандартите за изпълнение. Въпреки, че има персонал от почти сто одитора по изпълнението (освен заетите във финансовия одит и управление), НОС срецна значителни трудности при одитирането на резултатите. "Одитът не може да даде същите гаранции за достоверност на Отчета за изпълнение така, както за другите части на годищния доклад. От особено значение е да се намали "разликата от очакванията", свързани с това, какво може да гарантира одита и какво очакват заинтересованите от него страни".

В одита на НОС има поне три заинтересовани страни: засегнатата агенция, министерството, пред което тя отговаря, и Министерството на финансите. Всяка страна получава копие на доклада по одита. След като се квалифицира годищния доклад на дадена агенция, тя трябва да отговори на това като определи съответните стъпки, които ще приеме за премахване на недостатъците. Ето защо, след като НОС възрази на годищния му доклад, Националният съвет за социално осигуряване внимателно прегледа дейността си и промени своя вътрешен режим и другите процедури с цел подобряване качеството на данните. Според НОС, заплахата от квалифицирането на докладите е накарала агенциите да отчитат по-добре резултатите си.

Но ако за агенциите изготвянето на годишни доклади е полезно упражнение, все още липсват доказателства, че министерствата разчитат на докладите, за да ръководят агенциите, отговорни пред тях, нито доказателства, че докладите се използват за съставянето или преразглеждане на бюджетните изисквания. Годишните отчети и одити създават условия за определяне на бюджетните решения за следващата година. Въпреки че тези доклади и одити създават по-обективна картина за целите на агенциите и тяхното изпълнение, отколкото съществува в общоприетите изисквания на бюджета, независимо от това остава да се докаже, че отговорното министерство или Министерството на финансите ще се осланят на данните за изпълнение при разпределението на ресурсите. Ежегодното съставяне на бюджета и необходимостта от решаване на всестранни въпроси в кратък срок от време, може да принудят хората, съставящи бюджета, да предпочетат малките пригаждания, вместо помитащите ресурсни решения. Бюджетирането може да се окаже толкова негостоприемно спрямо започнатите анализи в годишните доклади и одити, колкото беше спрямо задълбочените прегледи, предписани за тригодишните бюджетни рамки и предишните реформи.

Наистина, най-подходящото приложение на годишните доклади и одити може да се открие в *ad hoc* уредбите, като например уникалното за Швеция доверие в изследователските комитети. Последните могат да са по-ефикасна сила за стратегическо нагаждане, отколкото непрекъснатата работа по създаването и преразглеждането на бюджета. Не трябва да се изненадваме или разочароваме, ако реформата в публичния сектор в Швеция поеме по различен път от този, който беше избрала десетилетие назад, за да доведе до край някои от най-важните си цели.

ОБЕДИНЕНОТО КРАЛСТВО

От 1988 г. насам управлянската реформа в Обединеното кралство се провежда под егидата на инициативата, наречена "Следващи стъпки". Тази инициатива води след себе си създаването на изпълнителни агенции, занимаващи се с предоставяне на услуги и притежаващи известна независимост от отделите, в които се намират. Стартирането на дадена агенция се предшества от период на договаряне и изготвяне на Рамков документ, определящ властовия орган, който ще я управлява, очакваните средства, както и целите за изпълнение. Всяка агенция се оглавява от главен изпълнителен директор, назначен обикновено за фиксиран период от време, съобразно договор за изпълнение, формулиращ възнаграждението, трудовите условия и задълженията.

До началото на 1995 г. бяха учредени повече от 100 изпълнителни агенции, а други 64 се бяха кандидатирали за такива. Почти две трети от държавните служители (353 000 души) бяха застани в изпълнителни агенции, а близо 100 000 работеха в кандидатиращи се агенции. Тези служители се обособяват в два големи отдела – Отдел за вътрешни постъпления и Отдел за митнически такси и акцизи. Формално, тези два отдела не са част от "Следващите стъпки", но те са организирани регионални и други служби съобразно принципите на тази инициатива. Покритието на инициативата "Следващи стъпки" е близо до пълните си възможности дотолкова, доколкото около 10% от държавните служители заемат основни политико-определящи и управлянски длъжности в различните отдели (поради което не са в сферата на инициативата "Следващи стъпки"), а други 10 на сто изпълняват задачи, при които прилагането на тази инициатива се счита за неподходящо.

През 90-те години като допълнение към инициативата "Следващи стъпки" са предприети множество свързани с нея помощни инициативи. В това число се включват реформи в сферата на държавната служба, осчетоводяването (на основата на принципа на текущото начисляване) и бюджетирането на ресурси, планирането на производителността, както и фундаментални прегледи на отделите. От първото правителство на Тачър през 1979 г., публичният сектор е претърпял пътят проверки на ефективността, Инициатива за финансов мениджмънт (ИФМ), делегирано бюджетиране, режим на текущите разходи, агенции по инициативата "Следващи стъпки", Харта на гражданина, пазарно тестване и др. В допълнение към тези промени в правителството са предприети основни стъпки към преструктурiranе на местната власт, Националната здравна служба и образованието. Всяка реформа създава нови изисквания за данни и документи, така че институциите на централното правителство договарят структурни документи, установяват цели за изпълнение, изготвят бизнес и корпоративни планове, както и годишни доклади и финансови сметки, измерват резултатите и дават оценка на агенциите, като изискват отговорност от ръководните кадри, във връзка с използваните ресурсите и постигнатите резултати.

Кампанията за преобразуване на публичното управление е стимулирана също от свиването на броя на държавните служители и ограничаването на текущите разходи. Когато Маргарет Тачър пое управлението през 1979 г., държавните служители наброяваха приблизително 700 000. През средата на 90-те техният брой намаля с 200 000. (Държавните служители в Обединеното кралство включват само част от общо застани в публичния сектор. В това число не влизат застани в Националната здравна служба, местната власт и други организации.) Намаляването на броя на служителите е резултат от приватизирането на предприятия, както и от редуциране на текущите разходи, отпусканни на разходващите агенции.

Реформите, които се провеждат са възникнали на базата на две съществуващи едновременно концепции за преобразуване на публичния сектор. Според едната, услугите трябва да се предоставят чрез пазара или чрез пазарни споразумения. Според другата, публичните организации трябва да се управляват от хора, на които са дадени ресурсите и властта да предоставят услугите, за които са отговорни. Пазарите и управлението са определящи сили в реформите, които протичат в британското правителство. В програмите на Тачър и Мейджър могат да се открият елементи и на двете. Усилите да се постави на пазарни основи публичния сектор са най-вече свързани с възможността за предварителен избор и проучване на пазара, разгледани по-нататък в настоящата глава. Тези реформи са едни от най-спорните, тъй като предполагат първостепенното значение на бизнеса за осигуряване на услугите, а правителството участва дотолкова, доколкото в определени случаи частните споразумения не са подходящи. Освен това, когато правителството изпълнява дадена роля, тя трябва да е в рамките на

търговските взаимоотношения. Поставянето на пазарни основи се свързва също с възможността за конкурентно назначаване на изпълнителни директори на договор, както и със структурните документи, които формулират отношенията между изпълнителните агенции и съответните отдели.

И все пак основно пазарите и договорите не са това, което движи реформата. Основен стимул е управленската етика, съдържаща се в идеята, че публичните услуги трябва да бъдат организирани по начин, който да гарантира ефективното им предоставяне и то на ниска цена. Прилагането на тази идея в практиката довежда до инициативи, които в общ смисъл дават на ръководните кадри свобода да изпълняват дейността в рамките на провежданата политика и наличните ресурси, като изискват от тях да бъдат наясно предварително с очаквания резултат. Според тази етика, мениджърите трябва да имат свободата да решават кого да наемат и колко да му плащат, както и лична свобода на решенията да изразходват средства за определени пера в рамките на даден приет бюджет. Реформаторите настояват, че управленският дух преуспява, когато клиентите се обслужват по-скоро като купувачи, и когато агенциите ясно приемат стандарт на обслужване, типичен за купувачи.

Тези управленски императиви доведоха до въвеждането на инициативата "Следващи стъпки" през 1988 г. По всичко личи, че тази реформа беше единствената най-значителна промяна по време на управлението на Тачър и Мейджър. Но докато инициативата "Следващи стъпки" може да се разглежда като триумф на мениджмънта, някои виждат в нейно лице попътна гара по пътя към приватизацията. Вярно е, че до степента, в която държавните агенции функционират на търговска основа, те стават все по зрели за приватизация. Досега, обаче, неголям брой агенции по инициативата "Следващи стъпки" са преминали в частни ръце, макар и известна част да бяха подгответи за приватизация. "Следващите стъпки" не е последната стъпка в процеса на модернизация, но повечето промени в бъдеще е по-вероятно да се осъществят в рамките на публичния сектор.

ИСТОРИЯ НА ИНИЦИАТИВАТА "СЛЕДВАЩИ СТЪПКИ"

Правителството на Тачър беше на власт почти едно десетилетие преди да постави началото на инициативата "Следващи стъпки". Преди въвеждането на инициативата правителството направи опит за подобряване на публичното управление чрез щателни проверки на ефективността, Инициатива за финансов мениджмънт и делегирано бюджетиране. Началото на проверките беше поставено през 1979 г. от Дерек Рейнър, съветник на министър-председателя Маргарет Тачър по въпросите на ефективността. По-голямата част от първоначалните анализи бяха създадени по-скоро върху проблеми с оперативен характер, отколкото върху политически въпроси и имаха за цел постигането на измерими икономии чрез подобрени методи на работа. Характерното проучване беше ограничено в рамките на една организация и не даваше препоръки, които да се приложат в правителствените отдели. Всеки анализиращ екип посмазва краткосрочна задача, която изпълнява в рамките на 90 дни и след това преминава към следващия проблем. В доклад от 1986 г., "Програмите за проверка на Рейнър 1979-1993 г.", Националната одиторска служба констатира, че проучванията са "концентрирани върху аспектите на ефективността на дейността на даден отдел; относително по-малък брой засягат ефикасността на разходите при постигането на целите на политиката и по-трудни задачи, изискващи значителни усилия..." През последните 17 години под ръководството на Комисията по ефективността са проведени повече от 350 проверки. (Всъщност инициативата "Следващи стъпки" е била създадена при една подобна проверка.) В днешно време процесът е високо организиран и може да бъде използван за постигане на по-високо използване на ресурсите, за подобряване качеството на услугите или за подобряване на управленската дейност. Някои от последните проверки имат по-широк обхват, като се фокусират върху няколко отдела, но малко от тях са довели до значителни институционални промени, за разлика от процедурни такива.

Ограниченията на проверките доведоха правителството на Тачър до търсене на по-широка промяна чрез Инициативата за финансов мениджмънт (ИФМ), стартирана в отговор на натиска, оказван от страна на Хазната и Комитета по държавната служба към парламента. Правителството съдейства за ИФМ като средство за създаване на определена организация и система в рамките на всеки отдел, като управляващите от всички нива имат:

- ясна представа относно целите и средствата за оценка, а когато е възможно сравняват чрез измерване постигнатите обеми услуги с поставените цели;
- строго дефинирани задължения за максимално използване на предоставените ресурси, включително и критична проверка на произведените обеми услуги и оптимално използване на ресурсите;
- информацията (най-вече относно разходите), обучението и достъпът до съвети на експерти, необходими за ефективното изпълняване на техните задължения.

Инициативата за финансов мениджмънт не определя единен подход за всички отдели при формулирането на отговорностите на ръководните кадри, които те поемат при изпълнението на дадена работа. Прогресът зависи от желанието на висшето ръководство да предоставя ресурси на Инициативата за финансов мениджмънт и да предостави част от управлението на персонала и паричните средства. В Хазната бе създадено малко звено за финансово управление, което не бе нито достатъчно голямо, за да създава нови процедури за отделите, нито достатъчно силно, за да оказва значително влияние върху разходите и личния състав на Хазната. Основната роля на това звено се свеждаше до предоставяне на консултации и наблюдение, а не до определяне на условията, според които отделите да делегират бюджетните и управленски задължения.

Инициативата за финансов мениджмънт наистина допринесе за подобряването на счетоводните системи и оценката на работата и обема услуги. Тя също така заздрави позициите на висшето ръководство и подпомогна развитието на провежданата политика в някои отдели, а в последните си етапи породи интерес към делегирането на бюджета. Броят на измерителите на изпълнението, публикувани в Бялата книга за публичните разходи, се увеличи двойно, като особено голям растеж показва измерителите на производството и ефективността. Но повишаването на счетоводната информация и информацията за изпълнението не доведе до съществени промени в управленското поведение. Четири години след началото на Инициативата за финансов мениджмънт, Националната одиторска служба съобщи, че новите мерки не са били прилагани достатъчно дълго, за да стане очевиден техния пълен ефект, в смисъла на оптимално използване на ресурсите. Напредъкът бе забавен от нежеланието на Хазната да делегира контрола върху бюджета преди управителите на отделите убедително да демонстрират по-голяма компетентност при съправянето с по-големи отговорности. Хазната настояваше, че поради задължението си да контролират нивото на публичните разходи, централните отдели се нуждаят от доказателство за здрави нови системи, преди да могат чувствително да смекчат контролните си механизми. Забавянето на този процес се дължило също на вътрешни отдели, които настояваша за контрол от страна на централата, дори когато някои мерки за контрол бяха премахнати, както стана, когато на отделите беше предоставена повишена гъвкавост при управлението на текущите разходи. Мениджърите на средно ниво – “хората, определящи бюджета”, за които се предполагаше, че получават най-много от новата гъвкавост – реално виждаха малко полза Инициативата за финансов мениджмънт. Административната практика не се различаваше съществено от времето преди въвеждане на реформата.

ИНИЦИАТИВАТА “СЛЕДВАЩИ СТЪПКИ”

През 1988 г. разочароването от Инициативата за финансов мениджмънт доведе правителството до въвеждане на “Инициативата на Следващи стъпки”. През същата година Комисията по ефективността изготви доклад със заглавие: “Подобряване управлението в правителството: Следващи стъпки”. В този доклад се изказва мнение, че са необходими дълбоки институционални промени за премахване на централизираното, опрято на правилата, управление. Отделните проверки не бяха достатъчни, нито пък процедурните модификации и подобрената информация. След почти десет години прилагане на тези мерки, свободата на отделния мениджър да управлява ефикасно и отговорно в системата на държавната служба бе силно ограничена. Съществуваха мерки за контролиране не само на ресурсите и целите, както трябва да е в една ефективна система, но и на начина, по който тези ресурси могат да бъдат управлявани. Назначаването, уволняването, изборът на служители, повишаването в длъжност, заплашването, работното време, използването на информационно оборудване бяха извън контрола на повечето управители в държавната служба на всяко ниво. Основните решения относно правилата и наредбите се взимаха от центъра на държавната служба. Това означава, че всички решения се отнасяха по-скоро до общия случай, отколкото до конкретния. Ето защо на

правилата се гледаше повече като на ограничение, отколкото като на помошно средство, и в никакъв смисъл като метод за принуждаване на мениджърите да управляват ефикасно.

Въпреки, че характеризира препоръчителните промени, според които отделите функционират като "фундаментални и радикални", докладът по Следващите стъпки настоява, че реформата "трябва да е еволюционна". Четейки доклада, откриваме неохота за директно заемане с отделите, тъй като това би донесло същите осъкдни резултати, както от прилагането на предишните инициативи. Вместо това инициативата "Следващи стъпки" приема индиректния подход. Централните вътрешни отдели няма да бъдат реорганизирани, а доставката на услуги ще бъде премахната от тях. Това, което ще остане, според доклада, ще бъдат по-скоро малки отдели, отговорни за указания по политиката, отколкото големи отдели, ангажирани с програмни действия.

Ключовата препоръка на доклада е, че агенциите "трябва да бъдат създавани за да извършват изпълнителните функции на правителството в рамките на даден вид политика и ресурси, определени от даден отдел". Тази основна препоръка породи повече въпроси, отколкото отговори. Какви точно ще бъдат отношенията между новосъздадените агенции и отделите-спонсори? Къде трябва да се постави границата на задължителна отчетност за ресурсите и резултатите между агенцията и министерството? До каква степен трябва да се реорганизира държавната служба? На тези и на други въпроси отговор ще даде практиката, а не размишленията как инициативата "Следващи стъпки" би могла да промени конституционните уредби.

Стартирането на дадена агенция по инициативата "Следващи стъпки", заночва с избора на услуга, която да определи нейния статус в качеството ѝ на кандидат. След това кандидатираната агенция преминава през така наречения преглед на "предварителните възможности", състоящи се от определен брой въпроси, касаещи подходящата роля на правителството при финансирането или осигуряването на дадена услуга. Първо, съществува ли необходимост от извършването на дадената дейност? Ако тази дейност трябва да бъде прекратена, прегледът ще завърши без да се основава агенция. Второ, ако съществува необходимост да бъде извършвана дейността, трябва ли тя да бъде приватизирана и да се финансира с публични средства? Трето, ако агенцията бъде финансирана с публични средства, възможно ли е работата да се извърши на базата на договор? И на последно място, ако дейността бъде подсигурявана и финансирана от правителството, трябва ли да бъде поверена на изпълнителна агенция, която да притежава независимостта и възможностите да функционира ефикасно?

Агенциите варират по големина. Най-голямата има 65 000 служители, а най-малката съдва 30. За да се гарантира ясното съсредоточаване върху приоритетите и целите, инициативата "Следващи стъпки" цели всяка агенция да извърши има едно единствено предназначение, спрямо което да се измерва и оценява работата ѝ. Преобладаващо е разбирането, че ако дадена агенция работи върху различни проблеми, това ще направи неясни целите ѝ, и ще доведе до приоритети, които си противоречат и ще усложни задачата за наблюдение на работата. Например, Агенцията за социални плащания, която отговаря за пенсии, бе първоначално натоварена със задачата да осигурява помощ за децата от законните им родители. След това, обаче, се сметна, че тази комбинация води до пренебрегване на помощите за децата. Така тази дейност започва да се развива от самостоятелна агенция. Когато предназначението е единствено, тогава е възможно да се разчита на относително малък брой измерители на дейността за всяка агенция.

Всяка агенция се оглавява от главен изпълнителен директор, избран чрез отворен конкурс, освен ако министър-председателят не е упълномощил вътрешен кандидат. Почти две трети от главните изпълнителни директори, назначени през 1994 г., са били избрани с отворен конкурс, а една трета не са работили в сферата на публичните служби преди това. Главният изпълнителен директор е отговорен лично пред съответния министър, контролиращ изпълнението на дейността на агенцията, особено що се отнася до утвърдените цели за изпълнение. Част от възнаграждението на главния изпълнителен директор е свързано с постигането на тези цели.

Стартирането на една агенция и назначаването на нейния главен изпълнителен директор не изясняват всички въпроси, свързани с нейната дейност. Всяка агенция трябва да изясни взаимоотношенията си с отдела, за който работи, не само в рамковия документ (на който ще се спрем по-долу) договорен преди началото ѝ, но и в текущата дейност. Всяка агенция е отговорна

сама за своите действия, като се отнася отговорно към ресурсите, които използва и резултатите, които постига. От друга страна, една агенция е зависима по закон от отдела, който я "притежава" и в същото време може да е нейн клиент по отношение на стоките и услугите, които тя предлага. В случай, че отделът е единствен или с преобладаващо значение купувач, той може да упражнява стриктен контрол чрез изготвянето на писмени договори, даващи подробно описание на предлаганите услуги. Например, Министерството на селското стопанство, риболова и храните има тригодишен изследователски договор с Централната ветеринарна лаборатория, една от агенциите на инициативата "Следващи стъпки". В допълнение към този договор-шапка, се подписват повече от двеста годишни договора за индивидуални изследователски проекти, някои от които за незначителни суми. В този смисъл агенция, която е контролирана стриктно от отдела-родител, има вероятност да не придобие пълна изгода от статута си по инициативата "Следващи стъпки".

Дори когато отделите дават известна свобода на действие на агенциите, взаимоотношенията често са неясни. Главният изпълнителен директор обикновено е този, който дава отчет за агенцията, а постоянният секретар - за отдела. Главният изпълнителен директор отговаря пред парламента по въпросите, засягащи дейността на агенцията, а министърът поема цялата отговорност по всички останали въпроси. Много пъти правителството подчертва, че "Следващите стъпки" не предвиждат намаляване на отговорността на министрите пред парламента. Прави се разлика между отговорностите, които могат да бъдат делегирани и задължението за даване на отчет, за което това не е възможно. Де факто, обаче, създаването на изпълнителни агенции променя ролята на министрите и отделите.

Инициативата "Следващи стъпки" изисква от отделите да прехвърлят права, но да носят отговорност. Те трябва да оставят агенциите да работят, като продължават да са отговорни за дейността им, особено когато възникнат проблеми. Не е лесно да се очертаят границата между тяхната истинска сфера на действие и необходимостта на агенциите от свобода в управлението. Първата основна оценка на инициативата "Следващи стъпки" бе направена в Доклада Фрейзър от 1991 г., "Da направим максималното от Следващите стъпки" който заключава, че отделите посягат върху изключителните права на агенциите. Според доклада "съществува значително затруднение във връзка с броя на подробните и сравнително обикновени управленски решения, които трябва да бъдат отнесени към отделите-спонсори или към Хазната за одобрение". В отговор на този доклад, правителството настоя отделите да предлагат стратегически съвети и указания и да не вземат участие в ежедневната работа. В доклад със заглавие "Развитие на инициативата "Следващи стъпки", изготвен три години по-късно, бяха разкрити трайни проблеми във взаимоотношенията между отдели и агенциите: "Съществуват значителни културни различия между двете страни като главните изпълнителни директори често смятат управлението на отдела за бюрократична пречка, а отдели разглеждат агенциите като малки крепости, които преследват единствено своите собствени цели". В доклада се отбелязва, че "съществува напрежение между отдели и агенции относно подходящата степен на гъвкавост. Агенциите считат, че са почти самостоятелни от отдели и че следва да притежават необходимата гъвкавост за своето управление. Отделите, от друга страна, са склонни да проверяват единствено съгласуването и единството на правилата".

Въпреки неизбежно нарастващите трудни усилия, се забелязва значителен напредък в обособяването на агенциите, като самостоятелни от отдели анклави на управление. Много агенции отчитат рязко повишение в ефективността, което надхвърля много пъти поставените им цели. От новите агенции се носи чувство на бодрост и възбуда. Много от тях назначават нови управители, не само на висшите ръководни длъжности, но и на средно ниво, където се вземат оперативните решения. Създаването на агенции, ги освобождава от остарелите правила и режим, може би не в такава степен, в каквато им се иска, но далеч повече в сравнение със ситуацията няколко години назад. Вярно е, че агенциите възразяват срещу намесата на определени отдели, но недоволството им е стимулирано от свободата, която са си извоювали. Те възразяват, тъй като имат силно желание да контролират своите собствени действия, което и правят в повечето случаи. За една новооторизирана агенция, всякааква интервенция от страна на даден отдел може да се определи като нарушение на управленската свобода, но никой не трябва да разглежда оплакванията като показател, че нищо съществено не се е променило след въвеждане на инициативата.

Скоро след началото на инициативата "Следващи стъпки", Хазната и Комитетът по

държавната служба към парламента я характеризира като "най-амбициозният опит за реформа в държавната служба през двадесети век". Комитетът, който често гледа скептично на напредъка в реформирането на публичното управление, се съгласи, че "цялостните промени в правителството не биха били възможни без инициативата "Следващи стъпки"". Той изрази убеждението си, че "Следващите стъпки" представляват значително усъвършенстване на организацията на правителството и всяко бъдещо правителство би предпочло да поддържа тази инициатива с цел да осъществи целите си за предлагането на услуги на обществото".

Положителната оценка е потвърдена и в оценките на отделните агенции. При първоначалното въвеждане на инициативата, според обявената политика, всяка агенция трябва да бъде оценявана на всеки три години. Сегашната политика позволява по-голяма свобода и предполага оценка най-малко един път на пет години. Оценките се извършват или възлагат от отдела-спонсор. При оценяване на Службата по заетостта, отделът-родител отчиташе сложни измерители за обеми услуги и крайни резултати, използвайки проучвания на отношението на клиентите и прегледи на дейността на агенцията. Той заключи, че учредяването на Службата по заетостта "е създало стабилна изпълнителна организация, ясно съсредоточена върху дистрибуцията на своите ключовите цели. Това води до неспирно подобряване на качеството на нейните услуги и ефективността на техните доставки". Отделът за социално осигуряване направи оценка на Агенцията за помощите в светлината на целите за изпълнение и констатира "съществено подобреие в ефективността, ефикасността и обслужването на клиентите". Не всички оценки, обаче, са положителни. В една оценка на Централната ветеринарна лаборатория от страна на независим консултант, се критикува неоправданата намеса на отдела-родител в дейността на агенцията. Като цяло, обаче, са налице впечатляващи доказателства, че инициативата "Следващи стъпки" е удържала на обещанието си за подобряване на управлението.

Напредъкът се дължи най-вече на влиянието на новите управленски таланти и тенденции. Рамковите документи и целите за изпълнение също дадоха ускорение. Засега, обаче, задължителните средносрочни корпоративни планове, годишните бизнес планове, годишните доклади и отчети имат скромен принос. Планирането настърчава агенцията да се подгответи за промените, които очаква да въведе през следващата година или за тригодишен период и да организира работата по начин, по който да извърши планираните промени. Но то не подбужда особено стратегическо мислене относно посоката, която агенцията следва да поеме. Имайки предвид ограничения обхват, в който агенциите трябва да пренасочат своите цели или дейност, не би трябало да се очаква планирането да има същия ефект както при частните организации или отделите. Годишните доклади и отчети дават данни за финансовото състояние на агенцията и степента, в която тя е успяла да изпълни поставените цели. Данните за изпълнението в докладите не подлежат на независим одит.

РАМКОВИ ДОКУМЕНТИ

При своето стартиране всяка агенция притежава рамков документ (РД), който очертава политиката и структурата на ресурсите, в рамките на които тя трябва да действа. РД се съгласува между агенцията и отдела, за който тя работи, като Хазната ги следи през рамо, за да гарантира интересите на правителството по отношение на финансния контрол и делегирането на управлението. Въпреки че според ръководните насоки на Хазната не съществува РД, който да служи за модел - всеки документ трябва да бъде съставен съобразно условията на въпросната агенция - тези документи имат някои общи черти. Всеки рамков документ определя накратко ролята на агенцията, нейните цели и задачи, финансовите условия, в които тя трябва да действа, задълженията на главния изпълнителен директор, отношенията с отдела-родител и с Хазната, счетоводните и одиторски условия, както и делегирането на финансови задължения и задължения към персонала на главния изпълнителен директор. РД е много повече от неформално споразумение, макар че не прилича на договор. Той възпроизвежда разбирателство, изковано в условията на преговори, но това, с какво ще се занимава агенцията, как ще се извърши дейността и какви ще са отношенията между заинтересованите страни.

Някои служители в отдели и агенции са на мнение, че най-голямата ценност на рамковите документи е в това, че те преминават през етап на договаряне. Съставянето на РД изисква от "кандидатиращата" се агенция да се замисли относно това, как да се превърне в организация,

подлежаща на отчет за своята работа. Това е процес на упълномощаване, който спомага за изграждане на собствения облик на агенцията, необходим за ефективното осъществяване на дейността с много по-висока степен на независимост, отколкото преди. То не предотвратява неразбирателствата във взаимоотношенията между агенцията и нейния отдел, но създава основни правила и очаквания за взаимодействията между двете. Въпреки че определя различни условия за функционирането на агенцията, рамковият документ има по-малко значение след нейното стартиране. Служителите на отдела и агенцията не се обръщат към него всеки път, когато възникне проблем. Когато възникне несъгласие за съответните техни роли, двете страни трябва да достигнат до ново разбирателство. В този смисъл не е достатъчно да се каже, че рамковият документ е решение на проблема.

Най-забележителните части в рамковия документ, засягащи агенциите, са въпросите за делегирането на финансовите задължения и на отговорността към служителите. В някои случаи езикът е общ, но понякога делегирането е доста конкретно по отношение на това, какво може или не може да прави агенцията на своя глава. Например, рамковият документ на Ветеринарната дирекция делегира финансова власт на главния изпълнителен директор в определени граници, в рамките на които той може да действа без предварително одобрение на отдела. В рамковия документ са изброени повече от дузина услуги, за извършването или договарянето на които, е необходимо предварително одобрение.

Делегирането е една от най-противоречивите черти на рамковия документ. Основният принцип е, че дадена агенция може да упражнява само властта, която й е делегирана. Докладът Фрейзър разкритикува отделите за това, че са били скъпернически настроени в прехвърлянето на финансовите задължения и на отговорностите към персонала. В доклада се предлага "обърнат" рамков документ, който да делегира цялата власт, която не е изрично отнета от агенциите:

Целта би трябвало да бъде да се достигне до състояние, когато Рамковият документ постановява, че мениджърите на агенцията, в рамките на общите правила за парични лимити и определени цели, са свободни да вземат свои собствени решения относно управлението на ресурсите и персонала, с изключение на някаква специфична област. Изключването на определена област от пълномощията на главния изпълнителен директор трябва да бъде аргументирано. Разпорежданятията на Съвета трябва да бъдат коригирани при първа възможност с цел да се разреши подобно делегиране.

Първоначално тази препоръчителна промяна в правилата не беше направена, поради възраженията на Хазната и на други, че това общо делегиране би било неблагоразумно, преди агенцията да демонстрира достатъчни управленски умения, с които да заслужи пълна власт. Но с развитието на инициативата "Следващи стъпки", агенциите като цяло упражняваха по-голяма независимост в ежедневната си дейност, за разлика от положението през първите години на въвеждане на инициативата. Сега е приет принципа, според който агенциите могат да упражняват онези пълномощията, които не са изрично отнети от тях. Това развитие се дължи и на нарастващия опит на агенциите, и на отделите, отговарящи на натиска да се смалят и приспособят съгласно новите възможностите, които се откриват от инициативата "Следващи стъпки".

Рамковият документ урежда отношенията между агенцията и нейния отдел. Той не урежда отношения между централата на агенцията и местните служби, които реално доставят услугите. Хазната и парламентарният комитет по държавната служба смятат, че прогресът "не просто изиска прехвърляне на права на самите агенции, а делегиране вътре в агенциите" (Доклад №5, 1993-94 г., 27-1, §156). Някои от големите организации поеха по този път, като най-ярък пример е Отделът по вътрешни приходи, който делегира текущите управленски задължения на своите 29 изпълнителни служби, както и Агенцията за социални плащания, която издаде рамков документ за своите 159 регионални служби, наречен "Финансов мениджмънт и задължителна отчетност".

ЦЕЛИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ

Както беше упоменато, според "Следващите стъпки" агенциите и главните изпълнителни директори биват оценявани на база на годишните цели за изпълнение, определени от министрите. Агенциите имат също вътрешни цели, доразвити в корпоративни и бизнес планове. Именно те са база за оценка на резултатите в годишните доклади. Като допълнение, годишният

преглед на инициативата отчита напредъка на всяка агенция при изпълнението на ключовите цели. Примат се и допълнителни цели и отправни точки, отнасящи се до качеството на обслужване, съобразно Хартата на гражданина. Й на последно място, в периодичните оценки на агенциите се изтъква ясно измерения напредък в постигането на целите. Въпреки че измерването и отчитането на дейността не гарантира по-добра работа, неотстъпното съсредоточаване върху резултатите изостря вниманието на агенцията към това, доколко успешно се справя при изпълнението на целите.

Няколко характеристики на целите ги различават от предишните опити да се измерят резултатите от дейността. Целите се съсредоточават по-скоро върху ефективността и обемите услуги – въпроси в рамките на прекия контрол на агенцията - отколкото върху крайните резултати. Целите на почти всяка агенция са насочени към финансовия резултат (като например процента от разходите, който се изплаща чрез потребителски такси), ефективността (процентното увеличение в сравнение с предходната година) и качеството на услугите (като например брой дни, необходими за извършване на дадена операция). Набляга се повече върху малък брой ключови цели, по които се съди за агенцията и на голям брой измерители, които представят цялостната ѝ дейност. Това е така, защото основната функция на целите е създаването на определена база, която да държи подотчетни ръководните кадри. За да може целите да служат като критерии за управленски резултати, те трябва да се отнасят до въпроси в рамките на компетентността на агенцията (следователно до произведените обеми услуги, а не до крайните резултати). Те трябва да са достатъчно малко на брой, за да позволяват преценка дали агенцията се представя според очакванията и да са измерими, за да може да се определи точно степента, в която са постигнати целите.

Тези цели ориентират главните изпълнителни директори и управителите на агенции какво се очаква от тях от гледна точка на работата. Колкото по-точни и тесни са измерителите, толкова по-ясно те сигнализират очакваната работа. Целите карат агенциите да повишават обемите предоставяни услуги, да подобряват производителността, да намаляват времето за отговор, да намалят рекламациите от страна на клиентите, да възстановят по-голям процент от разходите и т.н. Тъй като целите са достатъчно ясни, лесно може да се определи дали дадена агенция успява да постигне очакваните резултати или не. Понякога неуспехът е толкова явен, че главният изпълнителен директор трябва да бъде сменен. Подобен е случаят с основаната през 1991 г. Агенция за детски помощи, чиято цел беше въвеждането на нова програма, изгответа същата година от парламента. Възлагането на такава трудна задача на новосъздадена от нищо агенция беше рецепта за нейния провал. Данните за работата показваха, че вместо изпълнението на обикновените случаи да продължава в рамките на 6-12 седмици, за около 40% от случаите то е отнело повече от 100 дни за изпълнение. От друга страна, вместо да осигурява детски помощи в 60% от възможните случаи, Агенцията беше осигурила подобни плащания едва само за 30% от тях.

Съсредоточаването върху показателите за изпълнение се извърши на определена цена. Измерителите не са толкова обхватни, колкото можеше да се желае, и не толкова предизвикателни, колкото се претендираше, че са. През 1993 г. в едно свое изказване пред Хазната и Парламентарния комитет по държавната служба, Сър Робин Бътлър, шеф на Държавната служба, твърди: "Ако не поставите високи цели, не можете да накарате хората да постигнат повече от това, което мислят, че могат да постигнат. Всички цели трябва да са трудноизпълними за хората". Проблемът е, че ако целите бяха наистина трудноизпълними, много от тях нямаше да бъдат постигнати. Вместо да внесат енергия в агенциите за подобряване на работата, целите могат да ги деморализират, тъй като те колкото и усилия да полагат, няма да достигнат набелязаното. Инициативата "Следващи стъпки" нямаше да е успешна, ако агенциите редовно не изпълняваха предначертаните им цели. Дори и да се подобрее дейността им, това нямаше да е достатъчно. Всъщност, обаче, постигането на целите е било задължително условие за агенциите. През 1992-93 г. правителството отчете, че агенциите постигат 77% от ключовите си цели за изпълнение, като през следващата година този процент се покачи на 80. Целите бяха поставени така, че да могат да бъдат постигнати, и повечето от тях бяха. Наистина успехът изисква управленски усилия и умения, но задачата на агенциите е да постигат цели, които са в рамките на техните възможности.

Целите се поставят от министри, обикновено след преговаряне с главните изпълнителни директори. Те не се налагат еднострочно, нито в противоречие с преценката на агенцията

относно разумните очаквания. Целите, които се поставят всяка година са съобразени с резултатите от предходната година. В най-големите агенции (тези с персонал над 1000 служители) някои от целите остават непроменени от една година за друга, някои от тях се намаляват, а повече се увеличават. При увеличаване на целите, настъпващите промени обикновено не са драматични. Агенция, която е имала за цел повишаване на ефективността с 4% за година, но е постигнала фактически много повече, може отново да си постави за цел повишение от 4% през следващата година.

Целите за обема услуги и ефективността съсредоточават агенцията към проблеми на вътрешното управление, като на заден план остават въпросите, касаещи цялостната политика на управление. При въвеждането на Инициативата за финансов мениджмънт (ИФМ), правителството отбелязва, че основната цел е не толкова да се подобри управлението на текущите разходи, а да се стимулира също така усъвършенстването на програмната ефикасност. Предполагаше се, че един път освободени от подробен контрол, мениджърите ще имат възможност и желание да работят за резултати. Инициативата за финансов мениджмънт наистина направи определени усилия за измерване на напредъка при постигането на цели на политиката, докато инициативата "Следващи стъпки" изглежда се отказа от тази амбиция. Според логиката на последната, въпросите на политиката трябва да са в рамките на компетентността на отделите, а агенциите трябва да са доставчици на услуги. Това разделение на задълженията води до наблягане върху конкретни измерители за обема услуги, произведен от агенциите и върху по-широки измерители на политиката за отделите. Напредъкът в създаването на измерители за крайните резултати е доста ограничен, тъй като отделите се бавят да поемат стратегическа роля.

През 1994 г. Хазната и Парламентарният комитет по държавната служба препоръчаха целите да бъдат заменени от годишни споразумения за изпълнение между министри и главни изпълнителни директори. Основната причина, изтъкната от комитета беше свързана повече с общините отношения между отдели и агенции, отколкото с оценката на дейността. Комитетът разглежда договарянето на споразуменията за изпълнение като възможност за изясняване на отношенията между агенцията и съответния отдел. След започване на дейността на дадена агенция, тези споразумения ще компенсират неуспеха на рамковите документи да уредят тези взаимоотношения. Преговорите ще създадат възможност за нагаждане на ролята на агенцията и на съответния отдел, в светлината на предишния опит и очакванията, осигурявайки по-голяма перспектива, отколкото съществува в процеса на поставяне на целите. Съществува рисък, обаче, това разширяване да замъгли на ясния фокус, който прави целите за изпълнение така ефикасни.

Последните правителствени изявления признават зависимостта между абсолютната точност, от една страна, и широкия обхват, от друга. В Бялата книга от 1994 г., озаглавена "Държавна служба: продължаване и промяна", се посочва че "целите трябва да покриват спектъра от дейността на дадена организация, за да се избегне пренасочването на ресурси към области, където изпълнението може лесно да се измери, и отдалечаването от области, където измерването е по-трудно". Но правителството остава вярно на поставянето на цели, в контраст на по-точните измерители.

Разглеждането на измерителите за изпълнение няма да е пълно, ако не се спомене напредъкът при поставянето на стандарти за качество на услугите от Хартата на гражданина. Хартата изисква стандартите да бъдат установени в абсолютно изражение, така че потребителите да разполагат с информация относно услугите, които очакват да получат. Развитието на стандартите на услугите е улеснено от проявения от медиите и обществото интерес към този проблем, както и от публикуването на собствени харти от страна на големите агенции и връчването на награди от типа Знак на хартата за изключително изпълнение. Макар че някои критици намират недостатъци в рекламните аспекти на Хартата, повишеното внимание към услугите несъмнено води до явно подобрене и по-голяма чувствителност към нуждите и интересите на клиентите.

ОТВЪД "СЛЕДВАЩИТЕ СТЪПКИ"

Със създаването на изпълнителните агенции, което се очаква да приключи през 1996 г., правителството приема допълнителни стъпки за подсилване на управленската етика в публичните организации. В това число влизат пазарното тестване и сключването на договори;

реформата в държавната служба, преструктурирането на централните и ключовите отдели и въвеждането на ресурсно (чрез сметка за задълженията) счетоводство и бюджетиране. По първите три въпроса правителството е издало бели книги, а по четвъртия – зелена (дискусионна) книга. Въпреки, че е рано да се прави оценка на тези инициативи, натрупан е достатъчен опит, който позволява коментар.

Поставяне на пазарни основи

В бяла книга от 1991 г., наречена “Състезание за качество”, е издигнат принципът, че предоставянето на публични услуги трябва да се извършва в конкурентна среда. Тестването на пазара е процедура за определяне дали е съществимо и ефективно сключването на договори за определени услуги. От отделите се изисква да анализират своята дейност и да посочат подходящите за пазарен тест операции. В идеалния случай, пазарното тестване трябва да осигури “игрално поле на едно ниво”, с равни възможности за публичните и частните доставчици в надпреварата, без предположения за крайния резултат. Ще спечели този, който предложи по-добро използване на ресурсите, независимо дали това е държавна или частна групировка. На практика, обаче, понякога правителството взема стратегическото решение да не бъде директен доставчик, като по този начин гарантира спечелването на кандидат от частния сектор без да се дава възможност за конкуриращо държавно начало. Тази практика създава загриженост, че пазарното тестване може да разрушит управленските отговорности на изпълнителните кадри на агенциите. Стратегическото договаряне предопределя изборът на частните доставчици, вместо да даде възможност на агенцията сама да определи начинът, по който да бъдат доставяни нейните услуги. Предвид интересите на правителството в процеса на приватизация, съществува загрижност, че пазарното тестване има за цел свиване обема на публичния сектор.

Тази загриженост е подсилена от периодичните доклади за броя на щатните държавни служби, премахнати чрез пазарно тестване. Например, през март 1994 г. правителството обяви съкращение на 14 500 длъжности, преди всичко заради увеличения брой сключени договори. Независимо от това, правителството, се отказа от наблягането върху договарянето в държавната служба като цел на пазарното тестване. “Правителството не вярва”, според Бялата книга за държавната служба от 1994, че “броят на служителите трябва да е първостепенният фокус на внимание. Контролирането на броя на служителите не е особено ефикасно средство за намаляване на разходите и може да се отрази неблагоприятно в посока към увеличаване на разходите, поради използване на скъпи заместители на държавните служители, само заради необходимостта да се намали броят им до определените нива.” Още повече, на отделите е дадена по-голяма свобода на действие при избора на начин за увеличаване използваемостта на ресурсите. Всеки отдел подава годишен план за ефективност, определящ мерките, които да бъдат предприети, за да се работи в лимитите на текущите разходи. Като допълнение към пазарното тестване, “отделите ще имат по-голяма свобода, отколкото сега, когато избират кои листове да дърят и колко силно да ги дърпат”.

Реформата в държавната служба

Управленската реформа не може да отиде далече, без да се направи основна проверка на държавните служби. В Обединеното кралство, както и в други страни, оплакванията от страна на мениджърите по-скоро се отнасят до твърдостта на системата на заетост, отколкото до финансовите ограничения. Но тъй като принципът на унифициране и стандартизация на държавната служба е така вграден в публичната администрация, съществува значителна съпротива срещу развитието на по-гъвкави постановки. Въпреки това, създаването на агенции от типа “Следващи стъпки” постави въпроса в дневния ред на реформата, тъй като дадена агенция не може да управлява своята дейност, ако няма свобода да назначава и заплаща на служителите си на базата на резултатите. Авторите на доклада от 1988 г. за “Следващите стъпки” предвиждат последствията от създаването на агенции, предоставящи услуги на мястото на държавната служба: “В крайна сметка някои агенции могат да се окажат в положение, което ги поставя извън държавната служба, в смисъла, в който те са сега. Всяко подобно решение трябва да се взема прагматично – тестът трябва винаги да приема структурата, която най-добре отговаря на работата, която е зададена”. Когато правителството въведе инициативата “Следващи стъпки”, министър-председателят Маргарет Тачър увери парламента, че служителите на новосъздадените агенции ще останат държавни служители. С напредването на инициативата, последиците за държавната служба станаха по-ясни и правителството се облегна на една двусмислена формула – “унифицирана, но не еднородна” – за да опише бъдещата държавна служба. В рамките на

държавната служба ще бъдат насырчавани различни постановки, в зависимост от различните обстоятелства.

Формулата “унифицирана, но не еднородна” отваря вратата за различни постановки. През 1994 г. няколко от най-големите агенции поеха отговорност за преговорите, касаещи собственото им заплащане. Още повече, агенции, които функционират като търговски фондове или които имат контрол върху нетните (а не върху брутните) текущи разходи, имат свободата да наемат служители, ако се повиши търсениято на предлаганите от тях услуги. През 1994 г. Бялата книга за държавната служба обяви, че правителството има намерение да прекрати националните споразуменията за заплащане, като преотстъпи задълженията за плащане и съставяне на щата (с изключение на високите постове) на отделите и агенциите. В условията на новия режим увеличенията в заплащането трябва да бъдат финансираны от ефективността и от други икономии, а разходите за персонала трябва да са в границите на утвърдените текущи разходи. На теория, хората съставящи бюджета, би трябало сега да носят пълна отговорност за персонала и финансовите средства. Тази “следваща стъпка” няма да е последна, тъй като много ища зависят от степента, в която се договарят споразуменията за заплащане в отделите или се делегират на агенциите. Бялата книга защитава позицията, че “правителството желае всяка агенция в рамките на даден отдел да бъде отговорна за своето собствено заплащане и щат”. Дали това ще стане възможно зависи от степента, в която духът на управленската реформа ще засегне централните и вътрешните отдели.

Реформата в отделите

Вече беше отбелязано бавното развитие на реформата, протичаща в отделите. При разделянето на агенциите, предлагащи услуги, от работата по политиката, правителството отбеляза факта, че едно директно нападение срещу Уайтхол би донесло на инициативата “Следващи стъпки” същото разочарование, с каквото се сблъскаха предишните усилия. Вместо това, правителството опроверга идеята за голяма, централизирана бюрокрация, като премахна част от задачите, които тя изпълняваше преди това, особено тези, касаещи персонала и финансовото управление. Сега, когато отделите не са толкова натоварени с работа или имат по-малко оправдание да продължават да работят по начин, по който са работили преди, е време те да бъдат приспособени към новата форма на делегирано управление. Това време настъпи с делегирането на заплащането.

Правителството отхвърли един възможен път на реформата – разпростирането на процедурите на инициативата “Следващи стъпки” към работата на отделите по политиката. От една страна то приема, че принципите на инициативата - като например ясното определяне на целите и целите, докладите за изпълнението и делегирането на управленските задължения - трябва да бъдат прилагани в отделите, от друга страна то не предвижда формалното учредяване на агенции в области на държавната служба, засти най-вече с политиката. В тези области постоянната необходимост от намеса на министерството в работата и гъвкавостта в организацията и управлението не е напълно съвместимо с ясната характеристика на делегиране на агенциите. Отхвърляйки статуса на агенциите, правителството съдейства за делегирането, като оказа натиск върху отделите за свиване и съредоточаване върху работата по политиката. Очакванията са, че по-малките отдели ще извършват по-малко вмешателство, а намаленият им размер ще ги принуди да набледнат върху стратегическото управление повече, отколкото върху ежедневната дейност. При намаляването на размера на отделите, мениджърите от средно и висше ниво ще бъдат отстранени. Това, което ще остане след преструктурирането, ще бъдат малки организации, съредоточени върху въпроси на стратегията и посоката на развитие.

Свиването на размера на отделите и операциите беше ускорено от Фундаменталните прегледи на разходите (ФПР). ФПР са фундаментални в смисъл, че не приемат за дадени съществуващата работа или споразумения, а разглеждат каква би била организацията и персонала на отдела, при условие че изпълнява стратегическа роля. ФПР се изготвя от засегнатия отдел, който може да направи проучването не толкова предизвикателно, отколкото ако то е направено от външна страна. Но целта е отделът да се обвърже с резултатите от проучването като го проведе сам. ФПР, изготвен от самия отдел не може да бъде отречено или иренебрегнато с лекота, както ако е проведен от външни лица. Още повече, че ФПР се финансира чрез намаляване на текущите разходи, разпределени за отделите. Тъй като губят ресурси, отделите трябва да се запитат какво си струва да се направи и от какво може да се изобрети или да делегира. Отговорът варира при различните отдели, но вътрешните отдели вече

не интервенират така, както преди.

Ролята на централните отдели

Управленската свободата на действие на агенциите по инициативата "Следващи стъпки" зависи също от взаимоотношенията с двета централни отдела – Хазната и Службата за публични услуги. Въпреки тласъка за прехвърляне на права, всички смятат, че трябва да се запази роля за центъра, но каква точно да бъде тази роля стана предмет на няколко разисквания. В доклад от 1990-91 г. върху "Следващите стъпки", Парламентарната комисия по държавната служба и Хазната отбелязват, че "ако властта трябва да се прехвърли, центърът трябва да е наясно с ролята, която ще изпълнява, както и с необходимите ограничения при предаването на неговата власт. Не е достатъчно да се очаква ролята на агенциите и вътрешните им отдели да бъдат ясно определени; подобна яснота трябва също така да постигне и ролята на Хазната..." Всъщност, степента на контрол, упражняван от Хазната, е значително редуцирана, особено що се отнася до агенциите.

В доклада "Следващи стъпки: развитие на инициативата" се заключава, че според агенциите, отношенията им с централните отдели по-принцип са по-добри, отколкото отношенията им с техните собствени отдели. Изглежда съществува скрито сътрудничество между агенциите и централните отдели за напредване на "Следващите стъпки", условие, което предизвиква негодуване от страна на някои отдели, които предпочитат, а понякога и изискват, договоряните с агенциите да се извършива през тях. Ако за агенциите възникне проблем, тогава изглежда, че централните отдели са проявили необосновано вмешателство, създавайки многообразни правила, относно управлението и налагайки инициативи върху агенциите.

В качеството си на централен отдел, Хазната участва в процеса на ФПР. Всъщност тя зас лидерското място в самооценката и въвеждането на широкобхватна организационна промяна на базата на ФПР, завършил през ноември 1994 г. Дори преди ФПР, Хазната беше подтиквана от широкомащабните реформи на правителството да се запита за своята традиционна роля и оперативни процедури. В сравнение с останалите управляващи институции, Хазната беше повлияна най-силно от хода на реформата. Тя влезе в ерата на реформата като контролиран отдел. Въпреки, че доктрината за контрола на Хазната (която беше служила като модел и за други страни) беше отслабена от реформите, протекли през 1960 г. (свързани с въвеждането на годишното проучване на публичните разходи), Хазната остана сериозно ангажирана в контрола на финансовите средства и от време на време, в операциите на отделите и другите правителствени организации по отношение на персонала. Хазната извършила подробни наблюдения върху изразходваните входни ресурси, поради предположенията, че на отделите не може да се има достатъчно доверие, що се отнася до управлението на техните финанси, и че невъзможността да се контролират отделните пера на разходите би довела до отслабване на контрола върху общите разходи.

Документите говорят за сериозно съмнение в правителството, че Хазна, ориентирана към контролни функции, би следвала енергично реформата в управлението. Проверките на ефективността, инициативата "Следващи стъпки", Хартата на гражданина и пазарното тестуване бяха всички възложени на отделни единици, а не на Хазната. При въвеждането на Инициативата за финансов мениджмънт, Хазната създаде отделно звено, придържащо се към илана на реформата, което направи известни промени в контрола върху разходите. Но това звено пъмчание нито необходимия мандат, нито ресурсите, за да поеме ролята на самата Хазна. Притискана за промяна отвън, Хазната понякога изпада в трудно положение, предупреждавайки за предизливост и настоявайки да се запази съществуващия режим, докато не се появят надеждни системи за управление по място. Например, Хазната посъветва правителството да не приема препоръката на Фрейзър на всяка агенция да се делегират финансови права и права по отношение на служителите ѝ. В този, както и в други дебати с правителството, не можеше ясно да се види, че висшите служители на Хазната споделят новата управленска етика и че Хазната е отишла много повече напред в преобразуването си, отколкото се признава. Тя не с била препятствие по пътя на прогреса. Хазната прие виждането, че създраточаването върху детайлите не помага на контрола върху общите разходи и ное инициативата за изготвяне на споразумения за текущите разходи, които дават по-голяма свобода на хората, съставящи бюджета, при определянето на административните разходи. Тя също насырчи делегираното бюджетиране, но-широкото приложение на показателите на изпълнение, подобренията в отчетната и управленската информация и други инициативи, както и издаде набор от указания,

относно новата управленска практика.

Проблемът на Хазната не беше удовлетворението от старите порядки, а несигурността за хода на реформата и ролята, която ще изпълнява в новия свят на финансово управление. Връщайки се към осемдесетте, трябва да отчетем факта, че това беше труден период на приспособяване за Хазната. Известно беше, кое не върви, но не беше известно кое ще функционира и точно по какъв начин. Като се оставят настрана съмненията и трудностите, Хазната извърши забележителен преход. „Новата“ Хазна подпомага активно управленската реформа чрез изготвяне на инструкции и ръководства по контрола на текущите разходи, по годишните отчети и доклади, по създаването на агенции съгласно „Следващите стъпки“ и онце доста неща. Хазната е тясно обвързана със създаването на всяка агенция; тя участва в договарянето на рамковия документ, в назначаването на главния изпълнителен директор, в делегирането на финансови и други средства, в определянето на изискванията за отчетност и докладване. Тя определя дали агенцията ще оперира на негна или брутна база, като посочва целите за изпълнение и други управленски въпроси. Хазната изпълнява водеща и стимулираща роля, а нейните служители все по-добре извършват своите функции.

Неизбежно, обаче, промяната дава отражение върху размера и структурата на Хазната. Най-големи промени протичат в звената, занимаващи се с разходите, но е повлияна и организацията като цяло. Промените са отразени във Фундаменталния преглед от 1994 г., който препоръчва премахване на степените от длъжности в Хазната и намаляване на работните места с 25% в сравнение с преди. Този преглед изцяло подкрепи „развиващия се в момента по-стратегически подход към контролирането на текущите разходи на отдела. Ние вярваме, че това ще направи възможно бъдещо основно преразпределение на ресурсите, които Хазната използва за наблюдение на управлението на други отдели“. ФПР показва, че независимо от известно прехвърляне на права, Хазната участва ненужно в детайлите на разходите. По времето на провеждането на ФПР, Хазната все още изпълнява следните функции:

- одобрява изразходването на средства по проекти, надвишаващи „делегирания лимит“, дори когато проектите са включени в капиталовия бюджет на отдела, както е утвърдено в проучванията на публичните разходи;
- одобрява трансфери в рамките на бюджетите на отделите, от една подглава на разходите в друга, дори когато те не оказват влияние върху съвкупните разходи и не надвишават паричните лимити или лимитите на текущите разходи;
- одобрява рутинни специални плащания, загуби и дарения, които не са оспорвани и са в границите на делегираните лимити;
- коментира проекто-докладите на отделите и изготвя доклади и одобрява таксите и удръжките на отделите.

ФПР гледа на тези изисквания като на „доста неефективни инструменти за контролиране на разходите на отделите, за оптимално използване на средствата, за оказване на влияние върху разпределението на ресурсите в отдела или просто за получаване на информация относно това, как отделите изразходват своите средства.“ Според документа, като цяло „те наистина представляват забележим дразнител в отношенията между Хазната и останалите отдели.“

ФПР предупреждава, че при премахването на неефективните методи на контрол, Хазната трябва да „запази достатъчно инструменти или нива, за да упражнява задълженията си ефективно и ефикасно, което от своя страна ще наложи някои отдели да демонстрират по-голямо желание да споделят доброволно с Хазната управленска и финансова информация, а не както е било досега.“ Новите взаимоотношения между отделите трябва да бъдат базирани, предлага ФПР, на „договор между Хазната и останалите отдели, които да постановява правата, задълженията и отговорностите на всяка страна в тези взаимоотношения“.

Преобразуването на Хазната съвсем не е завършено и ще доведе след себе си краткосрочни нагаждания и дългосрочна несигурност. В краткосрочен план Хазната трябва да вземе решение какво да задържи и какво да остави на другите; тя трябва да изкове нови работни взаимоотношения с отделите, базирани на конкретни случаи. Трябва да провери отново взаимоотношенията с другите централни отдели, занимаващи се с публично управление, и най-вече със Службата за публични услуги и Службата на кабинета. Най-вероятно, Хазната ще отиде

дотам, докъдето сметне за добре, а други ще кажат, че не е отишла достатъчно далеч. Възприемането на нов стил на управление няма да сложи край на търканията в отношенията с другите отдели, нито ще очертае ясно границите между тях. Докато съществува Хазна, овластена да действа, ще има търкания, тъй като вижданията от центъра отдел не винаги ще съвпадат с вижданията на останалите наблюдателни точки.

Дългосрочната перспектива е по-проблематична. Хазната е издълбала ниша при стартирането на процеса на създаване на агенции и въвеждането на управленската реформа. През следващите няколко години тя може да очаква със сигурност, че ще бъде затрупана с работа по издаване на указания и стимулиране на реформата. В един определен момент, обаче, създадените агенции ще се стабилизират, отделите ще преодолеят несъответствията и (ако диктува логиката на реформата) агенциите и отделите ще създадат свои собствени центрове на управленска компетенция и иновации. Не е ясно изобщо каква ще бъде ролята на Хазната тогава, с какви лостове ще разполага и каква роля ще играе. Ето защо не трябва да се учудваме, че веднага след Фундаменталния преглед на разходите от 1994 г. Хазната предприема друг преглед в не толкова далечното бъдеще.

Принципа на текущо начисляване и бюджетиране

Последната точка от дневния ред на реформата е преминаването от отчитане на парична основа към принципа на текущото начисляване. Тази промяна е предложена в зелена книга от 1994 г., наречена *"По-добро счетоводство за парите на данъкоплатеца: Счетоводно отчитане на ресурсите и бюджетиране в правителството"*. Основната препоръка е, че правителственото счетоводство трябва да се базира на търговската практика, "допълнено там, където е необходимо за да се нагоди към особените изисквания на централното правителство." При формулирането на тази основна препоръка, зелената книга трябва да даде отговор на няколко важни въпроса. Първо, необходимо ли е да се преустанови контрола върху паричните средства или да се видоизмени заедно с въвеждането на принципите на текущото начисляване? Правителството смята да обедини в едно двата подхода, отчитайки икономическото и политическото значение на паричните постъпления и разходите. Съвкупните публични разходи трябва да бъдат представени чрез текущо начисляване, но Хазната и парламента все още ще упражняват "строг контрол върху паричните средства, в отговор на задължението на правителството да управлява собствените си парични потоци и заемни средства. Но контролът върху паричните средства може да бъде осъществен и на не толкова детайлно равнище."

Вторият въпрос се отнася до разходите на капитал. Вместо да съществува отделен капиталов бюджет, на основата на сметка за задълженията ще разпределя разхода на капитал в живота на придобитите активи. Оперативният бюджет ще бъде облаган с определена сума (посредством амортизации или друга такса), отговаряща на разхода на капитала. Третият и най-важен въпрос, от гледна точка на бюджетните служители, е дали сметката за задължения трябва да се прилага само във финансовите отчети и сметки или да се включва също и в бюджетните презентации. Според зелената книга, бюджетът и Проучването на публичните разходи трябва да се осъществяват на една и съща база, както останалите финансови отчети. В нея се отбележва, че "съвместимостта на вътрешните бюджетни системи на отделите с цялостната система на разпределение на бюджета е ключова цел в предлаганите промени." Изказано е мнение, че бюджетирането чрез сметка за задължения ще улесни определянето на пълното оценяване на потребяваните ресурси и ще спомогне за определянето на показателите за себестойността на единица произведена продукция, за интегрирането на решения, касаещи капитала и оперативния бюджет, и (където е възможно) за възстановяване на пълните разходи чрез събирането на такси от потребителите. Правителството предвижда продължителен преходен период преди новите постановки да влязат напълно в действие.

Въвеждането на принципа на текущото начисляване и бюджетирането ще завършият реформите, простиращи през последните няколко години. Реформите започнаха с опитите да се усъвършенства финансовото управление; по-късно те засенчаха и други сфери, тъй като финансовата реформа не може да пусне корен в негостоприемна управленска среда. Ето защо инициативата "Следващи стъпки" се съсредоточи върху системите на управление. Сега фокусът на реформата се връща към финансовата практика, тъй като ръководните кадри не могат да бъдат напълно продуктивни, ако им липсва информация за цената на ресурсите. Отчитането чрез текущо начисляване и докладите за изпълнение трябва да наследяват напредъка в измерването на себестойността. Тези измервали са били търсени в продължение на десетилетия, но се оказват

неуловими. С разнообразието на наличните измерители за себестойност в частния сектор, проникващи и в публичното управление, за управителите става възможно да сравняват алтернативни разходи за доставка, да оценяват сравнителната ефективност на капитала и оперативните разходи, да налагат такси на потребителите и да подобряват ефективността на услугите. Чрез възприемането на търговската счетоводна практика, правителството се стреми да покаже, че иска публичните институции да бъдат управлявани като добре функциониращите частни компании, като се отчитат от една страна, разходите, а от друга - предоставяните обеми услуги. Остава да видим дали тази идея може да бъде осъществена без стимули и натиск от страна на пазара.

ОЦЕНКА НА РЕФОРМИТЕ

При стартирането на Инициативата за финансов мениджмънт през 1982 г., правителството на Тачър характеризира тази реформа като "програма за живота на парламента и по-нататък". Въпреки, че се предвиждаше, че промяната на правилата и културата на публичното управление ще бъде трудна и същевременно отнемаща много време задача, правителството нямало представа колко сложен и дълъг ще бъде процесът на модернизация. Повече от дванадесет години след това реформата все още не е приключила. Всъщност, сегашното правителство е обхванато от последната суетня във връзка с иновациите – реформата в държавната служба, сметки за задължения и бюджетиране, планове за ефективност и фундаментални прегледи на разходите. Парадът от реформи предизвиква "умора от инициативи" - изтощение от нарастващите изисквания към свиващите се редове на правителствени служители и досада от това, какво предстои занапред. Един интервюиран за това проучване управител, определи себе си като "мъртво пиян", друг се молеше, "Може ли само да поемем дъх за малко?". Някои служители се притесняват, че държавната служба ще се разцепи, като всяка агенция или отдел, ще има своя собствена щатна система, а предишните управленски традиции ще бъдат отслабени от новата мениджърска етика. Някои се опасяват, че реформите са междуинни етапи в обиция процес на промяна, който ще достигне до кулминация при приватизирането на важни държавни функции. Съществува голяма несигурност в отношенията между старите отдели и новосъздадените агенции, а границата между управленската отговорност и министерската задължителна отчетност е твърде неясна.

Въпреки това широко се споделя мнението, че управленската революция е направила много добро. С навлизането на талантливи служители, свежи идеи и нови методи на работа, започва истинско съживяване на публичните услуги. Интервюираните споделят виждането, че поверьването на отговорност на управителите, които доставят услугите, е по-смислено, отколкото опитите за контролиране на всички операции от центъра, и че наблягането върху изпълнението е допринесло повече за ефективността на програмите, отколкото стриктния контрол върху входните ресурси. Те смятат, че новите методи са приети и институционализирани така, че часовникът не може да се върне назад във времето, не много отдавна, когато предоставянето на публични услуги беше управлявано от Уайтхол. Повечето мениджъри на отдели и агенции изказват съгласие, че основните реформи ще оцелеят при смяна на правителството, въпреки че някои политически чувствителни елементи, каквото е пазарното тестване, може и да не успеят. Повечето хора са съгласни, че остава много работа за вършене преди приключване на структурните промени в правителството.

Британското правителство може да претендира за успех при промяната на културата на публичните организации, повече от където и да било. Вярно е, че недостатъчен брой агенции бяха превърнати в доставчици на публични услуги, стимулирани от пазарните условия или от изискванията за изпълнение, но почти всички остават публични организации, които функционират под тежестта и защитата на правилата и властта на правителството. Въпреки това, в сравнение с централизираната, ориентирана към контрола практика, която беше задължителна в миналото, напредъкът е впечатляващ. Затрудненията и правилата са много по-малко, отколкото десетилетие назад, вниманието върху изпълнението и стимулирането на ефективността – много по-голямо, а модернизирането на методите на работа се развива с високи темпове. Но най-важното е, че мениджърите виждат в свое лице хора, упълномощени да вършат работата, която се очаква от тях.

За реформата спомагат политическата стабилност и финансовият натиск. В продължение на повече от 15 години в правителството, управляващата партия на консерваторите беше твърда в решенията си да преобразува публичния сектор. Независимо от относително малкия обхват на първоначалните реформи – проверките на ефективността започнаха през 1979 г., а Инициативата за финансова мениджмънт стартира три години по-късно – правителствата на Тачър и Мейджър имаха ясна представа за това, как трябва да бъдат управлявани публичните услуги. Когато определени инициативи се проваляха и не постигаха обещаните подобрения, правителството задълбочаваше реформите и предприемаше смели действия, за да ги накара да заработят. Скоропшите действия, особено инициативата “Следващи стъпки”, стигнаха много по-далече от по-ранните опити. Правителството не измени на виждането си за един публичен сектор, в който управленската инициатива се насърчава от свободата на действие, а не се потушава от *ex ante* методи на контрол, и имаше неотстъпната сила да постигне много за период по-дълъг от 15 години.

Има все още незавършена работа по реформите и въпроси, на които все още не е даден отговор. Те се отнасят до бъдещия характер на държавната служба, ролята на държавата, задължителната отчетност за правителствените действия и крайните резултати от политиката. Реформата в държавната служба и границите на държавната машина са фундаментални политически въпроси, чието разрешаване ще зависи вероятно от резултатите от бъдещите избори. Но независимо от политическата насоченост на бъдещите правителства, ще се наложи да бъдат създадени нови форми на задължителна отчетност. Инициативата “Следващи стъпки” не промени по явен начин конституционния принцип на отчетност на министерствата пред парламента. Според приетия принцип, министрите са отговорни за политиката, а главните изпълнителни директори – за прилагането на тази политика. На практика, зависимостта не е толкова праста. В тристранините взаимоотношения между министри, постоянни секретари на отдели и главни изпълнителни директори на отдели, границата между политическата отговорност, стратегическото управление и оперативния контрол е замъглена. Ще ми е известно време за изясняване на различните отговорности.

МОДЕРНО БЮДЖЕТИРАНЕ

През последните години в редица страни-членки на ОИСР бяха започнати основни реформи в бюджетирането. Фокусът на тези реформи е върху даването на по-голяма гъвкавост на разходващите агенции при използването на ресурсите, в замяна на отговорности за постигнатите резултати.

Тази публикация изследва как пет страни-членки – Австралия, Франция, Нова Зеландия, Швеция и Обединеното кралство – внедряват реформите в тази област и предлага начална оценка за напредъка на тези реформи.

